

A FORMAÇÃO DO ESTADO REGULADOR E SUA ATUAÇÃO NA PERSPECTIVA AMBIENTAL FACE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

THE FORMATION OF THE REGULATORY STATE
AND ITS PERFORMANCE IN THE ENVIRONMENTAL
PERSPECTIVE REGARDING THE 1988 FEDERAL
CONSTITUTION

LA FORMACIÓN DEL ESTADO REGULADOR Y SU
ACTUACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL
FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1988

SUMÁRIO:

Introdução; 1. Estado absolutista: o primeiro modelo estatal; 2. O estado liberal; 3. O estado do bem-estar social ; 4. O estado regulador e o meio ambiente; 5. O meio ambiente e a Constituição Federal de 1988: O estado regulador ; 6. As agências reguladoras ambientais; Conclusão; Referências.

RESUMO:

O presente trabalho visa analisar a formação e a atuação do Estado Regulador brasileiro diante do desafio de efetivar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo como suporte primário a Constituição Federal de 1988. A consolidação do amplo rol de direitos fundamentais no atual texto constitucional possibilitou a construção de um modelo regulatório distinto daqueles adotados em constituições anteriores. O direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225, passou a ser instrumentalizado

Como citar este artigo:

FERRER, Walkiria, MORAES, Julia, DIAS, Jefferson, OLIVEIRA, Bruno. A formação do Estado regulador e sua atuação na perspectiva ambiental face a Constituição Federal de 1988. Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 44 2024, p. 165-183.

Data da submissão:

05/10/2023

Data da aprovação:

05/02/2025

1. Universidade de Marília – Brasil

2. Universidade de Marília – Brasil

3. Universidade de Marília – Brasil

4. Universidade de Marília - Brasil

por meio de agências reguladoras, que têm como finalidade não apenas a defesa do meio ambiente, mas também a utilização sustentável dos recursos naturais. Para compreender a atuação contemporânea dessas agências, é necessário investigar quais modelos de Estado foram adotados ao longo do tempo para efetivar os direitos essenciais à dignidade humana. Nesse sentido, o estudo tem como objetivo geral analisar os modelos de Estado que influenciaram a conformação da atividade regulatória no Brasil. Como objetivo específico, busca-se demonstrar de que forma o modelo atual de Estado Regulador brasileiro concretiza o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado por meio das Agências Reguladoras. O método empregado para realizar a pesquisa foi o método hipotético-dedutivo, tendo como problema central o seguinte questionamento: como o Estado Regulador brasileiro se estrutura e atua para garantir a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado? Os procedimentos metodológicos utilizados foram a pesquisa bibliográfica e a análise documental sobre a temática em questão.

ABSTRACT:

The current paper aims to analyze the formation and performance of the Brazilian Regulatory State faced with the challenge of implementing the fundamental right to an ecologically balanced environment, having as primary support the Federal Constitution of 1988. The consolidation of the broad list of fundamental rights in the current constitutional text it enabled the construction of a regulatory model distinct from those adopted in previous constitutions. The fundamental right to an ecologically balanced environment, provided for in article 225, began to be implemented through regulatory agencies, whose purpose is not only to defend the environment, but also the sustainable use of natural resources. To understand the contemporary actions of these agencies, it is necessary to investigate which State models were adopted over time to implement the rights essential to human dignity. In this sense, the study's general objective is to analyze the State models that influenced the shape of regulatory activity in Brazil. As a specific objective, we seek to demonstrate how the current model of the Brazilian Regulatory State implements the fundamental right to

an ecologically balanced environment through Regulatory Agencies. The method used to conduct the research was the hypothetical-deductive method, with the following question as its central problem: how does the Brazilian Regulatory State structure itself and act to guarantee the effectiveness of the fundamental right to an ecologically balanced environment? The methodological procedures used were bibliographical research and documentary analysis on the topic in question.

RESUMEN:

