

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

VERA LÚCIA STEINER

**A FUNÇÃO PROMOCIONAL DO PRINCÍPIO PROTETOR-RECEBEDOR E O
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO ESTADO DO AMAZONAS**

CAXIAS DO SUL

2013

VERA LÚCIA STEINER

**A FUNÇÃO PROMOCIONAL DO PRINCÍPIO PROTETOR-RECEBEDOR E O
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONOMICO DO ESTADO DO AMAZONAS**

Dissertação de mestrado apresentada ao
Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu –
Mestrado em Direito da Universidade de
Caxias do Sul.

Área de concentração: Direito Ambiental,
Políticas, Públicas e desenvolvimento
Socioeconômico.

Orientador: Prof. Pós-Doutor Adir Ubaldino
Rech

CAXIAS DO SUL

2013



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

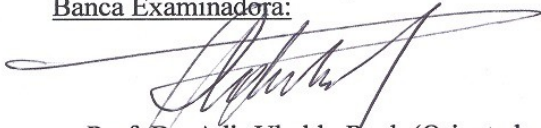
**"A FUNÇÃO PROMOCIONAL DO PRINCÍPIO PROTETOR-RECEBEDOR E O
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO ESTADO DO
AMAZONAS."**

Vera Lúcia Steiner

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Caxias do Sul, 14 de março de 2013.

Banca Examinadora:


Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul


Prof. Dr. Alvacir Alfredo Nicz
Pontifícia Universidade Católica do Paraná


Prof. Dr. Alindo Butzke
Universidade de Caxias do Sul


Prof. Dr. Alejandro Montiel Alvarez
Universidade de Caxias do Sul



CIDADE UNIVERSITÁRIA

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 - B. Petrópolis - CEP 95070-560 - Caxias do Sul - RS - Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 - CEP 95020-972 - Caxias do Sul - RS - Brasil

Telefone / Telefax (54) 3218 2100 - www.uces.br

Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul - CNPJ 88 648 761/0001-03 - CGCTE 029/0089530

Gráfica Nordeste Ltda. - 130033

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

S822f Steiner, Vera Lúcia
A função promocional do princípio protetor-recebedor e o desenvolvimento socioeconômico do Estado do Amazonas / Vera Lúcia Steiner. 2013.
707 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2013.
Orientação: Prof. Pós-Dr. Adir Ubaldo Rech

1. Direito ambiental 2. Política públicas - Amazonas. 3. Proteção ambiental - Legislação. 4. Recursos naturais - Conservação. 5. Qualidade ambiental - Controle. I. Título.

CDU 2.ed. 349.6

Índice para catálogo sistemático:

1. Direito ambiental	349.6
2. Políticas públicas – Amazonas	304.4(811.3)
3. Proteção ambiental – Legislação	502.14
4. Recursos naturais – Conservação	502.171
5. Qualidade ambiental – Controle	502.175

Catálogo na fonte elaborado pela bibliotecária
Kátia Stefani – CRB 10/1683

Dedico este trabalho a meus
filhos Bruna Steiner e
Guilherme Steiner por terem
me acompanhado nesta
jornada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus por ser a base de minhas conquistas;
ao meu protetor espiritual que sempre me acompanhou em todos os momentos;

aos meus filhos, pela paciência e compreensão, apoiando-me em todas as horas em que estivesse ausente dos mesmos;

ao Professor e colega Pós-Doutor Adir Ubaldo Rech, pela dedicação em suas orientações prestadas na elaboração desta dissertação, colaborando no desenvolvimento de minhas idéias;

ao Professor e colega Dr. Alindo Butzke, por acreditar que esta dissertação é de cunho relevante para futuros projetos em prol de um mundo melhor;

a Professora e colega Dra Maria de Fátima Wolkmann, por sempre me incentivar, acreditar e ter uma palavra amiga nas horas de dificuldade;

ao Professor, Pós-Doutor Leonel Severo Rocha, pelo seu auxílio no desenvolvimento, condução e execução do projeto desta dissertação;

a Secretária da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS - do Estado do Amazonas Sra.Nadia Cristina D'Avila Ferreira por ter sido tão amável em me possibilitar esta pesquisa na realização deste trabalho;

a Fundação Amazonas Sustentável, nas pessoas do Prof.Pós-Doutor Virgilio Mauricio Viana e da Sra. Valcléia Solidade, por terem me auxiliado na coleta de informações possibilitando a realização desta dissertação;

aos colegas do mestrado, professores e amigos que tive a honra de conhecê-los e enriqueceram minha pesquisa através de várias sugestões;

a Universidade de Caxias do Sul – UCS por ter possibilitado meu aprimoramento pessoal e profissional, acreditando na minha capacidade.

O desmatamento não é fruto de burrice, de ignorância ou estupidez. Trata-se de uma decisão racional movida principalmente por uma lógica econômica. Para alterar a lógica econômica do desmatamento a floresta precisa valer mais em pé do que derrubada.

Virgílio Maurício Viana

RESUMO

Na seara do Direito Ambiental se constata que a função meramente instrumental do Direito, não é mais capaz de tutelar com exclusividade o seu objeto de proteção, qual seja, o meio ambiente. O presente estudo apresenta uma proposta embasada em um modelo que não significa a negação ou rejeição da visão estrutural do Direito, mas a de que o Direito Ambiental passe a dirigir e a interferir nos diversos subsistemas sociais através de mecanismos jurídicos, ou seja, das sanções positivas ou também chamadas “premiadas”, com a adoção de práticas adequadas à proteção do meio ambiente, quer seja por altruísmo – garantir o direito das gerações futuras, ou ao menos com vistas ao prêmio, instituído no preceito secundário da norma, como por exemplo, um incentivo fiscal ou um ganho econômico, visando contribuir para o debate em torno da função promocional do princípio protetor-recebedor. Considerando que em nossos dias é incontestável a urgência de se promover a gestão do meio ambiente, voltada à sua preservação, com a colaboração das diversas áreas do conhecimento, neste trabalho, paralelamente e por estes motivos, a partir de questionamentos sobre a reprodução do modo de produção capitalista, com apropriação e uso dos recursos naturais, que tornam cada vez mais complexa a redução das desigualdades sociais das presentes gerações, será analisada a possibilidade de como crescer economicamente, sem destruir ou com a manutenção dos recursos naturais, renováveis e não renováveis, bem como qual o tipo de política pública adequada que deveria ser implementada para atingir tais objetivos. A partir destas indagações, se instaura a explanação sobre o alcance e os resultados da aplicação das sanções premiais consubstanciadas no princípio protetor-recebedor, concebido analogamente ao princípio poluidor-pagador, com a finalidade de encontrar caminhos que conduzam ao desenvolvimento socioeconômico no estado do Amazonas. Para tanto, no decorrer deste trabalho concebeu-se o desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz as necessidades das gerações presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades, o qual abrange o aspecto econômico, o social, o científico e o cultural das sociedades, garantindo mais saúde, conforto e conhecimento, sem exaurir os recursos naturais do planeta, sendo que com base neste princípio, a política pública do Bolsa Floresta implementado através de pagamento por serviços ambientais, irão desenvolver suas ações no Estado do Amazonas.

Palavras-chaves: Direito Promocional. Sanções Premiais. Políticas Públicas. Pagamento por Serviços Ambientais. Bolsa Floresta.

ABSTRACT

In the area of Environmental Law notes that the function is merely instrumental law, is no longer able to protect its exclusive object of protection, namely the environment. This study presents a proposal grounded in a model that does not mean the denial or rejection of the structural view of the law, but that law Environmental pass the driving and interfering with various social subsystems through legal mechanisms, ie, the positive sanctions or also called "premia" with the adoption of appropriate practices to protect the environment, either by altruism - to ensure the right of future generations, or at least with a view to the award, instituted in the secondary precept of the rule, eg, a fiscal or economic gain, to contribute to the debate on the promotional function of the principle protector receives. Whereas today is undeniable urgency of promoting environmental management, dedicated to its preservation, with the collaboration of the various areas of knowledge, in this paper, parallel and for these reasons, from questions about playback mode capitalist production, with ownership and use of natural resources, which become increasingly complex to reduce social inequalities of the present generations, we will analyze the possibility of how to grow economically without destroying or maintenance of natural resources, renewable and non-renewable and what kind of public policy that should be implemented properly to achieve these goals. From these questions, the explanation is established on the scope and results of applying the sanctions premiais embodied the principle protector receives, designed similarly to the polluter pays principle, in order to find paths that lead to socioeconomic development in the state of Amazonas. Therefore, throughout this work was conceived as a sustainable development that meets the needs of present generations without compromising the ability of future generations to meet their own needs, which covers the economics, social, scientific and cultural societies, ensuring better health, comfort and knowledge without depleting the planet's natural resources, and based on this principle, the public policy of the scholarship forest implemented through payment for environmental services, will develop their actions in the State of Amazonas.

Keywords: Promotional Law. Sanctions Premiais. Public Policy. Payment for Environmental Services. Scholarship forest.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização do Estado do Amazonas dentro do mapa do Brasil.....	127
Figura 2 – Teatro de Manaus.....	128
Figura 3 – Encontro do Rio Negro e Solimões.....	131
Figura 4 – Linha de montagem na Zona Franca de Manaus.....	133
Figura 5 – Árvore de Samaúma.....	134
Figura 6 – Gráfico da Redução do Desmatamento	145
Figura 7 – Rio Amazonas.....	145
Figura 8 – Garças brancas no Rio Amazonas.....	146
Figura 9 – Áreas protegidas do Estado do Amazonas.....	146
Figura 10 – Cronograma dos benefícios implementação do Programa Bolsa Floresta.....	151
Figura 11 – Mapa das UCs que receberam as ações iniciais do PBF.....	152
Figura 12 – Mapa das UCs que receberam a implantação do PBF.....	153
Figura 13 – Organograma de funcionamento do PBF.....	153
Figura 14 – Balanço PBF-2008.....	154
Figura 15 – Evolução do PBF.....	154
Figura 16 – Evolução do PBF.....	155
Figura 17 – Estratégia de captação dos investimentos do PBF.....	162
Figura 18 – Atuação nas comunidades do PBF.....	162
Figura 19 – Ciclo de implantação do PBF Associação.....	163
Figura 20 – Parceiro do PBF-BNDES.....	164
Figura 21 – Parceira do PBF.....	165
Figura 22 – Parceiros Institucionais da FAS.....	168
Figura 23 – Parceiros Institucionais da FAS.....	169

Figura 24 – Parceiros Institucionais da FAS.....	170
Figura 25 – Projeto Educacional do Bolsa Floresta.....	173
Figura 26 – Seringueiro no Amazonas.....	173
Figura 27 – Foto do Superintendente Geral da FAS.....	175
Figura 28 – Evolução do PBF 2008/2009/2010.....	177
Figura 29 – Famílias beneficiadas com o PBF.....	177
Figura 30 – Ambulância Lanchas.....	178
Figura 31 – RDS beneficiadas pelo PBF.....	179
Figura 32 – Quadro resumo dos investimentos do PBF-2010.....	180
Figura 33 – Quadro resumo dos investimentos do PBF-2010.....	180
Figura 34 – RDS com investimentos do PBF-2010.....	181
Figura 35 – RDS Mamirauá.....	182
Figura 36 – RDS Amaña.....	183
Figura 37 – Resex Catuá–Ipixuna.....	184
Figura 38 – RDS Rio Negro.....	185
Figura 39 – RDS Uatumã.....	186
Figura 40 – Florest Maués.....	187
Figura 41 – RDS Piagaçu-Purus.....	188
Figura 42 – RDS Cujubim.....	189
Figura 43 – RDS Uacarí.....	190
Figura 44 – Resex Rio Gregório.....	191
Figura 45 – RDS Juma.....	192
Figura 46 – RDS Amapá.....	193
Figura 47 – RDS Rio Madeira.....	194
Figura 48 – Beneficiários do PBF-2011 (Resumo).....	196
Figura 49 – Investimentos do PBF-2011.....	196

Figura 50 – Avaliação qualitativa do PBF-2011.....	197
Figura 51 – Avaliação qualitativa do PBF-2011.....	198
Figura 52 – Avaliação qualitativa do PBF-2011.....	198
Figura 53 – Mapeamento das UCs abrangidas pelo PBF-2011.....	199
Figura 54 – RDS Mamirauá.....	199
Figura 55 – RDS Amanã.....	200
Figura 56 – Resex Catuá-Ipixuna.....	200
Figura 57 – RDS Rio Negro.....	201
Figura 58 – RDS Uatumã.....	201
Figura 59 – Florest Maués.....	202
Figura 60 – RDS Piagaçu-Purus.....	202
Figura 61 – RDS Canumã.....	203
Figura 62 – RDS Cujubín.....	203
Figura 63 – Projeto Educacional do PBF-2011.....	204
Figura 64 – Monitoramento do desmatamento do Amazonas.....	206
Figura 65 – Indicadores do Bolsa Floresta 2011.....	207
Figura 66 – Convênios internacionais realizados pelo PBF-2011.....	208
Figura 67 – Abrangência do PBF-2011 (Resumo).....	209

ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEM	Avaliação Ecológica do Milênio
ART	Artigo
CECLIMA	Centro estadual de Mudanças Climáticas
CEUC	Cadastro Estadual de Unidades de Conservação
CF	Constituição Federal
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP	Conferência das Partes da convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança no Clima
CSA	Compensação por Serviços Ambientais
CSN	Conselho Nacional de Seringueiros
FAPEAM	Fundação de amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas
FAS	Fundação Amazonas Sustentável
FNBSAE	Fundo Nacional de Bens e Serviços Ambientais e Ecológicos
FONAFIFO	Fundo Nacional de Financiamento Florestal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazonia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPAAM	Instituto de Proteção Ambiental do estado do Amazonas
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
JUSCANZ	Japão, Estados Unidos, Canadá, Austrália, e Nova Zelândia

MA	Millennium Ecosystem Assessment
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Floresta
PFPSA	Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de lei
PNBASAE	Política Nacional de Bens e Serviços Ambientais e Ecossistemas
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PROAMBIENTE	Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
PSAH	Programa Mexicano de Pagamento por Serviços Hidrológicos
AS	Serviço Ambiental
SDS	Secretaria de Desenvolvimento Sustentável
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SISNIMA	Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente
SUDHEVEA	Superintendência de Desenvolvimento da Borracha
SUSEPE	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
UC	Unidade de Conservação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL PROTETOR-RECEBEDOR E A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA PROMOCIONAL DO DIREITO AMBIENTAL	21
2.1 AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E SUAS IMPLICAÇÕES NO DIREITO.....	21
2.2 A TEORIA DO DIREITO SOB A ÓTICA DE Kelsen E BOBBIO.....	28
2.3 A FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO: NOVO PARADIGMA DO DIREITO AMBIENTAL.....	34
2.3.1 O aspecto jurídico da Sanção Negativa e da Sanção Positiva.....	39
2.4 AS SANÇÕES PREMIAIS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	46
2.5 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO AMBIENTAL E A FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO.....	54
2.5.1 Princípio da Sustentabilidade	58
2.5.2 Princípio da Cooperação	62
2.5.3 Princípio da participação.....	63
2.5.4 Princípio da equidade intergeracional.....	65
2.5.5 Princípio protetor-recebedor.....	66
3 INSTRUMENTOS PARA ATINGIR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: POLÍTICAS PÚBLICAS E PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	70
3.1 A IMPORTÂNCIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DAS SANÇÕES PREMIAIS AMBIENTAIS PARA AS PRESENTES E AS FUTURAS GERAÇÕES	70
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: GÊNESE, INSTRUMENTOS, CICLOS E GESTÃO.....	79
3.2.1 Gênese	79
3.2.2 Instrumentos.....	83
3.2.3 Ciclos (fases).....	90
3.2.4 Gestão	92
3.3 A ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO PELA VIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS.....	96
3.4 A PRINCIPIOLOGIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS	103
3.5 OS SERVIÇOS AMBIENTAIS.....	106
3.6 O SISTEMA DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS	114

3.6.1 O pagamento por serviços ambientais: algumas experiências internacionais	115
3.6.2 O pagamento por serviços ambientais nos estados brasileiros.....	119
4 DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E O MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO AMAZONAS	127
4.1 O ESTADO DO AMAZONAS NO CENÁRIO BRASILEIRO	127
4.1.1 População	128
4.1.2 Relevô.....	129
4.1.3 Clima.....	130
4.1.4 Vegetação	130
4.1.5 Hidrografia	130
4.1.6 Economia	132
4.1.7 Unidades de Conservação Estadual.....	133
4.2 ANÁLISE JURÍDICA DO DECRETO Nº 26.581/2007 E DA LEI 3.135/2007 QUE INSTITUÍRAM A POLÍTICA ESTADUAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO AMAZONAS	135
4.3 A POLÍTICA PÚBLICA DO BOLSA FLORESTA E SUA INSTRUMENTALIZAÇÃO ATRAVÉS DO PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS	147
4.4 FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL (FAS): INSTRUMENTO LEGAL PARA VIABILIZAR A POLÍTICA PÚBLICA DO BOLSA FLORESTA NO ESTADO DO AMAZONAS	157
4.4.1 O desenvolvimento sustentável do estado do Amazonas sob o viés do Programa Bolsa Floresta.....	173
4.5 AS PERSPECTIVAS DE IMPLANTAÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL DE UMA POLÍTICA PÚBLICA SIMILIAR A ADOTADA NO ESTADO DO AMAZONAS	209
5 CONCLUSÃO	212
REFERÊNCIAS.....	216
ANEXO I – DECRETO N.26.581, DE 25 DE ABRIL DE 2007	231
ANEXO II – LEI N. 3.135, DE 05 DE JUNHO DE 2007	232
ANEXO III – DECRETO N.26.958, DE 04 DE SETEMBRO DE 2007.....	233
ANEXO IV – LEI N. 3.184, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2007	234
ANEXO V – ESTATUTO DA FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL – FAS .	235
ANEXO VI – RELATÓRIO DE GESTÃO DA FAS – ANO 2008.....	236

ANEXO VII – RELATÓRIO DE GESTÃO DA FAS – ANO 2009	237
ANEXO VIII – RELATÓRIO DE GESTÃO DA FAS – ANO 2010	238
ANEXO IX – RELATÓRIO DE GESTÃO DA FAS – ANO 2011	239
ANEXO X – RELATÓRIO DE PESQUISA DE OPINIÃO – PROGRAMA BOLSA FLORESTA.....	240

1 INTRODUÇÃO

A Revolução Industrial foi um marco no capitalismo, tendo em vista que acirrou as disputas pelas questões políticas e econômicas em todos os países, fazendo com que todos passassem a buscar o desenvolvimento a qualquer preço, sem analisar as consequências dos danos que seriam causados ao meio ambiente.

Em nossos dias incontestável a urgência de se promover a gestão do meio ambiente, voltada à sua preservação, com a colaboração das diversas áreas do conhecimento. Desse modo, a partir de questionamentos sobre a reprodução do modo de produção capitalista, com apropriação e uso dos recursos naturais, que tornam cada vez mais complexa e multifacetária, a redução das desigualdades sociais das presentes gerações, passou-se a discutir como crescer economicamente, sem destruir ou manter os recursos naturais, renováveis e não renováveis, bem como qual o tipo de política pública adequada que deveria ser implementada para atingir tais objetivos. E nesse cenário, se instaura a discussão sobre o alcance e a função promocional do princípio protetor-recebedor, concebido analogamente ao princípio poluidor-pagador, com a finalidade de encontrar caminhos que conduzam ao desenvolvimento sustentável, beneficiando financeiramente aqueles que prestam serviços ambientais com vistas a preservação ambiental.

O principal desafio advindo desse princípio é a possibilidade de sua inserção no âmbito da teoria do direito e sua aplicação, na esfera do direito positivo, frente a concepção moderna de Estado decorrente da passagem do Estado Liberal, cuja função preponderante era garantir os direitos de liberdade, através de obrigações eminentemente negativas e vedações, ao Estado Social, que pressupõe prestações positivas do Estado, maneira pela qual se proporciona igualdade entre os cidadãos, sendo de sua obrigação não apenas proporcionar as condições de vida a estes, mas também se preocupar em melhorá-las, ou seja: o Estado do Bem-Estar (*Welfare State*) estabelece direitos.

Para isso, considerou-se a lógica do próprio direito à vida, na dinâmica da proteção da sobrevivência humana, direito humano fundamental de igual modo às gerações futuras, em uma economia globalizada e, questionou-se como se poderia crescer de forma planejada e sustentável, para se alcançar o desenvolvimento socioeconômico com qualidade ambiental.

Com este propósito, o Estado do Amazonas se apresenta como pioneiro ao promulgar uma lei com os ditames para esta finalidade. Assim, no ano de 2007, através do Decreto nº 26.581, foi criada a Política Estadual de Mudanças Climáticas, e posteriormente, a promulgação da Lei nº 3.135, estabeleceu-se a “Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas”.

Esta Lei criou diversas regras, ações e investimentos que objetivam minimizar os efeitos das mudanças climáticas, reduzindo seus impactos sobre o Estado do Amazonas, objetivando a estabilização da concentração dos gases do efeito estufa na atmosfera, com a diminuição do desmatamento e das queimadas, tendo por objetivo propiciar o desenvolvimento socioeconômico do Estado, incluindo benefícios de ordem social e econômica às populações tradicionais e indígenas, proporcionando-lhes melhorias no padrão e qualidade de vida.

Atualmente, algumas populações e sociedades prestam serviços ambientais gratuitos, ao preservarem áreas indígenas, unidades de conservação e proteção a mananciais. Da mesma forma, esses serviços, prestados pelos ecossistemas não são remunerados ou valorizados, apesar de conterem um valor econômico. Porém, nada mais justo que essa prestação de serviços seja remunerada e incentivada aos que a realizam.

Considerando que esta prestação de serviços ambientais garante às comunidades locais a proteção contra os desequilíbrios climáticos e o acesso aos bens derivados da natureza, bem como a própria subsistência, o princípio protetor-recebedor está sendo aplicado no Estado do Amazonas, com reflexos diretos em escala internacional, na proteção da Amazônia e de sua biodiversidade, com o objetivo de evitar grandes prejuízos locais e globais, caso esse patrimônio deixasse de existir ou fosse degradado ou caso ainda tais desequilíbrios venham a se agravar.

Ademais, no Direito Ambiental se constata que a função meramente instrumental do direito, não é capaz de tutelar o seu objeto de proteção, qual seja, o meio ambiente. Então, o presente estudo apresenta uma proposta embasada em um modelo que não significa a negação ou rejeição da visão estrutural do direito, mas a de que o direito (ambiental) passe a dirigir e interferir nos diversos subsistemas sociais através de mecanismos jurídicos - sanções positivas ou também chamadas de premiações - que acabam por induzir a adoção de práticas adequadas à proteção do

meio ambiente, quer seja por altruísmo – garantir o direito das gerações futuras, ou ao menos com vistas ao prêmio, instituído no preceito secundário da norma, como por exemplo, um incentivo fiscal ou um ganho econômico.

Inicialmente, no primeiro capítulo, se discorrerá sobre o princípio constitucional protetor-recebedor e a construção de um sistema promocional para o Direito Ambiental. A partir da análise das transformações que o Estado passou e as suas conseqüências para o Direito, sob o enfoque da sua estrutura segundo Hans Kelsen e, da sua função, segundo Norberto Bobbio, através da qual, as sanções premiais juntamente com os princípios constitucionais da cooperação, da participação comunitária e da sustentabilidade propiciam a criação de políticas públicas ambientais adequadas para à resolução de problemas relacionados a preservação do meio ambiente.

Para tanto, se defende a adoção das sanções premiais atreladas às políticas públicas, com a utilização dos serviços ambientais, a fim de promover uma conduta adequado do indivíduos, ou seja, para que estes realizem ações ambientais desejáveis.

No segundo capítulo, serão analisadas as políticas públicas (gênese, instrumentos, ciclos e gestão), ou seja, instrumentos inovadores voltados à promoção do desenvolvimento sustentável, as quais podem ser instrumentalizadas através de pagamento por serviços ambientais, na legislação brasileira. Se mencionará algumas experiências nacionais e internacionais, as quais aplicam o princípio protetor-recebedor e conjugam a preservação e conservação do meio ambiente, auferindo vantagens econômicas e melhor qualidade de vida às populações tradicionais e ribeirinhas com vistas a atingir o desenvolvimento socioeconômico do Estado. Assim, parafraseando o Prof.Dr. Virgílio Maurício Viana (engenheiro florestal, professor da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiróz” da USP e Superintendente da Fundação Amazonas Sustentável), que diz: “fazendo a floresta valer mais em pé do que derrubada”.

No terceiro e último capítulo, serão abordados: a política estadual sobre mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas, o qual instituiu a política pública chamada “Bolsa Floresta”, através da Lei n. 3.507/2007, e criou a Fundação Amazonas Sustentável, demonstrando sua atuação e quais os resultados obtidos até o momento, no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável desse estado; os resultados alcançados em

relação à inclusão social, a diminuição da pobreza e a redução das queimadas em prol do meio ambiente. Sendo que para o desenvolvimento da presente pesquisa foi utilizado o método indutivo, a partir de conceitos diversos, encontrados em teorias, leis, dissertações, teses, artigos em sites da internet, capítulos de livros, etc., com o propósito de encontrar a eficácia à proposta elaborada pelo Estado do Amazonas visando o seu desenvolvimento sócioeconômico.

2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL PROTETOR-RECEBEDOR E A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA PROMOCIONAL DO DIREITO AMBIENTAL

2.1 AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E SUAS IMPLICAÇÕES NO DIREITO

A questão a seguir enfrentada exige primeiramente que se aborde sucintamente à origem do Estado, suas transformações no decorrer da história, para posteriormente analisar, suas transformações e implicações no Direito, especialmente na Teoria Geral do Direito, a partir da análise da teoria da estrutura e da teoria funcionalista e, na seqüência, avaliar a possibilidade da construção de um sistema promocional para o Direito Ambiental, com vistas à proteção do meio ambiente, alicerçado no princípio protetor-recebedor e nos demais princípios constitucionais que lhe auferem e ratificam eficácia e legitimidade.

Inicialmente, destaca-se que o Estado Moderno, nos dias atuais pode ser concebido como uma sociedade política, em constante transformação, que atua para a realização de um bem-comum, e em razão deste fim é dotado de poderes. Sendo que para exercer legitimamente estes poderes, o Estado deve sempre atuar submetido ao Direito que também se apresenta em constante evolução: a) seja ao Direito que ele mesmo cria (Direito Positivo interno), b) seja ao Direito do qual co-participou do processo de criação (Tratados Internacionais), c) seja ao Direito que lhe é pré-existente (conjunto de direitos e liberdades fundamentais que são inerentes à própria condição humana).

Importa registrar que a era que antecede à formação do Estado moderno, teve como principais paradigmas, as Cidades-Estado da Grécia Antiga, sob a influência das Teorias de Platão (República) e Aristóteles (Política) e o Estado Medieval, cujas principais teorias foram a de Santo Tomás de Aquino e Santo Agostinho.

Três são as principais teorias que buscam explicar o surgimento do Estado: 1ª) a de que ele sempre existiu, assim como a sociedade, sendo esta impensável sem a existência daquele; 2ª) a de que o Estado é fruto da Sociedade (teoria adotada pela maioria dos autores); e 3ª) a de que o Estado é dotado de certas características que despontam entre o Feudalismo e o Absolutismo, daí emerge o

fundamento para a denominação Estado Moderno, que segundo Scaff¹, a partir do balizamento doutrinário da segunda corrente é que se determina o surgimento do Estado.

A noção de que o Estado é uma evolução da sociedade e que se constitui numa estrutura desenvolvida para ordenar o convívio humano é a corrente majoritária.

O Estado Moderno² tem sua primeira versão sob a forma das Monarquias Absolutas, o denominado Estado Absolutista; nesta forma de Estado, o Rei, como centro desta nova organização política, detinha um poder absoluto, sem limites, concebido como a vontade de Deus, sendo que este poder era visto como derivado da vontade de Deus, por isso seus súditos lhe deviam uma absoluta obediência, tal como seria devida à vontade divina. E, devido a esta concentração de poder o território passou a adquirir limites precisos e em todas as suas parcelas o governo central fazia chegar a sua lei³.

O poder, neste tipo de Estado é enaltecido por sua própria razão de ser, como algo a serviço do Estado e de sua soberania e não como instrumento de justiça. O Estado Absolutista garantia a segurança por meio da negação das próprias liberdades individuais.

Importante destacar que o Estado Absolutista ou Antigo Regime, indubitavelmente contribuiu para a formação e concepção do Estado Moderno, com sua idéia de soberania, centralidade e concentração de poder nas mãos no monarca, tendo se revelado mais do que um obstáculo às liberdades fundamentais do homem.

Assim, em virtude da violência predominante no final do século XVI, foi deflagrada a Revolução Francesa, movimento político-social, armado contra o Antigo Regime e a sua inerente concentração absoluta de poder na figura do monarca, pleiteava pela formação de um Estado composto de indivíduos livres e iguais perante a lei e pela abolição dos privilégios de determinadas classes sociais.

¹ SCAFF, Fernando Facury. *Responsabilidade Civil do Estado Intervencionista*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 25-26.

² Estado Moderno surgiu do processo de reorganização da Europa que seguiu ao desfazimento do regime feudal, sendo o advento da soberania dos Estados o princípio que inaugurou o Estado Moderno. (BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.21).

³ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, Preliminares: O Estado e os Sistemas Constitucionais. 9ª Ed.Coimbra: Almedina Editora. 2012 p. 59.

Com este propósito, é a partir da previsão legal que o poder do Estado se torna limitado pelo Direito, a fim de conter o arbítrio estatal, através de regras legais votadas pelo Parlamento, que culminou com o surgimento do denominado Estado Liberal de Direito, no qual o arbítrio estatal foi vetado e todos os atos estatais passaram a ser precedidos por uma regulação legislativa.

Desse modo, os contornos político-sociais do Estado Liberal europeu revelaram uma nítida separação entre o Estado e a Sociedade, sendo o primeiro, destinatário único dos direitos fundamentais, não devendo intervir, mas atuando como Estado Mínimo, nas relações entre particulares. Estes acontecimentos originaram uma cultura jurídica pautada numa perspectiva marcadamente individualista dos direitos fundamentais, o que desencadeou um ambiente marcado por uma profunda desigualdade social.

Nesta perspectiva individualizada dos direitos fundamentais ainda somava-se outro fator de exclusão social – a restrição de direitos políticos, pela qual a classe trabalhadora e demais minorias eram excluídas das decisões políticas, por serem frutos do consentimento da burguesia.

Percebesse que o Estado de Direito era liberal, contudo, sem ser na mesma extensão Democrático, tendo em vista que todas estas condições de desigualdade social e política, provocaram uma profunda crise no final do século XIX, o que desencadeou um ambiente adequado para serem agregados aos direitos fundamentais de liberdade, os direitos de caráter social e econômico.

A partir do fim do Estado Liberal, iniciou-se uma nova forma de intervenção estatal preocupada com o bem-estar comum o que desencadeou uma incessante busca por formas de intervenção ativa dos cidadãos e por consequência se abandonou a concepção clássica dos métodos de intimidação.

O não reconhecimento de direitos aos trabalhadores, o emprego indiscriminado de crianças e mulheres, os baixos salários, a exploração das horas trabalhadas em níveis exorbitantes e a impossibilidade de mudança deste quadro devido a inexistência de representantes dos trabalhadores no Parlamento deflagraram um movimento histórico que culminaria na formação do chamado Estado Social de Direito.

Neste cenário os trabalhadores passaram a se associar e a exigir do Estado um papel de intervenção nas relações entre particulares, em especial entre o empregador e empregado, com o propósito de assegurar condições mínimas de

vida em favor destes últimos; sendo que o Estado passou então a intervir inclusive nas relações contratuais.

Desse modo, este movimento, embora não tenha significado uma ruptura do Estado Liberal, resultou na reconfiguração dos direitos fundamentais que marcaram o caráter liberal deste modelo de Estado para o Estado Social, ou seja, de proteção exclusiva do indivíduo à proteção dos direitos coletivos de matiz social. Assim, do mesmo modo que a formação do Estado Liberal representou uma acomodação violenta dos interesses conflitantes entre monarquia e burguesia que resultou em um Estado de abstenção, o surgimento do Estado Social representou a acomodação dos conflitos da época, entre os trabalhadores e a burguesia empregadora, exigindo do Estado uma postura mais intervencionista em favor das novas demandas dos cidadãos. Portanto, sem chegar anular as liberdades fundamentais da burguesia, o Estado social⁴ empenhou-se em harmonizá-las com a proteção dos trabalhadores e das minorias de modo que os direitos fundamentais deixaram de ser destinados apenas à contenção do arbítrio estatal, passando a particulares e, em especial, entre o poder do empregador sobre os trabalhadores menos favorecidos.

No Estado Social tem-se uma intervenção diretamente no campo social e econômico, seja por meio de práticas positivas do Executivo, quer seja pela promulgação das leis que primavam pelos valores da solidariedade, da justiça social e da redução das desigualdades reais, corrigindo-se os excessos econômicos do liberalismo burguês e integrando os menos favorecidos na sociedade (Estado Providência) por meio de prestações públicas positivas nas áreas da saúde, educação, cultura, trabalho, etc. Sendo todas positivadas nos textos da Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar em 1919. Entretanto, a previsão desses direitos nessas constituições ainda não garantia a sua plena efetividade devido ao caráter meramente programático das normas constitucionais, em razão da

⁴ Os capitalistas/tecnocratas pretendiam implantar o Estado do Bem-Estar, proposta “socializante” porque ele estaria no meio-termo entre o capitalismo liberal e o socialismo cerceador vigente, ao guardar desses modelos apenas traços positivos, desfazendo-se dos traços deletérios. Conservaria dessa forma a igualdade, a preocupação com a distribuição da justiça social, despojando-se do cerceamento à liberdade do socialismo existente, bem como manteria a liberdade do capitalismo, sem reter o seu caráter de exploração intensa da etapa liberal. Nessa etapa do capital, de aceno aos direitos sociais, a concepção de cidadania está intrinsecamente vinculada à tecnologia organizatória (planejamentos e políticas sociais do Estado).

ausência de eficácia normativa e imediata, visto que, estes direitos fundamentais sociais ainda dependiam da atuação do legislador para realizá-los.