El presente trabajo busca analizar la formación de la actuación del Estado Regulador brasileño frente al desafío de efectivizar el derecho fundamental al medio ambiente ecológicamente equilibrado, teniendo como soporte primario la Constitución Federal de 1988. La consolidación del amplio rol de derechos fundamentales en el actual texto constitucional lo hizo posible la construcción de un modelo regulador diferente de aquellos adoptados en constituciones anteriores. El derecho fundamental a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, previsto en el artículo 225, pasó a ser instrumentalizado por medio de agencias reguladoras, que tienen como fin no solo la defensa del medio ambiente, pero también la utilización sostenible de los recursos naturales. Para entender la actuación contemporánea de dichas agencias, es necesario investigar qué modelos de Estado fueron adoptados a lo largo del tiempo para efectivizar los derechos esenciales a la dignidad humana. En ese sentido, el estudio tiene como objetivo general analizar los modelos de Estado que influyeron en la conformación de la actividad regulatoria en el Brasil. Como objetivo específico, se busca demostrar de qué manera el modelo actual de Estado Regulador brasileño hace realidad el derecho fundamental al medio ambiente ecológicamente equilibrado por medio de las Agencias Reguladoras. El método utilizado para llevar a cabo la pesquisa fue el método hipotético-deductivo, teniendo el problema central el siguiente cuestionamiento: ¿cómo se estructura y opera el Estado Regulador brasileño para garantizar la efectividad del derecho fundamental al medio ambiente ecológicamente equilibrado? Los procedimientos metodológicos utilizados fueron la investigación bibliográfica y el análisis documental sobre el tema en cuestión.

PALAVRAS-CHAVE:

Estado Regulador; Estrutura Regulatória; Meio Ambiente; Agências Reguladoras.

KEY WORDS:

Regulatory State; Regulatory Framework; Environment; Regulatory Agencies.

PALABRAS CLAVE:

Estado Regulador; Estructura Regulatoria; Medio Ambiente; Agencias Reguladoras

INTRODUÇÃO

A construção da figura do Estado se deu ao longo de diversas mudanças, quais se deram em torno da política, da economia e das reivindicações sociais. Assim, os estados modernos do Ocidente por alguns modelos que marcaram tanto a esfera social como a econômica, e a estes modelos designou-se as seguintes nomenclaturas: o Estado Liberal, o Estado de bem-estar social, e atualmente o Estado Regulador.

A transição de cada tipo de modelo se deu pautada na consolidação de direitos inerentes ao desenvolvimento do homem. Em cada tipo de modelo de estado será possível visualizar os direitos necessários a construção de uma sociedade apta a buscar o desenvolvimento, entretanto em alguns determinados direitos são mais restritos e outros mais amplos.

Em cada contexto histórico há ocorrências que correspondem ao modelo estatal adotado. Nesse sentido, o Estado Liberal visava à limitação do poder, e promovia a liberdade individual. Norberto Bobbio pondera que este tipo de estado tem poderes e funções limitadas, contrapondo-se ao Estado absoluto, que possuía para si, todo o poder político, independentemente de qualquer outro órgão institucional.

O Estado do Bem-estar Social tem como característica a promoção do estado em prol do sujeito, ou seja, o Estado deveria atuar de modo positivo, por meio de prestações, que assegurassem aos cidadãos o mínimo para sobreviver. Destaca-se que, neste tipo de modelo estatal e todo e qualquer cidadão possui direitos sociais inalienáveis e indissociáveis à sua

existência, tais como saúde, educação e assistência.

O terceiro tipo de modelo de estado é o Estado regulador, o qual visa regular contextos essenciais a sociedade. A economia é dos setores que é regulado por este estado, ainda que seja em situações específicas. Ressalta-se que este tipo de estado na esfera política possui uma atuação pequena, garantindo intensamente o livre mercado, o incentivo e a livre iniciativa.

Contudo, destaca-se que apesar do incentivo estatal tanto ao livre mercado e a livre iniciativa, o Estado atua regulando as atividades econômicas, de modo a equilibrar as consequências da livre iniciativa. É possível inferir essa atuação estatal que visa equilíbrio no texto constitucional de 1988 da República Federativa do Brasil, que estabelece que a ordem econômica, funda-se na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, objetivando assegurar a todos existências dignas, de acordo com os ditames da justiça social.

Além da regulação na esfera econômica em situações que o aparato estatal julga necessária, ressalta-se a atuação regulatório na seara ambiental, na qual o Estado regula as ações e comportamentos, a fim de garantir um meio ambiente sadio as presentes e futuras gerações. As ações reguladas são aquelas que direta ou indiretamente, exploram os recursos naturais, devido ao seu fornecimento, consumo, e consequentemente geram impactos sobre o meio ambiente.

Diante dessa postura de regulação estatal nos setores sociais, o presente trabalho busca analisar como se regulam as questões voltadas ao meio ambiente, visto que este foi instituído como um direito fundamental, previsto no artigo 225 da CF/88, necessário aos presentes e futuras gerações. E este direito é protegido por meio das Agências Reguladoras, que se tornam instrumentos de regulação no que tange a conduta pessoas jurídicas com o meio ambiente.

Desse modo, infere-se que o Brasil adota um modelo regulador ambiental, no qual as Agências reguladoras têm a responsabilidade de regular e fiscalizar o cumprimento das leis ambientais. O órgão regulador deve fiscalizar as ações daqueles que utilizam o meio ambiente para ver se este atende os requisitos leais e principalmente uma exploração sustentável

Portanto, classifica-se como objetivo geral da pesquisa a análise dos modelos de estado que possibilitaram a atividade regulatório. E como objetivo específico busca-se observar o atual modelo de Estado Regulador

brasileiro em face do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por meio das Agências Reguladoras.

O método empregado para realizar a pesquisa foi o método hipotético dedutivo, por meio do seguinte questionamento: como o Estado Regulador brasileiro se estrutura e atua para garantir a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado? Os procedimentos metodológicos empregados no estudo foram o levantamento bibliográfico e documental acerca da temática relacionada a pesquisa.

1. ESTADO ABSOLUTISTA: O PRIMEIRO MODELO ESTATAL

O primeiro modelo de formação do Estado Moderno foi absolutista, no qual havia a figura de um soberano, que possuía poderes ilimitados. O governante era o próprio Estado Absolutista, absoluto, não limitado por nenhum outro órgão. Sendo esse tipo de governo ilustrado por Nicolau Maquiavel no livro “O Príncipe”, que representava a figura de Luis XV, rei da França entre 1643 e 1715.

Segundo Maquiavel, um Estado forte, deveria possuir um governante que pudesse oferecer estabilidade interna, e para tanto deveria ser permitido tudo que este ordenasse. Ressalta que a soberania estatal, deveria ser conferida ao Soberano, o qual iria exercê-la de forma plena e absoluta, tendo em vista até mesmo ser uma vontade divina. Dessa maneira, os súditos deveriam obediência absoluta ao seu soberano.

Nas palavras do referido autor “o Estado seria ele”, portanto suas ações eram voltadas as suas vontades e objetivos (Coelho, 2006, p. 100). E suas vontades se destinavam ao acúmulo de riquezas devido ao apoio da monarquia e do desenvolvimento do mercantilismo, que posteriormente se transformou no, do capitalismo.

O Estado Absolutista se pautava na ideia de que o que o poder estatal tinha origem divina, e o rei era o representante de Deus sobre a terra (Baumer, 1977, p. 177). E essa divina justificativa do poder soberano do rei é descrita em uma passagem de Richelieu, defensor da descendência divina dos monarcas, que defendia a incontestabilidade do poder real pelos seus súditos, bem como a sua legitimação para reinar, por meio do seguinte raciocínio: Ora se Deus, era princípio de todas as coisas, o soberano mestre dos reis e aquele que os faz reinar felizmente, se a devoção de V.M. não fosse conhecida por todo o mundo, eu começaria esse capítulo,

que concerne sua pessoa, representando-lhe, que se não segue a vontade de seu criador, e não se submete às suas leis, não deve esperar fazer observar as suas vendo os súditos obedientes às suas ordens (Sainte-Beuve, 1928, pp. 31, 106).

Contudo, o movimento iluminista passou a criticar esse fundamento, pregando a necessidade de uma justificativa racional. Nesse sentido, observou a ocorrência da Revolução Francesa em 1789, que se concretizou com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e com a Declaração de direitos de Virgínia, em 1776, firmando os alicerces do Estado de direito.

2. O ESTADO LIBERAL

A derrocada do Estado Absolutista se deu em virtude do advento das revoluções liberais, oriundas do movimento iluminista. A Revolução Francesa simbolizou o fim do estado absoluto, centrado nas vontades do rei soberano e passou ao estado edificado sobre leis decorrentes da representação popular. E este contexto teve a burguesia, como principal elemento estruturante das reformulações estatais (Marinoni, 2010)

As novas bases estatais desse estado se findaram sob a liberdade, seja a individual ou a liberdade econômica, visto que a burguesia deseja atuar de maneira irrestrita afim de acumular (Marinoni, 2010, pág. 24). E essa liberdade também foi fruto da separação da esfera pública e privada, uma vez que no absolutismo estes caminhavam junto.

E para que essa liberdade individual e econômica fosse respeitada a figura do Estado como aparato a regular a sociedade foi mantida, sendo este detentor da soberania, responsável por atribuições vitais como a defesa territorial. E como instrumento para manusear o estado, as normas, leis passaram a ser essenciais, pois a partir dessas todos os atos estatais deveriam ter como fundamento as normas e não mais uma vontade privada.

Nesse sentido, o princípio da legalidade tornou-se estruturante do Estado liberal. E junto a esse princípio fundou-se também a tripartição dos poderes dos poderes estatais, que buscava dissolver qualquer resquício dos traços absolutistas, e tornar aplicável as funções públicas.