Sem representar alternativa para o Estado Liberal, ou ao Estado Social, o Estado Constitucional de Direito, que se espalhou na Europa após a II Guerra Mundial, ou seja, na Itália em 1947; na Alemanha em 1949; em Portugal em 1976; na Espanha em 1978 e no Leste Europeu depois da queda do Muro de Berlim; e na América Latina depois da queda de diversos regimes ditatoriais, representa o estágio evolutivo do Estado de Direito que é marcado pela presença de constituições democráticas, rígidas, que reconhecem como normas imediatas aplicáveis tanto os direitos fundamentais de índole liberal, como àqueles direitos de índole social e que se colocam no centro do ordenamento jurídico estatal, representando assim o fundamento jurídico e axiológico de todo o sistema normativo nacional.

Por estas razões, evidente que a consagração do modelo de Estado de Direito é resultado de um processo de transformação dos ordenamentos jurídicos e por consequência do próprio Direito, os quais se tornaram totalmente transformados em normas constitucionais, e valorizados pela existência da Constituição, devido a plena incorporação desses valores nas Constituições modernas, dotadas de supremacia normativa⁵, o que acarretou uma reaproximação com a ética (virada kantiana, pós-positivismo), com a superação do positivismo formalista e a normatividade de princípios explícitos e implícitos, os quais expressam os valores prestigiados por toda a comunidade: as liberdades fundamentais, a igualdade, a dignidade humana e o respeito mínimo existencial, os direitos sociais e principalmente o direito ao meio ambiente das presentes e futuras gerações.

Neste sentido, Souza Neto⁶, assevera que atualmente o conteúdo do Estado de Direito não se reduz ao correspondente à matriz liberal, pois, incorporou novos

⁵ GUASTINI, Riccardo. 'La costituzionalizzazione dell'ordinamento italiano', in *Ragion Pratica*, nº11, Ano VI. Genova: Compagnia dei Librari, 1998, p. 185: o autor italiano, embora tenha considerado o conceito mais sugestivo que preciso, denominou este fenômeno de – constitucionalização do ordenamento jurídico e apontou sete condições para que se considere um ordenamento jurídico completamente impregnado: a) uma constituição rígida, b) a garantia jurisdicional da constituição (jurisdição constitucional), c) a força vinculante das normas constitucionais, d) a garantia sobre a interpretação da constituição, e) a aplicação direta das normas constitucionais, f) a interpretação conforme a constituição das leis e g) a influência da constituição sobre as relações políticas. Apesar de o Mestre italiano se referir ao ordenamento italiano, suas lições são inteiramente aplicáveis a outros ordenamentos jurídicos que possuem em seu centro uma constituição materializada como a italiana e a brasileira. (p. 186-192).

⁶ SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 39.

conteúdos materiais inseridos na história constitucional pelas sucessivas gerações de direitos fundamentais supra referidos, que abarcam paralelamente os conteúdos social e ambiental, sem que isto signifique abandono ao conteúdo político-liberal.

Ainda este último autor⁷ adverte que no Estado Constitucional de Direito, os direitos fundamentais não são absolutos, porque só admitem restrições desde que adequadas⁸, isto é, necessárias, desde que justificadas, forte aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade⁹, compatíveis com a própria Constituição, e que não atinjam o núcleo essencial destes direitos.

Contudo, não se deve olvidar que no Estado Democrático de Direito, no tocante aos direitos fundamentais, todo o poder deve ser exercido com moderação, sendo absolutamente proibido o arbítrio, pois este é o núcleo essencial do Estado Democrático de Direito em tempos de supremacia do texto Constitucional, ou seja, a limitação e controle do Poder do Estado, tendo como objetivo principal, a afirmação e a realização dos direitos fundamentais. Entretanto, não é suficiente a previsão abstrata dos direitos fundamentais e a idéia destes como direitos inalienáveis, apesar de admitida moderada e justificada restrição, deve o Estado exercer concretamente seu fundamental papel, ou seja, o de assegurar plenamente a sua efetiva concretização.

Destaca-se que a democracia, como governo de homens livres e de oportunidade iguais, só se torna efetiva na presença da jurisdição constitucional, tendo em vista que esta proporciona, como bem expôs Barroso¹⁰: a) a ampliação da atuação do Poder Judiciário e equilíbrio com os outros Poderes; b) a superação do déficit da legitimidade dos órgãos políticos eletivos; c) imprescindibilidade na tutela e efetivação dos direitos fundamentais; o exercício do procedimento democrático por meio da desobstrução dos canais de comunicação, por meio das possibilidades de alternância no poder e a participação adequada das minorias no processo decisório. Do exposto conclui-se que a concepção moderna de Estado se dá a partir da passagem do Estado Liberal, cuja função principal era garantir o direito de liberdade através de prestações eminentemente negativas e que incorporava vedações – forte

⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 29-30.

⁸ STF – Pleno, MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12/05/00.

⁹ STF – Pleno, AI 461.172, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 30/09/05; RE 140.889, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 15/12/00.

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. *O controle da Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 55-56.

na idéia de liberdade da Revolução Francesa, ao Estado Social, que pressupõe obrigações – prestações positivas do Estado, de modo a proporcionar a igualdade – segunda proposição da Revolução Francesa, entre os cidadãos, sendo sua obrigação entre outras, não piorar as condições de vida dos cidadãos - Estado-igualdade.

A esse respeito Bobbio¹¹ assim se manifesta:

[...] inversão, característica da formação do Estado moderno, ocorrida na relação entre Estado e cidadãos: passou-se da prioridade dos deveres dos súditos à prioridade dos direitos do cidadão, emergindo um modo diferente de encarar a relação política, não mais predominante do ângulo soberano, e sim do cidadão, em correspondência com a afirmação da teoria individualista da sociedade em contraposição à concepção organicista tradicional.

Ainda importa registrar que após todas as transformações pelas quais passou o Estado, hoje a concepção de Estado Nacional e de soberania nacional, carece de revisão devido a globalização das suas dimensões: econômica, política, social, ambiental e cultural. Pois, ligado ao neoliberalismo, este fenômeno, tem como uma das principais características a distribuição dos processos de produção pelo mundo em caráter de independência das condições nacionais, na qual a escolha de empresas transnacionais é influenciada pelo maior ou menor caráter interventivo de cada Estado. O que implica no rompimento das fronteiras dos Estados no âmbito destes, isto é, no mercado internacional de trabalho e na produção, o que resulta numa redução do próprio poder e influência dos Estados, impondo-lhes o minimalismo estatal e a política da liberdade dos mercados.

Sob este aspecto, o papel do Estado é como se estivéssemos numa volta ao passado pós Estado Absolutista, era de Estado Mínimo, de funções reduzidas, que deveria se limitar a garantir e proteger o livre mercado, sendo então reduzidas as suas tarefas de proteção aos direitos sociais, e esta situação como advertiu Lima¹², se agravou após a queda do muro de Berlim o que representa o declínio do Estado Nação, decorrente da transnacionalização da economia implementada pelo fenômeno da globalização econômica.

¹¹ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 3.

¹² LIMA, Abili Lázaro Castro de. *Globalização Econômica e Crise dos Estados Nacionais*. in *Repensando a Teoria do Estado*, org. Ricardo Marcelo Fonseca. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 152.

Para este autor, o Estado Nacional, tanto no que diz respeito a prevalência dos direitos humanos no plano internacional quanto a globalização econômica, representam, igualmente, fatores de revisão da própria idéia de Estado soberano.

Entretanto, diante da elevada complexidade nas relações sociais do Estado com os indivíduos e deste com o meio ambiente, passa-se a exigir do direito positivo a ampliação e modificação do seu conteúdo normativo por intermédio das sanções. Por isso, foram introduzidos no ordenamento jurídico dispositivos legais estimulantes para que a sociedade atendesse aos comandos legais, do Estado, como ordenação objetiva e unitária da sanção, considerando que para esse fim ele detém o monopólio da coação no que se refere à distribuição da justiça.

Tem-se que após todas as transformações ocorridas, na atualidade, o Estado assumiu novas funções perante a sociedade, quais sejam, assistencial, regulador, e empresarial, as quais inviabilizaram as sanções puramente punitivas, fazendo emergir a necessidade da criação de sanções positivas ou sanções premiais, tema que será analisado ainda no decorrer deste capítulo.

2.2 A TEORIA DO DIREITO SOB A ÓTICA DE KELSEN E BOBBIO

A mudança do Estado garantista para o Estado dirigista pode ser vista como o principal fator na alteração do significado da Teoria do Direito, visto que em sua origem o “Direito” se ocupava exclusivamente de seus elementos estruturais e, o concebia como um instrumento de controle social de acordo com Kelsen¹³, pois segundo a teoria estruturalista, uma teoria científica do direito não deveria se ocupar da função do Direito, por ser esta de competência de outras ciências como exemplo, da Sociologia ou da Filosofia.

Nesse aspecto pode-se dizer que, enquanto prevaleceu a estrutura do Estado não-intervencionista, isto é, um Estado tipicamente negativo, cuja ordem jurídica se alicerçava nas restrições e proibições para amparar a liberdade dos indivíduos; a função do Direito estava limitada à preservação ou à conservação das situações constituídas, em relação aos interesses individuais, considerando que a missão do Estado Liberal consistia em manter a ordem e possibilitar a convivência dentro da mais ampla liberdade.

¹³ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p.4.

Ocorre que os movimentos técnico-científicos e as mutações econômico-sociais alteraram a imagem do Estado, tornando-o cada vez mais partícipe da vida comunitária.

O Estado na condição de novo sujeito de direito, passou não apenas a ocupar a posição que antes era ocupada pelo indivíduo na relação jurídica e nas relações de direito subjetivo, isto é, uma posição individualista, mas também constituiu-se em um novo sujeito de direito, adaptado simetricamente a todas essas antigas categorias da teoria jurídica.

Essa adaptação se deu quase que de forma natural e gradativa, sem grandes rupturas na teoria jurídica, de modo que os conceitos e a metodologia do direito privado e do direito público passaram a conviver lado a lado, quase se confundindo uns com os outros. E, isso só foi possível, porque as categorias centrais da teoria do direito privado, bem como a noção de relação jurídica de direito subjetivo, de sujeito de direitos, bens e interesses, puderam se aplicar perfeitamente nas relações em que se passou a contar com a presença do Estado.

Neste cenário a transformação, mais importante ocorrida no Direito, se deu com o desenvolvimento do direito público, que obrigou fossem adaptados inúmeros conceitos operativos da teoria do direito privado à solução dos problemas típicos das relações públicas, o que resultou em grandes mudanças na sua teoria.

A relevante problemática oriunda dessas relações decorre, portanto, das novas transformações do Direito ocorridas no final do século passado e começo do século XXI, pela emergência dos chamados direitos transindividuais, dos sujeitos coletivos, das demandas coletivas, dos conflitos de massa e da prevalência dos direitos fundamentais, entre eles o direito ao meio ambiente das presentes e das futuras gerações.

Com essa evolução, o sujeito de direitos passa da condição de possuidor de direitos isoladamente para “sujeito de direito membro de um grupo social”, chegando a condição de sujeito transindividual e indeterminável, presente nos direitos de terceira geração. Nesse sentido, Bobbio¹⁴ lembra que os direitos do homem são históricos, pois surgem das novas exigências sociais:

[...] os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por

¹⁴ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 5.

lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Não restam dúvidas que, essas transformações exigiram novos esforços teóricos e novas adaptações e alterações na teoria do direito, em um nível mais profundo, haja vista, que essas novas realidades jurídicas não se adaptam facilmente às categorias tradicionais da teoria jurídica, como por exemplo: as categorias da relação jurídica do sujeito de direitos e a do direito subjetivo.

Desta forma, o impacto produzido pela emergência dos direitos fundamentais, provocou mudanças nos paradigmas teóricos da ciência jurídica, visto que é a partir da idéia de que a efetividade “extensiva” e “intensiva” (eficácia social) dos direitos humanos fundamentais, desenvolveu novos paradigmas teóricos em substituição ao “quadro pragmático” do positivismo. Além disso, a perceptível carga política da realidade contemporânea impõe uma revisão necessária das posturas juridicistas – positivistas¹⁵, isto é, posturas estritamente legalistas, o que obriga seja feita uma revisão dos paradigmas da ciência jurídica, tanto o científico, quanto o filosófico e o político.

Destaca-se que dentre as várias teorias do Direito que buscam explicar a sua natureza e o seu fundamento legítimo apto a justificar suas finalidades, estão as correntes doutrinárias definidas por apenas dois ramos paradigmáticos do pensamento jurídico ocidental: o jusnaturalismo e o juspositivismo. Sendo que as muitas variantes teóricas do Direito possuem seus paradigmas (científico, filosófico e político) definidos pela teoria natural e pela teoria do direito positivo.

Para a Teoria Pura do Direito de Kelsen¹⁶, concebida como uma teoria do direito positivo em geral, esta procura delimitar o objeto de conhecimento do Direito ao conferir-lhe *status* científico, apartando-o de todos os elementos e ciências considerados como sendo estranhos à ciência jurídica, tais como os axiomas, a

¹⁵ Registra-se, que as escolas, “correntes, ideologias ou teorias positivistas”, desde a Escola Exegese (Napoleônica), passando pelos normativismos de Kelsen e Hart, pelos culturalismos jurídicos (teoria tridimensional e teoria egológica), seguindo-se o pós-positivismo e o neopositivismo com a teoria da argumentação iniciada por Perelman, Viehweg e Dworkin, continuada por Neil Mac Cormich, Robert Alexy, Manuel Atienza e outros, compõe o que se pode chamar de “bloco positivista”, tendo em vista que as teorias defendidas por esses diferentes autores e correntes têm cada uma as suas próprias nuances, que as diferenciam umas das outras, porém todas elas possuem um núcleo de postulados comuns, ou de premissas semelhantes, o que as torna partes de um mesmo bloco.

¹⁶ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 1-22.

ciência política, a ética, a sociologia, etc., desse modo este jurista considera o ordenamento jurídico como um sistema de normas.

Kelsen¹⁷ entende o comportamento e a conduta de um ser humano perante outro, como sendo fenômeno empírico e perceptível pelos sentidos que manifestam um significado. Defende a coação como elemento essencial e indissociável do Direito, assim como a norma fundamental, mas reconhece que o conceito de sanção jurídica abrange as dimensões de prêmio e castigo. Em relação a norma hipotética fundamental, menciona suas funções como fonte comum de validade das normas que compõem o ordenamento jurídico; chave de sua unidade e coerência; condição gnosiológica de conhecimento do Direito e, finalmente, fonte de produção das normas jurídicas.

Na distinção entre ambas utilizou como critério a atividade desenvolvida pelo cientista jurídico e a atividade de aplicação do direito; a norma editada pela autoridade, ou seja, leis gerais ou individuais, ato de vontade, os quais têm caráter prescritivo, enquanto a proposição jurídica emanada pela doutrina (interpretação da lei), o ato de conhecimento, tem natureza descritiva. Em ambos os casos, os enunciados anunciam algo que “*deve ser*”, contudo, a norma jurídica prescreve a sanção que deve ser aplicada a quem pratique atos ilícitos e a proposição jurídica, juízo hipotético, por sua vez, prescreve que dada conduta prescrita na lei, deve ser aplicada a sanção também descrita na lei. O papel da norma jurídica restringe-se em definir as condições para o exercício da sanção estatal, ficando o Direito reduzido à norma sancionadora. Por sua vez, a norma secundária, onde se situa o dever jurídico e a faculdade correlativa, importa tão somente, em servir de pressuposto da norma primária, autêntica norma jurídica.

Portanto, a dupla função do ordenamento jurídico (repressiva e preventiva), é, pois, assegurada pelo direito objetivo, que segundo Chiovenda¹⁸ pode assim ser

¹⁷ Kelsen, Hans. *Teoria Pura do Direito*, 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 1-28. Nas primeiras edições de Teoria Pura do Direito (1934), Kelsen usou indistintamente os dois conceitos, sendo formulada, inicialmente no General theory of Law and State, 1945. Somente em 1960 foram eliminadas todas as imprecisões terminológicas com a Edição de uma nova edição da Teoria Pura do Direito.

¹⁸ CHIOVENDA, Giuseppe. *Istituzioni di Diritto Processuale Civile*. Napoli: Eugenio Jovene, 1960, v. I, nº 1, §1, p. 1. Também para Ihering, em sua clássica concepção: “El derecho representa la forma de la ‘garantía de las condiciones de vida de la sociedad’, asegurada por su poder coactivo”. El fin en el derecho. Buenos Aires: Heliasta, 1978, v. 1, nº 180, p. 213. E, segundo o mesmo autor, significa “un organismo objetivo de la libertad humana”. El espíritu del derecho romano. Trad. De Enrique Príncipe Y Satorres. Granada: Comares, 1998, t. I, § 3º, p. 21. Contudo, imprescindível destacar-se dois elementos indispensáveis ao conceito de direito, quais sejam: “a norma y la

definida: *“la manifestazione della volontà collettiva generale diretta e regolare l’attività dei cittadini e degli organi pubblici”*.

Esta é a razão pela qual o direito objetivo serve de base para a exigência do comportamento social nas relações entre particulares e destes com o Estado, ou ainda na prevenção dos conflitos, considerando que somente estes podem ser reprimidos quando as regras contidas no ordenamento jurídico não forem observadas.

Bobbio¹⁹, por sua vez, simplifica o conceito de “direito” ao dizer que norma jurídica é aquela cuja execução é garantida por sanção externa e institucionalizada, e que para que haja Direito, é necessário existir um sistema normativo composto por três tipos básicos de norma: as que permitem determinada conduta, as que proíbem e as que obrigam determinada conduta. Defende a idéia de que se deve abandonar a imagem tradicional do direito como ordenamento protetor repressivo, na medida em que surge uma nova forma de ordenamento jurídico implementada pela função promocional.

Ainda de acordo com Bobbio²⁰, é preciso adequar a Teoria Geral do Direito às transformações da sociedade contemporânea e ao crescimento do Estado Social, a fim de descrever com exatidão a passagem do Estado “garantista” para o Estado “dirigista” e, por consequência, a transformação do direito como mero instrumento de “controle social” em instrumento de “direção social”.

Assim, considerando que a análise meramente estrutural do ordenamento jurídico não é mais suficiente para explicar os fenômenos atuais, deve a Teoria do Direito ser complementada por uma análise funcional do Direito, com destaque na função promocional, ou seja, na ação que ele desenvolve através das sanções positivas²¹, destinadas a promover a realização de atos socialmente desejáveis.

Como se viu o objeto da ciência do Direito é definido pelo paradigma científico quer seja através da lei, da norma jurídica ou do método apto para captar as estruturas formais da normatividade (vigência, validade e eficácia), certamente,

realización de ésta por coacción”. El fin em el derecho, ob. cit., v. I, nº 145, p. 158. “a norma y la realización de ésta por coacción”. El fin em el derecho, ob. cit., v. I, nº 145, p. 158.

¹⁹ A dupla função do direito positivo, comporta muitas definições e historicamente têm sido tema de múltiplas controvérsias entre renomados autores. Cita-se: Vallet de Goytisolo, in Las definiciones de la palabra derecho y los multiples conceptos del mismo. Madrid: Real Academia de Jurisprudencia I Legislación, 1998, p.p. 15 e ss.

²⁰ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manole, 2007.

²¹ Ibid., p. 13.

trata-se de um método de estilo lógico formal. Contudo, não se pode esquecer que o direito positivo da segunda metade do século XX deixou de se limitar ao proibir e ao permitir, passando a circunscrever o “promover e o estimular”, fazendo surgir a dimensão positiva das sanções, as quais assumiram a forma de incentivos e prêmios. Paralelamente, este período é marcado por discussões, a respeito de um novo modelo de desenvolvimento e de intervencionismo estatal o que leva à necessidade do enfrentamento de novos temas para os quais a análise estrutural do Direito não oferece mais respostas satisfatórias.

Diante desses acontecimentos a ordem social reflete uma realidade conformada com o atuar positivo do Estado, em contraposição ao mecanismo de punição que apesar de possibilitar um significativo controle, se mostra um instrumento parcialmente eficaz frente as novas demandas (novos direitos), então a função promocional do Direito, começa ocupar um espaço na sociedade tecnológica e globalizada, como direção social. Por isso, é de extrema relevância neste trabalho analisar, o contexto, em que a ordem jurídica, na sociedade tradicional, reflete uma realidade conformada com a função protetiva/repressiva do Direito.

Deste modo, pensar as sanções premiais²² como fundamento da construção de um sistema promocional do Direito Ambiental, a partir da teoria funcionalista de Norberto Bobbio, na atualidade torna-se imprescindível. Principalmente, tendo em vista que os paradigmas tradicionais proporcionam uma concepção exclusivamente normativista-judicialista dos direitos fundamentais (norma); um conhecimento abstrato e formalista desse ramo do direito (método lógico formal); os quais estabelecem objetivos predominantemente individualistas (liberalismo) para esses direitos e; partem de um fundamento idealista e histórico (neokantismo, cartesianismo e filosofia analítica).²³

Com isso, ganha destaque, o estudo da função promocional do Direito como forma de incentivo à sociedade, no alcance dos fins sociais, ambientais e econômicos, entre outros buscados pelo Estado, que passa, então, a agir com observância concomitante às normas que outorgam direitos e deveres, a fim de

²² BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. p. 11-12.

²³ BENEVIDES FILHO, Maurício. *Da recompensa da sanção premial: retrospectiva e perspectivas jurídicas*. Dissertação de Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: 1997, p. 103.

estimular, motivar e propiciar positivamente determinadas ações, como bem assevera Pasini.²⁴

2.3 A FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO: NOVO PARADIGMA DO DIREITO AMBIENTAL

O advento do “Estado promocional” provocou significativas alterações na forma da atuação do Estado perante a sociedade, já que há um considerável aumento e aperfeiçoamento dos meios de socialização, além da enorme importância dada às medidas preventivas ante as repressivas. A experiência histórica constata a interdependência da democracia e do Estado, haja vista que isoladamente nenhum dos dois poderia existir.

Ainda, no que se refere a democracia, essa pressupõe duas dimensões, isto é, uma forma vinculada aos direitos de participação, soberania popular, com todas as regras procedimentais que a asseguram, como por exemplo, a representatividade popular relativa ao sufrágio universal e ao princípio da maioria; outra, a dimensão substancial da democracia, ligada à realização dos direitos fundamentais por parte do Estado, cujas decisões devem observar limites, ou seja, o que é proibido, os vínculos, o que é obrigatório, o que diz respeito ao conteúdo das decisões políticas.

Portanto, no Estado Democrático, o exercício do poder é legitimado pela liberdade democrática e esta é outra forma de se entender a função da Teoria do Direito, sob a ótica de Bobbio²⁵ e, está embasada na disparidade do ‘ser’ e do ‘dever ser’, sendo que esta função promocional do direito, se manifesta na prática mediante a cominação das chamadas “sanções positivas”, ou também chamadas “sanções premiais”.

Em sua obra “Da Estrutura à Função: novos estudos da teoria do direito”, BOBBIO²⁶, menciona sobre o tema “função promocional do Direito”, como:

²⁴ PASINI, Dino. Norma giuridica e realtà sociale. In: *Revista Internazionale di Diritto*. Milano: Casa Ed. Dott Antonino Giuffrè, ano XXXVII, série III, 1960. p. 222. Pode-se observar como a transformação estrutural e a mutação radical da realidade social implica incessantemente em novos problemas, e estes exigem novos instrumentos e novos procedimentos, nova estrutura lógico-conceitual.

²⁵ BOBBIO. *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manole, 2007, p. 43.

²⁶ Ibid., p. 12.

[...] ação que o direito desenvolve pelo instrumento das 'sanções positivas', isto é, por mecanismos genericamente compreendidos pelo nome de 'incentivos', os quais visam não a impedir atos socialmente indesejáveis, fim precípua das penas, multas, indenizações, reparações, restituições, ressarcimentos, etc., mas sim a 'promover' a realização de atos socialmente desejáveis.

Este autor assevera que nas constituições liberais clássicas, a principal função do Estado é a de tutelar e garantir; nas constituições pós liberais, ao lado daquelas funções, surge a função de promover. Desse modo, o Direito deixa sua função passiva mais preocupada em desfavorecer ações nocivas do que “favorecer as ações vantajosas” e, passa para um controle ativo mais preocupado em propiciar as ações desejáveis em detrimento de desfavorecer as ações nocivas.

Registra-se ainda que a função promocional do direito tem início a partir da leitura de Kelsen, que se apresenta em contraposição a Jhering²⁷, ao conceber a expressão “*Lohnrecht*”, cunhada em oposição a “*Strafrecht*”, ou Direito Penal.

Contudo, Bobbio, é quem se manifesta admitindo que foi difícil traduzir *Lohnrecht*, mas terminou por optar pela expressão “direito premial”, pelo qual o Direito deixa de apenas proibir ou permitir, mas também passa a promover comportamentos por meio de estímulos e desestímulos. Trata-se de uma “dimensão positiva” das sanções, que assume a forma de incentivos e prêmios, cuja idéia era muito forte já na Roma da antigüidade, visto que encontra-se sobre o tema várias manifestações, como a passagem abaixo transcrita por Aristóteles²⁸, porém, com o passar do tempo, acabou se perdendo:

Disto são válidos testemunhos, já os indivíduos em particular, já os próprios legisladores, os quais castigam e punem aqueles que cometem ações perversas, quando as não tenham feito à força ou por ignorância, de que sejam eles as causas; e honram ao contrário, quem executa os belos empreendimentos como para incitar a estes refrear aqueles.

Sem negar o papel tradicional do Direito, mas complementando-o, Bobbio²⁹, aduz que pode haver: “comandos reforçados por prêmios”; “comandos reforçados

²⁷ JHERING, Rudolf Von. *A finalidade do direito*. 2º vol. São Paulo: Bookseller, 2002. p. 182. Jhering faz menção sobre às alavancas que move a sociedade econômica é a recompensa, e a que move a sociedade política é a pena.

²⁸ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2004, p. 71.

²⁹ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. p.29.

por castigos”; “proibições reforçadas por prêmios” e proibições reforçadas por castigos”. Entretanto, a técnica do encorajamento visa tornar particularmente atraentes os atos obrigatórios, e particularmente repugnantes, os atos proibidos.

Desse modo, o direito premial ou o direito em sua função promocional, vale-se de sanções positivas, haja vista que, lhe interessa principalmente os comportamentos socialmente desejáveis, sendo seu objetivo levar à realização destes até mesmo aos recalcitrantes, na qual o direito repressivo utiliza a fórmula deôntica “se fazes A, deves B”. Já o direito promocional vale-se da fórmula “se fazes A, podes B”. Por isso, Bobbio³⁰ alerta que não se deve conceber o Direito pelo viés exclusivamente estruturalista, como fez Hans Kelsen em sua Teoria Pura do Direito, mas, sem deixá-la de lado, torna-se necessário a ela agregar a visão funcionalista, ou uma “teoria funcionalista do Direito”. Não se está repudiando a estrutura, mas complementando-a com uma explicação funcional do direito, o que estava ausente na obra de Hans Kelsen.

Por sua vez, o aspecto promocional do Direito sob o prisma da Teoria Funcionalista possibilita um novo enfoque sobre o complexo de normas, a partir da análise da sanção negativa e dos conceitos dela decorrentes, para a análise da sanção positiva que passa a ser concebida como uma espécie de promessa, ou seja, isenção, subsídio, redução de impostos, parcelamentos de débitos etc., com vistas a influenciar o comportamento dos destinatários. Na perspectiva do direito promocional, a adesão de destinatários às normas a esse tipo de discurso normativo não seria uma simples submissão, mas, uma decisão, um comprometimento, uma participação. Desse modo, o Direito aparece como uma lógica de argumentação, em que o comportamento preferível e desejável adquire contornos relevantes.

Assim, não resta dúvida que o Direito não pode se restringir somente a Teoria Estruturalista do Direito que basicamente se detém na sistematização formal do ordenamento jurídico nos moldes da melhor tradição dogmática, sendo comum o predomínio de uma concepção repressiva, que o concebe como um ordenamento coativo, associando-o a “coerção”.

Importa consignar que Reale³¹ tece várias críticas à doutrina que vincula obrigatoriamente a coação ao conceito de Direito. Ele observa que se caso valesse

³⁰ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. p. 32.

³¹ REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 680.

apenas tal teoria coercitiva, certamente, haveria uma antítese entre o Direito e o atendimento voluntário da norma jurídica.

[...] se a coação fosse elemento essencial ao Direito, não haveria nenhuma norma jurídica que, por sua vez, não estivesse subordinada a outra norma dotada de coação. [...] o Direito seria um absurdo sistema de normas, cada uma delas dotadas de coação e, assim, até o infinito a não ser que se chegasse a um ponto no qual já não houvesse mais Direito, por haver apenas a “norma” ou a “coação”, uma desligada da outra.

Entretanto, percebe-se na citação a seguir transcrita que Kelsen³² reconhece que o conceito de sanção jurídica abrange as dimensões de prêmio e castigo, posto que sustenta o seguinte:

[...] conforme o modo pelo qual as ações humanas são prescritas ou proibidas podem distinguir-se diferentes tipos – tipos ideais, não tipos médios. A ordem social pode prescrever uma determinada conduta sem ligar à observância ou não observância deste imperativo quaisquer conseqüências.

Também pode, porém, estatuir uma determinada conduta humana e, simultaneamente, ligar a essa conduta a concessão de uma vantagem, de um prêmio, ou ligar à conduta oposta uma desvantagem, uma pena (no sentido mais amplo da palavra). O princípio que conduz a reagir a uma determinada conduta com um prêmio ou uma pena é o princípio retributivo (*Vergeltung*). O prêmio e o castigo podem compreender-se no conceito de sanção. No entanto, usualmente, designa-se por sanção somente a pena, isto é, uma mal – a privação de certos bens como a vida, a liberdade, a honra, valores econômicos – a aplicar como conseqüências de uma determinada conduta, mas não o prêmio ou a recompensa.

Ainda tendo em vista o novo quadro político-social contemporâneo, Bobbio, acredita ser necessário apreender as tendências das novas transformações do Direito, isto é, perceber quais são os reflexos das mudanças sociais sobre as mudanças jurídicas. Para ele, a primeira tendência seria que para caracterizar a passagem do Estado Liberal clássico ao Estado assistencial recorreu-se à distinção entre normas de conduta e normas de organização, sendo essa transição do ponto de vista estrutural, um considerável aumento de normas de organização em relação às condutas.

Ainda na concepção de Bobbio a diferença entre normas de conduta e normas de organização indica não tanto uma diferença entre tipos de Estado, mas uma diferença entre duas funções distintas do Direito. As normas de conduta tornam

³² KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 26.

possível a convivência de indivíduos (ou grupos) que perseguem fins individuais, enquanto as normas de organização viabilizam a cooperação de indivíduos (ou grupos) que perseguem um fim comum.

Dessas observações, Bobbio, aduz que o jurista nessas novas condições deixa de ser um mero sistematizador e interpretador das leis, mas passa a ter uma postura mais crítica, modificadora e criadora, ou seja, no Estado protetor e repressor prevalece a Teoria Estrutural do Direito, já no Estado promocional impera a Teoria Funcionalista.

Para melhor elucidar, relaciona-se o conceito estruturalista com a dogmática jurídica que se aplica na execução e análise das normas prontas; já o conceito funcionalista tem maior aplicação quando cria ou questiona uma norma, ou seja, aplica-se aos momentos em que a reflexão profunda sobre o Direito nas sociedades é importante.

Assim, com o Estado promocional haverá uma maior ênfase na perspectiva funcionalista, pois cada vez mais o Direito se encontra imbricado na Sociologia, Economia e Política de tal forma que reflexões sobre essas mudanças lhe são indispensáveis.

Contudo, o Direito³³ como complexo de normas, sob o ponto de vista da teoria funcionalista é utilizado pela pessoa política, ou seja, União, Estados-membros, Municípios, como meio para se alcançar determinados fins. Sendo que o Direito quando usado como instrumento de atuação de controle e planejamento, que via de regra dá maior destaque às normas de organização, além de condicionamentos que antecipam comportamentos desejáveis.

Sobretudo na análise da conduta dos destinatários das normas, importa verificar se determinada lei (conjunto normativo) produziu os efeitos esperados, se atingiu o fim a que foi proposto, se obteve sucesso; por isso mesmo, na análise do efetivo cumprimento das normas, a análise do seu impacto persuasivo e do seu

³³ O Direito inserido no ordenamento jurídico como mecanismo criado pelo homem para hierarquizar os seus interesses em sociedade, sem criar abstratamente direitos, retrata a denominada função *psicológica* que consiste na função através da qual o Estado hierarquiza os interesses das pessoas permitindo que elas cumpram voluntariamente com suas obrigações, para que conhecendo esta hierarquia elas possam adequar sua conduta a estes valores, é a '*Orientierungsgewissheit*' (certeza de orientação), que favorece a *adesão espontânea* e, cria nas pessoas o *hábito geral de obediência*, nomina-se função judicial que consiste na função por meio da qual a hierarquia dos interesses em sociedade serve de diretriz ao juiz em sua tarefa de aplicar os valores estabelecidos anteriormente como essenciais pela própria sociedade.

trabalho argumentativo em que se funda a prática do Direito tem papel preponderante.

2.3.1 O aspecto jurídico da Sanção Negativa e da Sanção Positiva

Necessário inicialmente, recordar o conceito de sanção, a qual se define em sentido amplo, como toda consequência imputada pela norma à determinada conduta; refere-se a medida que um ordenamento normativo dispõe com a intenção de reforçar o respeito às suas leis e, em alguns casos, visa atenuar os seus efeitos diante de uma possível inobservância. Neste propósito, todo ordenamento assume a pretensão de ser efetivo, isto é, de não desaparecer em consequência de uma generalizada falta de atenção às normas que o compõe, estabelecendo medidas que podem ser classificadas em função no momento de violação.