De acordo com Montesquieu (2002, pág. 163), a separação dos poderes, do legislativo, do executivo e do judiciário, tinha duas bases fundamentais, primariamente a à proteção da liberdade individual, e de maneira

secundária o aumento da eficiência do Estado. Sendo que essa eficiência consistia em uma melhor divisão de atribuições e competências inerente a cada órgão especializado em determinada função.

A exemplo da especialização de cada órgão sublinha a função do Judiciário, que tinha como função, centrada na pessoa do Juiz, dizer o direito, o que deprenderia do que o estado editou como norma em determinada situação. E isso passou a se configurar como a função jurisdicional do estado, que por meio do poder judiciário determinaria o direito, limitando-se a previsão normativa, não podendo realizar juízo de valores (Ribeiro, 2017).

A função jurisdicional seria exercida pelo poder judiciário, mas sua configuração envolveria tanto o poder legislativo, o qual a produziu, bem como a atividade do executivo, o qual por meio de atuação proporcionou que uma eventual norma se tornasse vigente (Marinoni, 2010, pág. 28). É interessante salientar que essa limitação do judiciário apenas executar materialmente as normas, é resultado das lutas políticas, as revoluções burguesas que visavam afastar o caráter monárquico dos estados com poderes infindos, de abusos da administração e da jurisdição, a qual era exercida de forma arbitrária por juízes corruptos e tendenciosos aos interesses do Rei.

Diante disso, as normas legais fundamentaram a garantia de não intervenção do estado nas atividades privadas, possibilitando a classe burguesa segurança para o exercício e lucros das relações comerciais. Na perspectiva de Marinoni (2010, pág. 30), o desenvolvimento da sociedade nesta época, dependia da liberdade, a qual aspirava um direito previsível, também denominado de certeza do direito.

E este desejo de direito era consolidado por meio de uma lei abstrata, que fosse capaz de envolver quaisquer situações concretas futuras, e eliminar a possibilidade de o juiz ser parcial, aplicando-a motivado por questões particulares ou de interesses de outrem ligados a uma determinada classe social. (Barroso, 2003, p. 322).

Com isso, infere-se que o estado liberal se consolidou a partir de reivindicações burguesas, e em maior parte de seus elementos então beneficiaram e legitimaram a ideologia daqueles que detinham os meios de produção. De acordo com Gilmar F. Mendes, Inocêncio M. Coelho e Paulo Gustavo Branco, a Constituição do Estado liberal é fundada sob os prin-

cípios do liberal-individualismo, que consistem na proteção da liberdade pessoal, econômica, a propriedade privada, a liberdade de contratar e a liberdade de indústria e comércio (Mendes; Coelho; Branco, 2010, p. 201).

A liberdade econômica, que era essencial a este modelo envolvia a liberdade de produzir, comercializar e consumir quaisquer bens e serviços sem o uso de força, fraude ou roubo (Bhalla, 1997). E incorporadas a normatividade estatal, representadas por um Estado de Direito, ampliaram-se então aos direitos de propriedade e à liberdade de contrato, (Harper, 2003).

O liberalismo estatal adotava então a ética individualista, que se expressava por meio da liberdade como um direito natural. A liberdade individual era a máxima do Estado Liberal, a qual consolidou os direitos de primeira dimensão, e propiciou ao sujeito ou aquelas voltadas para o seu ganho econômico atuação irrestrita, concluindo-se que aquilo que fosse apto ao domínio do homem não poderia sofrer intervenção assim a natureza, passou a ser subjugada ao ímpeto de gerar lucros ao homem.

E a exploração liberal em relação ao meio ambiente neste modelo, visava majoritariamente a lucratividade financeira. Portanto, Engels apontava que o homem modificava a natureza e a obrigava a servir-lhe, dominando-a (Engels, 2006, p. 6-7).

Assim, o Estado liberal marcou o século XVIII, inspirado inicialmente pelas ideias iluministas, voltadas a concretização do direito natural a liberdade do homem.

3. O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL

O Estado Liberal era regido pela liberdade individual e econômica, portanto o Estado não poderia intervir, em vista disso o referido modelo estatal ficou conhecido como do Estado Mínimo. No entanto, a liberdade tanto almejada pelo modelo anterior se mostrou insuficiente para as demandas sociais que iam surgindo ao longo das evoluções sociais, fossem aquelas de ordem econômica ou de desenvolvimento das potencialidades humanas.

Com isso, a partir de meados do século XIX, a atuação do Estado em favor dos seus cidadãos se tornava necessária, para que o homem pudesse se desenvolver e em contrapartida oferecer sua força de trabalho ao Estado. A atuação estatal em prol do sujeito se denominou como a atua-

ção positivo do estado mediante prestações públicas, as quais efetivavam a cidadania.

O Estado de Bem-estar Social, ou também denominado “Welfare State” consolidou-se então como garantidor de direitos mínimos ou nucleares aos cidadãos. De acordo como Bobbio esses direitos podem ser compreendidos como aqueles tipos mínimos de renda, de alimentação, de saúde, de habitação, de educação, que deveriam ser assegurados aos cidadãos, como caridade, mas como direito político, indissociável de sua condição de cidadão (Bobbio apud Streck, 2004, p. 71).

A partir dessas prestações positivas do estado ao indivíduo, consolidou-se os direitos de segunda dimensão. Direitos que possuem o status negativo, pois corresponde a liberdade, na qual os interesses essencialmente individuais encontram sua satisfação. Por meio da atuação do Estado Alexy justifica essa esfera de liberdade individual, pois as ações são livres porque não estão ordenadas ou proibidas, assim tanto sua omissão como sua realização estão permitidas (Alexy, 1993, p. 251).

As prestações estatais passam a configurar a realização da justiça social, que tinha como objetivo o respaldo aos indivíduos de uma outra forma, que não fosse apenas a liberdade e não interferência. Visto que havia situações que apenas a liberdade, autoconfiança e iniciativa individual não eram mais capazes de oferecer segurança ou prover as necessidades básicas.

E a exemplo dessas situações em que iniciativa individual se tornou insuficiente para possibilitar ao homem a resposta de suas necessidades primárias cita-se a crise econômica de 1929 a Depressão. Com a ocorrência das referidas crises, a necessidade do atuar em favor do cidadão se tornou latente, assim o modelo econômico que sustentou este tipo de estado no Estados Unidos foi o Keynesianismo.

Modelo econômico estruturado por John Maynard Keynes, que defendia a atuação direta através de uma política fiscal e monetária (com a manipulação das variáveis como poupança, tributação, oferta de moeda e taxa de juros) para que a renda e o investimento fossem estimulados e com isso aumentasse os níveis de consumo e emprego (Brue, 2005).

Junto a este modelo econômico também se destaca o modelo de produção que era o Fordismo, que se pautava na produção em massa, para que houvesse também um consumo de massa. Assim, de acordo com Du-

riguetto e Montaña (2011), “Keynes pode ser considerado um dos fundadores do planejamento estatal, do Estado intervencionista para corrigir os problemas do mercado, enfim, do Estado de Bem-Estar Social (ou Welfare State)”.

Portanto o modelo estatal do Bem-estar Social, como o Keynesiano possui um ponto em comum, que seria a necessidade de intervenção do Estado na economia, contrariando, portanto, o modelo liberal (Rocha; Silva; Rodrigues; Mota, 2013). Entretanto, cabe algumas ressalvas, o Keynesianismo visava a participação estatal na elaboração e execução das políticas monetárias e fiscais para se garantir níveis de produção e renda que provoquem o aumento do nível de emprego, enquanto modelo de Bem-Estar Social concentraria suas bases na necessidade de proteção social, ou seja as prestações positivas vitais ao cidadão (Leal, 1990).

O modelo do Estado de Bem-estar Social, então é aquele que assume a proteção social de todos os cidadãos, patrocinando ou regulando fortemente sistemas nacionais de saúde, educação, habitação, previdência e assistência social; normatizando relações de trabalho e salários; e garantindo a renda, em caso de desemprego (Santos,2009).

Portanto o modelo de Bem-estar Social consolidou os direitos da segunda geração de direitos, relacionando com a social-democracia do fim do século XIX, correspondendo aos direitos sociais, econômicos e culturais; direitos a prestações do Estado, direitos à igualdade social e direitos positivos (Bonavides, 1996, p. 516-524).

4. O ESTADO REGULADOR E O MEIO AMBIENTE

A atuação prestacional do Estado de Bem-estar Social mostrou-se insuficiente ao longo dos anos, devendo o Estado adotar uma postura de menor atuação, garantindo apenas direitos básicos, a fim de que a iniciativa privada assumisse a tarefa de conduzir a realidade econômica, assim configurou-se o neoliberalismo.

E este neoliberalismo revestiu-se como um Estado Regulador, em algumas esferas, com o objetivo de o Estado apenas regular as atividades privadas, garantindo os direitos de ordem Constitucional.

O novo Estado regulador, caracterizou-se pela criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da

economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de falhas de mercado (Mattos, 2006).

O modelo do Estado Liberal fundava-se na liberdade, a qual configurou os direitos de primeira geração, os direitos individuais, enquanto o modelo do Bem-estar Social, fundava-se nos direitos sociais, os direitos que são prestados pelo Estado em favor cidadão. Nos dois modelos a exploração do meio ambiente visava a atender o homem, ainda que em conotações distintas.