Em sentido estrito sanção seria como uma consequência onerosa de uma violação a uma prescrição normativa. Contudo, importa distinguir, três tipos de sanções: 1) penal (o ônus imposto pela prática de ato tipificado como crime); 2) civil (ônus que se dirige ao patrimônio de alguém ou ainda sobre um ato de uma pessoa de fazer ou não fazer algo; e 3) administrativo (ônus que recai sobre o vínculo específico, isto é, entre sujeito e a Administração Pública, podendo ou não ter caráter patrimonial).

Por outro lado, os indivíduos podem ser encorajados a fazer o que a norma determina como certo e “desencorajados” a fazer o que é tido como errado. Mesmo, nas sociedades onde predomina o Direito repressor, há espaço para sanções positivas que seriam medidas indiretas encorajadoras. Nas sociedades contemporâneas há uso em larga escala de sanções positivas que, por meio de prêmios (como uma isenção fiscal), ou de “facilitação” busca promover as ações desejadas. Sintetizando: táticas de encorajamento usam sanções positivas.

Já a análise da definição do termo direito, no âmbito dos dois sentidos da palavra, comporta primeiro: o que se refere à norma estabelecida na lei, isto é, a regra jurídica e segundo: à faculdade que todos temos, de exigir um determinado comportamento alheio, em defesa de nossos direitos.

Na literatura filosófica e sociológica, o termo “sanção” é empregado em sentido amplo, visto que engloba não apenas as consequências negativas do descumprimento de normas, mas também as consequências positivas no caso da

observância. Para obter um dado comportamento humano que o legislador considera desejável, as sanções são postas no ordenamento jurídico. Isto ocorre desde Kelsen³⁴, quando as sanções eram encaradas, principalmente de forma repressiva, sem importar-se com as sanções positivas.

Bobbio destaca-se entre os grandes estudiosos das sanções positivas, tendo em vista que sua obra “Da Estrutura à Função: novos estudos da teoria do direito”, representa um marco importante à Teoria Geral do Direito, ao analisar o impacto do Estado democrático, reformista, intervencionista e do bem-estar social no direito, considera o Direito, como um sistema. Constata que o direito positivo da segunda metade do século XX, não se limitou apenas a proibir e permitir condutas, mas passou também a contemplar “o promover e o estimular” e, por esses motivos, imprescindível levar em conta a dimensão positiva das sanções, que assumem a forma de incentivos e prêmios.

Deste modo, o Direito ultrapassa suas funções, meramente protetora e repressora, para assumir uma dimensão social, voltando-se na promoção de comportamentos socialmente desejados por meio de estímulos e desestímulos.

Segundo Bobbio, “a função promocional do direito” e as “sanções positivas” são temas de fundamental importância, inclusive no que diz respeito a justiça e as necessárias adequações às novas funções de direção social do Estado contemporâneo, concebido como um universo em constante movimento. Também, alerta para a necessidade de se adequar a Teoria Geral do Direito, às transformações da sociedade contemporânea ao crescimento do Estado social, ou administrativo, ou de bem-estar, ou de justiça, ou de capitalismo monopolista. Segundo este filósofo e jurista é preciso compreender a passagem do Estado “garantidor” para o Estado “dirigista” e igualmente as transformações do Direito, como instrumento de “controle social”, no sentido amplo da palavra, em instrumento de “direção social”. Tal advertência ocorre em face da diferença existente na Teoria Geral do Direito, a qual menciona como ela é, todavia, deveria mencionar como seria frente ao universo social em constante movimento.

³⁴ Importante colocar a idéia de Kelsen sobre sanção, o qual a concebia como sendo “(...) uma conduta face a um indivíduo, a qual geralmente é vista como um bem – conforme uma norma da ordem – que deve ser feito a um indivíduo que se conduziu de uma forma correspondente à ordem.” KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 6. ed., 3ª tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p.172.

Ainda menciona que a concepção reproduzida pela sociedade típica do século XIX, na qual o Estado, assumia a função de garantidor da ordem pública, e o Direito se resumia especialmente, em normas negativas (de proibição) com prevalência das sanções negativas.

O absentéismo do Estado Liberal, influenciou a teoria do direito, no que se refere a classificação das sanções, considerando que ao Estado não competia promover o bem-social, restringir a livre iniciativa, atuar sobre o mercado, pressionar indivíduo. Sendo sua pretensão “impedir” mais que promover; punir mais que “recompensar”³⁵.

No estudo das sanções jurídicas, feito por Bobbio, este afirma que uma coisa é a distinção entre comandos e proibições, outra é a distinção entre prêmios e castigos, não havendo sobreposição entre ambas, visto que uma norma positiva ou negativa não implica necessariamente em sanção positiva ou negativa. Além disso, ainda que de fato, as normas negativas se apresentem habitualmente reforçadas por sanções negativas e as normas positivas se apresentem predominantemente predispostas ao (e aplicado para o) fortalecimento de normas positivas, *não há qualquer incompatibilidade entre normas positivas e sanções negativas de um lado, e normas negativas e as sanções positivas de outro [...]*³⁶. Em outras palavras, pode-se tanto desencorajar a fazer, quanto encorajar a não fazer.

Assim, pode ocorrer de fato quatro distintas situações: 1) comandos reforçados por prêmios; 2) comandos reforçados por castigos; 3) proibições reforçadas por prêmios e 4) proibições reforçadas por castigos.³⁷

Nesse sentido Bobbio³⁸, redimensiona a concepção formalista tradicional do direito, para a concepção que chama de “função promocional” do ordenamento jurídico, na qual o aumento significativo das chamadas normas de organização confere às sanções positivas um outro relevo, qual seja: “técnicas de encorajamento e desencorajamento” no uso das normas. Analisa o impacto do Estado democrático,

³⁵ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. p. 35.

³⁶ FALCÃO, Raimundo Bezzarra. *Tributação e mudança social*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 214.

³⁷ Ainda nesse sentido, TRENNEPOHL, assevera que a punição, por intermédio da aplicação da sanção negativa, representa castigo e represália e no mundo contemporâneo se mostra em flagrante decadência, quer seja pela falência das instituições punitivas, quer seja, pela ineficácia da tão pretendida ressocialização, pelas vias da prisão ou das penas restritivas de direitos. TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Incentivos Fiscais no Direito Ambiental*. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2001, p. 45.

³⁸ BOBBIO. op. cit., p. 80.

reformista, intervencionista e do bem-estar social no Direito, considerando o ordenamento jurídico como um 'sistema', porque nele não existem normas incompatíveis e se houver deverão ser eliminadas.

Em relação as sanções positivas, Bobbio³⁹, as vê como sendo instrumentos, através dos quais a função promocional do direito se desenvolve. São mecanismos genericamente compreendidos pelo nome de “incentivos”, os quais tem por objetivo “promover” a realização de atos socialmente desejáveis, e não visam impedir atos socialmente indesejáveis – finalidade principal das penas, multas, indenizações, reparações, restituições, ressarcimentos, etc. Para este jurista, lacunosa é a teoria do direito que continue a considerar o ordenamento jurídico do ponto de vista de sua função tradicional, como já registrado, “puramente protetora”, dos interesses considerados essenciais por aqueles que fazem as leis e repressiva das ações que a eles se opõem.

Ainda, na visão deste filósofo e jurista, no moderno Estado Social, os Estados passaram a intervir com mais freqüência e intensidade nas relações sociais, especialmente naquelas de cunho econômico, o que resulta na transformação do próprio Direito. Este fato fez com que, a partir de 1970, Bobbio se distanciasse cada vez mais da concepção puramente estrutural do Direito, ou seja, do positivismo normativista, de matriz kelseniana. Alerta ainda, que um Estado com técnicas limitadas persegue fins igualmente limitados.

A partir do *Welfare State*, o Estado passa a perseguir novos fins, agindo mediante novas técnicas de controle social distintas daquelas tradicionais até então empregadas, as quais Bobbio⁴⁰, passa a analisar valendo-se da concepção de Carrió, segundo o qual “não é possível que o aparato conceitual, elaborado pela Teoria Geral do Direito, persista e atravesse inalterado às mudanças tão radicais”, ademais adverte este autor:

Tomando essa observação como ponto de partida, proponho-me a examinar um dos aspectos mais relevantes – e ainda pouco estudado na própria sede da teoria geral do direito – das novas técnicas de controle social, as quais caracterizam a ação do Estado social dos nossos tempos e a diferenciam profundamente da ação do Estado liberal clássico: o emprego cada vez mais difundido das **técnicas de encorajamento em acréscimo ou substituição**, às técnicas tradicionais de desencorajamento. É indubitável que essa inovação coloca em crise algumas das mais

³⁹ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manole, 2007, prefácio, p. XII.

⁴⁰ Ibid., p. 2.

conhecidas teorias tradicionais do direito. Refiro-me, em particular, à teoria que considera o direito exclusivamente do ponto de vista de sua função protetora e aquela que o considera exclusivamente do ponto de vista de sua função repressiva. (Grifos do autor).

No sentido de aprofundar a distinção entre medidas de desencorajamento e medidas de encorajamento, Bobbio⁴¹, ainda adverte que se deve levar em conta tanto a sua estrutura como também a sua função. Neste entendimento, uma medida de desencorajamento se constitui em uma ameaça e, uma medida de encorajamento se constitui em uma promessa. Na ameaça a autoridade faz surgir, para o destinatário, a obrigação de comportar-se de um determinado modo. Já a promessa, implica, por parte do promitente, a obrigação de mantê-la. Contudo, enquanto a ameaça faz surgir para aquele que ameaça o direito de executá-la, a realização de um comportamento encorajado por uma promessa faz surgir para aquele que o realiza, o direito de que a promessa seja cumprida. Isto pode ser expressado através das seguintes fórmulas: no primeiro caso “Se fazes A, deves B”, ou seja, tens a obrigação de submeter-se ao mal da pena; no segundo caso “Se fazes A, podes B, isto é, tens o direito de obter o bem do prêmio.

Assim, um ordenamento repressivo, nos termos dessa teoria, realiza operações de três tipos, ao procurar três maneiras de impedir uma ação não desejada, isto é, tornando-a impossível, tornando-a difícil e tornando-a desvantajosa. Por outro lado, um ordenamento promocional efetua três operações opostas, ou seja, torna a ação desejada, fácil e vantajosa, além de transformar significativamente a função do sistema normativo⁴².

Do exposto percebe-se que as medidas de desencorajamento têm por finalidade principal a conservação social, enquanto as medidas de encorajamento têm como objetivo uma mudança. As leis de incentivo são apresentadas como exemplo de incentivos nos Estados dirigistas as quais, na vertente das medidas negativas, têm a sua correspondência nas leis de desincentivos.

Um exemplo utilizado por Bobbio⁴³ menciona uma situação jurídica em que a atividade empresarial é qualificada como atividade lícita, o incentivo tende a induzir

⁴¹ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. p.18.

⁴² Ibid., p.15.

⁴³ Ibid., p.19.

certos empreendedores a modificar a situação existente, enquanto o desincentivo tende a induzir outros empreendedores a permanecerem inertes. Este mesmo autor, ao analisar um comportamento obrigatório, traz como exemplo aquele retirado de ordenamentos jurídicos de Estados inspirados no intervencionismo econômico, no qual o prêmio atribuído ao produtor ou ao trabalhador que supera a norma é um tipo de ato de encorajamento superconforme, ou seja, o prêmio tem a função de promover uma inovação, enquanto qualquer medida destinada simplesmente a desencorajar a transgressão de uma norma posta serve para manter o *status quo*⁴⁴.

No que se refere a distinção entre normas positivas e normas negativas, através das sanções positivas e sanções negativas, importa salientar que estas últimas são os comandos e proibições e aquelas primeiras são os prêmios e as retribuições. Em geral, as normas negativas se apresentam reforçadas por coesões negativas, enquanto as normas positivas se apresentam dotadas de sanções positivas. Não obstante pode-se encontrar normas positivas reforçadas por sanções negativas e vice-versa. Desse modo, tanto se pode desencorajar a fazer, quanto encorajar a não fazer. Segundo Bobbio⁴⁵ quatro situações podem ocorrer: 1) comandos reforçados por prêmios; 2) comandos reforçados por castigos; 3) proibições reforçadas por prêmios; e 4) proibições reforçadas por castigos. Ademais, na lição desse autor, é mais fácil premiar ou castigar uma ação do que uma omissão. Ainda, a respeito de como saber se uma sanção positiva é ou não jurídica apresenta uma esclarecedora resposta:

[...] são jurídicas as sanções positivas que suscitam para o destinatário do prêmio uma pretensão de cumprimento, também protegida mediante o recurso à força organizada dos poderes públicos. Tal como uma sanção negativa, uma sanção positiva se resolve na superveniência de uma obrigação secundária – lá, no caso de violação, aqui, no caso de supercumprimento de uma obrigação primária. Isso significa que podemos falar de sanção jurídica positiva quando a obrigação secundária, que é uma prestação, é uma obrigação jurídica, isto é, uma obrigação para cujo cumprimento existe, por parte do interessado, uma pretensão à execução, mediante coação.⁴⁶

Ainda partindo da idéia de que as sanções são medidas de controle e direção da sociedade podendo resultar em conseqüências positivas ou negativas, de

⁴⁴ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manole, 2007, Idem, p. 21.

⁴⁵ Ibid., p.6.

⁴⁶ Ibid., p. 29.

acordo com o comportamento que se pretende evitar ou estimular, as sanções para Bobbio, na lição de Furlan⁴⁷, podem ser divididas em três grupos:

- I- medidas de constrição ou preclusão; visam a fazer nascer o comportamento desejado, ou impedir o comportamento não desejado;
- II- medidas de facilitação ou de obstaculização: facilitam a prática de uma ação desejada ou desfavorecem a prática de atos indesejáveis;
- III- medidas de retribuição ou reparação: intervêm quando o agente já praticou o ato; atuam atribuindo uma consequência positiva ao ato quando este é desejado, ou no caso de uma conduta indesejada, impondo uma consequência desagradável ou a obrigação de reparar o dano causado.

Para Bobbio, somente estas últimas são sanções propriamente ditas, ao se considerar “a sanção” como resposta de um grupo a um determinado comportamento relevante à vida do próprio grupo, haja vista que nesse caso não estão incluídas as medidas de controle direto, nem de controle indireto, que se chama de facilitação ou de obstaculização.

Sendo que sobre tais medidas, Altmann⁴⁸ tece o seguinte comentário:

[...] o conceito de direito permanece aberto e – é importante que assim seja. Não podemos mais conceber um direito exclusivamente repressor ou protetor: a função do direito é maior e mais complexa. As demandas da sociedade contemporânea – para as quais o direito deve fornecer respostas – assim o evidencia. E esta complexidade da função do direito se acentua na exata medida da complexidade das demandas que dele exigem respostas. A questão ambiental é um dos expoentes destas demandas em nossos dias. Para dar respostas satisfatórias às demandas ambientais e alcançar a desejada preservação do meio ambiente, necessário se faz perceber essa dimensão ampliada do direito, ultrapassar uma visão estreita e fechada. Nesse sentido, a função promocional do direito desponta como uma alternativa viável para fazer frente às complexas demandas da sociedade atual.

Prosseguindo, este autor, ainda assevera que é momento de o direito ambiental brasileiro consolidar a utilização de mecanismos de incentivo positivo que

⁴⁷ FURLAN, Melissa. *Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 182-183. Cita-se como exemplo de medida de facilitação: os programas de educação ambiental; de assistência e cooperação técnica sem ou com custos reduzidos.

⁴⁸ ALTMANN, Alexandre. *Pagamento por serviços ecológicos: Uma Estratégia para a Restauração da Mata Ciliar no Brasil?* 2008, p. 63. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul. Disponível em : <http://www.ucs.br/ucs/tplposdireito/posgraduacao/strictusensu/direito/dissetacoes/dissertacao?identificador=260>. Acesso em: 04 de mar. 2011.

estimulem as condutas que contribuam com a preservação ambiental e a conservação do meio ambiente no país⁴⁹.

Imprescindível, portanto, registrar que um ordenamento promocional, não substitui ou se sobrepõe a um ordenamento protetivo-repressivo, mas na verdade o complementa. E, desse modo, o complemento reside justamente no fato de que, enquanto as normas sancionatórias (que prevêem ou cominam uma sanção negativa) empregam a técnica do desencorajamento para reprimir condutas indesejadas, as normas promocionais utilizam a técnica do encorajamento para promover, estimular e ou facilitar condutas desejadas.

2.4 AS SANÇÕES PREMIAIS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

As sanções premiais, segundo BOBBIO⁵⁰, são também conhecidas como positivas ou recompensatórias, ou seja, são técnicas criadas pelo ordenamento jurídico para interferir subjetivamente na vontade das pessoas incentivando-as a cumprirem ou superarem as expectativas dos preceitos normativos. Desse modo, cumpre ao Estado, garantir de forma mais adequada, o bom funcionamento do ordenamento jurídico, através de condutas voluntárias – via ações concretas, pois é bem mais fácil cumprir a lei tendo em vista um incentivo do que uma punição.

Ressalta-se que referida técnica de incentivar a conduta das pessoas favorece mais o cumprimento das normas jurídicas do que a técnica de desencorajá-las mediante ameaça. Nestas, o cumprimento da norma geralmente depende de um 'poder de polícia' fiscalizador, enquanto naquelas, o poder inexistente. Portanto, sob esta ótica, pode-se concluir que economicamente é mais vantajoso para o Estado e, também mais eficaz para o próprio ordenamento jurídico, pois as sanções premiais estimulam os indivíduos a cumprirem ou superarem as expectativas da lei, ao invés das sanções repressivas que desestimulem comportamentos contrários à norma.

Deste modo temos dois elementos, a saber: o primeiro elemento consiste num ganho, num acréscimo resultante de uma ação concreta pelo cumprimento ou

⁴⁹ ALTMANN, Alexandre. *Pagamento por serviços ecológicos: Uma Estratégia para a Restauração da Mata Ciliar no Brasil?* 2008, p. 64. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul. Disponível em : <http://www.ucs.br/ucs/tplposdireito/posgraduacao/strictusensu/direito/dissetacoes/dissertacao?identificador=260>. Acesso em: 04 de mar. 2011.

⁵⁰ No ordenamento jurídico brasileiro a sanção premial, se manifesta no sentido de oferecimento de prêmios e estímulos àqueles que adotam a linha de conduta pretendida pelo legislador.

superação das expectativas contida na norma e, o segundo elemento está relacionado a uma qualidade subjetiva de quem praticou um ato ou superando as expectativas da lei.

Segundo Bobbio⁵¹, as técnicas de encorajamento agem através de dois expedientes diversos “sia attraverso la risposta favorevole al comportamento una volta compiuto, in che consiste appunto la sanzione positiva, sia attraverso il favoreggiamento del comportamento quando è ancora da compiere”.

Estas sanções se distinguem das repressivas pelos fins, pelos meios e pela finalidade. No que se refere aos fins, as sanções premiais buscam de maneira essencial uma conduta socialmente desejada, enquanto que as sanções repressivas visam principalmente impedir um ato antijurídico. Quanto aos meios, as sanções premiais utilizam a técnica de promessa, enquanto as sanções repressivas adotam mecanismos de ameaça. Assim, considerando a finalidade, pode-se acrescentar que enquanto as sanções premiais, através da técnica de estímulo, possuem uma função inovadora ou modificadora realizada pela ação concreta, as sanções repressivas, por meio de desencorajamento, possuem uma função conservadora, já que estão baseadas geralmente na inércia.⁵²

Existem renomados autores que se dedicam do estudo das recompensas e dos prêmios, dá-se ênfase ao italiano Mattia⁵³ o qual publicou, em 1937, o artigo “Merito e ricompensa”, no qual admite a existência de recompensas que possuem caráter de sanção e propõe a construção de uma teoria do “ato meritório”.

Mattia desenvolveu um estudo a partir da constatação da existência de recompensas e remunerações com caráter de “sanção”, admite que paralelamente à estrita teoria do ato ilícito como pressuposto das sanções punitivas, é possível construir uma teoria do ato meritório como pressuposto das sanções recompensatórias. Neste sentido, rejeita a visão limitada que vê na sanção apenas

⁵¹ Razão assiste a Bobbio, quando diz que: ‘un’azione o è il comportamento conforme a uno comando o il comportamento non conforme a uno divieto’. La funzione promozionale del diritto revisitata. *Rivista Sociologia Del diritto*. Vol. XI, n. 3, 1984, p. 1317.

⁵² Bobbio, assevera de forma significativa que “si può incoraggiare sia intervenendo sulle conseguenze del comportamento, sia intervenendo sulle modalità, sulle forme, sulle condizioni dello stesso comportamento”idem, ibidem. E exemplifica com convicção: “se voglio che mio figlio faccia una difficile traduzione del latino, posso promettergli, se la farà, di andare al cinematografo; oppure posso permettergli di usare una traduzione interlineare, La funzione promozionale Del diritto revisitata. *Rivista Sociologia de diritto*. Vol. XI, n. 3, 1984 p.1320-1328.

⁵³ MATTIA, Angelo de. Merito e ricompensa. In: *Rivista Internazionale di diritto*. Roma.1937, p. 608-624.

uma consequência derivada do não-cumprimento de uma norma. Entende esse renomado autor, que é necessária uma visão mais ampla, que englobe a pena e o prêmio. Sustenta ainda, ser a sanção a consequência jurídica de um ato dirigido a compensar a vontade do agente. Defende que as sanções são aquelas normas jurídicas que existem em função de outras normas chamadas preceitos, que contêm uma ameaça de pena aos transgressores ou a promessa de um prêmio aos cumpridores da lei.

Importante lembrar que na Filosofia e na Sociologia, o termo “sanção” é utilizado em sentido amplo, considerando que abarca não apenas as consequências negativas do descumprimento de normas, mas também as consequências positivas, em caso de observância, sendo que o gênero “sanção” é apresentado sob duas espécies, ou seja, negativa ou positiva. Desse modo, a sanção premial foi admitida como opção normativa ao legislador de forma que o direito, que possui em sua essência o caráter retributivo, passou a abranger tanto retribuição negativa quanto a positiva.

Na atualidade as pessoas participam e querem participar de atividades em prol da comunidade, prova disso são as Organizações Não Governamentais, as associações e outras entidades, o que vem justificar o interesse pelo estudo das sanções positivas ou premiais como forma de incentivo às contribuições positivas da sociedade, as quais prestam auxílio para que sejam alcançados os fins sociais, ambientais e educacionais entre outros buscados pelo Estado.

Ocorre que nem sempre foi assim, porque o termo “sanção jurídica” foi considerado por muitos estudiosos do Direito, sinônimo de punição, isto é, a expressão “sanção” como forma de castigo. A concepção de sanção jurídica como gênero foi introduzida por ilustres autores que demonstraram que tal expressão englobava tanto um castigo quanto um prêmio. Para estes estudiosos, a sanção jurídica é vista como uma consequência normativa que poderia se traduzir em recompensa (sanção premial), ou castigo (sanção penal ou civil). Não se pode deixar de mencionar que a previsão de sanção exige fiscalização do Estado e, caso seja detectado o seu descumprimento, haverá a aplicação da penalidade prescrita, no ordenamento jurídico.

Mattia⁵⁴ vê as recompensas como uma excelente forma e prevenção dos crimes, no que diz respeito a influência que exerce sobre as leis e sua aplicação. O autor distingue o propósito de compensar a boa ou a má vontade da finalidade ressarcitória. Para este autor, no primeiro caso, existe o componente simbólico da sanção, enquanto no segundo, existe o componente material, que para o ato ilícito consiste no ressarcimento do dano, e para o ato meritório, a recompensa econômica. Desta forma, estas sanções podem ter dois objetivos, quais sejam: recompensar o mérito ou ressarcir o sacrifício material.

Os incentivos, por sua vez, dispensam o exercício estatal do poder de polícia, já que a consequência da conduta do particular fica no âmbito privado, qual seja, o benefício do incentivo. Isso gera, dentre outros fatores positivos, a redução dos gastos do Estado, além da diminuição da força coercitiva estatal perante a iniciativa privada.

Bobbio⁵⁵ ensina que a técnica tradicional de intimidação, gradativamente, cedia lugar à técnica de estimulação, pois, hodiernamente, é muito relevante o número de medidas positivas de reforço da ordem jurídica. As sanções premiais, portanto, se constituem no mecanismo desenvolvido pelo ordenamento jurídico para dar vida aos preceitos normativos, visto que na medida em que exercem uma pressão psicológica sobre a vontade das pessoas em sociedade, são capazes de interferir no seu comportamento, fazendo que se ajuste à escala de valores realizada pela sociedade através das normas jurídicas. Esta adequação do comportamento das pessoas à escala de valores sociais pode ser auferida por intermédio do que se denominou “sanção repressiva ou sanção premial.”

Salienta-se que referida técnica de incentivar a conduta das pessoas favorece mais o cumprimento das normas jurídicas do que a técnica de desencorajá-las mediante ameaça. Nestas o cumprimento da norma geralmente depende de um ‘poder de polícia’ fiscalizador, enquanto que naquela este poder inexistente. Portanto, sob esta ótica, pode-se concluir que economicamente é mais vantajoso para o Estado e também mais eficaz para o próprio ordenamento jurídico, as sanções

⁵⁴ MATTIA, Ângelo de. *Merito e ricompensa*. In: *Rivista Internazionale di diritto*. Roma.1937, p. 608-624.

⁵⁵ REIS pensa que o “Estado de direito da nossa época é, por definição social e democrático, pelo que, em vigor, seria desnecessária, por pleonástica, a referida adjetivação”. REIS NOVAES, Jorge. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*, cap. VI, nº 4, Coimbra: Almedina Editora, 2006, p. 224.

premiais que estimulam os indivíduos a cumprirem ou superarem as expectativas da lei, do que as sanções repressivas que desestimulam comportamentos contrários à norma.

Estas sanções se distinguem das repressivas pelos fins, pelos meios e pela finalidade. No que se refere aos fins as sanções premiais buscam de maneira essencial uma conduta socialmente desejada, enquanto que as sanções repressivas visam principalmente impedir um ato antijurídico.

Uma das formas de compensação a estas ações afirmativas, como mencionada na Lei 11.096/2005, em seu art. 8º, seria o fomento público aos que prestassem discriminação positiva. Assim, sendo pode-se vislumbrar o quanto é importante à função social das ações afirmativas aplicadas como sanções premiais. E, como é sabido, as ações afirmativas são ferramentas que o Estado possui para fazer valer seus objetivos, como a justiça social, o bem-estar de uma sociedade livre, digna, igual e solidária.

Desse modo, o aspecto promocional do Direito sob o prisma da teoria funcionalista possibilita um novo enfoque sobre o complexo de normas, a partir da análise da sanção negativa e dos conceitos dela decorrentes para a análise da sanção positiva, que passa a ser concebida como uma espécie de promessa, ou seja, isenção, subsídio, redução de impostos, parcelamentos de débitos, etc., com o objetivo de influenciar o comportamento dos destinatários.

Nesse sentido, oportuno registrar o pensamento de Moreira Neto⁵⁶:

(...) lamentavelmente empobrecido pelo positivismo jurídico, o conceito de sanção acabou reduzido a coação, perdendo-se muito da prestabilidade deste instituto. A doutrina contemporânea redescobriu a natureza binada da sanção e, com ela, a idéia de premiação do adimplemento da norma jurídica, abrindo-se, portanto, um imenso campo de aplicação das sanções premiais em diversas áreas do Direito jurídica, abrindo-se, portanto, um imenso campo de aplicação das sanções premiais em diversas áreas do Direito, inclusive em matéria de Direito Constitucional (princípio constitucional da igualdade) e, também, no Direito Administrativo, mas particularmente nas atividades de fomento Público.

O Direito como complexo de normas, sob o ponto de vista da teoria funcionalista é utilizado pela pessoa política, ou seja, da União, dos Estados-

⁵⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 401.

membros e dos Municípios, como meio para se alcançar determinados fins e quando usado como instrumento de atuação de controle e planejamento, por consequência dá maior ênfase às normas de organização e de condicionamentos que antecipam comportamentos desejáveis.

É certo que o uso das sanções positivas ou premiais, segundo Bobbio, incide sobre comportamentos permitidos e não sobre comportamentos obrigatórios ou proibidos. Portanto, o destinatário é livre para se conduzir ou não se conduzir de acordo com a norma. Nesse contexto, se ressalta a importância da autonomia da vontade, na medida em que o Estado sancionador restringe sua própria força, visto que não ameaça, mas simplesmente passa a encorajar determinado comportamento.

Ademais, o próprio Kelsen⁵⁷, ao falar de sanção, deixou registrado que:

Conforme o modo pelo qual as ações humanas são prescritas ou proibidas, podem distinguir-se diferentes tipos – tipos ideais, não tipos médios. A ordem social pode prescrever determinada conduta humana sem ligar à observância ou não observância deste imperativo quaisquer consequências.

Também pode, porém, estatuir uma determinada conduta humana e, simultaneamente, ligar a esta conduta a concessão de uma vantagem, de um prêmio, ou ligar à conduta oposta uma desvantagem, uma pena (no sentido mais amplo da palavra). O princípio, que conduz a reagir a uma determinada conduta com um prêmio ou uma pena é o princípio retributivo (*Vergeltung*). O prêmio e o castigo podem compreender-se no conceito de sanção. No entanto, usualmente, designa-se por sanção somente a pena, isto é, um mal – a privação de certos bens, como a vida, a saúde, a liberdade, a honra, valores econômicos – a aplicar como consequência de uma determinada conduta, mas já não o prêmio ou a recompensa.

Portanto, mais clara impossível a aceitação de Kelsen a respeito do prêmio contido no conceito de sanção. Os incentivos, também denominados como “sanções premiais”, possuem função jurídica primordial no Estado Democrático de Direito, porque evitam que a máquina estatal exerça demasiadamente seu poder de polícia para o cumprimento das normas jurídicas.

Em nosso país, a Constituição Brasileira acolhe expressamente o Estado Democrático de Direito em seu art. 1º, assim como a Constituição Portuguesa, em

⁵⁷ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 49.

seu art. 2º, ao dizer que Estado de Direito Democrático e, também a Constituição Espanhola, em seu art. 1º, quando fala do Estado Social e Democrático de Direito.

Ademais, a Constituição Federal de 1988, considerada pela doutrina como sendo uma Constituição Social, traz ainda várias evidências da adoção do direito premial iniciando pelos direitos fundamentais do artigo 3º, inciso IV, que nos diz: “promover o bem estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Outros artigos evidenciam as sanções premiais como forma de concretização dos direitos sociais, conforme pode ser verificado nos seguintes dispositivos:

Artigo 5º, inciso XXXII, que diz: “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”;

Artigo 21, inciso XVIII, temos, “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”;

Artigo 23, incisos IX e X, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”; “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”;

Artigo 30, inciso IX, “É dever dos Municípios: promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”;

Artigo 78, “É dever do Presidente e do Vice-Presidente, promover o bem geral do povo brasileiro...”

Artigo 151, inciso I, [...] “admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País”.

Artigo 180, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”.

Artigo 192, “O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País”

Artigo 216 § 1º, “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro”

Artigo 218, “O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas”.

Artigo 225, inciso VI, “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino...”

Neste aspecto, constata-se que, na Constituição Federal de 1988, o Estado visa assegurar a justiça social, distributiva e comutativa na vida coletiva e o Direito é o meio de fazer-se a promoção do bem-comum. Assim, a função do direito, também, é promocional, quando estimula os cidadãos brasileiros no cumprimento das normas. Sendo este o motivo pelo qual muitos autores não o diferenciam de maneira absoluta do Estado Social Democrático de Direito, mais conhecido como *Welfare State*.⁵⁸

Para a consecução deste desiderato o Estado moderno vem buscando novas técnicas de controle social, pois quanto mais avançado um Estado se torna economicamente, mais ele tende a intervir nos diversos domínios.

Por estas razões Cappelletti⁵⁹, destaca que:

Constitui um dado da realidade que a legislação social ou de welfare state conduz inevitavelmente o Estado a superar os limites das funções tradicionais de ‘proteção’ e ‘repressão’. O papel do governo não pode mais se limitar a ser um ‘gendarme’ ou ‘night watchman’; ao contrário, o estado-social – o ‘Etat providence’ como o chamam, expressivamente os franceses – deve fazer sua técnica de controle social que os cientistas políticos chamam de *promocional*.

Importa lembrar que esta técnica de controle social promocional apresentada pelo Estado Democrático de Direito o diferencia profundamente daquelas técnicas exibidas no Estado liberal clássico, pois neste último o destaque estava colocado na função repressiva do ordenamento jurídico mediante a utilização de técnicas que buscavam desencorajar a prática de atos antijurídicos.

Diante do exposto, pode-se afirmar juntamente com Bobbio⁶⁰ que esta função promocional do ordenamento jurídico, tende hoje a ampliar-se, considerando-se que traz em si:

nuove tecniche di controllo sociale, che caratterizzano l'azione dello Stato sociale dei nostri tempi e la distinguono profondamente da quella dello Stato

⁵⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado constitucional ecológico e democracia sustentada*. In: FERREIRA, Helene Silvini; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Estado de Direito Ambiental: Tendências. Aspectos Constitucionais e Diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 171-172.

⁵⁹ CAPPELLETTI, Mauro. Problemas da Reforma do Processo Civil nas sociedades contemporâneas. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 65, 1992, p. 136 e ss.

⁶⁰ BOBBIO, Norberto. La funzione promozionale del diritto revisitata. *Revista Sociologia del diritto*. Vol. XI, n. 3, 1984, p.1314-1317.

liberale classico: l'impiego sempre più diffuso delle tecniche di incoraggiamento in aggiunta, o in sostituzione di, quelle tradizionali di scoraggiamento.