A exploração do meio ambiente no liberalismo era voltada em grande parte para as indústrias, portanto mais robusta, por meio das indústrias poluindo claramente a natureza. No estado do bem-estar social, devido a evolução dos meios industriais, e uma nova realidade voltada para o consumo em massa pode-se inferir que a exploração do meio ambiente ocorreu, mas de maneira mais sofisticada.

E diante todo este contexto de modelos estatais a necessidade de proteger o meio ambiente foi se consolidando como um objetivo a ser concretizado. Uma vez que, para que fosse possível o desenvolvimento do homem o meio ambiente é elementar, devendo ser preservado para as presentes e futuras gerações.

E nas décadas de 1960 e 1970, iniciou-se então as grandes reflexões sobre os danos causados ao meio ambiente, gerando os primeiros sinais de uma consciência ecológica com uma postura ativa. Em 1972, a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente das Nações Unidas, foi realizada em Estocolmo, Suécia, e em 1983, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, geradora do relatório Brundtland (1987).

A partir disso o conceito de desenvolvimento sustentável foi desenvolvido e classificado como aquele desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades. E esse conceito passou a ser um imperativo para o Estado, devendo unir as esferas, social, econômica a ambiental de maneira sustentável.

Nesse sentido, aflora-se os direitos de terceira dimensão que se centram no fato de os homens estarem ligados entre si, existindo uma coletividade e não apenas a figura do sujeito individual. Estes direitos destacam a humanidade sendo conhecidos como direitos de fraternidade, solidarie-

dade ou direitos de titularidade difusa ou coletiva, assim o meio ambiente se classifica como um direito de terceira dimensão.

Analisado como surgio o Estado Regulador e o surgimento da consciência ambiental, integrante dos direitos de terceira dimensão, torna-se possível analisar como se dá a atuação deste tipo de Estado na seara ambiental, uma vez que o texto constitucional de 1988 enunciou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no artigo 225.

5. O MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: O ESTADO REGULADOR

O meio ambiente é previsto na CF/88 no artigo 225 sendo um direito fundamental de terceira geração, que é necessário ao bem-estar e desenvolvimento dos presentes e futuras gerações. A natureza, segundo o texto constitucional é tutelada como um bem jurídico per, autônomo, não necessitando de uma aplicação subsidiaria, como no caso do direito à saúde humana.

Apesar dessa proteção e avanço no que tange a autonomia do meio ambiente sadio, houve a ausência de instrumentos técnicos, econômicos e políticos necessários para a resolução dos problemas ambientais. A tutela ambiental é encontrada em três momentos na Constituição Federal de 1988 (Milaré, 2007).

O primeiro se encontra no art. 3º diz que é objetivo de nossa República o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade, e o segundo momento é o próprio art. 225, que afirma que o meio ambiente é um bem comum, exigindo a proteção do Estado e da sociedade objetivando o equilíbrio ambiental, desfrutado por todos (Brasil, CF/88).

E esses enunciados normativos de aplicabilidade imediata, constituíram o princípio do direito ao meio ambiente sadio, que deve irradiar todo o ordenamento pátrio brasileiro. O terceiro momento, é previsto no art. 170, inciso VI, o qual estabelece que a ordem econômica nacional é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo como princípio a defesa do meio ambiente (Brasil, CF/88)

E neste artigo se encontra uma das maiores conquistas da Constituição de 1988 em favor do meio ambiente, pois um limita o princípio da livre iniciativa, incluso na ordem Constitucional vigente, visando a manutenção de um meio ambiente saudável. Portanto, a referida imposição

penetra em toda ordem econômica, tendo as observâncias dos preceitos ambientais como imperativos.

E essa postura constitucional expressa a ação reguladora do Estado na economia visando o melhor interesse ambiental. Com isso, o Estado regulador classifica a a juridicidade ambiental em quatro dimensões: a dimensão garantista-defensiva, a positivoprestacional, a jurídica irradiante e a jurídico-participativa (Filho; Xavier 2017, p.7).

A primeira é voltada contra as ingerências ou intervenções do Estado e demais poderes públicos”; a segunda prevê que é dever do Estado e de toda entidade pública assegurar a organização, procedimento, e processos de realização do direito ao ambiente.

A terceira, a “jurídica irradiante, vincula as entidades privadas ao respeito do direito dos particulares ao ambiente”, e na quarta dimensão, a “jurídico-participativa, impõe-se e permite aos cidadãos e à sociedade civil o dever de defender os bens e direitos ambientais (Benjamin, 2007).