Por estas razões, os incentivos, também denominados *sanções premiais*, têm função jurídica primordial no Estado de Direito. Isso porque, no âmbito interno do Estado, evitam que a máquina estatal exerça demasiadamente seu poder de polícia para o cumprimento das normas jurídicas, além de garantir o bom funcionamento do ordenamento jurídico por meio de condutas voluntárias, por meio de ações concretas, pois mais fácil é cumprir a lei tendo em vista um incentivo do que uma punição.

2.5 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO AMBIENTAL E A FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO

Importante registrar que os princípios não possuem um conceito estanque, definido e unitário. Existem doutrinadores que concebem os princípios como normas de direito natural, isto é, como “verdades jurídicas universais e imutáveis”.

Cruz⁶¹, com vistas no sentido de equidade, assevera sua distinção em “estabelecer os valores fundamentais para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito Positivo”. Para este autor, são máximas que se alojam na Constituição, contudo, também podem estar inseridas nas regras do ordenamento positivo. Porém, no decorrer do tempo os juristas foram evoluindo o seu pensamento e passaram a considerar os princípios como sendo balizadores de condutas e como sinalizadores do Direito, isto é, passaram a ter juridicidade, independentemente da idéia de que eram vagos ou coercitivamente desprovidos de poder impositivo.

Desta forma, os princípios se tornaram fundamentais à ordem jurídica, porque sua importância está na sua impregnação em todo o sistema jurídico. Deixam de ser vagos no sentido de não terem conteúdo coercitivo e passam a ser observados como fundamento do ordenamento, uma vez reconhecida sua juridicidade o que os levou a serem admitidos pelo Direito como imperativos.

Inicialmente, não possuíam o caráter de autênticas normas, devido a sua natureza transcendental, em razão de seu conteúdo vago, decorrente da ausência

⁶¹ CRUZ, Paulo Marcio. *Fundamentos do direito constitucional*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 101.

de coerção, de imposição dos princípios, como também por se tratar de dispositivos destituídos de sanção.⁶² Desse modo aparecem no sentido de fundamento, de base do sistema, visto que não figuram no ordenamento jurídico apenas no sentido estrito da origem.⁶³

Destaca-se ainda a definição de princípios, da Corte Constitucional italiana em 1956, trazida por Bonavides.⁶⁴

[...] deve-se considerar princípios do ordenamento jurídico, aquelas orientações e aquelas diretivas de caráter geral e fundamental que se possam deduzir da conexão sistemática, da coordenação e da íntima racionalidade das normas, que concorrem para formar assim, num dado momento histórico, o tecido do ordenamento jurídico.

Nesse sentido, verifica-se que os princípios são orientadores, isto é, balizadores das normas, sendo que sua colaboração está em servir de fundamento à criação das normas que irão compor o sistema normativo. Sua localização no ordenamento jurídico não se torna relevante, tendo em vista que possuem uma superioridade em seu conteúdo, que os sobrepõe às regras normativas.

No que se refere aos princípios constitucionais, Cademartori⁶⁵, assevera que são aqueles que impregnam o sistema constitucional, desempenhando papel fundamental como reflexos dos valores constitucionais em todo o ordenamento jurídico.

Os princípios constitucionais, segundo Cruz⁶⁶, podem ser classificados em três categorias: os políticos ideológicos, os fundamentais e os específicos. Diante dessa divisão tem-se que os princípios constitucionais ambientais, elencados no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como os princípios constitucionais de ordem econômica, estabelecidos no artigo 170 do mesmo diploma legal, orientam uma determinada parte do Direito Constitucional e, por consequência determinam tanto o Direito Ambiental como o Direito Econômico.

⁶² REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 60.

⁶³ Ibid., p. 304.

⁶⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

⁶⁵ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricionariedade Administrativa - No Estado Constitucional de Direito*. Curitiba: Juruá, 2001, p. 80.

⁶⁶ CRUZ, Paulo Marcio. *Fundamentos do direito constitucional*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 103.

Bobbio⁶⁷ trata a característica normativa dos princípios justificando que “a função para a qual são extraídos e empregados é a mesma cumprida por todas as normas, isto é, a função de regular um caso”.

Farias⁶⁸ alerta que, além dessa função normativa, os princípios detêm uma função hermenêutica, tendo em vista que servem de limites à arbitrariedade:

[...] os princípios são úteis em primeiro lugar para dirimir dúvidas interpretativas ao ajudar a esclarecer o sentido de determinada disposição de norma, contudo, a singularidade dos princípios no campo da interpretação é que eles servem de guia para a sua própria aplicação. Isso acontece porque os próprios princípios carecem de interpretação, e o agente jurídico terá que primeiramente interpretar os princípios vetores de sua interpretação.

Todavia, há também no ordenamento jurídico princípios interpretativos que não possuem caráter normativo, os quais apenas auxiliam na interpretação e restrição desses princípios e do ordenamento.

A importância dos princípios jurídicos fundamentais é relatada positivamente por Canotilho⁶⁹ como importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo. Por essas razões, diz-se que os princípios possuem uma função negativa particularmente relevante nos casos limites. Logo, a função negativa dos princípios é ainda importante em outros casos onde não está em causa a negação do Estado de Direito e da legalidade democrática, contudo, emerge com perigo o “excesso de poder”.

Os princípios fornecem sempre diretivas materiais de interpretação das normas constitucionais e ainda vinculam o legislador no momento legiferante, isto é, se pode dizer “a liberdade de conformação legislativa positiva e negativamente vinculada pelos princípios jurídicos gerais. Desse modo, resta comprovado que os princípios possuem múltiplos usos no ordenamento jurídico, visto que, podem servir como fundamento do sistema para embasar decisões, interpretar e aplicar as normas jurídicas, além de impedir abusos nessa aplicação das normas.

⁶⁷ BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. São Paulo: Polis; Brasília: Universidade de Brasília, 1990.

⁶⁸ FARIAS, Edílson Pereira de. *Colisão de Direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1985, p. 41.

⁶⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina Editora, 1993, p. 172-173.

Por sua vez, Castro e Costa Neto⁷⁰ se manifestam a respeito dos princípios ambientais consagrados no texto constitucional brasileiro conforme segue:

[...] a Constituição de 1988 agasalhou princípios que registram a preocupação da sociedade com a temática da proteção ambiental, expressando um avanço significativo nesse campo. Em vários momentos, com efeito, a Constituição Federal refere-se a princípios e normas princípios de conteúdo ambientalista.

Os princípios norteadores do Direito Ambiental estão basicamente elencados no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Esses princípios acima mencionados são tratados por Fiorillo⁷¹ como pedras basilares:

[...] aludidos princípios constituem pedras basilares dos sistemas político-jurídicos dos Estados Civilizados, sendo adotados internacionalmente como fruto da necessidade de uma ecologia equilibrada e indicativos do caminho adequado para a proteção ambiental, em conformidade com a realidade social e os valores culturais de cada Estado.

A relação conflitante entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental se dá referendando os princípios constitucionais, concebidos como normas abstratas e genéricas que estão inseridas em todo o ordenamento jurídico, que por sua vez atuam sobre todos os mecanismos e formas de expressão deste, por meio de normas e regras, com destaque para os princípios constitucionais ambientais basicamente elencados no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que acolheu em seu texto constitucional; princípios que registram a preocupação da sociedade com a temática da proteção ambiental, expressando um avanço significativo nesse campo.

Sob esses aspectos os princípios são tratados como pedras basilares dos sistemas político-jurídico dos Estados Civilizados, sendo adotados internacionalmente como fruto da necessidade de uma ecologia equilibrada e indicativos do caminho adequado à proteção ambiental em conformidade com a realidade social e os valores culturais de cada Estado.

⁷⁰ CASTRO, Nicolao Dino de; COSTA NETO, Flavio. *Proteção jurídica do meio ambiente*. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 34.

⁷¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 28.

Derani⁷² aponta os princípios da cooperação, do poluidor-pagador e da precaução como pilares do Direito Ambiental. Entretanto, sem nenhum demérito aos princípios citados, no presente capítulo abordar-se-á na seqüência os princípios do desenvolvimento sustentável, da cooperação, da participação, para no final desse capítulo analisar o princípio do protetor-recebedor como fomento às políticas públicas instrumentalizadas através do pagamento dos serviços ambientais.

Portanto, no ordenamento jurídico, os princípios atuam desde sua criação até sua efetiva retirada do mundo abstrato e aplicação em cada caso concreto, por serem normas de otimização que buscam a excelência do sistema e uma resposta adequada aos conflitos sociais e também, pelo fato de serem aspirações, ideais observados e desenvolvidos pela sociedade na busca da melhor solução para os conflitos, da melhor atuação do Direito ao se deparar com os casos concretos trazidos ao mundo jurídico.

Na seqüência será realizada uma abordagem de alguns dos principais princípios constitucionais que fundamentam, juntamente com o princípio “protetor-recebedor”, a aplicação das sanções premiais no Direito Ambiental.

2.5.1 Princípio da Sustentabilidade

Este princípio foi cunhado na Conferência de Estocolmo, em 1972, e permeia o Direito Ambiental desde então. Tem origem a partir da constatação de que os recursos naturais não são inesgotáveis, o que torna sua exploração dependente de uma sustentabilidade.

De acordo com D'Isep⁷³, em referência ao nascimento desse princípio, esta se manifesta: visualizando entre a defesa do meio ambiente e o desenvolvimento econômico, há uma dicotomia, na verdade, um antagonismo, criou-se na Conferência de Estocolmo/72, nos princípios 5 e 8, a noção de “desenvolvimento sustentável” (ou “sustentado”, ou ainda “ecodesenvolvimento”), que prosperou, ecoando mais tarde em pelo menos onze dos vinte e sete Princípios da Declaração da Rio/92, em especial nos princípios 3 e 4, assim como no setor privado, mediante

⁷² DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 136.

⁷³ D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Direito Ambiental Econômico e a ISO 14000*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 48.

a sua implementação nos moldes de gerenciamento empresarial – a gestão ambiental.

Antes da Declaração do Rio/92, esse princípio foi disseminado em 1983, na Assembléia das Nações Unidas, por meio do “Relatório Brundland”, que leva esse nome, em virtude da comissão elaborada e presidida pela ex-ministra da Noruega.

A essência do princípio da sustentabilidade, à época, era o atendimento às necessidades que teriam as gerações futuras. Na verdade a própria noção de desenvolvimento sustentável tem se mostrado gravemente subdesenvolvida na opinião de Morin e Kern⁷⁴:

De um lado, é um mito global no qual as sociedades industrializadas atingem o bem-estar, reduzem suas desigualdades extremas e dispensam aos indivíduos o máximo de felicidade que uma sociedade pode dispensar. De outro, é uma concepção redutora, em que o crescimento econômico é o motor necessário e suficiente de todos os subdesenvolvimentos sociais, psíquicos e morais. Essa concepção tecno-econômica ignora os problemas humanos da identidade, da comunidade, da solidariedade, da cultura.

O meio ambiente não pode sucumbir ou ser exterminado sob o pretexto de desenvolvimento. Segundo Fiorillo⁷⁵ visto constatar-se que os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornando inadmissível que as atividades econômicas se desenvolvam alheias a esse fato deve-se buscar a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente; permitindo-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, isto é, de forma planejada, para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tornem-se inócuos.

O objetivo do princípio do desenvolvimento sustentável é equilibrar o desenvolvimento econômico com a exploração ambiental. E, dessa forma, tentar otimizar ao máximo o desenvolvimento, por meio do mínimo sofrimento do meio ambiente, bem como garantir às gerações futuras, a existência de um meio ambiente capaz de acolher a todas as necessidades sociais.

No entendimento de Derani⁷⁶, o desenvolvimento sustentável implica, então, o ideal de um desenvolvimento harmônico da economia e da ecologia que deve ser

⁷⁴ MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. *Terra-pátria*. Trad. Paulo Neves. Porto Alegre: Sulina, 1995, p. 83.

⁷⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de direito ambiental legislação aplicável*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 29.

⁷⁶ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 113.

ajustado numa correlação de valores em que o máximo econômico reflita igualmente um máximo “ecológico”.

Castro e Costa Neto⁷⁷, ao se referirem sobre o princípio do desenvolvimento sustentável dizem:

Tal princípio sintetiza um dos mais importantes pilares da temática jus-ambiental, compondo o núcleo essencial de todos os esforços empreendidos na construção de um quadro de desenvolvimento social menos adverso e de um cenário de distribuição de riquezas mais equânime. Numa visão eco-integradora, trata-se de estabelecer um liame entre o direito ao desenvolvimento, em todas as suas dimensões (humana, física, econômica, política, cultural e social), e o direito a um ambiente sadio, edificando condições para que a humanidade possa projetar o amanhã.

Sobre a manutenção do meio ambiente para as gerações futuras, discorre Fiorillo⁷⁸:

Dessa forma, o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje a nossa disposição.

Verifica-se que o conceito de manutenção é utilizado como forma de garantir as necessidades das presentes e futuras gerações, indicando uma continuidade que se sobrepõe às gerações presentes, preocupando-se com as futuras.

Para, D'Isep⁷⁹ traz a característica principal do desenvolvimento sustentável:

A característica do ecodesenvolvimento é a busca contínua e efetiva de conciliação entre o desenvolvimento, a preservação ecológica e a qualidade de vida do homem. É de suma importância que se atente para a idéia de continuidade implícita na noção de desenvolvimento para a idéia de continuidade implícita na noção de desenvolvimento sustentável.

Além da idéia de continuidade e tentativa de eternizar o meio ambiente como objetivo do princípio do desenvolvimento sustentável, o qual traz na sua concepção

⁷⁷ CASTRO, Nicolao Dino de; COSTA NETO, Flávio. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 53.

⁷⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Ambiental e legislação aplicável*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p.29.

⁷⁹ D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Direito Ambiental Econômico e a ISO 14000*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 50.

a idéia de “meio ambiente finito”, como asseveram os grandes estudiosos, destaca-se o que Castro e Costa Neto⁸⁰ mencionam:

Tal conceito traz em si o reconhecimento de que tais recursos naturais não são inesgotáveis. Ao mesmo tempo, expressa a compreensão de que não pode haver desenvolvimento pleno se os caminhos trilhados para a sua consecução desprezarem um sistema de exploração racional e equilibrada do meio ambiente.

Essa finitude do meio ambiente e dos recursos naturais faz com que o desenvolvimento econômico observe a conservação e manutenção do meio ambiente, e essa relação tem como princípio regulador o desenvolvimento sustentável.

Caverdon⁸¹ manifesta-se sobre a interligação entre ordem econômica e o meio ambiente da seguinte forma:

Os recursos naturais são bens econômicos, e a proteção legal do Meio Ambiente requer a interferência na Ordem Econômica, principalmente na Propriedade Privada. Portanto, Ordem Econômica e Meio Ambiente estão interligados e, seu tratamento jurídico não pode dar-se de forma dissociada.

O Direito deve fazer a interligação entre a ordem econômica e a proteção do meio ambiente através de normas positivas, as quais podem ser através de sanções premiais, pois desta forma atingir-se-á o desenvolvimento sustentável de forma mais consciente.

Essa interligação também é observada por Derani⁸²:

Quando se usa a expressão “desenvolvimento sustentável”, tem-se em mente a expansão da atividade econômica vinculada a uma sustentabilidade tanto econômica quanto ecológica. Os criadores dessa expressão partem da constatação de que os recursos naturais são esgotáveis. Por outro lado, apóiam-se no postulado de que o crescimento constante da economia é necessário para expandir-se o bem-estar pelo mundo.

O princípio do desenvolvimento sustentável está presente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente no artigo 170, sendo

⁸⁰ CASTRO, Nicolao Dino de; COSTA NETO, Flávio. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 59.

⁸¹ CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função Social e Ambiental da Propriedade*. Florianópolis: Visualbooks, 2003, p. 57.

⁸² DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 112.

fundamental para a Ordem Econômica Nacional, posto que emerge da preocupação em se garantir que as limitações do meio ambiente sejam respeitadas.

2.5.2 Princípio da Cooperação

O princípio da cooperação não é exclusivo do direito ambiental, uma vez que faz parte da estrutura do Estado Social. Ele orienta a realização de outras políticas relativas ao bem-comum, inerente à razão constituinte do Estado. Trata-se de um princípio de orientação do desenvolvimento político, num sentido amplo é também uma expressão do genérico princípio do acordo (*Kompromissprinzip*) por meio do qual se pretende uma maior composição das forças sócias, visto que perpassa toda a ordem jurídica e é também reclamado pela proteção ambiental, onde participa, impondo uma adequação entre os interesses mais significativos.

Este princípio informa uma atuação conjunta do Estado e sociedade, na escolha de prioridades e nos processos decisórios. Está na base dos instrumentos normativos criados com objetivos de aumentar a informação e de ampliar a participação nos processos decisórios de decisões políticas ambientais e de estabilidade no relacionamento entre liberdade individual e necessidade social.

Exerce uma ampla informação e esclarecimento dos cidadãos, bem como um trabalho conjunto entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústria, comércio e agricultura, é fundamental para o desenvolvimento de políticas ambientais efetivas e para a otimização da concretização de normas voltadas à proteção do meio ambiente.

O princípio da cooperação tem como idéia principal a interligação do Estado com a sociedade, para que em conjunto atuem na escolha das prioridades ambientais, através da participação de diferentes camadas sociais por meio da informação e fiscalização das políticas públicas. Portanto, através desse princípio é que se estabelece uma divisão de funções dentro da ordem econômica fundada nas relações de mercado.

Sua concretização, como princípio do Direito Ambiental se dá simultaneamente com o Direito Econômico, considerando que quando se determina a divisão dos custos de uma política preventiva de proteção ambiental, tendo em

vista as constantes negociações das diversas atividades oferecidas pelo Estado em favor do cidadão.⁸³

2.5.3 O princípio da participação

O princípio da participação implica, “não somente em um aconselhamento, mas em dever imposto à coletividade, justamente porque o que resulta dessa omissão participativa é um prejuízo a ser suportado pela própria coletividade”.⁸⁴

Nesse sentido, a Educação Ambiental, é parte fundamental integrante do princípio da participação, diante da disposição expressa na Constituição Federal, em seu artigo 225, parágrafo 1º, inciso VI da necessidade da Educação Ambiental como forma de trazer a consciência ecológica ao povo, titular do direito ao meio ambiente e, assim, permitir a efetivação desse princípio na salvaguarda desse direito, pois, de acordo com Trevisol⁸⁵: “sem a participação e o envolvimento efetivo dos cidadãos e das instituições das quais eles fazem parte, a cidadania ambiental não passa de um conjunto de boas intenções e promessas”.

Quando se fala em participação tem-se em vista a conduta de tomar parte de alguma coisa, isto é, agir em conjunto, daí emerge a importância de se agir por meio de ações conjuntas na defesa do meio ambiente, segundo o objetivo previsto em nossa Carta Magna, firme no artigo 225. Esta tarefa não é só dos órgãos públicos, mas de toda a sociedade civil.

Neste sentido, a interpretação de referidos princípios no direito ambiental dá-se de forma interdependente, nos termos do artigo 225, parágrafo 1º, inciso VI da Constituição Federal/88 e a informação ambiental, que está prevista nos artigos 220 e 221 da Carta Magna, garantindo as pessoas a tutela jurisdicional de defesa contra programas dos sindicatos, da indústria, do comércio, da agricultura, como de outros mecanismos sociais, pois o resultado da omissão participativa acarretará em prejuízo à toda a coletividade devido a natureza do meio ambiente. Assim sendo, a informação e a Educação Ambiental, constituem-se mecanismos de atuação

⁸³ BORN, Rubens Harry; TALOCCHI, Sérgio. *Compensações por Serviços Ambientais: Sustentabilidade Ambiental com inclusão social*. In: BORN, Rubens Harry; TALOCCHI, Sérgio.(Coord.). *Proteção do capital social e ecológico por meio de compensações por serviços ambientais*. São Paulo: Vitae Civilis, 2002.

⁸⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Ambiental e legislação aplicável*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 59.

⁸⁵ TREVISOL, Joviles Vitorio. *A educação ambiental em uma sociedade de risco: tarefas e desafios na construção da sustentabilidade*. Joaçaba: Unoeste, 2003, p. 137.

complementares, sendo que a informação ambiental está prevista no artigo 6º, parágrafos 3º e 10º da Política Nacional do Meio Ambiente.

Furlan⁸⁶ observa que o princípio da participação está relacionado ao princípio protetor-receber, na medida em que, ao estimular um comportamento socialmente útil, acaba por incentivar uma maior e efetiva participação da sociedade. Para esta autora, o princípio da participação prima pela descentralização administrativa, e por consequência promove a cidadania através da informação, educação e participação.

Este princípio encontra-se estabelecido em nossa Constituição Federal, no artigo 225, ao afirmar que:

Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Igualmente na Lei nº 6.938/81, este princípio aparece quando preconiza a educação ambiental em todos os seus níveis do ensino visando capacitar a comunidade para participar ativamente na defesa do meio ambiente. Ainda encontra-se presente no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ao estabelecer que:

[...] A melhor maneira de tratar das questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado as informações relativas ao meio de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito a compensação e a reparação de danos.

Fiorillo⁸⁷ salienta que os casos de omissão participativa se constitui em prejuízo a ser suportado pela própria coletividade, tendo em vista a natureza difusa do meio ambiente, que se encontra sob a custódia do Poder Público, o que não

⁸⁶ FURLAN, Melissa. *Mudanças Climáticas e Valoração Econômica da Preservação Ambiental: o Pagamento por Serviços Ambientais e o Princípio do Protetor-Recebedor*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 213.

⁸⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Ambiental e legislação aplicável*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 133.

afasta o dever de o povo, na qualidade de titular deste direito, atuar na sua conservação e preservação. Entende ainda este autor, que o princípio da participação constitui um dos elementos do Estado Ambiental de Direito, posto que todos os direitos sociais essencialmente devem estruturar uma saudável qualidade de vida, um dos pontos orientadores da tutela ambiental.

Por estas razões, o elo de ligação entre o princípio da participação e o princípio protetor-recebedor no que diz respeito às questões ambientais, ocorre quando o primeiro estimula a sociedade a participar nas questões de proteção do meio ambiente, e assim o fazendo, não apenas obriga os cidadãos, mas também os encoraja para um maior engajamento nas causas dessa natureza e é o que se pretende mostrar na análise a seguir realizada.

2.5.4 Princípio da equidade intergeracional

O princípio da equidade intergeracional, segundo Weyermüller⁸⁸, está centrado na necessidade de se estabelecer um vínculo contínuo e duradouro entre as gerações, visando conservar as condições de aproveitamento consciente e sustentável dos recursos naturais. Pode ser concebido como um compromisso, entre as gerações, no intuito de transmitir um legado ambiental para o futuro em condições de igualdade com o que fora legado pelas gerações passadas.

Este princípio tem sua base normativa originária, na Conferência de Estocolmo de 1972, sendo que na concepção de Carvalho⁸⁹:

[...] a importância do princípio da equidade intergeracional consiste exatamente na configuração de uma nova estruturação das bases temporais da teoria jurídica, necessária a implementação e efetivação dos “novos direitos”, mediante a formação de vínculos e controle do futuro pelo direito ambiental.

Importante ainda registrar que referido princípio, no contexto ambiental brasileiro, encontra-se previsto no artigo 225 da Constituição Federal/1988, o qual impõe ao Poder Público e a coletividade um dever que abarca a defesa e preservação do meio ambiente equilibrando tanto para as presentes quanto para as

⁸⁸ WEYERMÜLLER, André Rafael. *Direito ambiental e aquecimento global*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 36-37.

⁸⁹ CARVALHO, Délton Winter de. *Dano Ambiental Futuro: A Responsabilização Civil pelo Risco Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 45.

futuras gerações. Diante deste compromisso nota-se a interdependência entre as ações e decisões ambientais sob uma perspectiva temporal construindo um forte vínculo de dependência e responsabilidade entre a espécie humana.

Corrobora neste sentido o entendimento de Lemos⁹⁰:

[...]A Constituição de 1988 reconhece o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações e, portanto, adota o princípio da equidade intergeracional [...] A base constitucional para o reconhecimento desse dever está no art. 3º, I, da Carta Magna e parte do tripé equidade, ética e solidariedade entre as gerações.

2.5.5 Princípio protetor-recebedor

O princípio protetor-recebedor visa uma sanção positiva (encorajamento ou desencorajamento), por parte do Estado, servindo como uma forma de estímulo para aqueles cidadãos que têm sensibilidade ecológica e contribuem para a preservação-conservação do meio ambiente.

A intenção é que o princípio protetor-recebedor seja mais um mecanismo para alcançar a preservação ambiental, incentivando a população para proteger o meio ambiente, seja pela conscientização, seja por sentir-se gratificado e receber algo em troca pela proteção ambiental.⁹¹ Encontra-se revestido de fundamental importância tendo em vista que está relacionado também, com o Princípio da Participação, uma vez que estimula comportamentos socialmente úteis, tendo-se em conta que as ações decorrentes dos estímulos gerados pelo princípio gerarão um saldo positivo para toda a sociedade.

Segundo Rech⁹², o princípio Protetor-Recebedor:

[...] busca o pagamento por serviços ambientais, como uma forma mais eficaz de multiplicar agentes motivados a preservar a natureza, para que ela continue prestando serviços indispensáveis à preservação da biodiversidade e da própria dignidade humana [...]

⁹⁰ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Meio Ambiente e Responsabilidade Civil do Proprietário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 119.

⁹¹ Da inserção do Princípio Protetor-Recebedor no Direito Brasileiro – A experiência do Programa Produtores de Água, disponível no site: [direitoambiental.blogspot.com/2011/inserção-do-princípio-do-protetor.html](http://direitoambiental.blogspot.com/2011/insercao-do-principio-do-protetor.html). Acesso em 11.10.2011.

⁹² RECH, Adir Ubaldo. *Direito e economia verde: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis*/ Org. Adir Ubaldo Rech.-Caxias do Sul, RS: Educs, 2011, p. 51-52.

Rech enfatiza a importância do princípio protetor-recebedor, vinculado ao pagamento dos serviços ambientais, de modo a expandir e motivar agentes a preservarem a natureza, neste sentido cita ainda a lição de Fagnello:⁹³

De acordo com o princípio protetor-recebedor, o agente público ou privado que protege um bem natural em benefício da comunidade, devido a práticas que conservem a natureza, deve receber os benefícios como incentivo pelo serviço de proteção ambiental prestado. São exemplos de tais benefícios: a compensação – a transferência de recursos financeiros dos beneficiados de serviços ambientais para os que, devido a práticas que conservam a natureza, fornecem esses serviços; o favorecimento na obtenção de crédito; a garantia de acesso a mercados e programas especiais; a isenção de taxas e impostos e a disponibilização de tecnologia e capacitação, entre outros.

Deste modo, o princípio protetor-recebedor garante que o cidadão receba algum ganho pela proteção que presta ao meio ambiente. Esse princípio ainda é visto como um fundamento da ação ambiental e em contraposição ao princípio usuário-pagador, ou seja, aquele que usa um determinado recurso da natureza deve pagar por tal utilização.

As aplicações do princípio protetor-recebedor e de suas variantes podem se dar em muitas escalas, como por exemplo na local, por meio da redução das alíquotas do IPTU para os cidadãos que mantém áreas verdes protegidas em suas propriedades.

Oliveira⁹⁴ esclarece que a principal função do princípio protetor-recebedor é implementar a justiça econômica valorizando os serviços ambientais prestados generosamente por uma população ou sociedade, através de uma remuneração econômica. Ademais, baseia-se no princípio retributivo denominado *Vergeltung*, que busca incentivar ações de proteção ambiental e compensação por serviços ambientais prestados ao Estado. Sendo que este incentivo denomina-se sanção premial ou na doutrina de Kelsen recompensatória.

Ainda de acordo com a organização Vitae Civilis, o esse princípio possui instrumentos de compensação por serviços ambientais (CSA), cujo principal objetivo é transferir recursos ou benefícios para que a parte que ajuda a natureza a manter-

⁹³ RECH, Adir Ubaldo Apud Fagnello. *Direito e economia verde: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis/ Org. Adir Ubaldo Rech.-Caxias do Sul, RS: Educus, 2011, p. 51.*

⁹⁴ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito Tributário e Meio Ambiente*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

se sustentável, podendo ocorrer de diversas maneiras, tais como transferências diretas de recursos financeiros, subsídios governamentais, obtenção de créditos, acesso a tecnologia, redução/isenção de taxas e impostos, pagamento de royalties, entre outros.

A partir de todo o exposto concluí-se que o princípio protetor-recebedor advém da idéia de que uma pessoa que protege uma determinada área ambiental deve receber uma compensação financeira como incentivo, deixando assim de explorar seus recursos e passar a preservá-los e, tem como meta efetivar a justiça econômica e ambiental juntamente com a finalidade de atingir o desenvolvimento sustentável. Pode ainda, ser definido inversamente ao princípio do poluidor-pagador, haja vista, que proporciona uma justa compensação a todos aqueles que contribuem para a conservação ambiental por intermédio de suas condutas, isto é, reconhece as externalidades positivas daqueles cujo comportamento ambiental reduz os gastos públicos e traz benefícios à toda a coletividade.

Segundo, Alltmann⁹⁵, no Plano Legislativo, há projetos de Lei no Congresso Nacional voltados à preservação da natureza seguida de uma compensação financeira, a saber: PL 60/2003; PL 144/2003 e PL 4.160/2004:

PL 60/2003 – Cria o Programa Nacional de Reservas para a Preservação Ambiental e dá outras providências.

PL 144/2003 – Institui compensação financeira com vistas à proteção e recuperação ambientais, cria Bônus de Proteção Ambiental – BPA e dá outras providências.

PL 4.160/2004 – Prevê compensação financeira aos pequenos proprietários rurais que mantenham áreas de preservação permanente com cobertura vegetal nativa e dá outras providências.

Neste contexto, se percebe o interesse em aplicar o incentivo financeiro para aqueles que preservarem o meio ambiente. Entretanto, os dois primeiros projetos de lei acima referidos, foram rejeitados, sendo que somente o terceiro se mostrou pertinente, considerando as inúmeras dificuldades econômicas enfrentadas pelos pequenos agricultores e, em 2005, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável aprovou o projeto, ao justificar a falta de êxito no cumprimento da legislação ambiental, se mostrando esta lei, bastante rígida. Porém,

⁹⁵ ALTMANN, Alexandre. *A compensação financeira pela preservação e recuperação da mata ciliar como instrumento de gestão ambiental*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: v. 49, n. 13, p. 11, jan/mar. 2008.

em 2006, referido projeto foi rejeitado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara de Deputados, sob a alegação de que esse projeto, não atende as exigências estabelecidas pela Lei de Responsabilidades Fiscais, além do que não indica as compensações exigidas, mas lamentavelmente, em 2007, como relata Altmann⁹⁶, os projetos de lei foram arquivados.

Na seqüência, no próximo capítulo, serão abordadas as Políticas Públicas no Brasil, vinculadas a temática do “meio ambiente” a partir de uma abordagem histórica, para em seguida se apontar a conjuntura que serviu de palco à emergência das problemáticas ambientais, bem como para destacar a importância da sua necessária relação com a cidadania, a diversidade cultural, as demandas regionais e demais políticas públicas a elas relacionadas, com vistas a pagamentos por serviços ambientais, nas suas várias modalidades, implementados em alguns estados brasileiros, importando principalmente o “Bolsa Floresta” realizado no Estado do Amazonas, sendo que este último tópico será abordado no capítulo III.

⁹⁶ ALTMANN, Alexandre. *A compensação financeira pela preservação e recuperação da mata ciliar como instrumento de gestão ambiental*. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: v. 49, n. 13, p. 11, jan/mar. 2008.

3 INSTRUMENTOS PARA ATINGIR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: POLÍTICAS PÚBLICAS E PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

3.1 A IMPORTÂNCIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DAS SANÇÕES PREMIAIS AMBIENTAIS PARA AS PRESENTES E AS FUTURAS GERAÇÕES

A idéia de “desenvolvimento sustentável” surgiu com o Direito Internacional Econômico, que tem a formação e o aprimoramento de seus princípios com o Direito Internacional Ambiental. Trata-se, portanto, de uma reflexão ética do desenvolvimento condicionado a uma finalidade social, com solidariedade entre a sociedade presente e as futuras gerações.

Desse modo, todas as concepções sugeridas pelo plano internacional influenciaram os demais países em suas legislações internas, através de convenções e protocolos que acabaram por compilar normas gerais a serem aplicadas pelos Estados-partes. Por estas razões, se tornou possível o Direito Internacional conduzir o direito interno dos países que buscam o “desenvolvimento sustentável”, tendo em vista que o Direito Internacional Ambiental se desenvolveu a partir de 1970 devido o esgotamento dos recursos ambientais ocasionado pelo crescimento econômico, sendo que esse período foi marcado pela realização de várias convenções internacionais, como por exemplo a de Estocolmo, a de Diversidade Biológica e a de Mudanças Climáticas.

Em 1972, por ocasião da Convenção de Estocolmo, os países do norte aceitaram o direito do desenvolvimento como vertente do Direito Ambiental. Assim, a partir desta data, passou a existir uma maior consciência ambiental por parte da sociedade civil organizada, advinda das discussões sobre a pobreza, a riqueza, e principalmente sobre a destruição da natureza.

Neste período surgem as primeiras idéias sobre ecodesenvolvimento, sendo um dos precursores Sachs⁹⁷, o qual se manifesta contra a visão reducionista do meio ambiente, isto é, que ele existe apenas para a preservação e o isolamento das espécies.

Ao estudar o termo “desenvolvimento” esse autor explica que:

⁹⁷ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento e Direitos Humanos*. Maceió: PRODEMA, 2000, p. 21.

[...] a etimologia do termo “desenvolvimento” (remover a casca do grão) sugere outra metáfora que equipara desenvolvimento a liberação: liberação das carências e liberação da opressão e das algemas institucionais que estorvam o desenvolvimento.