A partir disso infere-se a existência de um Estado que impõe deveres de juridicidade, obrigatórios às atividades dos poderes públicos relacionadas ao meio ambiente. Com isso, atividades de exploração do meio ambiente por agentes privados, no exercício da livre iniciativa é regulada por meio do Estado a partir dos preceitos constitucionais, bem como a atuação das agências reguladoras ambientais.

6. AS AGÊNCIAS REGULADORAS AMBIENTAIS

A criação das agências reguladoras no contexto ambiental proporcionou a manutenção da preservação ambiental, e a preservação de um setor estratégico para a economia, que foram os recursos energéticos oriundos do meio ambiente. Assim, os poderes estatais antes voltados para políticas públicas voltadas para questões sociais, passou a estruturar setores energéticos ligados ao meio ambiente.

Nesse sentido, na década de 90 houve o surgimento das chamadas agências reguladoras, as quais foram inseridas no atual texto constitucional através das emendas número 8 e 9, de 1995. As agências reguladoras são definidas como órgãos administrativos, com a finalidade de regular setores de mercado para garantia de direitos e do próprio funcionamento do mercado. Entretanto, destaca-se que essa definição de agência reguladora é controvertida segundo os estudiosos da burocracia estatal brasileira

(Mattos, 2006)

As agências reguladoras possuem autonomia funcional, e atuam de modo principal nas concessões de serviços públicos, como por exemplo a ANATEL, em relação a telecomunicações, e sobre monopólios públicos, como petróleo e gás natural, no caso da ANP. Esses órgãos têm o poder regulamentar assuntos de sua competência, portanto trata-se do poder de regulamentação técnica, bem como autonomia (Antunes, 2003).

Como exemplo de Agência Reguladora na esfera ambiental cita-se a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, que criou a Agência Nacional do Petróleo, dispondo “sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo”, e instituindo “o Conselho Nacional do Petróleo”.

A finalidade da referida lei seria a promoção, a regulação, contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, como expresso no art. 8º. O art. 1º, estabeleceu-se os princípios e objetivos da Política Energética Nacional, tais como : o de “promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos”; “proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia”; “identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País”; “utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis”; “incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional”.

Esses princípios previstos pela Política Energética Nacional tornou o princípio da proteção ambiental, um dos mais fortes quanto a legislação energética nacional. Junto a isso regulamentou a exploração ambiental, por meio dos contratos de concessões para exploração de hidrocarbonetos, tendo em vista a obrigatoriedade de licença ambiental, ou do controle de abandono.

A esfera energética oriunda do meio ambiente configura-se elemento central da ANP, que visa a implementação, em sua esfera de atribuições, da política nacional de petróleo e gás natural, contida na política energética nacional, com destaque para a garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo o território nacional e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço e oferta de produtos.

Quanto aos modelos de contrato de concessão para atividades de E&P, tem-se a necessidade de observar cláusulas normativas que impõem que o “concessionário assumirá sempre, em caráter exclusivo, todos os custos e riscos relacionados com a execução das operações e suas consequências, cabendo-lhe, como única e exclusiva contrapartida, a propriedade do Petróleo e Gás Natural que venham a ser efetivamente produzidos e por ele recebidos no Ponto de Medição”.

A cláusula vigésima do contrato da ANP trata especificamente da proteção ambiental, impondo ao concessionário a obrigatoriedade de observar a legislação e a regulamentação ambiental. Na existência de lacunas é imposto a adoção de melhores práticas da indústria do petróleo para a conservação dos reservatórios e de outros recursos naturais, e para a proteção do ar, do solo, da água de superfície ou de subsuperfície.

No que tange à responsabilização do concessionário a cláusula 21.5, previu a responsabilidade objetiva. A qual consiste na responsabilidade integral do risco pelos danos e prejuízos causados ao meio ambiente e a terceiros, oriundos diretas ou indiretas de suas atividades. E até mesmo obriga o concessionário a reparar e indenizar a União e a ANP pelas ações, recursos, demanda, ou impugnações judiciais, juízo arbitral, auditoria, inspeção, investigação ou controvérsia de qualquer espécie.

As licenças ambientais devem ser obtidas pelo concessionário para realização de suas atividades, bem como, as autorizações, permissões e direitos, pelas autoridades competentes. Para obtenção da licença ambiental, o concessionário poderá requerer a assistência técnica da ANP, no entanto, a concessão da licença é atribuição do órgão ambiental competente

Os contratos de concessão estabelecem o seguro ambiental, como um instrumento importante para a proteção ambiental. Uma vez que a adoção do seguro garante tanto a indenização pelos danos e prejuízos ambientais causados pelas atividades petrolíferas, como o melhor gerenciamento dos riscos ambientais destas atividades, já que enquanto maior o risco, maior o custo do seguro.