Desse modo, desenvolvimento pode ser compreendido como um processo intencional e autodirigido de transformação e gestão de estruturas socioeconômicas, direcionado no sentido de assegurar a todas as pessoas uma oportunidade de levarem uma vida plena e gratificante, provendo-as de meios de subsistência decentes e aprimorando seu bem-estar, seja qual for o conteúdo atribuído a essas metas por diferentes sociedades em diferentes momentos históricos.⁹⁸

Ainda este autor defende que só há proteção ao meio ambiente se o homem se integrar a ele através de atividades concomitantes de conhecimento, aprendizagem e proteção, com vistas à resolução dos problemas de ordem social. Entende ainda, que um novo desenvolvimento deverá ser construído, entre o socialmente mais justo e o economicamente mais eficiente, o qual só será possível a partir da “racionalização e potencialização dos recursos ambientais e humanos”, com o propósito de proteger os direitos humanos.

Por sua vez, Sen⁹⁹, defende a idéia de desenvolvimento com “expansão de liberdades”, entre essas cita a participação política por meio de opinião e voto; inserção econômica por meio da produção e do comércio; maiores oportunidades sociais (saúde, educação e segurança pública).

Registra-se que na década de 1980. no âmbito da União Internacional pela Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais, organização não-governamental, envolvida em questões ambientais, surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável.¹⁰⁰

Atualmente a noção de “desenvolvimento sustentável” ocupa posição central dentro do movimento ambientalista desde a publicação, em 1987, do relatório da Comissão Mundial sobre meio ambiente da Organização das Nações Unidas, presidida pela primeira ministra norueguesa Gro Brundtland, intitulado “Nosso Futuro Comum”. Este relatório afirma que: “é sustentável o desenvolvimento que permite satisfazer nossas necessidades atuais sem comprometer a capacidade das

⁹⁸ SACHS, Ignacy. *Rumo à Ecosocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007, p. 293.

⁹⁹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 47.

¹⁰⁰ FERREIRA, Gustavo Assed. *Desenvolvimento Sustentável*. In: *Direito e Desenvolvimento – análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Singular, 2005, p. 82.

gerações futuras de satisfazer as suas”. Para tanto, são compatibilizados o crescimento econômico e a proteção do meio ambiente.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro – a ECO 92 - introduziu o conceito de “desenvolvimento sustentável” no âmbito do direito internacional, fazendo-o constar em vários dos princípios contidos na “Declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento”.

Embora a expressão “desenvolvimento sustentável” seja muito usada pelos cientistas e pelo senso comum, Sachs¹⁰¹, adverte que ainda possui um significado impreciso:

Depois da Conferência Mundial de 1992, o adjetivo “sustentável” tornou-se imperativo na retórica política nacional e internacional, tanto no Sul quanto no Norte. Muita confusão semântica surgiu do uso vago dessa palavra, à qual diferentes pessoas atribuem diferentes significados.

Nesta mesma conferência foi instituída, a Agenda 21, que aprovada pelos países participantes da conferência, reforça ao longo de vários capítulos específicos, a idéia de que o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente devem andar pari passo, alterando-se os padrões de crescimento atuais, centrados exclusivamente em indicadores econômicos, que, a exemplo do produto interno bruto contabilizam riquezas geradas a partir dos recursos naturais, mas não a preservação de estoques de recursos naturais.

As discussões envolvidas no “Relatório Nosso Futuro Comum” pautaram-se na idéia de conciliação entre a proteção ambiental e o problema do desenvolvimento econômico, notoriamente, da superação das condições precárias de vida da população dos países do terceiro mundo e da necessidade de permitir a esses Estados a busca de um incremento em suas economias nacionais, com a preservação de recursos naturais necessários à sobrevivência das gerações futuras.

O tratamento do tema “desenvolvimento sustentável” relaciona-se à discussão acerca da utilização de recursos naturais não renováveis. No entanto, na medida em que as possibilidades de sobrevivência futura possam ser minadas pela degradação das condições ambientais, este tema expande-se em direção a todas

¹⁰¹ SACHS, Ignacy. *Rumo à Ecosocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007, p. 285.

as discussões pertinentes à proteção ambiental, incluindo o controle e a mitigação ao problema da poluição.

A discussão a respeito das mudanças climáticas, relaciona-se tanto ao problema da poluição atmosférica quanto ao problema da utilização de recursos energéticos não renováveis, ilustrando bastante bem as questões implicadas na necessidade de criação de mecanismos de “desenvolvimento sustentável”.

A par dos problemas de superação da pobreza e da exclusão social nos países do terceiro mundo, para os países desenvolvidos, o conceito de “desenvolvimento sustentável” apresenta-se como uma solução de compromisso entre a preservação dos padrões de vida já alcançados e a preservação dos recursos naturais.

Por essa razão, a excessiva vagueza da expressão – “desenvolvimento sustentável” - é objeto de críticas que apontam ser sua função primordial a retórica da proteção ambiental. Nesse sentido, o contraponto possível a essa postura chamada retórica é direcionada à busca de operacionalização do seu conceito, na sua aplicação a campos específicos ligados ao direito, bem como a projetos específicos de preservação ambiental.

A raiz da indefinição do sentido da expressão “desenvolvimento sustentável” consiste no fato de que os dois elementos que pretende conciliar: desenvolvimento econômico e preservação ambiental referem-se a esquemas de construção de raciocínios diferentes.

A noção de crescimento econômico sobre a qual o objetivo do desenvolvimento tem se assentado, é definida a partir de agregados monetários homogêneos de produção, tal como o produto interno bruto, por exemplo. A elaboração desses agregados, por sua vez, foi resultado do processo de amadurecimento da economia como campo científico autônomo, segregando-se as ciências naturais.

Incontestável que a efetiva operacionalização do conceito exige a superação desse isolamento entre os agregados monetários que abstraem de seus cálculos os processos físicos envolvidos na sua geração, passando, de alguma forma, a incluí-los no seu computo.

Neste sentido, algumas sugestões foram apontadas, tais como a avaliação, em paralelo ao produto interno bruto, do estoque de capital natural com que conta uma sociedade, atribuindo-lhe um valor e apontando sua deterioração.

Embora o desenvolvimento de técnicas de auditoria e contabilização do estoque de recursos naturais seja uma questão bastante relevante ao tema do “desenvolvimento sustentável”, atualmente é mais viável e útil a formulação de políticas públicas onde se definirão mecanismos abrangentes para sua implementação, envolvendo tanto normas sancionatórias para comportamentos em desconformidade com as regras de preservação, mas principalmente mecanismos de estímulo para o desenvolvimento de técnicas de exploração ambientalmente saudáveis. Por estes motivos, a idéia de um “desenvolvimento sustentável” diz respeito à exploração dos recursos naturais no presente sem comprometer os recursos à disposição das gerações futuras. Relaciona-se, também, com todas as políticas públicas voltadas ao estímulo de formas de utilização dos recursos naturais no processo de produção econômica e reprodução social que permita sua conservação ou renovação para o uso das presentes e próximas gerações.

Ademais a idéia de “desenvolvimento sustentável”, implica em necessidade de conciliação entre a economia e a preservação do meio ambiente. No entanto, o conceito de “desenvolvimento sustentável” envolve outras facetas. Uma delas, conforme já foi apontado, é o aspecto social, daí o uso do termo “desenvolvimento” que por ser mais abrangente que o conceito de crescimento econômico, aponta para a necessidade de superação da pobreza e exclusão social nos países em desenvolvimento, num cenário de degradação ambiental. Nesse sentido, a idéia de sustentabilidade relaciona-se à preservação e valorização da diversidade étnica e cultural e estimula formas diferenciadas de utilização da biodiversidade e dos recursos naturais.

Para tanto, o efetivo “desenvolvimento sustentável” depende de um sistema político de democracia representativa; de um sistema econômico que sustente o desenvolvimento; de uma sociedade capaz de lidar com as conseqüências desenfreadas desse crescimento econômico; e da utilização equilibrada dos recursos naturais para atender a presente e as futuras gerações.

A discussão acerca do conceito de “desenvolvimento sustentável” aponta ainda, para a necessidade de sua operacionalização a partir de mecanismos, instrumentos de políticas públicas e de normas jurídicas que definam deveres de preservação ambiental e incentivos que conduzam para o desenvolvimento de

padrões de produção sustentáveis.¹⁰² Portanto, se busca, a partir de temas concretos, possibilidades de desenvolvimento econômico devido a necessidade de preservação ambiental e, mais, a necessidade de implementação de técnicas de exploração ambientalmente sadias, ou pelo menos de menor danosidade em comparação com os paradigmas predominantes.

Ainda deve-se apontar a dimensão constitucional do conceito de desenvolvimento sustentável, contido no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, ao impor à coletividade e ao poder público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, acolheu o desenvolvimento sustentável como um princípio. Por outro lado, a necessidade de interpretação sistemática e global da Constituição, impõe ao intérprete a análise desse artigo em consonância com outros princípios centrais da República brasileira e da ordem econômica. Assim, a proteção ambiental e o princípio democrático devem pontuar a busca pelo desenvolvimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais tanto no do exercício da atividade econômica privada ou estatal. Em outras palavras, a operacionalização do conceito de “desenvolvimento sustentável” deve dar-se através da conciliação das dimensões: econômicas, ecológicas, sociais e políticas.

Nesse último caso, a concretização do princípio democrático exige a participação das comunidades envolvidas em projetos específicos nos quais procure-se dar efetividade à idéia de “desenvolvimento sustentável”.

Também, cumpre registrar a concepção de Viana¹⁰³, em se tratando de “desenvolvimento sustentável”:

[...] Em poucas palavras, significa melhorar a qualidade de vida dos que vivem hoje, sem prejudicar as próximas gerações que nos sucederão. Significa considerar não apenas as dimensões econômicas e sociais do desenvolvimento. Implica na incorporação de objetivos ecológicos como a conservação dos recursos hídricos, a atenuação das mudanças do clima, a conservação das florestas e da biodiversidade. Sem isso não haverá um futuro promissor para todos, ricos ou pobres. Traduzir o ideário do desenvolvimento sustentável em ações práticas e coerentes não é tarefa fácil. Significa, em muitos casos, uma mudança drástica do nosso estilo de desenvolvimento.

¹⁰² FERREIRA, Gustavo Assed. *Desenvolvimento Sustentável*. In: Direito e Desenvolvimento – análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005, p. 83.

¹⁰³ VIANA, Virgílio Maurício. *Desenvolvimento sustentável e áreas protegidas na Amazônia*. Fonte: Revista Eco 21, Ano XIV, Edição 86, Janeiro de 2004, p. 1-4.

Tomemos o caso das florestas. Nos últimos 500 anos, as florestas brasileiras vêm sendo tratadas como um garimpo estorvador. Como garimpeiros, saqueamos as florestas das suas madeiras nobres, palmitos e orquídeas, para depois atearmos fogo no resto. Como desbravadores, vemos o “mato” como sinônimo de atraso, um estorvo no caminho do progresso a ser materializado na forma de pastos e plantações. Na Mata Atlântica o sucesso foi quase completo: conseguimos saquear e remover mais de 90% por cento desse estorvo.

Viana¹⁰⁴ aponta ainda determinados mecanismos para a preservação do meio ambiente, focado na sobrevivência das presentes e das futuras gerações, pautado em um “desenvolvimento realmente sustentável”:

Necessitamos políticas públicas sérias, profissionais e de longo prazo, acima das disputas partidárias ou interesses individualistas. Isso requer o fortalecimento de instituições públicas, organizações não governamentais, movimentos sócias, instituições de pesquisa e empresas privada com responsabilidade social. Necessitamos de uma ampla rede de parcerias, envolvendo toda a sociedade brasileira e planetária em torno do desafio de ampliar e consolidar nossas áreas protegidas e, com isso, salvar o futuro da Amazônia, do qual depende o futuro de todos nós.

O desenvolvimento sustentável no Brasil é de responsabilidade do Estado, haja vista, que está estabelecido na Constituição Federal de 1988, artigo 3º, inciso II, o seu objetivo fundamental e, também, por meio da interpretação lógico-sistemática deste diploma legal, donde se extrai que devem haver no dizer de Moreira Neto¹⁰⁵: *...” incentivos ao progresso, especialmente com referência aos setores econômicos e sociais, ao deles tratar”...*, afirmando que, relativamente ao Estado, ainda lhe compete:

[...] a função de estímulo ao desenvolvimento integrado da sociedade, pelo incentivo dirigido às pessoas – individual e coletivamente consideradas, em suas multiformes expressões gregárias – a expandirem e a aperfeiçoarem plenamente suas próprias potencialidades, em quaisquer manifestações da vida humana, proporcionando-lhes o acesso e o emprego de todos os instrumentos disponíveis para a promoção do progresso.¹⁰⁶

Desse modo, o desenvolvimento deve possibilitar aos indivíduos que tenham condição de explorar seu potencial de progresso, tanto individual quanto coletivo,

¹⁰⁴ VIANA, Virgílio Maurício. *Desenvolvimento sustentável e áreas protegidas na Amazônia*. Fonte: Revista Eco 21, Ano XIV, Edição 86, Janeiro de 2004.

¹⁰⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 583-584.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 583-584.

sendo das três esferas legislativas a responsabilidade de criar instrumentos ou normas, necessários para que tal objetivo seja alcançado.

Esclarece ainda Moreira Neto¹⁰⁷, nos termos a seguir colacionados, que tais normas não devem se limitar o aspecto da sanção somente ao da punição.

[...] a doutrina contemporânea ao redescobrir a natureza binária da sanção, com ela restabeleceu a fecundidade do conceito de premiação pela adimplência, como alternativa da punição pela inadimplência, abrindo desse modo, um imenso campo de aplicação às sanções premiais [...]

A possibilidade da utilização da sanção positiva ou premial permite que a legislação estimule comportamentos que, embora facultativos para os indivíduos, em caso de inadimplemento, o Estado poderá valer-se da sanção negativa, ou seja, da punição para reprimir o comportamento que se tornou inadequado.

Portanto, como se vê, segundo a concepção desse autor, no âmbito do Direito, o estudo do “desenvolvimento sustentável” se dá também sob o enfoque do Direito Administrativo, que o considera como finalidade do Estado, a ser alcançado por meio do fomento público ou incentivo, aplicado às áreas de planejamento estatal, empresas do setor público e privado, educação, trabalho, cultura, lazer, desportos, turismo, ambiente, reforma agrária, financiamento e crédito.

Já na relação entre a Economia e o Direito no que diz respeito ao desenvolvimento, se identifica um ponto de intersecção que traduz o diagnóstico de ambas, qual seja: *o desenvolvimento que se deve buscar é aquele que leva em conta outros aspectos, que não só o econômico.*

Desta conclusão se extrai a partir do seguinte raciocínio: sob o enfoque do instituto do fomento no âmbito jurídico-administrativo, o desenvolvimento deve ser buscado, de acordo com o modelo constitucional, visto que independe do adjetivo que o qualifica, mas sim, das finalidades coincidentes com as estabelecidas pelos defensores da tese de “desenvolvimento sustentável”, com vistas ao conceito adotado pela Comissão Brundtland.

Ainda vale recordar uma das lições de Sachs¹⁰⁸, de que nunca haverá um modelo pronto e acabado para o desenvolvimento. Mas sim, uma orientação a ser

¹⁰⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 583-584.

¹⁰⁸ SACHS, Ignacy. *Rumo à Ecosocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007, passim.

seguida e perseguida e, em razão da mudança da racionalidade que possui o homem, tem-se como objetivo central do desenvolvimento, uma obra coletiva, isto é, a ser realizada por todos.

Diante desta constatação, tem-se que a evolução das sociedades e das nações pressupõe um processo de desenvolvimento, no entanto, este pode ser caracterizado e observado de diversas maneiras, como por exemplo, pode-se observar o desenvolvimento econômico ou o social. E, ao se levar em conta somente essas duas variáveis não é possível compreender se as condições de vida estão sendo preservadas e pensadas as gerações futuras, tendo em vista questão ecológica.

Importante lembrar que a característica “sustentável” do desenvolvimento leva em consideração as inúmeras variáveis que formam um emaranhado de relações, caracterizando-o como um estudo de sistemas complexos. Porém, é comum e necessário configurar, no estudo sobre o desenvolvimento – que é característica sustentável, as seguintes condições que compõem a organização do homem em sociedade: a social, a ambiental, a cultural, a espacial e a econômica.

Boff¹⁰⁹ traz o conceito de “sustentabilidade”, intimamente ligado aos significados de interdependência, integração, cooperação e inclusão de todos com o todo, porém ressalta que é inconcebível o conceito de desenvolvimento sustentável num modelo neoliberal:

O conceito de sustentabilidade provém da biologia e da ecologia. Por ele se Express a sinergia de todos os fatores para manter o equilíbrio vital e a preservação da biodiversidade. Todos os seres vivem interdependentes e ninguém deve ser excluído, pois todos colaboram em vista do todo. A partir deste conceito se pode fazer uma crítica dura ao tipo de desenvolvimento dominante e capitalista. Ele não integra mas desgrça, não cria equilíbrio mas introduz continuamente desigualdades porque é montado sobre a concorrência e não sobre a cooperação. Esse tipo de desenvolvimento não confere sustentabilidade às pessoas, às sociedades e ao Planeta. Não se deve, no contexto capitalista e neoliberal, usar a expressão desenvolvimento sustentável. Pois, trata-se de uma contradição.

Desse modo, incorporar a característica “sustentável” ao desenvolvimento deve ser um esforço conjunto entre o público e o privado, com vistas a necessária superação do modelo de desenvolvimento vigente, no qual as políticas públicas

¹⁰⁹ BOFF, Leonardo. *A água é o bem mais inestimável da natureza*. Vitale, Porto Alegre, n. 2, p. 38-47, Fev. 2002, p. 42.

deverão ser usadas para esse fim, independentemente de qual for a dimensão de sua aplicação, pois elas estarão impactando o processo de desenvolvimento, de forma a contribuir para a sua sustentabilidade, tema que a seguir se abordará.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: GÊNESE, INSTRUMENTOS, CICLOS E GESTÃO

Ao se falar de políticas públicas¹¹⁰, considerando o que já foi mencionado anteriormente, tem-se que por se tratarem de intervenções do Estado, em conjunto ou não com a sociedade civil (ONGs, grupos empresariais, comunidades, entidades internacionais e etc.), todas necessariamente devem contemplar um determinado fim ou uma área específica da realidade cotidiana.

As políticas públicas compreendem dois grandes conjuntos de ações, isto é, as políticas públicas econômicas e as políticas públicas sociais. Contudo, esses dois conjuntos, embora não únicos, representam as principais esferas de atuação do Poder Público. Neste sentido, no Estado contemporâneo, o processo decisório desenvolve-se em um primeiro momento, pela escolha de uma alternativa política entre outras possíveis e, em seguida na sua implementação concreta.¹¹¹

3.2.1 Gênese

Importante lembrar que na origem das políticas públicas brasileiras, o Estado dispensou, pouca ou nenhuma importância ao bem-estar da maioria da população. Considerando que tudo girava em torno do Estado, herdou-se outra tradição, qual seja, a do Estado fazedor, garantidor e protetor. Principalmente, tendo em vista que a história do Brasil, nos períodos de ditadura, como o da era Vargas e dos governos militares pós-1964, reiterou-se o viés autoritário nas políticas públicas. Afastando-se

¹¹⁰ No tocante as políticas públicas, BERGUE esclarece que há consenso quanto ao envolvimento e articulação de múltiplos interesses e heterogeneidade de atores, os quais transcendem à Administração Pública. BERGUE, Sandro Trescastro. Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: EDUCS, 2011, p. 509.

¹¹¹ Ainda em relação ao conceito de políticas públicas BERGUE, apud HEIDEMANN, op., cit., p. 508, assevera que: Entende-se por política pública (public policy) o conjunto coerente de decisões, de opções e ações que a administração pública leva a efeito, orientada para uma coletividade e balizada pelo interesse público. Distingue-se de políticas do Estado por serem estas especificadas na Constituição da República, não restando aos atores políticos a possibilidade de disputa de espaços ou opção nesse campo, senão o seu cumprimento.

assim, segundo Araújo¹¹², a idéia de Estado que regule e negocie com a sociedade, os espaços políticos.

Naquele período o Brasil não era visto como um Estado do bem-estar social, porém, como Estado promotor do desenvolvimento e, não aquele transformador das relações da sociedade. Por conta disso, a opção dos governantes da época levou o Estado a fomentar mudanças drásticas na economia brasileira, contudo, sem alterar a estrutura das relações sociais.

A política pública ambiental está atrelada às dimensões econômica e social das políticas públicas; sua compreensão envolve o entendimento dos conceitos de política e gestão pública. Além disso, se preocupa com a conservação e com o uso dos recursos ambientais.

Seu marco inicial ocorre em 1934, com a promulgação do Código das Águas, do Código de Minas e do Código Florestal, além da criação do Parque Nacional de Itatiaia e da legislação de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional em 1937.

Pode-se dizer que de modo geral, o primeiro momento da política ambiental brasileira foi marcado por duas preocupações básicas: a) a racionalização do uso e exploração dos recursos naturais e b) a definição de áreas de preservação permanente, estabelecendo alguns limites à propriedade privada.

Desse modo, a história das políticas públicas ambientais brasileiras acontece com a implantação do projeto de desenvolvimento industrial do país, que mais tarde orientaria as políticas de intervenção do Estado como elemento principal. Como por exemplo em 1964, no regime autoritário, quando houve um 'afrouxamento' no que se relaciona ao controle da poluição, acima de tudo, sobre a poluição industrial. Os militares interessados na política desenvolvimentista às indústrias poluidoras, no intuito de atrair grandes investimentos do capital internacional.

A tese do 'crescimento a qualquer custo' e de que a proteção do meio ambiente seria mais um obstáculo para os países em desenvolvimento chegou a ser defendida pelo governo brasileiro na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972.

¹¹² ARAÚJO, Tânia Bacelar de. As políticas públicas no Brasil. In: *Ensaio sobre desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000, p. 261.

Contudo, as pressões sociais em nível nacional como internacional, começavam a ser sentidas e a consciência de que nossas possibilidades de reprodução da vida material se encontram inexoravelmente atreladas aos limites ecossistêmicos, expandiu-se cada vez mais alcançando diferentes esferas da sociedade civil.

- O Clube de Roma – 1972, uma das mais conceituadas e influentes organizações não governamentais formada em 1968, reunia-se para debater diversos temas especialmente: político, econômico, ambiental e desenvolvimentista. Publicou o relatório “Os limites do crescimento”, a pedido do Massachusset Institute of Technology (MIT), o qual preconizava o desenvolvimento zero, ou seja, o congelamento do crescimento econômico das nações. O que deixava em situação cômoda os países desenvolvidos, em detrimento dos interesses dos países subdesenvolvidos como o Brasil.

Tal documento tratava primordialmente de temas cruciais para o futuro da humanidade: energia, poluição, saneamento, saúde, ambiente tecnologia e crescimento populacional, dentre outros. Em seu texto havia a previsão de um colapso total do sistema global entre o início e a metade do século XXI, caso não fossem adotadas as medidas corretivas urgentes para evitar uma tragédia ecológica mundial.

- A Conferência sobre Meio Ambiente em Estocolmo -1972, realizada em Estocolmo (Suécia), a Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente reuniu diversos chefes de Estado para debaterem sobre o meio ambiente e o desenvolvimento do planeta. A conferência foi marcada pela polêmica gerada pelo documento do Clube de Roma e pela formação de dois blocos de países (os que defendiam o desenvolvimento zero – países desenvolvidos) e (os que defendiam o desenvolvimento a qualquer custo - países subdesenvolvidos).

O Brasil nesta oportunidade se posicionou claramente, visto que já no período pré-Estocolmo defendia o desenvolvimento econômico como a forma de correção dos desequilíbrios ambientais e sociais.¹¹³

Desse modo, as considerações ambientais deveriam ser incorporadas ao processo de desenvolvimento integral, sem prejuízo do desenvolvimento econômico.

¹¹³ CORBUCCI, Eliana Maria. Políticas Públicas Ambientais e Participação Social no Brasil, *In: Espaço & Geografia*, v. 6, n. 2, 2003, p. 75.

A crise petrolífera da década de 1970 desviou temporariamente as atenções dessas discussões. No Brasil, possivelmente em resposta às questões levantadas na Conferência, cria-se a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), em 1973, vinculada ao Ministério do Interior; em 1981, publica-se a Lei nº 6.938, de Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Sendo que lei criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Entretanto, estes instrumentos só entraram em atividade em 1984.

- A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) da ONU – 1983/1987: em 1983, mais de dez anos após a Conferência da Suécia a ONU encarregou uma comissão que foi presidida por Gro Harlem Brundtland, primeira ministra da Noruega, apresenta, em 1987, o relatório “Nosso Futuro Comum”. Este relatório, procurou abrandar os efeitos antagônicos provocados em Estocolmo, preconizava a conciliação entre o desenvolvimento e o meio ambiente pela implementação de uma concepção de desenvolvimento sustentável, o qual foi definido como aquele que “atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”.¹¹⁴

Em 1988, a Constituição Federal, inseriu os princípios do desenvolvimento sustentável em seu artigo 225 e em 1989, cria-se o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), reunindo nele as competências dos demais órgãos setoriais de meio ambiente extintos, como o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA), a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUSEPE) e a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA).

Este fato aparenta ter sido uma resposta governamental às fortes pressões ambientalistas internas e externas que culminaram em 1988, com o assassinato de Chico Mendes em 1988. Devido ainda a Conferência da ONU que aconteceu no Rio de Janeiro, recria-se em 1990, a Secretaria Especial do Meio Ambiente, desta vez ligada à Presidência da República, o que aparentemente lhe dava maior importância.

- A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) – 1992, conhecida como ECO-92 e RIO-92, realizada na cidade do Rio de Janeiro, foi considerada a primeira reunião expressiva de chefes de Estado, após o término da Guerra Fria, caracterizado pelo diálogo, a

¹¹⁴ CARVALHO, Edson Ferreira de. *Meio Ambiente e Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 509.

prevalência dos interesses gerais sobre os individuais, a intensa participação das ONGs e o papel que passaram a exercer a partir daí, como fiscalizadoras do cumprimento das ações da Agenda 21, os seguintes documentos originaram-se neste evento – Declaração do Rio, Agenda 21 e a Declaração de Princípios sobre

Florestas. Igualmente se aprovou a realização de outras duas convenções, a saber, a do Quadro sobre Mudanças Climáticas e a da Diversidade Biológica. Contudo, uma das repercussões deste evento foi a extinção da Secretaria Especial do Meio Ambiente da Presidência da República do Brasil e, a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em 1992.

- A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo realizada em 2002 na África do Sul, também chamada RIO+10, reafirmou os compromissos da conferência anterior. Sendo que os líderes ali reunidos acordaram sobre regras históricas voltadas ao desenvolvimento social, a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico em bases sustentáveis no âmbito: local, nacional e global. A Declaração de Johannesburgo e o Plano de Implementação, são resultados dessa conferência, todavia, poucos foram os resultados práticos.

O JUSCANZ (Japão, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia), grupo liderado pelos norte-americanos e apoiado pelos países árabes, grandes produtores de petróleo, sobre energia (a energia solar, a eólica, a geotermal, a das pequenas hidrelétricas e a da biomassa).

Todos estes grandes eventos de cunho internacional vão repercutir sobre a agenda das políticas públicas ambientais brasileiras (econômicas e/ou sociais), visando um desenvolvimento sustentável como uma das principais metas do Poder Público.

3.2.2 Instrumentos

A partir de um cenário de condições favoráveis e desfavoráveis as políticas públicas ambientais são estruturadas em um plano de ação, com o objetivo de concentrar a ação do Estado e do mercado¹¹⁵, sendo que aquele não só as executa, mas também, cria e ordena os seus programas legais; a utilização dessas políticas são consideradas como uma forma de intervenção na regulação das atividades

¹¹⁵ DIAS, Jean Carlos. Políticas Públicas e Questão Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, n. 31, p. 121-122, jul./set. 2003.

econômicas, tendo em vista que sempre trazem repercussões na seara do meio ambiente. Portanto, o Estado como agente regulador da atividade econômica, fiscaliza, incentiva, planeja, enfim, detém a gerência da política de intervenção nessa atividade.

Ressalta-se que o Estado, quer seja pela imposição de tributos¹¹⁶, quer seja pela concessão de subsídios, incrementa as políticas públicas de preservação ambiental. Sendo que inicialmente, esta prática surgiu na Europa¹¹⁷, em meados da

Década de 80 e ganhou novos contornos entre 1989 e 1994, quando passou a incorporar à legislação de países, como a França, Itália, Estados Unidos entre outros.

Por outro lado, no Brasil, as formas de intervenção na ordem econômica e financeira que elege valores e direitos difusos, coletivos e metaindividuais de grupos ou organizações, destinados a proteger a propriedade privada e sua função social, estão previstas no artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal de 1988. Todavia, esta intervenção possui como elementos fundamentais às políticas públicas de desenvolvimento entre elas as de cunho ambiental, visto que presentes no rol de princípios da atividade econômica do Estado.

No cenário brasileiro, como já mencionado, a partir da Constituição Federal de 1988, que prevê formalmente, o direito a um meio ambiente saudável, as políticas públicas ambientais (econômicas e/ou sociais), ainda passam por várias e sucessivas etapas marcadas pela contradição o que levou à descontinuidade de algumas conquistas na área ambiental.

Entretanto, a tese de tributação ambiental, em nosso país, especialmente àquela analisada pela lente dos incentivos, considerando que quase todos os tributos podem ser utilizados com essa conotação de sanção positiva, ou seja, *sanção premial*, pode-se dizer possível a implementação dos incentivos fiscais na proteção do meio ambiente com resultados eficazes.

Deve-se atribuir essa possibilidade ao desenvolvimento tecnológico e o avanço científico das últimas décadas, fundada na busca imensurável pelo lucro,

¹¹⁶ KRELL, Andreas Joachim. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha – Os (Des)Caminhos do Direito Constitucional “Comparado”*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 99.

¹¹⁷ CUNHA, Paulo. *A Globalização, a Sociedade de Risco, a Dimensão Preventiva do Direito e o Ambiente*. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Estado de Direito Ambiental: Tendências. Aspectos Constitucionais e Diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 140.

que levou o homem ao limiar de uma crise ambiental, a despeito dos benefícios que foram trazidos após a Revolução Industrial. O que ocasionou um conflito entre o desenvolvimento e a preservação; além de ter revelado a insuficiência dos modelos de preservação para conter os abusos da indústria pós-moderna.

É sabido que compete às normas jurídicas levarem à sociedade e ao próprio Estado, condutas de acordo com a proteção e a preservação do meio ambiente equilibrado e sadio, quer pela via repressiva ou pela preventiva.

O que faz lembrar Borges¹¹⁸, no que se refere ao incremento de políticas públicas urbanas promocionais, ao sustentar que os dispositivos constitucionais relativos a essa matéria possuem finalidade promocional, em contraposição à vetusta função repressiva.

Bobbio¹¹⁹, como já se viu, distinguia ordenamento repressivo de ordenamento promocional, sendo que para o primeiro, existiam três formas de impedir uma ação: a) torná-la possível; b) torná-la difícil; e c) torná-la vantajosa.

Contudo, em se tratando de incentivo fiscal, para que os contribuintes possam usufruir das técnicas e meios para reduzir ou eliminar os encargos tributários, o Poder Público deve proporcionar caminhos mais fáceis e vantajosos afim de que seja utilizada essa terminologia.

Portanto, o prêmio se encontra mais presente no Estado intervencionista e a sugestão, estanque, de força e coação, represália e punição, do Direito não representa mais o único meio de orientação social.

Além do mais, até a doutrina estrangeira reconhece serem mais eficazes os incentivos para o controle da poluição, enaltecendo a desoneração em detrimento da imposição tributária, haja vista que a mudança de comportamentos ocorre antes

¹¹⁸ BORGES, José Souto Maior. IPTU: Progressividade. *Revista de Direito Tributário*, n. 59, p. 84, 1992.

¹¹⁹ Neste sentido, cita-se a importância de Jeremy Bentham, através da sua obra "Teoria das Penas e das Recompensas", publicada no século XIX, como sendo um marco no direito premial, considerada a primeira sistematização da técnica motivacional positiva de indução a comportamentos humanos. BENEVIDES FILHO, Maurício, em sua obra, *A Sanção Premial no Direito*, cit., p. 56-82, ainda ressalta a existência em BOBBIO, das sanções positivas preventivas e sucessivas. As primeiras, anteriores a ação, por exemplo, "isenções"; as segundas, posteriores, "recompensas meritórias". BOBBIO, Norberto. *Dalla Struttura Allá Funzione: Nuovi Studi di Teoria del Diritto*. Milano: Comunita, 1977, p. 27-28. Para esse autor, as sanções positivas são concebidas como retributivas e indenizatórias. As primeiras sintetizam as condutas pautadas no que é desejado socialmente; as segundas são compensações pelo dispêndio de esforços na busca de vantagens para a sua comunidade.

mesmo de qualquer evento danoso, enquanto a punição sempre ocorre em desvantagem, isto é, depois do prejuízo já consumado.

Ainda importa consignar que a adoção de medidas interventivas com vistas a implementação das políticas públicas, não se consubstancia exclusivamente como forma de arrecadar tributos e gerar receitas, mas principalmente como um instrumento direcionado à promoção de condutas ambientalmente desejáveis.

A expansão econômico-industrial internacional e os já constatados efeitos nocivos causados pela intervenção humana no meio ambiente, como por exemplo: aquecimento global, emissão excessiva de CO₂, desertificação, desmatamento, extinção das espécies, derretimento das calotas polares, contaminação de fontes d'água, chuvas ácidas, exaurimento de recursos naturais, caça e pesca predatórias, entre muitos outros), as políticas públicas por terem papel tão incisivo e decisivo no modo de vida e nos modos de produção, passam a ter um papel fundamental como instrumentos não só de desenvolvimento econômico-social, mas igualmente, como forma de garantir a preservação de recursos às gerações futuras. Como assevera Yoshida:¹²⁰

Independentemente de se alcançar, através do lento processo de conscientização pela via da educação ambiental formal e não-formal, o estágio ideal de observância espontânea das normas ambientais, a efetividade da proteção do meio ambiente pode e deve ser incrementada pela adoção de estratégias que aliem atrativos econômicos e financeiros às soluções técnicas adequadas.

Nesta linha de raciocínio, no que concerne aos empreendedores, a estratégia mais eficaz, embora baseada numa ética utilitarista, é estimulá-los ao cumprimento adequado das exigências ambientais, notadamente as de cunho preventivo, mediante argumentos e atrativos econômico-financeiros.

Depreende-se dessa colocações iniciais que:

- as políticas ambientais devem se valer mais incisivamente dos instrumentos tributários e econômicos financeiros, como o objetivo primordial de incentivar a observância de seus princípios e preceitos, e no âmbito da preservação preferencialmente;
- as políticas de um modo geral e, dentre elas, as políticas nos campos tributário e econômico-financeiro devem incorporar a dimensão ambiental no delineamento de seus princípios e preceitos, a fim de que estejam afinadas e em sintonia com as diretrizes e objetivos das políticas ambientais.

¹²⁰ YOSCHIDA, Consuelo. *A efetividade e a eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários: ênfase na prevenção. A utilização econômica dos bens ambientais e suas implicações*, In TORES, Heleno Taveira. (Coord.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 500-531.

Segundo classificação de Furlan¹²¹, no Brasil os instrumentos de política ambiental pública classificam-se em: instrumentos de comando e controle; instrumentos voluntários, gastos governamentais e instrumentos econômicos, os quais se tornam de possível aplicação, graças a conscientização ambiental, em decorrência da democratização, do maior acesso à informação e da pressão internacional para que sejam adotadas medidas efetivas para estancar a degradação ao meio ambiente. Entretanto, existem autores que os classificam de forma diversa, como por exemplo João¹²², para ele, a política ambiental nacional como a internacional se utilizam de vários outros instrumentos a fim de alcançar a sustentabilidade, por meio de regulamentações voltadas ao uso de recursos naturais e para emissões, taxações das emissões, taxaço de produtos que contêm poluentes, permissões de poluição, bolhas de poluição, permissões de extração e manejo, pagamento pela redução de emissões, pagamentos pelo direito de poluir, rótulos “verdes”, educação ambiental, dentre outros.

Sendo que para o citado autor, todos esses instrumentos podem ser divididos em duas distintas classes a saber: o sistema regulatório e o sistema de incentivos.

a) Sistema regulatório – também conhecido por instrumento de comando e controle, é o mais utilizado e se caracteriza pela regulação direta da utilização dos recursos naturais, visa induzir uma mudança de comportamento individual.

Esses instrumentos tratam o sujeito da ação como alguém com um potencial para cometer delitos. Por esse instrumento se estabelecem regras, as quais caso não sejam cumpridas, acarretam na aplicação de multas e do competente processo judicial.

b) Sistema de incentivos é aquele que procura estimular, incitar, sugerir mudanças de comportamento das pessoas em relação ao meio ambiente.

¹²¹ FURLAN, Melissa. *Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 215.

¹²² JOÃO, Cristina Gerber. *ICMS ecológico: um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade*. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002, p. 62 e seguintes.

Tratam-se de instrumentos responsáveis pela correção das falhas de mercado e seguem o princípio da precaução¹²³, através de taxas, subsídios, sistema de depósito reembolso e criação de mercados.

Na concepção de João¹²⁴ esses instrumentos econômicos possuem características distintas em relação ao sistema regulatório, haja vista, a existência de estímulo financeiro, possibilidade de ação voluntária e intenção de direta ou indiretamente melhorar a qualidade ambiental.

Nesse sentido o entendimento de Furlan¹²⁵, quando afirma que:

O emprego das políticas públicas de incentivo na preservação ambiental representa interessante alternativa para motivar um engajamento cada vez maior da sociedade na preservação do paralelamente ao emprego dos mecanismos de comando e controle, que nem sempre têm total eficácia. Contudo, é importante que tais políticas de incentivo sejam adequadas aos instrumentos econômicos já existentes, sem aumentar a carga tributária a que já foi submetida a população.

Contudo, torna-se difícil considerar o emprego de estímulos e incentivos à preservação ambiental, desconectado dos vários fatores envolvidos como por exemplo: o alto custo de preservação que leva muitas vezes, ao estímulo da degradação ambiental, por meio de ganhos rápidos; a flexibilização dos custos da reparação e da repressão para o poluidor, por meio da adoção de medidas compensatórias de forma indiscriminada, assim como a relativização generalizada do efeito intimidador da repressão penal estabelecida pela Lei 9.605/98. Tendo em vista que muitas infrações ambientais, classificadas como de menor potencial ofensivo como é o caso das contravenções e crimes cominados com pena máxima não superior a um ano, que se processam pelo rito da Lei 9.099/95, com as alterações trazidas pela Lei 9.605/98.

Igualmente, a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, também valoriza os instrumentos tributários e econômicos quando prevê a

¹²³ AYALA, Patryck de Araújo. *O princípio da precaução como impedimento constitucional à produção de impactos ambientais*. Jus Naveandi, Teresina, a.4, n. 40, mar. 2000. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1689>. Acesso em: 15.01.2010.

¹²⁴ JOÃO, Cristina Gerber. *ICMS ecológico: um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade*. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002, p. 62 e seguintes.

¹²⁵ FURLAN, Melissa. *Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 217-219.

perda ou restrição de incentivos fiscais e a perda ou a suspensão de participação nas linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito como sanção administrativa nos termos do seu artigo 14, incisos II e III.

Ademais, no artigo 9º, inciso V, da lei acima citada, estão incluídos entre os incentivos à produção e instalação de equipamentos e criação ou absorção de tecnologia a ser empregada na melhoria da qualidade ambiental.

Não se pode olvidar que a utilização desses instrumentos econômicos poderão apresentar aspectos negativos, se contribuírem para a elevação dos custos e vierem abalar a competitividade no mercado mesmo diante da aplicação do princípio poluidor-pagador, ao impor ônus aos que degradam o meio ambiente como forma de desestímulo. Porém, como adverte Yoshida:¹²⁶

Aliam-se entre as vantagens o fato de que tais instrumentos enviam uma sinalização econômica aos mercados e possibilitam que os agentes reajam de forma livre; em muitos casos, eles minimizam o custo global da luta contra a poluição e são um estímulo permanente para reduzi-la, atenuá-la, na medida em que possibilitam maior flexibilidade ao Poder Público, que pode mudá-los ou variá-los. Os economistas, de forma geral, vêem como a principal vantagem a possibilidade de correção das distorções dos preços do mercado, incorporando a eles os custos ambientais e os custos devidos à poluição gerado no processo produtivo. Além disso, os tributos tendem a incentivar a modificação do comportamento de produtores e consumidores, levando-os a uma utilização mais racional e eficiente dos recursos ambientais, estimulando o cumprimento e a obediência à legislação.

Ainda, na lição de Furlan¹²⁷, as políticas tributárias e econômico-financeira relacionadas aos compromissos ambientais devem:

- considerar o dever do Estado de atuar como partícipe necessário na solução dos problemas, afinal nem sempre os particulares podem resolver, individualmente, as questões;
- avaliar os instrumentos econômicos existentes e analisar as consequências de sua implantação, tomando o cuidado de não tornar inoperante a atividade;
- incentivar mais do que penalizar;
- avaliar adequadamente as implicações políticas em sua utilização;
- considerar os aspectos distributivos;
- projetar sua eficácia e eficiência.

¹²⁶ YOSCHIDA, Consuelo. *A efetividade e a eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários: ênfase na prevenção. A utilização econômica dos bens ambientais e suas implicações*. In TORES, Heleno Taveira. (Coord.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 535-536.

¹²⁷ FURLAN, Melissa. *Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 219.

Antunes¹²⁸, também adverte que há uma necessidade de se buscar soluções para as questões ambientais, a partir de novos parâmetros para a responsabilidade civil, fundamentados no princípio da solidariedade, pelo qual o reconhecimento da ilicitude da atividade econômica e o pagamento dos custos ambientais sejam suportados igualmente a todos os grupos sociais, e o que a seguir se afere:

(...) as limitações que são inerentes à responsabilidade civil. Os longos processos judiciais são uma realidade que não pode ser superada enquanto persistirem os pressupostos básicos do processo que se funda em lógica conflitiva, que é própria do princípio da responsabilidade. Faz-se necessária a adoção de uma nova maneira de enfocar o problema dos danos ambientais pelo prisma da solidariedade. A adoção do princípio da solidariedade, necessariamente deve levar em conta toda uma modificação de parâmetros que vão desde o reconhecimento da licitude da atividade econômica até a necessidade de que os custos ambientais sejam suportados, de forma equânime, sem que caiam excessivamente sobre, apenas, um determinado grupo social. Esta tendência tem implicado a constituição de fundos de indenização que são, indiscutivelmente, a melhor maneira para solucionar, de forma mais eficaz, o problema da vítimas de danos ambientais e, concomitantemente, agir de forma preventiva.

3.2.3 Ciclos (fases)

Em relação as políticas públicas é preciso ressaltar que elas ocorrem por ciclos, tendo por finalidade tornar possível o controle jurídico de seu processo e de resultados. Contudo, não é possível discernir de forma definitiva suas fases, devido ao processo de retroalimentação a que estão submetidas. Sendo assim, nem sempre a avaliação do resultado é feita no final, mas no curso da sua execução, acarretando a introdução de novos elementos no quadro inicialmente proposto, modificando-o de forma a adequá-lo diante do propósito à consecução do objetivo.

Entretanto, de modo genérico é possível afirmar que a fase da formação compreende a identificação dos problemas a serem tratados, estabelecendo uma agenda [*agenda setting*], como também a proposição soluções, com abrangência na realização de estudos multidisciplinares indispensáveis para delimitá-los, a especificação dos objetivos adequados frente ao que se pretende atingir e a indicação dos melhores modos de condução da ação pública, isto é, da própria formulação da política.

¹²⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano Ambiental: uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002. p. 312.

Resumidamente, a fase de formulação baseia-se em estudos prévios e em um sistema apropriado de informações, nele definido não só as metas, mas também os recursos necessários e o horizonte temporal da atividade de planejamento.¹²⁹

Após a decisão de escolha da política, inicia-se a fase de implementação, que deverá se ater aos princípios e diretrizes, prazos, metas quantificadas etc. Sendo a avaliação feita por vários métodos, a qual irá verificar o impacto da política, isto é, se os objetivos previstos estão sendo alcançados e/ou se existe algo a ser modificado, ou seja, irá aferir a adequação de meios a fins, capazes de promover a (re)legitimação ou a (des)legitimação da ação pública, além de fornecer elementos para o controle judicial, social ou pelo menos aos tribunais de contas.

Sob estes aspectos as políticas públicas podem ser admitidas em fases, que permitem a identificação dos seguintes elementos: a) o problema; b) o diagnóstico; c) a solução; d) a estratégia; e) os recursos e f) a execução.

Estas fases associadas à dimensão do tempo: passado e futuro projetado – no que diz respeito àquela realidade que se pretende atingir com as políticas públicas adotadas, operam com a perspectiva de um necessário intervalo de maturação, a evolução dos vetores com os quais elas se operam, até que se alcance efetivamente o resultado pretendido.

Dessa forma, não compreendem somente uma eventual oferta de prestações em concreto, mas também, a possibilidade de desenvolvimento de pelo menos uma de suas funções: 1ª) reconciliar demandas conflituosas quanto a recursos escassos; 2ª) estabelecer incentivos à cooperação e a ação coletiva que pode se mostrar irracional sem influência governamental; 3ª) coibir comportamentos moralmente inaceitáveis; 4ª) proteger a atuação de grupos ou indivíduos, promovendo atividades que se revelem essenciais ou importantes para o governo.

Importa registrar que estas funções têm por objetivo o respeito ao papel do Estado como “*articulador da solidariedade*”, e ainda, por conta da dimensão do seu agir que apresenta riscos inerentes a uma apropriação indevida desse mesmo Estado por grupos localizados, não necessariamente identificados com o interesse público ou a vontade geral.

¹²⁹ ARZABE, Patrícia Helena Massa. *Dimensão Jurídica das Políticas Públicas*. In: Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Org. BUCCI. Maria Paula Dallari. Santos: UNISANTOS, 2006, p. 51-71.

Por cautela, imprescindível sejam tomados cuidados indispensáveis: 1º) com o processo de formação de agenda, isto é, no momento em que são estabelecidas as prioridades e, 2º) com a permanente presença dos critérios constitucionais de prioridade na atuação do Estado, como único vetor possível de preservação de uma mínima racionalidade objetiva nessa priorização.

Nesse sentido, imprescindível constitucionalizar as políticas públicas, o que na visão de VALLE¹³⁰ significa:

[...] uma opção fundante no Estado, pelo signo da justiça distributiva, pela solidariedade como estratégia de ação nos temas públicos não estatais, pela formulação em sede constitucional de escolhas morais excluídas, como possibilidade nessa sociedade que se organiza, e finalmente, orientar-se o agir do poder à diferenciação comprometida com a igualdade material, ou o fomento de atuação que se confira um especial peso, num processo de valorização empreendido pela própria constituição.

Constitucionalizar políticas públicas pode significar uma opção por um reforço às características exigíveis desse novo Estado que já rompe

no século XXI, e que vê a si propostas não só às funções tradicionais de garantidor da coesão social e da segurança; mas também, aquelas de regulador e ainda de protetor (seja pela sua própria rede de proteção social, seja pela articulação da solidariedade).

Constitucionalizar políticas públicas se constitui ainda fenômeno que pode encontrar distintos níveis de aprofundamento, desde o reconhecimento da relevância do instrumento para fins de ordenação do agir estatal, até a identificação em si, em concreto, de planos de ação estatal, mais ou menos densificados, já no próprio Texto Fundamental.

3.2.4 Gestão

A tutela administrativa do meio ambiente, a partir de um sistema jurídico e de um corpo de instrumentos legais, conduzirá a ação do Poder Público a um sistema de gestão ambiental, conforme estabelece o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, complementado pelos dispositivos das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios, no que diz respeito ao meio ambiente. Sendo que o Poder Público, nas três esferas de entes federados, que não poderá se eximir desse princípio constitucional.

¹³⁰ VALLE, Regina Lírio do. *Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 51.

Neste quadro de deveres constitucionais e infraconstitucionais oportuno destacar a palavra gestão¹³¹ como forma racional e irrestrita de praticar a tutela administrativa do ambiente por intermédio de sistemas organizacionais que associem e integrem num amplo processo a Administração Pública e a sociedade organizada, outorgando ao mesmo processo a marca participativa e democrática que é preconizada por nossos textos legais representativos.

O estudo das políticas públicas ambientais por tradição está associado à Ciência Política e à Administração. Em relação a Ciência Política, no Brasil, foram desenvolvidas três abordagens: a) levando-se em conta os problemas investigados, são levadas a termo, primeiramente uma abordagem traduzida no questionamento clássico desta ciência, isto é, quanto a legitimidade do sistema político vigente e a capacidade do Estado em proteger o cidadão e garantir sua felicidade em particular ou em sociedade; b) análise das forças políticas cruciais no processo de tomada de decisão e c) a que se dedica ao estudo dos resultados que determinado sistema político vem produzindo por meio da especificidade de suas políticas públicas de cunho financeiro, econômico, tecnológico, social ou ambiental.¹³²

No segundo caso, a avaliação das ações governamentais têm sido um dos principais focos de estudo, não só com vistas à percepção da eficiência e/ou eficácia dos processos gerenciais públicos, mas principalmente para a consideração do processo de aprendizagem institucional, o que contribui para a busca e obtenção de ganhos das ações governamentais em termos de satisfação dos usuários e de legitimidade social e política. Sendo que nos últimos anos, certas demandas emergentes, como às de caráter ambiental têm (re)orientado o foco do estudo das políticas públicas, através da contribuição de outras áreas do conhecimento, como é

¹³¹ BERGUE (op., cit., p. 510), alerta no que se refere a gestão das políticas públicas “Dentre os desafios contemporâneos no campo da gestão pública, há (ainda) o da análise de políticas públicas, em suas fases usualmente definidas como de formulação, de implementação e de avaliação. O estágio de formulação, no ciclo de uma política pública, refere-se ao momento da percepção das necessidades coletivas, da concepção das alternativas e, das decisões dos administradores em relação ao que fazer e ao que não fazer. Aqui assumem posição de destaque os conceitos de racionalidade limitada de Herbert Simon, segundo o qual o agente é incapaz de conhecer e considerar a totalidade dos elementos e das variáveis de análise, o que impede à tomada de decisão de resultado satisfatório e não racionalmente ótimo” (SIMON, 2009, e o *incrementalismo (muddling-through)* proposto por Charles Lindblom) [...]

¹³² FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. In: Planejamento e políticas públicas, n. 21, p. 211-260, Jun. 2000. Disponível em: http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_Frey.pdf. Acesso em: 1 dez. 2010.

o caso do Direito, no intuito de renovar a maneira tradicional de abordagens já consagradas como Ciências Sociais.¹³³

Então a gestão ambiental enquanto conjunto de diretrizes e técnicas para a administração do meio ambiente, deverá ser essencialmente interdisciplinar. Pois, deste modo, entende-se que as relações com a experiência interdisciplinar da gestão ambiental representa um grande passo para a redefinição dos novos papéis do Direito nas suas relações ambientais, assim como para aprimorar as práticas de gestão, com ganhos para a sociedade e para o meio ambiente no tocante a uma maior efetividade das políticas públicas.

Então a gestão ambiental enquanto conjunto de diretrizes e técnicas para a administração do meio ambiente, deverá ser essencialmente interdisciplinar. Pois, deste modo, entende-se que as relações com a experiência interdisciplinar da gestão ambiental representa um grande passo para a redefinição dos novos papéis do Direito nas suas relações ambientais, assim como para aprimorar as práticas de gestão, com ganhos para a sociedade e para o meio ambiente no tocante a uma maior efetividade das políticas públicas.

Segundo Freiria¹³⁴ a gestão ambiental, enquanto conjunto de diretrizes e técnicas voltadas para a administração do meio ambiente é essencialmente interdisciplinar. E indiscutivelmente deve haver a interação e integração entre os sistemas ecológicos, jurídicos, econômicos e sociais que incidem sobre um determinado território na busca de uma melhor solução para determinada questão ambiental; ressaltando-se que a busca de uma melhor solução deve sempre ser compreendida num processo contínuo da melhoria da relação da sociedade com o meio ambiente.

Milaré¹³⁵ assevera que as normas jurídicas e gerenciais destinadas à preservação do meio ambiente, assim como a sua sustentabilidade enquanto fonte de recursos para o desenvolvimento, são muitas vezes obliteradas ou guerreadas. Para esse autor, este é o desafio para o Direito e para a gestão do meio ambiente: impor-se como ordenamento lúcido, indispensável, instrumento valioso para que o

¹³³ RUA, Maria das Graças. *A avaliação no ciclo de gestão pública*. Disponível em: www.selp.pr.gov.br/arquivos/file/analise_resultados/avalciclogestpubl-1.doc. Acesso em: 15.09.2011.

¹³⁴ FREIRIA, Rafael Costa. *Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2011, p. 132.

¹³⁵ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 365.

Poder Público e a coletividade cumpram suas respectivas incumbências, nos termos de nossa Carta Magna e dos alertas da ciência moderna.

É de grande relevância destacar que a gestão ambiental é o conjunto de diretrizes, normas e ações destinadas à administração dos recursos naturais, da qualidade ambiental e do meio ambiente como um todo.

E como alerta Milaré¹³⁶, tudo isto necessita de políticas apropriadas, ações coordenadas e um grande empenho participativo, seja do Poder Público, seja dos segmentos organizados da sociedade: são fatores constitutivos da gestão. Desse modo, gestão ambiental é responsabilidade compartilhada, não é questão exclusiva de indústrias e classes empresariais, como erroneamente muitos acreditam e propugnam. Porquanto, cada cidadão, cada grupo, na medida de suas responsabilidades e competência, é sem dúvida alguma “gestor ambiental”.

Registra-se que como no Direito não há um único conceito de gestão ambiental, na busca por uma noção geral, de gestão ambiental devem ser considerados seus princípios informadores traçados no Relatório Nosso Futuro Comum, como sendo:

- (1) Enunciados claros a respeito de políticas e objetivos ambientais perseguidos;
- (2) A montagem de bancos de dados;
- (3) A comunicação entre todos os envolvidos;
- (4) A noção de processos de melhorias contínuas;
- (5) A importância da motivação e da capacitação;
- (6) O estímulo à pesquisa;
- (7) As noções voltadas à prevenção;
- (8) A transparência das ações, a sua divulgação;
- (9) A definição de parâmetros para a avaliação de performances ambientais;
- (10) Controle e revisão do processo;
- (11) A definição de normas e procedimentos em todos os níveis (Brundtland, 1987).

Nesse sentido o processo de gestão ambiental implica sempre em: tomadas de decisões sobre a melhor solução; o melhor encaminhamento para determinada questão ambiental. Assim, desde a definição para estabelecer um processo de gestão ambiental em determinada organização até a execução das ações para atingir os objetivos planejados; cada passo da gestão ambiental é marcado pelo

¹³⁶ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 365.

processo de tomada de decisão que precisam ser respaldadas por conhecimento técnico apto a justificar cada escolha feita na direção daquilo que previamente foi definido como meta em termos socioambiental.

3.3 A ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO PELA VIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

As políticas públicas ambientais¹³⁷ podem ser compreendidas como o conjunto de princípios e diretrizes estabelecidos pela sociedade por meio de uma representação política, na forma da lei, com o propósito de orientar as ações a serem implementadas pelo Estado, através do Poder Legislativo, pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário. Desse modo, concebidas como àquelas que estão no universo do Estado.¹³⁸

No desenho das políticas públicas ambientais, a relevância da presença do Estado não se refere apenas ao apego intelectual por definições conceituais, embora isto seja importante, mas de igual modo para garantir a durabilidade das ações e longevidade dos resultados de prestação de serviços ambientais.

Necessário esclarecer que dentro dos pressupostos da Economia Ecológica as externalidades ambientais exigem intervenções governamentais e inovações institucionais, ponto que diverge da posição dos economistas ambientais, que entendem que quanto maior for o custo marginal da redução da externalidade negativa, mais decrescerá o benefício privado líquido marginal até atingir-se o ponto de equilíbrio de mercado, isto é, entre a produção econômica e a externalidade ambiental negativa. Contudo, o equilíbrio de mercado é algo inexistente no sistema capitalista face as incertezas, fazendo-se necessária a presença coordenadora do Estado na questão ambiental em geral, incluindo nesta a busca de prestação de serviços ambientais.

As experiências de programas e políticas públicas ambientais coordenadas pelos Estados Nacionais têm se mostrado mais bem sucedidas a longo prazo em detrimento das experiências de projetos de serviços ambientais restritos à esfera privada. Porém, isso não significa que os programas de serviços ambientais

¹³⁷ PHILIPPI JR, Arlindo. PELICIONI, Maria Cecilia Focesi. *Educação Ambiental e Sustentabilidade*. Barueri, São Paulo: Manole, 2005, p. 219-221.

¹³⁸ ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *As Políticas Públicas no Brasil*. In: *Ensaio sobre Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000, p. 261-263.

prescindam do patrocínio executivo da esfera privada, tendo em vista que se devem definir atribuições claras entre o governo e a sociedade. Entretanto, isso não é suficiente para a garantia do sucesso almejado. Prova disso são as grandes dificuldades enfrentadas pelo Programa de Desenvolvimento Socioambiental da

Produção Familiar Rural – PROAMBIENTE, e os obstáculos um pouco mais amenos apresentados no Programa Mexicano de Pagamento por Serviços Ambientais Hidrológicos – PSAH. Contudo, não se pode deixar de citar o sucesso da experiência do Fundo Nacional de Financiamento Florestal – FONAFIFO, na Costa Rica, que não encontra nenhuma experiência paralela, no que se refere a projetos de serviços ambientais restritos à esfera privada.

Logo, para a consolidação de um Estado de direito ambiental, é preciso que a sua concretização ocorra através das vias democráticas, como assevera Leite.¹³⁹

[...] a consecução do Estado de direito ambiental exige mudanças radicais nas estruturas existentes da sociedade organizada, bem como a consciência global da crise ambiental. Para tanto seria necessária uma cidadania participativa, a qual compreenda a ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental.

Por sua vez, Comparato¹⁴⁰, assevera que a legitimidade do Estado, passa a fundar-se na realização das finalidades coletivas, a serem alcançadas de forma programada e que, conseqüentemente, o critério classificatório das funções e dos poderes estatais só pode ser o das políticas públicas, ou programas de ação governamental.

Porém, os governos isoladamente não podem ser responsabilizados pela preservação do bem ambiental, que não pode ser compreendido apenas como bem público, ou seja, de propriedade exclusiva do Estado, mas bem de interesse público, cujas responsabilidades pela preservação devem ser repartidas entre o administrador e o administrado.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, reconhece a responsabilidade tanto da sociedade como do Estado, na garantia de um meio

¹³⁹ LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 159-160.

¹⁴⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo da constitucionalidade das Políticas Públicas*. In: Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba. Celso Antônio Bandeira de Mello (Org.). Vol. 2. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 44.

ambiente ecologicamente equilibrado, o que só pode ser perseguida num contexto social onde seja permitida a atuação da sociedade nas esferas decisórias. Nesse sentido percebe-se que a legislação ambiental no Brasil expressou preocupação com o princípio democrático.

Nota-se que o legislador constituinte de 1988 reconheceu a importância da coexistência de institutos representativos e participativos de democracia, ao fazer constar em diversas normas constitucionais disposições que asseguram a participação da sociedade na formulação da vontade coletiva. Neste sentido a redefinição do princípio democrático alcança todos os níveis do aparelho do Estado, porquanto a visão de que a vontade da sociedade deve ocupar um espaço preponderante nas ações do poder público seria o ponto de partida para a efetividade da participação popular na elaboração de políticas públicas ambientais.

Registra-se que no Brasil existem proposições legislativas que criam políticas de públicas de Estado relacionadas à proteção ambiental:

O **PL nº 5.487, de 2009**¹⁴¹, do Poder Executivo, foi elaborado em 2008 e institui a Política Nacional dos Serviços Ambientais, o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, estabelece formas de controle e financiamento desse Programa. Estabelece o conceito de serviço ambiental como o desempenhado pelo meio ambiente que resulta em condições adequadas à sadia qualidade de vida, constituindo as seguintes modalidades: de abastecimento, de suporte e regulação, e culturais.

O referido PL institui um Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, cujas informações integrarão o Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente (SISNIMA). Cria o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), e dentro deste cria três subprogramas: I – Subprograma Floresta; II – Subprograma RPPN; e III – Subprograma Água.

O **PLS nº 309, de 2010**¹⁴², do Senador Gilberto Goellner, que institui a Política Nacional de Bens e Serviços Ambientais e Ecológicos – PNBASAE. O PLS especifica os objetivos da Política e propõe a seguinte diferenciação conceitual:

I – **Bens Ambientais:** equipamentos, maquinários, materiais, tecnologias,

¹⁴¹ Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=439941>.

¹⁴² Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=98636.
 específicos.

infraestrutura e outros bens industriais e de consumo que tenham impacto na mensuração, prevenção, minimização ou correção de danos aos serviços;

II – **Serviços Ambientais**: consultoria, educação, monitoramento e avaliação, prestados por agentes públicos e privados, que tenham impacto na mensuração, prevenção, minimização ou correção de danos aos serviços ecossistêmicos;

III – **Serviços Ecossistêmicos**: funções e processos dos ecossistemas relevantes para a preservação, conservação, recuperação, uso sustentável e melhoria do meio ambiente e promoção do bem-estar humano, e que podem ser afetados pela intervenção humana;

IV – **Pagamento por Serviço Ecossistêmico**: retribuição, monetária ou não, às atividades humanas de restabelecimento, recuperação, manutenção e melhoria dos ecossistemas que geram bens e serviços ambientais, e também aqueles que estejam amparados por planos, programas e subprogramas

O PLS nº 309, de 2010, adota a classificação dos serviços, que chama de ecossistêmicos, apresentados na seção 2.4 deste Estudo: de regulação; de suporte; de suprimento; e culturais. Cria ainda instrumentos e de implantação e gestão da Política, com atribuições específicas: Conselho Nacional, Registro Nacional, Sistema Nacional de Informações, Comitê Técnico-Científico, Painel Brasileiro, Certificação, e um Fundo Nacional.

O **PL nº 1.326, de 2011**¹⁴³, do Deputado Wellington Fagundes, *institui a Política Nacional de Bens e Serviços Ambientais e Ecossistêmicos – PNBASAE*, e tem conteúdo muito similar ao do PLS nº 309, de 2010.

O PL nº 1.326, de 2011, tramita apensado ao **PL nº 1.274, de 2011**¹⁴⁴, do Deputado Onofre Santo Agostini, que *institui o Programa Nacional de Compensação por Serviços Ambientais e o Fundo Federal de Pagamento por Serviços Ambientais*, e cujo conteúdo é bastante similar ao do PL nº 5.487, de 2009. A ementa do PL nº 1.274, de 2011, não menciona a instituição de uma política nacional, mas esta é citada unicamente no art. 3º, no que parece ter sido um erro de redação. Assim, pela

¹⁴³ Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=501864>.

¹⁴⁴ Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=501368>.

similaridade com o PL do Poder Executivo, o apresentamos nesta Subseção deste Estudo.

O PLS nº 309, de 2010, o PL nº 1.326, de 2011, e o PL nº 1.274, de 2011, todos de iniciativa parlamentar, também propõem um programa governamental e, ecossistêmicos descritos nesta Lei; portanto, geram despesas para outro Poder, disposições cuja constitucionalidade pode vir a ser questionada (mas eventualmente sanada, com emendas supressivas e de redação) durante sua tramitação. As demais diferenças existentes entre o PL nº 5.487, de 2009, do Poder Executivo, e o PLS nº 309, de 2010, são bem pouco significativas quanto aos propósitos de cada proposição. Ademais, percebe-se que o PL nº 309, de 2010, foi elaborado tendo como referência as propostas contidas no projeto do Poder Executivo. Assim, considera-se que o PLS aperfeiçoa a proposição do Governo, ao dispor sobre instrumentos institucionais de gestão da PNBSAE.

Cumprе ressaltar que, em algum momento do processo legislativo, a tramitação do PL nº 5.487, de 2009, o levará, seja no Senado Federal, seja na Câmara dos Deputados, ao encontro do PLS nº 309, de 2010, ou mesmo do Projeto de Lei nº 1.326, de 2011, cujo conteúdo é similar ao do citado PLS. Nesse caso, as proposições deverão ser apensadas e, se isso ocorrer no Senado Federal, pode-se prever, com base no Regimento Interno da Casa, que terá precedência a proposição mais antiga e oriunda da Câmara dos Deputados, qual seja, a originada do Poder Executivo. Não obstante, nessa oportunidade, as disposições contidas no PLS nº 309, de 2010, poderão ser incorporadas por meio de emendas ou mediante apresentação de Substitutivo ao PL apresentado pelo Poder Executivo.

Como visto acima, diversas proposições de origem parlamentar dispõem sobre a criação de programas governamentais. Nesse aspecto, conforme o inciso IX do art. 21 da Constituição Federal (CF), compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Ainda segundo o art. 48, inciso IV, da CF, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: IV – planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

Entretanto, o art. 165 da CF, trata das leis de iniciativa do Poder Executivo em relação ao processo orçamentário e, em seu § 4º, dispõe que os planos e

programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF *serão elaborados em consonância* com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

A Constituição Federal/1988 corrobora esse sentido limitado da apreciação de planos e programas pelo Congresso Nacional, ao dispor no art. 58, § 2º, VI, que às suas comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe *apreciar* programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

Há também vício de iniciativa quando proposição de origem parlamentar desrespeita a iniciativa privativa do Presidente da República de propor leis que disponham sobre matéria orçamentária (art. 61, § 1º, II, *b*, da CF), e para dispor mediante decreto sobre a organização e o funcionamento da administração federal (art. 84, VI, *a*, da CF).

Tais dispositivos constitucionais são citados também em parecer do Ministro Menezes Direito do Supremo Tribunal Federal, sobre Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.211-4, em que esclarece que (...) os parlamentares não têm competência para a propositura de projetos de lei instituidores de programas governamentais, importando em vício de inconstitucionalidade formal o desatendimento dessa restrição (...).

Há problemas adicionais que limitam o poder do legislador. O primeiro é que, dado o caráter relativamente perene das leis, boa parte da regulamentação de crédito rural tem de ser feita por meio de regulamentação infralegal, garantindo a flexibilidade necessária para a boa operacionalização dos programas governamentais. Em particular, destaca-se o art. 14 da Lei nº 4.829, de 1965, que institucionaliza o crédito rural, dispõe que cabe ao Conselho Monetário Nacional estabelecer os termos, prazos, juros e demais condições das operações de crédito rural, sob quaisquer de suas modalidades.

O segundo problema é de ordem orçamentária. A Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estatui, em seu art. 16, que a criação de despesas de caráter continuado tem de vir acompanhada de estimativa de custos e de demonstrativo de origem de recursos para o seu custeio, prevendo aumento permanente de receitas ou redução permanente de outras despesas. Pode-se então argumentar que o aumento de despesas associados à implementação de um programa, por exigir previsão orçamentária, seria matéria de iniciativa do Poder Executivo, conforme dispõem os artigos 165 e 84, XXIII, da Constituição Federal.

Ou, sob outro ponto de vista, não tem eficácia estabelecer em lei que determinado volume de recursos será destinado a um programa, se o Poder Executivo não inserir tais recursos na lei orçamentária.

Há também vício de iniciativa quando proposição de origem parlamentar desrespeita a iniciativa privativa do Presidente da República de propor leis que disponham sobre matéria orçamentária (art. 61, § 1º, II, *b*, da CF), e para dispor mediante decreto sobre a organização e o funcionamento da administração federal (art. 84, VI, *a*, da CF).