CONCLUSÃO

O Estado adotou diversas formas de atuação ao longo da história, iniciando de modo autoritário com o Estado Absolutista, posteriormente passou a ser uma figura Liberal, possibilitando o surgimento dos direitos

de primeira dimensão, as liberdades individuais.

Após as reivindicações sociais que exigiam um estado que proporcionasse o mínimo aos seus cidadãos, configurou-se o Estado de Bem-estar Social, marcado pela intervenção estatal seja na economia, ou nas prestações positivas ao sujeito. Entretanto este modelo se tornou insustentável, ocasionando o Neoliberalismo.

O Neoliberalismo, seria uma junção do estado liberal e do bem-estar social, uma vez que o Estado poderia intervir na economia e nas questões sociais, mas de maneira mínima. E neste contexto consolidou-se o Estado Regulador, o qual inclui como mandamento constitucional a intervenção estatal em determinadas esferas, visando um equilíbrio instrucional e social.

Nesse contexto o presente trabalho visou analisar a atuação do Estado Regulador na perspectiva ambiental, por meio das Agências Reguladoras, como a Agência Nacional de Petróleo. Assim, foi possível compreender que a tutela ambiental prevista no artigo 225 da CF/88 em conjunto com o artigo 170 são estruturantes dessa agência, visto que há manutenção do meio ambiente e concomitantemente a exploração de recursos energéticos que são essenciais para a atividade economia brasileira.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ARAÚJO, Maria Souza. **Estado, “questão ambiental” e conflitos socio-ambientais**. São Cristóvão, SE: Editora UFS, 2020. 266p 21cm ISBN 978-85-7822-695-4.

ANTUNES, Paulo de Bessa (org.). **Proteção Ambiental nas Atividades de Exploração e Produção de Petróleo Aspectos Jurídicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

BARROSO, Luis Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. **Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**. n. 11, jan./mar. 2012.

BAUMER, Franklin Le Van. **O pensamento europeu moderno, séculos XVII e XVIII**. Rio de Janeiro: Edições 70, 1977.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**. Para uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra. 2011.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus. 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRUE, Stanley. **História do pensamento econômico**. 6d. São Paulo: Pioneira Thonsom Learning, 2005.

BHALLA, Surjit S. Freedom and economic growth: a virtuous cycle? In: HADENIUS, Axel (ed.). **Democracy's victory and crisis**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997. p. 195-241. (Nobel Symposium, n. 93). DOI:

DIAS, J.; SERVA, F. **A crise do Estado Social e a necessidade de se repensar a universidade**. Direito e Desenvolvimento, v. 10, 2019.

DURIGUETTO, Maria Lúcia; MONTAÑO, Carlos. **Estado, classe e movimento social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HARO, Guilherme Prado Bohac de; DIAS, Jefferson Aparecido; FERRER, Walkiria Martinez Heinrich. A influência da liberdade econômica nos índices de aferição da qualidade das democracias. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 227, p. 155-176, jul./set. 2020. Disponível em: Acesso em 20 de junho de 2021

HARPER, David A. **Foundations of entrepreneurship and economic development**. London: Routledge, 2003. (Foundations of the Market Economy Series, v. 22).

LEAL, Suely Maria. **A outra face da crise do Estado de Bem-Estar Social**: neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. Cadernos de Pesquisa, n. 13, Unicamp, 1990. 35p.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **A Formação Do Estado Regulador**. Disponível em: texto 6 - A formação do Estado Regulador.pdf. Acesso em

20 de junho de 2021

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2010.

MACRIDIS, Roy C. **Ideologias políticas contemporâneas**. Universidade de Brasília, 1982.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências reguladoras**. Barueri: Manole, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2010.

MONTESQUIEU, Charles. **Do espírito das leis**. Tradução: Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes. 2009.

ROCHA Stella D'Angelis Rodrigues; SILVA Emmanuel Jurupytan Silva Rocha; RODRIGUES, Sheilla Nadíria Rodrigues; MOTA Silvia Sibebe da Silva. **O Estado de**

Bem-Estar Social: origem, desenvolvimento e finalidade em um contexto de consolidação ;do ;modelo ;capitalista. ;Disponível: Acesso em 20 de julho de 2021.

SANTOS, Maria Paula Gomes. **O Estado e os problemas contemporâneos**. Brasília: CAPES, 2009.

SAINTE-BEUVE (Org.). Bossuet. In: **Les grands écrivains français**. Paris: Librairie Garnier Frères, 1928.