Tais dispositivos constitucionais são citados também em parecer do Ministro Menezes Direito do Supremo Tribunal Federal, sobre Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.211-4, em que esclarece que (...) os parlamentares não têm competência para a propositura de projetos de lei instituidores de programas governamentais, importando em vício de inconstitucionalidade formal o desatendimento dessa restrição (...).

Há problemas adicionais que limitam o poder do legislador. O primeiro é que, dado o caráter relativamente perene das leis, boa parte da regulamentação de crédito rural tem de ser feita por meio de regulamentação infralegal, garantindo a flexibilidade necessária para a boa operacionalização dos programas governamentais. Em particular, destaca-se o art. 14 da Lei nº 4.829, de 1965, que institucionaliza o crédito rural, dispõe que cabe ao Conselho Monetário Nacional estabelecer os termos, prazos, juros e demais condições das operações de crédito rural, sob quaisquer de suas modalidades.

O segundo problema é de ordem orçamentária. A Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estatui, em seu art. 16, que a criação de despesas de caráter continuado tem de vir acompanhada de estimativa de custos e de demonstrativo de origem de recursos para o seu custeio, prevendo aumento permanente de receitas ou redução permanente de outras despesas. Pode-se então argumentar que o aumento de despesas associados à implementação de um programa, por exigir previsão orçamentária, seria matéria de iniciativa do Poder Executivo, conforme dispõem os artigos 165 e 84, XXIII, da Constituição Federal. Ou, sob outro ponto de vista, não tem eficácia estabelecer em lei que determinado volume de recursos será destinado a um programa, se o Poder Executivo não inserir tais recursos na lei orçamentária.

Em resumo, o Parlamento não pode apresentar proposições legislativas sobre planos e programas, posto que são ações de governo, típicas do Poder Executivo. Significa que, ao dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais, o Congresso deve apenas apreciar as propostas que lhe forem encaminhadas pelo Poder Executivo.

Adicionalmente, as disposições do art. 165 da Constituição Federal exigem a iniciativa do Poder Executivo para leis relativas ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual, que disciplinam e definem os orçamentos, razão para que a iniciativa de criação de fundos e programas, necessariamente em consonância com o Plano Plurianual, esteja também na esfera do Poder Executivo. Portanto, há obstáculos constitucionais à criação de fundos ou programas mediante lei de iniciativa do Poder Legislativo.

Fundos, por sua vez, destinam-se a financiar programas e ações de governo. Corretamente, o PL nº 5.487, de 2009, cria o Fundo Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (FFPSA), detalhando suas fontes de forma melhor que o Fundo Nacional de Bens e Serviços Ambientais e Ecológicos (FNBSAE) proposto nos artigos 7º e 15 do PLS nº 309, de 2010.

Isto posto, vê-se que a organização constitucional do Estado, através do Poder Executivo, têm ao seu encargo, a execução das leis, o governo e a administração pública, embora deva ter em conta as contribuições das instituições não-governamentais.

3.4 A PRINCIPIOLOGIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

A concretização de uma política pública ambiental, como já se abordou, abrange a escolha de determinados princípios e distintas linhas de atuação; pressupõe também, o enfrentamento e a priorização de diferentes aspectos. Além disso, as políticas gerais devem ser especificadas em políticas setoriais ou pontuais e são resultantes do processo decisório, envolvendo variados segmentos sociais, organizações diversas e o próprio Estado.

Por estas razões, deve-se realizar uma leitura conjunta das diretrizes que orientam a principioлогия do ordenamento jurídico ambiental como também as políticas públicas de cunho ambiental, através dos princípios a seguir relacionados:

a) Princípio do Desenvolvimento Sustentável. Este é um conceito genérico, aberto, contemplado no artigo 4º, inciso I da Lei 6.938/81 que prevê como objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.

b) Princípio da Prevenção. Segundo Leite¹⁴⁵, “a prevenção implica em um mecanismo antecipatório do modo de desenvolvimento da atividade econômica, mitigando e avaliando os aspectos ambientais negativos.”

São essas mesmas linhas gerais que devem orientar o processo de estudo prévio de impacto ambiental e o licenciamento ambiental das atividades poluidoras (artigo 10 da Lei 6.932/81), definidas as condicionantes de operação.

MILARÉ¹⁴⁶ cita como exemplos do direcionamento preventivo da legislação ambiental o artigo 225, § 1º, incisos IV e V da CF; o Princípio 15 da Carta da Terra e o art. 3º do Dec. Legislativo 1/94 (ratificação do documento da

Conferência sobre Mudanças Climáticas), que versam sobre ações de precaução.

Cita ainda que a avaliação de impacto ambiental é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, nos termos do art. 9º, inciso III, da Lei 6.938/81.

c) Princípio do Poluidor Pagador. Todo sistema deve visar a melhoria contínua do desempenho ambiental, o que implica na redução dos níveis de poluição gerados pelas operações.

O princípio do poluidor pagador vem expresso na legislação brasileira no artigo 4º, inciso VII da Lei 6.938/81 e também no § 3º do artigo 225 da CF, observando-se que nesses dispositivos encontra-se uma fórmula essencialmente reativa, com caráter reparatório, após ocorrido o dano.

Não obstante, a doutrina tem ampliado a interpretação do princípio, associando-o ao caráter preventivo, de modo que os custos suportados não são apenas os de reparação e/ou ressarcimento, mas envolvem todos os custos relativos à implementação de medidas que objetivam evitar o dano, medidas de prevenção ou mitigação da possibilidade de dano, que devem ser suportadas

¹⁴⁵ LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini (orgs.). *Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária: 2004, p. 30.

¹⁴⁶ MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 166-167.

primeiro pelo poluidor, em momento antecipado, prévio à possibilidade de ocorrência de qualquer dano ao ambiente.¹⁴⁷

d) Princípio da Participação. No Brasil, o Poder Público e a coletividade têm o dever de defender e preservar o ambiente, como descrito no artigo 225, caput da CF/88. A participação popular pressupõe informação, conforme previsto no artigo 9, inciso VII e Lei 10.650/03, que trata do acesso público às informações do SISNAMA, educação ambiental (previsto na CF, art. 225, § 1º, IV; na Lei 6.938/81, art. 2º, X; e na Lei 9.795/99, que trata da Política Nacional de Educação Ambiental) e acesso ao poder judiciário (Lei 7.347/85, que trata da ação civil pública).

Leite¹⁴⁸ associa o princípio da participação ao que chama “Estado Democrático e de Justiça Ambiental”, que pressupõe a gestão coletiva do bem ambiental, devendo este “ser considerado um bem de interesse público e cuja administração, uso e gestão devem ser compartilhados e solidários com toda a administração, inspirado em um perfil de democracia ambiental.”

Oliveira¹⁴⁹ assevera que na análise que se faz, com planejamento de condutas ambientais e políticas públicas, é importante e ao mesmo tempo significativo abordar o tema sob outro prisma, diverso daquele já idealizado pela maioria, isto é, pelo prisma do poluidor-pagador e, estudar mais detidamente a prevenção a precaução, que necessariamente, importam antecedência ao fato ambiental danoso. Do exposto, importa enunciar, no campo do Direito o conceito de políticas públicas apresentado por Bucci¹⁵⁰, concebido como:

“[...] programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

¹⁴⁷ LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini (orgs.). *Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária: 2004, p. p. 97.

¹⁴⁸ LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 21.

¹⁴⁹ OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. *Meio ambiente e desenvolvimento sustentável*. In: *Desenvolvimento e Construção Nacional: Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 25.

¹⁵⁰ BUCCI, Maria Paula Dellari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

Ainda oportuno registrar que a inserção das políticas públicas ambientais no universo jurídico não é propriamente nova, mas a despeito desse fato, a doutrina pátria mal começa a desenvolver o tema na sua exata dimensão.

Contudo, vale lembrar que independentemente da abordagem em relação às políticas públicas ambientais, ela pressupõe o olhar às pressões sociais, interesses conflitantes, interesses comuns, jogos de poder, instituições, intervenções entre outros. Por isso, se percebe que as problemáticas ambientais devem ser objeto da agenda pública no momento de formulação, implementação e gestão, em detrimento de outras ou de novas demandas recorrentes, considerando a importância que possuem para um desenvolvimento sustentável, com vista a proteção e preservação dos recursos naturais.

3.5 OS SERVIÇOS AMBIENTAIS

A natureza sempre foi concebida como fonte inesgotável e supridora de recursos naturais fornecidos de forma gratuita ao homem. Historicamente a relação do homem com a natureza vem sendo pautada por concepções utilitaristas e imediatistas aliadas a uma visão de inesgotabilidade desses recursos.

Segundo Altmann¹⁵¹, na modernidade, a própria noção de natureza e a percepção de ambiente natural induziram, *“a idéia de que não havia nada nele senão recursos a serem aproveitados pelo homem. Isto é, o valor de uso vislumbrado na natureza era o valor de uso direito”*.

Inegavelmente a utilização desses recursos (de forma direta ou transformados tecnicamente pela ação do próprio homem), nos mais diferentes produtos ou serviços, têm sustentado e melhorado as condições de vida de bilhões de pessoas em todo o mundo.

Entretanto, o que se verifica nestes últimos anos é um ambiente de degradação e crise, especialmente a climática, com diferenças de escala a depender do lugar e do ecossistema, dando mostra da escassez de alguns recursos naturais, com maiores dificuldades de sua obtenção, como por exemplo a água doce. Também se constata um enfraquecimento na capacidade da natureza prover outros

¹⁵¹ ALTMANN, Alexandre. *Pagamento por Serviços Ambientais: Aspectos Jurídicos para a sua Aplicação no Brasil*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 14, 2010, São Paulo. Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos. V. 1. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010. p. 37.

fundamentais serviços, tais como a purificação do ar e da água, a proteção contra as catástrofes naturais e remédios naturais.

Segundo Boff¹⁵², está-se diante de quatro crises: duas estruturais, a climática e energética – e duas conjunturais – a econômica e a alimentar. Sendo que primeiramente, se deve enfrentar e viabilizar soluções para as crises estruturais, porque se não forem bem encaminhadas, tornarão insustentáveis as demais. Principalmente, diante dos incontestáveis sinais de que a Terra não agüenta mais atender as demandas humanas¹⁵³ que obrigatoriamente acarretará na adoção do “paradigma civilizatório”, defendido por Boff, alicerçado em cinco eixos, dentre eles o uso sustentável, responsável e solidário dos limitados recursos e serviços da natureza”.¹⁵⁴

¹⁵² BOFF: “todas elas (as crises) estão interligadas e a solução deve ser includente. Não dá para se ater apenas à questão econômica, como é predominante nos debates atuais. Deve-se começar pelas crises estruturais, pois se não forem bem encaminhadas, tornarão insustentáveis todas as demais [...]. A crise climática possui traços de tragédia. Não estamos indo ao encontro dela. Já estamos dentro dela. A Terra já começou a se aquecer. A roda começou a girar e não há mais como Pará-la, apenas diminuir sua velocidade ao minimizar seus efeitos catastróficos e adaptar-se a ele. Bilhões e bilhões de dólares devem ser investidos anualmente para estabilizar o clima em torno de 2 a 3 graus Celsius, já que seu aquecimento poderá ficar entre 1,6 a 6 graus, o que poderia configurar uma devastação gigantesca da biodiversidade e o holocausto de milhões de seres humanos”. BOFF, Leonardo. Os limites do capital são os limites da terra. 17 de jan. 2009, p. 2. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/>. Acesso em: 20.09.12.

¹⁵³ Conf. BOFF, op. cit. p. 3. “Em 1961 precisávamos de metade da Terra para atender às demandas humanas. Em 1981 empatávamos: precisávamos de uma Terra inteira. Em 1995, já ultrapassamos em 10% de sua capacidade de regeneração, mas ainda era suportável. Em 2008 passamos de 40%, e a Terra está dando sinais inequívocos de que já não agüenta mais. Se mantivermos o crescimento do PIB mundial entre 2-3% ao ano, em 2050 vamos precisar de duas terras, o que é impossível. Mas não chegaremos lá. Resta ainda lembrar que entre 1900 quando a humanidade tinha 1,6 milhões de habitantes e 2008 com 6,7 milhões, o consumo aumentou 16 vezes. Se os países ricos quisessem generalizar para toda a humanidade o seu bem-estar – cálculos já foram feitos – iríamos precisar de duas Terras iguais à nossa”, BOFF, op. cit., p. 2.

¹⁵⁴ Para esse renomado autor, a crise atual constitui uma oportunidade única de a humanidade parar, pensar, ver onde se cometeram erros, como evitá-los e que rumos novos devemos conjuntamente construir para sair da crise, preservar a natureza e projetar um horizonte de esperança, promissor para todas as comunidades de vida, incluídas as pessoas humanas. Trata-se sem mais nem menos de articular um novo padrão de produção e consumo com uma repartição mais equânime dos benefícios naturais e tecnológicos, respeitando a capacidade de suporte de cada ecossistema, do conjunto do sistema Terra e vivendo em harmonia com a natureza [...]. A busca de um novo paradigma civilizatório é condição de nossa sobrevivência como espécie. Assim como está não podemos continuar. Nesse sentido, Eric Hobsbawn, em sua obra “A era dos extremos”, assevera: “Nosso mundo corre risco de explosão. Tem de mudar. E o preço do fracasso, ou seja, a alternativa para a mudança da sociedade é a escuridão, [...]”. Esta direção, como tantos outros já assinalaram, se assenta nestes cinco eixos: 1) um uso sustentável, responsável dos limitados recursos e serviços dá valor de uso dos bens deve ser prioridade sobre o seu natureza; 2) o valor de troca; 3) um controle democrático de ser construído nas relações sociais, especialmente sobre os mercados e os capitais especulativos; 4) o ethos mínimo mundial deve nascer do intercâmbio multicultural, dando ênfase à ética do cuidado, da compaixão, da cooperação e da responsabilidade universal; 5) a espiritualidade, como expressão da singularidade humana e não como monopólio das religiões, deve ser incentivada, como uma espécie de aura benfazeja que acompanha a trajetória humana, pois ancora o ser humano e a história numa dimensão para além

Esses acontecimentos estão conduzindo as pessoas a uma nova visão da natureza e do meio ambiente que incluem: a percepção de que o consumo da humanidade está ultrapassando a capacidade de suporte e regeneração do sistema Terra; a natureza não pode mais ser vista somente como fornecedora de recursos, mas também como provedora de serviços indispensáveis à vida; lembrar que tanto os recursos quanto os serviços são limitados; a concepção de novos paradigmas orientará as relações com o meio ambiente, dentre eles o uso de forma responsável, sustentável, solidário dos recursos e serviços fornecidos pela natureza, bem como ênfase no dever de cuidado para com o meio ambiente.

Também no que diz respeito ao reconhecimento da natureza como fornecedora de serviços, ganha destaque o entendimento sobre os denominados “serviços ecológicos”, também conhecidos por “serviços ecossistêmicos”¹⁵⁵ ou “serviços ambientais”.¹⁵⁶

Na concepção de Daly¹⁵⁷, esses serviços podem ser definidos como as condições e processos por meio dos quais os ecossistemas naturais e as espécies que o formam, sustentam e satisfazem a vida humana, sustentando e preenchendo as condições de permanência da vida na Terra. Portanto, são estes serviços que

do espaço e do tempo, conferindo sentido à nossa curta passagem por este pequeno planeta”. (BOFF, op. cit., p. 3).

¹⁵⁵ Neste trabalho será adotada a expressão “serviços ambientais”, que segundo o ISA: “a quantidade de definições para o termo serviços ambientais é grande na literatura especializada, podendo também ser identificado como serviços ecossistêmicos ou serviços ecológicos. Na verdade, é comum encontrar textos nos quais os autores usam diferentes denominações indiscriminadamente para designar a mesma finalidade (IFTIKHAR et al., 2007), como também não é raro encontrar textos nos quais os autores concebem explicitamente os termos “serviços ambientais” e “serviços ecossistêmicos” com o mesmo significado (WWF, 2006; SCHERR et al. 2006). (apud HERCOWITZ, Marcelo; MATTOS, Luciano; SOUZA, Raquel Pereira de. Estudos de casos sobre serviços ambientais. In: NOVION, Henry de; VALLE, Raul do (Org.). É pagando que se preserva? Subsídios para as políticas de compensação por serviços ambientais. 1. ed. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009, p. 136.

¹⁵⁶ Ainda existem outras definições para serviços ambientais ou ecossistêmicos, contudo, particularmente interessante é a definição de BORN e TALOCCHI (2002) “o termo serviços ambientais é conhecido como os benefícios indiretos gerados pelos recursos naturais ou pelas propriedades ecossistêmicas das inter-relações entre estes recursos da natureza, isso é, todo o fluxo de serviços que são indiretamente gerados por um recurso ambiental e pelos ecossistemas através de seu ciclo natural de existência. Estes serviços ambientais podem ser considerados externalidades positivas geradas pela manutenção ou incremento da qualidade ou quantidade de recursos ambientais e serviços ecossistêmicos” (HERCOWITZ, Marcelo; MATTOS, Luciano; SOUZA, Raquel Pereira de. Estudos de casos sobre serviços ambientais. In: NOVION, Henry de; VALLE, Raul do (Org.), op. cit., 2009, p. 37.

¹⁵⁷ DAILY, G. C. (Ed.) *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*. Washington, DC. Island Press. 1997, p. 392. (apud VEIGA NETO. A construção de mercados de pagamentos por serviços ambientais e suas implicações para o desenvolvimento sustentável no Brasil. 2008. f.8. Tese (Doutorado em Ciências). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. Rio de Janeiro, 2008.

mantêm a biodiversidade e os produtos ecossistêmicos mais conhecidos tais como alimentos, a madeira, a fibra, diversos produtos industriais, farmacêuticos, etc.

Feitas tais ponderações, impõe observar que os serviços ambientais podem ser entendidos, segundo Novion¹⁵⁸ como:

[...] a capacidade da natureza de fornecer qualidade de vida e comodidades, ou seja, garantir que a vida, como conhecemos, exista para todos e com qualidade (ar puro, água limpa e acessível, solos férteis, florestas ricas em biodiversidade, alimentos nutritivos e abundantes etc.), ou seja, a natureza trabalha (presta serviços) para a manutenção da vida e de seus processos e estes serviços realizados pela natureza são conhecidos como serviços ambientais.

Destaca-se que a ciência ecológica há algum tempo já sabe que a natureza, além de fornecedora de bens, é provedora de serviços ao homem, contudo ainda são conhecidos pela ciência, outros ainda não desvendados, tendo em vista a complexidade das interrelações ecológicas.

Neste sentido, Bensusan¹⁵⁹ assevera:

[...] observando à nossa volta, é fácil perceber que muitas coisas que desfrutamos provêm da natureza: a madeira da mesa onde estamos trabalhando; a roupa que vestimos; a recreação nos parques, cachoeiras, praias e muitas outras. Se observarmos, porém, com mais atenção, percebemos um outro tipo de fatos essenciais proporcionados pela natureza: regulação da composição atmosférica, ciclagem de nutrientes, conservação dos solos, qualidade da água, fotossíntese, decomposição do lixo, etc. Esse segundo tipo refere-se a processos de transferência da natureza para um processamento humano posterior da matéria, energia e transformação, que proporcionam condições para a manutenção de nossa espécie e são conhecidos como serviços ambientais ou ecológicos. Esses serviços não possuem etiquetas de preço, mas são extremamente valiosos.

Desse modo extremamente relevante o conceito que esses serviços assumem à efetiva sustentação da vida no planeta, uma vez que são mais importantes, porquê de maior dificuldade para a substituição, em relação aos produtos gerados.

¹⁵⁸ NOVION, Henry Phillippe Ibanes de. O que é serviço ambiental? <http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/servicos-ambientais/o-que-e-servico-ambiental>. Acesso em 18.10.12.

¹⁵⁹ BENSUSAN, Nurit. *Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade como, para que, porque*. Brasília: UnB; Instituto Socioambiental, 2002, p. 2.

Veiga Neto¹⁶⁰ cita como exemplo desses serviços ambientais: 1) a purificação de ar e da água; 2) a mitigação das enchentes e da seca; 3) a desintoxicação e a decomposição dos dejetos; 4) a geração e a renovação do solo e de sua fertilidade; 5) a polinização das culturas e da vegetação natural; 6) o controle da maioria das potências agrícolas; 7) a dispersão de sementes e a translocação dos nutrientes; 8) a manutenção da biodiversidade, da qual depende a humanidade para a sua alimentação, seus medicamentos e para o desenvolvimento industrial; 9) a proteção dos raios ultravioletas; 10) a participação na estabilização do clima; 11) o suporte para as diversas culturas da civilização humana; e 12) o estímulo estético e intelectual para o espírito humano.

Ainda na lição de Heal¹⁶¹, o termo ideal para caracterizar serviços ambientais seria dizer que “são os responsáveis pela infraestrutura necessária para o estabelecimento das sociedades humanas. Sendo que algumas estimativas de valoração desses serviços afirmam que U\$ 33 trilhões por ano poderiam ser considerados um cálculo conservador, segundo Powell e White¹⁶², estes serviços se considerados em conjunto teriam um valor infinito, considerando que a vida não poderia ser possível sem a existência dos mesmos.

Neste aspecto, um dos estudos que gerou grande impacto e contribuiu para o debate sobre a valoração ambiental, dada a grande polêmica proveniente do mesmo, foi o trabalho realizado por Constanza et al. – primeiro editor do periódico *Ecological Economics* – publicado em 1997, na revista *Nature*, no qual os autores encontraram o valor de U\$ 33 trilhões (média estimada para a faixa entre 16 e 54 trilhões) por ano para o conjunto de dezessete serviços ambientais e em dezesseis biomas em todo o globo.

Este trabalho pode ser considerado importante, talvez não tanto pela exatidão dos números, mas sim pela sua magnitude, e também, pelo alerta às questões conceituais referentes à valoração ambiental. Como por exemplo a

¹⁶⁰ VEIGA NETO, Fernando Cesar da. *A Construção dos Mercados de Serviços Ambientais e suas Implicações para o desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Tese de Doutorado em Ciências. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008. p.8. Disponível no site: http://r1.ufrj.br/cpda/wp-content/uploads/2011/09/tese_fernando_veiga_neto.pdf. Acesso em 20.03.2010.

¹⁶¹ HEAL, G. *Nature and the marketplace: Capturing the value of ecosystem services*. Washington. DC: Island Press, 2000, p. 203 (apud VEIGA NETO, op. cit., p. 8).

¹⁶² POWELL, I; WHITE, A. *Conceptual framework – developing markets and market-based instruments for environment services of forest*. Washington, D.C. : Forest Trends, 2001. Katoomba Group. Disponível em: <<http://www.forest-trends.org/>>. (apud VEIGA NETO, op., cit., 2008, p. 8.).

percepção de fato de que dada a dependência das sociedades humanas, em relação aos serviços prestados pela natureza, o seu valor total para a economia pode ser considerado infinito, porém apesar disto, calcular o seu valor marginal, isto é, como as mudanças nas quantidades e na qualidade dos variados tipos de capital natural (tanto pequenas mudanças em grande escala, quanto grandes mudanças em pequena escala), podem impactar o bem-estar das sociedades humanas e desta modo constituir-se em um insumo fundamental para subsidiar tomadas de posição dos atores políticos e internalizar nestes tomadores de decisões os custos e benefícios de tais decisões.

Sendo que os autores¹⁶³ supra referidos chamam atenção para o fato de o valor médio encontrado, de US\$ 33 trilhões por ano, corresponder a 1,8 vezes o valor corrente do Produto Interno Bruto global, dada a magnitude da dificuldade de repô-lo do ponto de vista econômico.

Sutton e Constanza¹⁶⁴ apontaram para o Brasil, um produto ambiental de 2,5 vezes maior que o PIB, num total de US\$ 3.561.66 bilhões. Sendo que neste inventário e forma de mensuração dos valores dos serviços ecossistêmicos, o desmatamento e as queimadas, o manejo predador da terra produz perdas desses serviços e essa conta diminui; em contrapartida cada vez que esforços são empregados no sentido de recuperar áreas degradadas com reflorestamento, boas práticas agrícolas, esta conta aumenta.

Passado quase 40 anos da Conferência de Estocolmo e 20 da Conferência do Rio, a concepção da natureza como recurso natural já não é mais suficiente para enfrentar a ligação homem-natureza, principalmente no que se refere às estratégias

¹⁶³ VEIGA NETO Apud. CONSTANZA ET al., Fernando Cesar da. *A Construção dos Mercados de Serviços Ambientais e suas Implicações para o desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Tese de Doutorado em Ciências. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2008. p. 20. Disponível no site: http://r1.ufrj.br/cpda/wp-content/uploads/2011/09/tese_fernando_veiga_netto.pdf. Acesso em 20.03.2010.

¹⁶⁴ Esta é a percepção do professor da Universidade de Uberlândia e gerente de projeto do Departamento de Economia e Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente: “há uma imensa riqueza contida numa floresta em pé (biodiversidade, estoque de carbono), contudo não entra na contabilidade nacional como tal. Há alguns ensaios de contabilização do que se chama capital natural proposta por acadêmicos (CONSTANZA et al 2004), construindo um índice computando a variação do inventário natural denominado Índice de Progresso Genuíno (GPI), em adição ao Produto Interno Bruto (PIB) em valores de paridade do poder de compra (PPC), o Produto de Serviço Ecossistêmico ou Ambiental (PSE) dá uma variação do valor do estoque de recursos naturais. Sutton e Constanza calcularam este índice para todos os países do mundo”.

de sua preservação e do atendimento de suas necessidades, sendo este o pensamento de Altmann.¹⁶⁵

Neste contexto os serviços ambientais ou serviços ecossistêmicos, ou de ecossistemas, são os benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas. Entretanto, também é aceita a distinção conceitual entre serviços ambientais e serviços ecossistêmicos.

Serviços ecossistêmicos, nesse sentido, seriam as funções e processos dos ecossistemas imprescindíveis para a preservação, conservação, recuperação, uso sustentável e melhoria do meio ambiente e promoção do bem-estar humano, os quais podem ser afetados pela intervenção humana. Portanto, de forma complementar, os serviços ambientais são os de consultoria, educação, monitoramento e avaliação, prestados por agentes públicos e privados que tenham impacto na mensuração, prevenção ou correção de danos aos serviços ecossistêmicos.

A constatação desta valorização dos serviços oferecidos pelo meio ambiente apóia-se nos princípios do poluidor-pagador, do usuário-pagador e do protetor-recebedor, sendo que este último encontra-se vinculado à idéia de que o agente público ou privado que protege um bem natural em benefício da comunidade deve receber uma compensação financeira como incentivo pelo serviço de proteção ambiental efetuado.¹⁶⁶

Para ALTMANN¹⁶⁷ os serviços prestados pelos ecossistemas são essenciais não só para a sobrevivência humana, mas principalmente para a redução da pobreza. Considerando que a espécie humana é parte dos ecossistemas com os quais interage e fundamentalmente depende, na atualidade, de muitos ecossistemas que se encontram degradados e, por conseguinte deficiente na prestação desta contrapartida, o que evidencia uma significativa valorização desses serviços.

¹⁶⁵ ALTMANN, Alexandre. *A compensação financeira pela preservação e recuperação da mata ciliar como instrumento de gestão ambiental*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: v. 49, n. 13, jan/mar. 2008. p. 38.

¹⁶⁶ ALTMANN, Alexandre. *Pagamento por Serviços Ambientais: Aspectos Jurídicos para a sua Aplicação no Brasil*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 14, 2010, São Paulo. Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010. v. 1, p. 51.

¹⁶⁷ ALTMANN, Alexandre; RECH, Adir Ubaldo (Orgs.). *Pagamento por serviços ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e a restauração das matas ciliares*. Caxias do Sul: EDUCS, 2009, p. 80.

Ainda de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU-2011), entre os serviços ambientais estão incluídos: a conservação e tratamento natural dos recursos hídricos, a preservação e conservação da biodiversidade, a proteção do solo contra a erosão, o seqüestro de carbono na fase de crescimento das plantas, a regulação do clima local, além da formação e composição das paisagens. Contudo, as ações antrópicas, como as atividades agropecuárias e os desmatamentos têm provocado processos erosivos e desequilíbrios nas interrelações naturais dos componentes da paisagem dos territórios.

Entre os serviços ambientais (SA) oferecidos pelos ecossistemas se destacam aqueles que têm origem nas florestas, haja vista sua função fundamental dentro desses ecossistemas e são geradoras de diversos serviços ambientais. Estes por sua vez, geralmente estão num fluxo produtivo que passa por três atores sociais básicos: os provedores desses serviços, que recebem compensação financeira; os recebedores desses serviços que realizam o pagamento; e, os mediadores ou interlocutores, que podem ser um órgão governamental, um comitê de bacias, uma universidade ou alguma outra instituição, depositária da confiança, tanto dos recebedores como dos provedores de serviços.

O modelo baseado no princípio do protetor-recebedor tem sido reconhecido como o mais eficiente e eficaz no controle de danos ambientais em detrimento do princípio usuário-pagador. Pelo princípio do protetor-recebedor os custos de oportunidade e os de manutenção dos serviços ambientais deverão ser suportados pelos beneficiários e usuários do serviço ambiental, compensando, com incentivos financeiros, os provedores dos serviços.

ALTMANN e RECH¹⁶⁸ apontam os princípios da prevenção e do usuário-pagador do Direito Ambiental, como orientadores da proposta de cobrança e pagamento pelos serviços ambientais. Sendo que tal justificativa reside no fato de que pelo primeiro princípio, busca-se evitar o colapso dos biomas que fornecem os serviços ambientais e pelo segundo resta configurada a medida pedagógica que intui evitar o desperdício e promover a preservação.

¹⁶⁸ ALTMANN, Alexandre; RECH, Adir Ubaldo (Orgs.). Pagamento por serviços ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e a restauração das matas ciliares. Caxias do Sul: EDUCS, 2009, p. 86.

3.6 O SISTEMA DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

No passado, os governos foram os responsáveis em assegurar a proteção da biodiversidade dos serviços ambientais como: a propriedade de recursos diretos e gestão, a regulação da utilização de recursos privados, programas de assistência técnica para incentivar a melhoria da gestão privada, e os impostos e subsídios direcionados para modificar os incentivos privados.

No entanto, estes instrumentos tradicionais de comando e controle não têm sido bem sucedidos o suficiente para garantir a prestação de serviços ambientais.

Assim, os enfoques na área de regulamentação e proteção do meio ambiente são conhecidos por serem insuficientes para garantir a conservação da biodiversidade. Sendo que o principal problema é financeiro, especialmente para os recursos que estão fora das áreas protegidas. Então para que estes sejam conservados, eles precisam ser mais valiosos do que os usos alternativos da terra.

Hoje há um interesse crescente em encontrar abordagens alternativas, inovadoras e baseadas no mercado para fazer isso: Pagamentos por Serviços Ambientais [PSA]. Este usa incentivos monetários em vez de comando e controle como instrumentos de política.¹⁶⁹

Nesse sentido a definição de Pagamento por Serviço Ambiental (PSA) trazida por BROSE¹⁷⁰ é bastante oportuna:

Os pagamentos por serviços ambientais são mecanismos regulatórios que remuneram ou recompensam quem protege a natureza e mantém os serviços ambientais funcionando para o bem comum.

Constitui uma forma de precificar os produtos e serviços da natureza, atribuindo-lhes valor e constituindo assim um mercado que deve proteger as fontes dos serviços naturais, pois elas são finitas e sensíveis.

A adoção desse sistema de preservação dos recursos naturais envolve todos aqueles que, de alguma forma, ajudam na conservação dos ecossistemas que fornecem os serviços ambientais, que são considerados os provedores-recebedores,

¹⁶⁹ Organização dos Estados Americanos – OEA. *Guía Conceptual y Metodológica para El Drenõ de Esquemas de Pagos por Serviços Ambientais em Latino-America y El Caribe* (Documento preliminar). Disponível em: <http://www.oas.org/dsd/SpecialMeetings/ReunionPSA.htm>. Acesso em: 26 out. 2011.

¹⁷⁰ BROSE, Markus. *O pagamento por serviços ambientais: o mercado de carbono promove a inclusão social?* Goiânia: Editora da UCG, 2009, p.29.

e aqueles que utilizam ou se beneficiam desses serviços, chamados de usuários-pagadores.

Segundo ALTMANN¹⁷¹, o sistema de pagamento por serviços ambientais, trata-se de uma cobrança pelos serviços ambientais prestados, cuja finalidade é primeiramente didática com o intuito de conscientizar os beneficiários desses serviços sobre a sua importância e segundo, valorizar quem contribui diretamente para a preservação do meio ambiente.

Assevera ainda, ALTMANN¹⁷², que provedor é o detentor da terra, que emprega meios e instrumentos necessários para a preservação dos ecossistemas que fornecem os serviços ambientais, garantindo a sua manutenção para o fornecimento contínuo do serviço contratado. O usuário ou pagador é o que se beneficia dos serviços ambientais prestados pelos ecossistemas conservados pelos provedores, que contribui através do pagamento àquele que preserva e mantém a oferta desses serviços contratados.

Por isso, torna-se justo e razoável que haja um incentivo ou contribuição para compensar o trabalho daqueles que garantem o fornecimento dos serviços ambientais, preservando os ecossistemas, trabalho feito na atualidade sem contraprestação, o que acaba desmotivando a preservação para a manutenção do sistema.

Entretanto, deve-se considerar os benefícios trazidos pela preservação dos serviços ambientais não como uma lógica de mercado, mas a uma lógica econômica, tendo em vista que a preservação do meio ambiente com a redução dos danos a ele causados.

3.6.1 O pagamento por serviços ambientais: algumas experiências internacionais

Entre as alternativas complementares de desenvolvimento sustentável, no Brasil, emerge o conceito de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) o Ecossistêmicos (PSE), que já faz parte de algumas políticas públicas de conservação ambiental em diversas partes do mundo.

¹⁷¹ ALTMANN, Alexandre. *A compensação financeira pela preservação e recuperação da mata ciliar como instrumento de gestão ambiental*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: v. 49, n. 13, jan/mar. 2008. p. 86.

¹⁷² Ibid., p. 96.

Destaca-se que a Costa Rica teve a iniciativa pioneira de pagamento de serviços ambientais, criado pelo governo através de um mecanismo de financiamento baseado em um fundo, qual seja, o Fundo Nacional de Financiamento Florestal – FONAFIFO, alimentado com a cobrança de uma taxa sobre o consumo de gasolina e água, repassada aos proprietários que preservam as florestas do país. Sendo que esta medida conseguiu frear o quadro de desmatamento local e reduzir a emissão de gases do efeito estufa.

No México o governo federal paga aos proprietários rurais que preservam as florestas e áreas de mananciais. Também merece ênfase, o projeto SCOLEL TE, com o slogan “a árvore que cresce”, por intermédio do qual o país mexicano utiliza a venda de créditos de carbono na bolsa voluntária de Chicago (CCX-Chicaco Climate Exchange), para promover o financiamento de projetos agroflorestais para mitigar as emissões de gases do efeito estufa.¹⁷³

No Equador as áreas protegidas, das quais se obtém água, são conservadas a partir de um fundo composto com recursos do serviço público e de companhia elétrica.¹⁷⁴

Em Nova Iorque, o PSA que envolve mananciais responsáveis pelo abastecimento de água naquela cidade, há quase vinte anos.

Neste contexto, o conceito de PSA é o de que este é um sistema de compensação aos provedores de um serviço ambiental concreto, por parte dos usuários desse serviço. Portanto, o que se espera é que além de auxiliar na preservação do meio ambiente, os mecanismos do PSA, também possam contribuir para o desenvolvimento sustentável, e para a geração de renda aos seus beneficiários.

Wünder et al,¹⁷⁵ definem Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) como transação voluntária na qual o serviço ambiental (ou uma forma de uso da terra que

¹⁷³ BRASIL.Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.2.camara.gov.br/agencia/noticias/MEIO_AMBIENTE/148375-CONFIRAEXPERIÊNCIAS-DE-PAGAMENTO-POR-SERVICOS-AMBIENTAIS-NO-BRASIL-E-NO-MUNDO.html <http://www.florestavivaamazonas.org.br/servicos_ambientais.php>. Acesso em 16 jun. 2011.

¹⁷⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em : <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteúdo.monta&idEstrutura=33>>. Acesso em:1 out. 2010.

¹⁷⁵ WÜNDER et al. WUNDER, Sven (Coord.); BÖRNER, Jan; TITO, Marcos Rüginitz; PEREIRA, Lígia. *Pagamentos por Serviços Ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal*. Brasília: MMA, 2008. p.136.

possa gerar esse serviço) tem que estar definido e que o mesmo seja comprado por pelo menos um comprador e pelo menos um provedor, sob a condição de que este garanta a provisão do serviço. A definição exata do serviço prestado visa assegurar o melhor monitoramento e fiscalização da prestação do serviço. Desse modo, o provedor de serviços ambientais poderá ser aquele que comprovar o domínio sobre o serviço ambiental, sendo capaz de garantir a regularidade do serviço durante um determinado período determinado em contrato.

Assim, o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) constitui-se em um conjunto de mecanismos que tem como principal objetivo manter ativos os serviços oferecidos pela natureza, através da recompensa ou remuneração para aqueles que os preservam.

Conforme já mencionado, na prática, o PSA têm se mostrado eficaz em diversos países, em suas diversas modalidades, como por exemplo: serviços de preservação de recursos hídricos, regulação de gases de efeito estufa, prevenção de erosão, biodiversidade e ecossistemas, os quais exercem grande importância para as atividades econômicas, necessitando, portanto, atribuir-lhes valor monetário.

Segundo Wunder et al, algumas condições são necessárias para o funcionamento dos esquemas de PSA, tais como, as precondições econômica, cultural, institucional e informacional. A precondição econômica diz respeito à existência de uma externalidade, ou seja, um benefício externo, que deve ser compensado.

A precondição cultural se refere a possibilidade de que os provedores de serviços ambientais aceitem receber o incentivo econômico correspondente à prestação dos serviços. A precondição institucional se refere à necessidade de que seja estabelecida uma relação de confiança entre o usuário-pagador e provedor-recebedor dos serviços ambientais, para que haja o cumprimento mútuo do contrato. Sendo que em alguns casos é possível que haja a necessidade de um intermediador honesto e da confiança de ambos, especialmente para a execução transparente da transferência dos pagamentos, quando os usuários e os provedores tenham interesses conflitantes.

Wunder, alerta que o mecanismo de PSA, pode ser um instrumento auxiliar eficaz de gestão ambiental e inclusão social quando tratado como instrumento de política de Estado. Portanto, teoricamente, significa aceitar a utilização de um

conceito de mercado (pagamento), que confere transparência e eficácia a uma medida de cunho político, em que se estabelecem objetivos e prioridades sociais e ambientais. Ainda importa registrar que existem as precondições relacionadas à necessidade de definição e mensuração dos serviços ambientais através dos quais os provedores serão recompensados, o monitoramento de sua provisão e a negociação de contratos.

Estudos do Forest Trends-Katoomba Group-UNEP¹⁷⁶ consideram que os pagamentos pelos serviços ambientais podem ocorrer de diversas formas: a) transferências diretas de valores monetários; b) favorecimento na obtenção de créditos; c) isenção de taxas e impostos (renúncia fiscal); d) fornecimento preferencial de serviços públicos; e) disponibilização de tecnologia e capacitação técnica; f) subsídios na aquisição de produtos e insumos.

A principal justificativa para considerar os pagamentos por serviços ambientais (PSA) como um importante instrumento de política pública e investimentos em preservação da natureza é a de que os custos desses serviços devem ser assumidos por toda a sociedade. Além disso, também é preciso verificar as eventuais mudanças (positivas ou negativas), nos mercados de trabalho locais, por intermédio da análise da estrutura da economia local e dos impactos de PSA nessa economia.

Cumpra ainda registrar que a implantação em nível nacional do PSA é uma esperança na viabilização da função promocional do direito para proteção do meio ambiente, por isso almeja-se que seja recepcionado pelo nosso ordenamento jurídico ambiental, além de constituir um instrumento com menor onerosidade ao Estado, diferentemente dos instrumentos de comando e controle, que custam aos cofres públicos somas bem mais elevadas, sem dispor de resultados desejados.

Por estes motivos, o PSA constitui um importante instrumento incentivador que envolve a sociedade no interesse de cumprir os objetivos consagrados pelo art. 225 da Constituição Federal de 1988, em sua plenitude, atuando de forma preventiva e em harmonia com os demais instrumentos e princípios da tutela jurídica do meio ambiente.

¹⁷⁶ UNEP, Forest Trends-Katoomba, p.6. apud TORQUIST, Carlos Gustavo e BAYER, Cimélio. *Serviços ambientais: oportunidades para a conservação dos Campos Sulinos*. Disponível em: http://ecoqua.ecologica.ufrgs.br/arquivos/livros/Campos_Sulinos. Acesso em: 21 out. 2011.

Essa recompensa para o preservador voluntário dos ecossistemas caminha para a institucionalização da valorização dos serviços ambientais, através do Pagamento do Serviço Ambiental (PSA), evitando-se com isso a extinção desses ecossistemas e a oneração do setor produtivo para buscar novas fórmulas de substituição, tornando-se demasiadamente oneroso e em muitos casos inviável economicamente. Portanto, trata-se da maneira de internalizar as externalidades positivas, como são considerados os serviços ambientais, ou seja, é reconhecer o valor dos serviços ambientais para o bem-estar humano.

Por estas razões acredita-se na grande contribuição dos programas e projetos de PSA, para as políticas públicas de desenvolvimento sustentável, na medida em que abrem espaços para o aumento da geração de renda e de oportunidade de trabalho, através da diversificação produtiva e da produção agroecológica e turística.

3.6.2 O pagamento por serviços ambientais nos estados brasileiros

As diversas formas de pagamentos por serviços ambientais (PSA) para os provedores dos serviços de manutenção e restauração dos ecossistemas, os mecanismos regulatórios e as formas de financiamento são alguns dos temas do atual debate no Brasil.

Entre as principais questões levantadas nessas discussões estão: as definições e modalidades de PSA; as condições necessárias para a implementação do PSA; aplicação dos mecanismos de PSA; dúvidas sobre quem deve pagar e quem deve receber; as formas de pagamento; compensação ou gratificação; as condições necessárias para a implementação e utilização de PSA no Brasil; a legislação brasileira sobre PSA; as inter-relações entre os instrumentos econômicos de compensação; incentivos ambientais e mecanismos de financiamento de PSA; a relação do PSA com o Código Florestal; definições sobre as condições e formas de pagamento aos provedores de serviços ambientais; e, a formatação e implementação de um adequado sistema de monitoramento e fiscalização.

Freqüentemente, são citados os projetos de PSA florestais, que têm por objetivo realizar o seqüestro e a estocagem de carbono. A experiência tem mostrado que a maior parte dos sistemas pioneiros de PSA são executados em âmbito local,

apesar das experiências com planejamentos nacionais, como os que têm sido executados em outros países.

Atualmente a principal estratégia de segurança ambiental é a de preservação do patrimônio mundial, da biodiversidade e a redução das emissões de carbono através de investimentos em REED (redução de emissões por desmatamento e degradação florestal).

No Brasil, especificamente, o mecanismo de pagamento direto dos esquemas de PSA poderá entrar como um instrumento complementar dessa estratégia, buscando também a redução do desmatamento.

Nesse sentido¹⁷⁷, o Estado do Paraná avançou e tornou-se pioneiro na exigência dessa formalidade para os casos de instituição de servidão ambiental prestadora de serviço ambiental de compensação de reserva legal, de que trata a Lei 6938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente.

A Portaria 105, de 26 de junho de 2008¹⁷⁸, que veio regulamentar a servidão ambiental de modo mais eficiente e claro ante as várias portarias anteriores editadas pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP disciplinou, em seu art. 4º, a exigência de escritura pública para a sua formalização da servidão ambiental, conforme esclarece Paulo Roberto Pereira de Souza:

A portaria é exemplar apresentando uma visão detalhada do instrumento da servidão ambiental, oferecendo conceitos e estabelecendo formas adequadas para sua instituição. Merece destaque o artigo 4º ao exigir a escritura pública para a instituição da servidão ambiental, inclusive nos casos em que os imóveis dominantes e servientes pertencerem ao mesmo proprietário, atendendo a determinação do artigo 108, do Código Civil, que exige tal formalidade para a validade de instituição de direitos reais.

O incentivo positivo trazido pelo PSA assegura ao detentor da terra e ao usuário dos serviços ambientais prestados pelos ecossistemas a necessária mudança de conscientização ao uso adequado dos recursos ambientais, garantindo a cooperação para a sua conservação e manutenção, tornando-se um instrumento imprescindível ao fortalecimento da legislação ambiental no nosso país.

¹⁷⁷ CHIQUITO, Ailton. *Pagamento dos Serviços Ambientais no Brasil: Aspectos Legais*. Dissertação de mestrado em Direito da Universidade de Marília. 2012. p.117. Disponível no site: <http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/9E0CB52EE710F39DF9483DDE1F00CBF8.pdf>. Acesso 16 Out 2012.

¹⁷⁸ Idem.

No entanto, sabe-se que ainda persistem dúvidas quanto aos fundamentos jurídicos a respeito do sistema do pagamento por serviços ambientais, o que acaba dificultando e até mesmo retardando a efetivação dessa prática benéfica à preservação e restauração dos ecossistemas degradados.

Como a legislação brasileira ainda não consagrou esse sistema de PSA em âmbito federal, busca-se analisar os instrumentos legais capazes de garantir a efetividade da prestação dos serviços ambientais, para implantação imediata do incentivo positivo como forma de promover e conduzir as práticas ambientais para assegurar o bem-estar e justiça social à população, principalmente àquelas menos favorecidas.

Porém, o Poder Executivo, em nível federal, atento à necessidade de uma política que venha proporcionar e incentivar o PSA, enviou ao Congresso Nacional um Projeto de Lei que institui a Política Nacional dos Serviços Ambientais, o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, e estabelece formas de controle e financiamento desse Programa, através de PL 5487/2009, que se encontra em tramitação para aprovação na casa legislativa federal, e que será mais bem analisado adiante.

Em nível estadual e municipal, já existem várias leis em plena vigência e que vêm trazendo grande contribuição ao meio ambiente, com a implantação de vários projetos, como por ex., o Projeto Conservador das Águas, do município de Extrema - MG, criado através da Lei 2.100/2005, que prevê o PSA para os proprietários rurais que preservarem nascentes e cursos d'água.

Na mesma direção, se destaca o programa de melhoria da qualidade e quantidade de água dos mananciais, através de incentivos financeiros aos produtores que o município de Apucarana-PR implantou e que vem gerando excelentes resultados para a população.

Outras iniciativas de PSA que já acontecem no Brasil: o Programa Bolsa Verde em Minas Gerais (Lei 17.727/2008) e o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais e o FUNDÁGUA no Espírito Santo (Leis 8.995/2008 e Lei 8.960/2008) são as legislações estaduais mais antigas que estabelecem pagamentos aos prestadores de serviços ambientais pela conservação de cobertura florestal para melhoria da qualidade e disponibilidade hídrica. As duas leis estaduais aproveitam os recursos dos fundos constituídos com a taxação da água, como também os recursos especiais dos *royalties* do petróleo para realizar os pagamentos, inclusive

para os desmatadores recomponem matas ciliares. O Bolsa Verde em Minas Gerais também se destina a ações de recuperação e conservação da biodiversidade e de ecossistemas especialmente sensíveis, regulamentando o PSA biodiversidade. Embora o programa priorize os agricultores familiares e pequenos agricultores de até 4 módulos fiscais, prevê que, progressivamente todos os proprietários e posseiros sejam beneficiários.

Posteriormente, São Paulo (por meio da Lei Estadual de Mudanças Climáticas n. 13.798/2009 e do Programa Mina D'água), o Paraná (Lei do Prestador de Serviços Ambientais n. 16.436/2010), Santa Catarina (Política Estadual de Serviços Ambientais) e o Acre (Lei 2.308/2010 Sistema Estadual de incentivos a Serviços Ambientais, que regulamenta inclusive a negociação dos créditos oriundos dos PSA, na bolsa de mercados e de futuros) também regulamentaram o mercado de PSA. Todos são viabilizados através de fundos estaduais que contam com a cobrança de compensação financeira pela geração de energia hidrelétrica, cobranças pelo uso da água e do fundo especial de petróleo.

Indiscutivelmente o pagamento por serviços ambientais assumiu relevante importância nas discussões em torno das estratégias de desenvolvimento ambientalmente sustentável em nível mundial. E, a efetivação do sistema do PSA é mais um instrumento de incentivo positivo que passa a fortalecer o Direito Ambiental brasileiro, em seu papel de prevenir a degradação ambiental por iniciativa daqueles que estão diretamente ligados aos problemas dos danos ambientais, despontando como uma solução para contribuir com a diminuição do aquecimento global e dos efeitos maléficos que causa ao planeta.¹⁷⁹ A prevenção pelo sistema do PSA, além

¹⁷⁹ Ainda em relação ao PSA importante os ensinamentos de GULLO que assevera: [...] O PSA é um mecanismo econômico capaz de operacionalizar a arrecadação de fundos junto aos beneficiários da preservação dos Serviços ambientais, bem como a alocação dos recursos juntos aos provedores de tais serviços. Esses recursos constituem, assim, verdadeiro incentivo positivo a estimular a conduta daqueles que podem contribuir com a conservação dos ecossistemas que prestam os serviços ambientais. A Carta de São Paulo de 2007 (BENJAMIN *et. al.*, 2008, p. 12) reforça o caráter de incentivo positivo às ações em prol da preservação e qualidade ambiental: O pagamento pelos serviços ecológicos ou serviços ambientais consiste, sucintamente, na instituição e distribuição de benefícios econômicos como meio de compelir/incentivar as pessoas a promoverem ações em prol da preservação e qualidade ambiental, dentre elas o manejo sustentável dos recursos naturais e a criação de Reservas Legais. O PSA é apenas um (talvez o primeiro) mecanismo desenvolvido com base no conceito de provedor-recebedor. Encontra-se em aberto a possibilidade de estudo e desenvolvimento de outros mecanismos baseados nesse conceito. Isso é especialmente significativo se for considerado que a tutela do meio ambiente no Brasil está concentrada em instrumentos de repressão (comando e controle). Este mecanismo é considerado por muitos mais um tipo de instrumento de política ambiental, e assim, pode ser descrito, em última instância, como um esquema que procura simular um mercado para serviços

ecossistêmicos tendo como objetivo a preservação e até a resolução do trade-off entre custos e benefícios desta preservação. (ANDRADE; FASIABEN, 2009).

Vários autores (GELUDA & MAY, 2005; PAGIOLA, 2004; WUNDER, 2005) convergem em alguns requisitos a serem observados para a implementação e funcionamento de um esquema de pagamento por serviços ecológicos. São eles: Identificação do serviço ambiental: serviços ambientais são os benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas, tais como purificação da água, ciclagem de nutrientes, seqüestro e armazenamento de CO², manutenção da biodiversidade, paisagem natural, entre outros. Em um sistema de PSA, paga-se pelo fluxo contínuo ou preservação de determinado serviço ambiental. Identificação dos beneficiários: beneficiários são as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que utilizam os serviços ambientais direta ou indiretamente. Podemos citar como exemplo os consumidores de água que se beneficiam da preservação do manancial. São os beneficiários que pagam pelos serviços ambientais. Em alguns esquemas, se observa uma disposição a pagar pelo fluxo de serviços ambientais por parte dos beneficiários. Em outros, a cobrança dos beneficiários é imposta pelo Poder Público com base no princípio de Direito Ambiental do “usuário-pagador”. Identificação dos provedores: provedores são os atores sociais que podem garantir o fluxo contínuo de serviços ambientais através da preservação ou recuperação dos ecossistemas. São exemplos de potenciais provedores: proprietários rurais, posseiros, indígenas, ribeirinhos, quilombolas, residentes de unidades de conservação, etc., desde que garantam a provisão do serviço ambiental determinado no projeto. São os provedores que decidem sobre a utilização do solo, decisão essa que geralmente está atrelada ao custo de oportunidade do uso do solo.

Criação de um marco legal para o PSA: através do marco legal é possível instituir a cobrança dos beneficiários, os critérios para a identificação dos serviços ambientais, o pagamento para os provedores e a criação de um órgão do Poder Público para gerenciar o sistema.

Instituição do órgão gestão: é necessário um órgão do Poder Público encarregado de identificar o serviço ambiental, arrecadar fundos, firmar e exigir o cumprimento dos contratos, pagar provedores, auferir a adicionalidade do sistema, etc.

Monitoramento da adicionalidade do projeto de PSA.

A maioria dos sistemas de PSA implantados no mundo se refere à preservação dos recursos hídricos, nos quais o serviço ambiental considerado é a provisão de água em qualidade e quantidade. Existem, entretanto, várias experiências de PSA voltadas para a manutenção da paisagem natural. Nessas experiências, o serviço ambiental considerado é a preservação da paisagem natural ou sua recuperação. Importante salientar que todo projeto de PSA deve possuir critérios e padrões para a aferição da adicionalidade obtida com o sistema. Tais critérios e padrões irão apontar se (e quanto) o projeto contribuiu [1] para a manutenção ou incremento do fluxo do serviço ambiental ou [2] se não contribuiu em nada ou, ainda, [3] se não fez nenhuma diferença a implantação do PSA. Esse monitoramento da adicionalidade é fundamental para o aperfeiçoamento do projeto de PSA.

Em relação aos beneficiários, embora seja desejável que exista uma disposição desses a pagar pelos serviços ambientais, é recomendável que se crie um mecanismo de cobrança. Esse mecanismo concretizaria o princípio jurídico do usuário-pagador, como, por exemplo, a cobrança pelo uso da água no caso da Política Nacional de Recursos Hídricos. Tal princípio preconiza que, aquele que faz uso do recurso ou serviço ambiental, deve contribuir financeiramente para a sua preservação. De acordo com Paulo Affonso Leme Machado (*apud* FIORILLO e FERREIRA, 2009, p. 17): “Em matéria de proteção do meio ambiente, o princípio do usuário-pagador significa que o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua própria utilização. Este princípio tem por objetivo fazer com que estes custos não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos nem por terceiros, mas pelo utilizador. De outro lado, o princípio não justifica a imposição de taxas que tenham por efeito aumentar o preço do recurso ao ponto de ultrapassar seu custo real, após levarem-se em conta as externalidades e a raridade.”

Nada mais justo, portanto, que cobrar pela manutenção da paisagem natural daqueles que se utilizam dessa para viabilizarem seus produtos e serviços.

Muito embora se discuta a respeito da valoração/quantificação do serviço ambiental “paisagem natural”, observa-se nesse estudo a hipótese de que a cobrança tenha por base o custo de oportunidade de uso do solo para a agricultura.

O valor desse custo pode ser facilmente obtido através dos dados sobre a produtividade agrícola de determinado local em determinado período (lucro líquido).

de garantir o fluxo dos serviços ambientais, deixa de onerar toda a sociedade, porque envolve apenas o usuário ou beneficiário de determinado serviço ambiental, que diretamente é quem tem todo o interesse na preservação e garantia da continuidade do fornecimento desse serviço.

Assim com base nos resultados de programas que adotaram a abordagem do Pagamento por Serviços Ambientais (PSAs) ou Ecossistêmicos (PSEs), ficou comprovado que os mesmos possuem grande potencial para se tornarem parte de um conjunto de instrumentos de políticas de preservação ambiental e de desenvolvimento sustentável, pois além de representarem um interessante instrumento de preservação ambiental, podem também, atender ao interesse das populações rurais, indígenas, ribeirinhas, como das populações urbanas, sendo estas as principais usuárias e beneficiárias dos serviços ambientais.

Destaca-se que o que torna os programas baseados em esquemas de PSA diferente dos demais programas e projetos de gestão ambiental e de políticas ambientais é o seu caráter preventivo, voluntário e não punitivo. Por estes motivos, os programas e as políticas que utilizam esquemas de PSAs têm comprovado a sua relevante contribuição nos projetos de preservação florestal e nos programas de desenvolvimento sustentável no Brasil.

Contudo, os projetos de PSA não podem substituir políticas públicas ou investimentos sociais com vistas à redução da pobreza, mas os benefícios para os moradores locais que participam dos projetos como provedores seriam assegurados, considerando que esta adesão/participação é voluntária.

A proporção dos benefícios que podem ser recebidos pelos provedores depende da forma de pagamento de um esquema de PSA. Preços fixos implicariam

O provedor de serviços ambientais é, ao mesmo tempo, aquele que pode preservar como aquele que pode degradar o serviço ambiental, haja vista que é ele que decide sobre o uso do solo. Como o uso do solo geralmente atende ao custo de oportunidade, o agricultor é orientado a adotar o cultivo mais rentável (uso direto do solo) em detrimento da preservação ambiental (uso indireto do ecossistema), dado que esta não lhe trará qualquer resultado financeiro. Em outras palavras, o detentor da terra buscará sempre extrair o máximo de lucro dessa. De modo que a economia tradicional valora apenas o uso direto do solo (para agricultura ou pastagem, por exemplo), o uso indireto (paisagem natural, por exemplo), resta preterido. Se, por outro lado, a economia valorar o uso indireto dos ecossistemas e oferecer incentivos para a manutenção da paisagem, é bastante provável que os detentores da terra se disponham a alterar o uso do solo. Para tanto, um sistema de PSA deve cobrir o custo de oportunidade de uso do solo (WUNDER, 2005). Torna-se necessário, para isso, a identificação dos detentores a qualquer título que possam garantir a preservação da paisagem natural ou mesmo sua restauração. - GULLO, Maria Carolina Rosa. A Importância da preservação da paisagem natural para os destinos turísticos: a viabilidade do uso de PSA para o município de Gramado. In: IX Encontro Nacional da ECOECO, Brasília- DF-Brasil, Out. 2011.

em mais benefícios para os provedores do que pagamento de forma diferenciada. Porém, os preços fixos também tornariam o esquema de PSA mais caro para o comprador. Pagamentos diferenciados pelo custo de oportunidade dos provedores podem, portanto, aumentar a eficiência do programa ou projeto, porém, em contrapartida, diminuirá os benefícios aos provedores, que dependem de uma correta determinação dos custos de oportunidades dos provedores.

Do exposto tem-se que o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é o instrumento econômico que permite valorizar atividades humanas que minimizem impactos negativos nos ecossistemas, para que a população, principalmente aquela que vive e depende de um ecossistema, possa entender a importância, sentir-se valorizada e protagonizar ações de conservação e preservação do meio ambiente, com o uso racional dos recursos e a minimização dos impactos ambientais da civilização. Busca ainda dar uma solução próxima à de mercado para o problema ambiental, ou seja, criar um sistema de preços que incentive os agentes a tomar decisões ambientalmente corretas.

Neste sentido Butzke¹⁸⁰ assevera:

Meio ambiente ecologicamente *equilibrado* não significa *meio ambiente não-alterado*.

O termo *equilibrado* incorpora a idéia de *altos e baixos*; a idéia dos pratos de uma balança que busca, em seu movimento de *sobe-e-desce* seu ponto de inércia; um pêndulo em movimento que oscila entre períodos positivos e negativos em torno de um ponto médio em busca da estabilidade.

A expressão *ecologicamente equilibrado* incorpora a noção de equilíbrio fluente, isto é, um equilíbrio dinâmico que se mantém graças à contínua e permanente ruptura do equilíbrio. Na expressão *ecologicamente* está implícita a lei de sobrevivência da selva. As relações intra e interespecíficas, harmônicas e desarmônicas estão contempladas nesse contexto.

[...] O termo autossustentável incorpora a segurança de que o potencial biótico de uma determinada espécie da biodiversidade agredida pelo homem tenha, no número suficiente de indivíduos (espécimes) remanescentes, a capacidade reprodutiva suficiente para que, apesar da resistência ambiental, garanta a continuidade da espécie no tempo e no espaço por ela já colonizado.

No Brasil, esse tema fez parte das discussões para a elaboração do novo Código Florestal. Porém, desde 2007 existem várias proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, como já mencionado, sendo que a análise e a

¹⁸⁰ BUTZKE, Alindo. Os fundamentos ecológicos das questões ambientais na Constituição brasileira de 1988. *Revista Trabalho e Ambiente/Universidade de Caxias do Sul*, v. 1, n. 1, p. 122, jan.-jun.2002.

deliberação das mesmas podem contribuir para a construção de um marco regulatório inovador nas relações entre o Estado, a sociedade e o meio ambiente.

Na seqüência será analisado a política pública chamada de “Bolsa Floresta”, a qual é implementada através de Programa de Serviço Ambiental no Estado do Amazonas.

4 DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E O MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO AMAZONAS

4.1 O ESTADO DO AMAZONAS NO CENÁRIO BRASILEIRO

O Estado do Amazonas¹⁸¹ possui características que o tornam diferente da maior parte dos demais estados brasileiros. É o maior estado da federação brasileira, se localiza na Região norte do Brasil, possui uma área territorial de 1.559.161,682 Km², sendo que 140 milhões de hectares são de florestas nativas. Possui 62 (sessenta e dois) municípios, e uma população total de 3.483.985 habitantes, segundo o SENSO do IBGE -2010. Sua capital é Manaus, sendo que somente nela encontram-se 1.802.014 habitantes.

Figura 1 – Localização do Estado do Amazonas dentro do mapa do Brasil



Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Amazonas>

¹⁸¹ Segundo VIANA, Virgílio Mauricio. Forest Policy and Certification in the State of Amazonas, Brasil. 2004. Disponível em: http://www.sds.am.gov.br/dsv/download/img_download/2041015113304Amazon%20State%20Forest%20Policy%20and%20%20Certification.doc. Acesso em 24 de janeiro de 2012. O estado do Amazonas, com mais de 150 milhões de hectares de florestas e um terço da Amazônia brasileira, está atrás apenas do Brasil. Possui mais florestas tropicais que o Congo e a Indonésia, que ocupam a segunda e terceira posições no âmbito internacional, respectivamente. No original: "The State of Amazonas, with over 150 million hectares of forests and a third of Brazilian Amazonia, is second only to Brazil. We have more tropical forests than Congo and Indonesia, that rank second and third positions at the international level, respectively".

Figura 2 – Teatro de Manaus



Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Teatro_Amazonas

O estado do Amazonas atrai interesse mundial, devido à riqueza natural inserida em seu território, no qual se encontra um Patrimônio Natural da Humanidade, a Amazônia. A partir desse potencial é importante realizar uma abordagem sistemática dos principais elementos do ecossistema amazônico, como população, relevo, clima, vegetação, hidrografia, economia e as unidades de conservação.

4.1.1 População

A população do estado do Amazonas é composta de 24,2% de brancos, 3,1% de negros, 66,9% de pardos ou mestiços, 4,0% de indígenas e 0,3% de

amarelos. Seu território é pouco povoado, tendo uma densidade demográfica de 2,2 habitantes por Km². Do total de sua população, 79% vivem nos centros urbanos, sendo que na capital vivem mais 50% de sua população. No estado do Amazonas encontra-se a maior população indígena do país, que vive em áreas de difícil acesso.

4.1.2 Relevô

A estrutura geológica presente na região da Floresta Amazônica é oriunda de fenômenos geológicos ocorridos ao longo de milhões de anos que consolidou a formação de depressões e planícies, que são características predominantes em praticamente todos estados que fazem parte da Amazônia.

Diante dessas informações, segundo a classificação do Geógrafo Jurandir Ross, o Estado do Amazonas explicita as seguintes variações de relevo:

- Depressão da Amazônia Ocidental.
- Depressão Marginal Norte-Amazônica.
- Depressão Marginal Sul-Amazônica.
- Planaltos Residuais Norte-Amazônicos.
- Planícies do Rio Amazonas.
- Planalto da Amazônia Oriental.

A planície do Rio Amazonas possui altitudes que varia de 100 a 200 metros acima do nível do mar e na Depressão Marginal Norte-Amazônica atingem entre 200 e 300 metros.

O Planalto da Amazônia Oriental abrange desde a cidade de Manaus até o Oceano Atlântico situado no Estado do Pará, nesse as altitudes intercalam entre 400 e 500 metros.

No Estado, os lugares de maiores altitudes localizam-se nos Planaltos Residuais Norte-Amazônicos, nesses planaltos as altitudes possuem uma média de 1.200 metros, é justamente nessa porção de relevo que prevalece os pontos mais elevados do Brasil, tais como o Pico da Neblina com 3.014 mil metros e o 31 de março, com 2.992 mil metros, localizados na fronteira com a Venezuela.

4.1.3 Clima

No Brasil, o clima predominante é o tropical, já no Estado do Amazonas o que prevalece é o equatorial, proveniente da proximidade com a linha do Equador.

O clima Equatorial é caracterizado por elevadas temperaturas e altos índices pluviométricos, isso é decorrente das altas temperaturas que provocam uma grande evaporação e que mais tarde se transformam em chuvas.

As estações do ano são distintas e uma amplitude térmica anual alta. As chuvas são periódicas e bem distribuídas ao longo do ano.

A temperatura média no Estado atinge 31,4°C, os índices pluviométricos variam de 1.750 mm e 3.652mm e a umidade relativa do ar anualmente varia de 80 a 90%. A estação seca decorre em um curto espaço de tempo, nessa época os índices pluviométricos chegam a 60 mm mensais.

4.1.4 Vegetação

Devido à grande quantidade de calor e umidade a cobertura vegetal presente apresenta uma complexa e rica diversidade na composição da flora do Estado do Amazonas.

A Floresta Amazônica, que é considerada a maior do planeta, se encontra no Estado. Após anos de pesquisas ficou constatado que a Floresta Amazônica sofre variações, portanto, pode ser classificada de acordo com as características particulares de determinados locais, desse modo, os principais tipos de composição vegetativa são Mata de Igapó, Mata de Várzea e Mata de Terra Firme.

De acordo com a classificação do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) a Floresta Amazônica está classificada em: Floresta Ombrófila Densa (Floresta Pluvial Tropical), Floresta Ombrófila Aberta (Floresta de Transição), Savana, Cerrado, Campo, Campinarana, formações Pioneiras de influência fluvial (vegetação aluvial) e Área de tensão Ecológica.

4.1.5 Hidrografia

O estado do Amazonas possui em seu território o rio de maior volume de água do mundo, o Amazonas. O rio Amazonas possui 6.570 quilômetros de

extensão, e o volume de 100.000 metros cúbicos. Esse rio nasce na Cordilheira dos Andes no Peru, o Amazonas forma a partir da junção de dois grandes rios, o Solimões e o Rio Negro, após esse processo o rio atinge 10 quilômetros de largura e sua profundidade pode alcançar cerca de 100 metros. Somente a Bacia do Amazonas representa, aproximadamente, 20% de toda reserva de água doce do mundo. O estado do Amazonas é banhado por uma infinidade de rios interligados, formando uma rede hidrográfica integrada, dos quais se destacam os rios Purus, Juruá, Iça, Vapés, Negro, Madeira e Solimões.

A hidrografia do estado é de extrema importância no transporte hidroviário, economia, atividade pesqueira entre outros.

Figura 3 – Encontro do Rio Negro e Solimões



Fonte: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/encontro+dos+rios+negro+e+solimoes+vira+patrimonio+cultural/n1237820636572.html>

O estado do Amazonas possui em seu território o rio de maior volume de água do mundo, o Amazonas. O rio Amazonas possui 6.570 quilômetros de extensão, e o volume de 100.000 metros cúbicos. Esse rio nasce na Cordilheira dos Andes no Peru, o Amazonas forma a partir da junção de dois grandes rios, o Solimões e o Rio Negro, após esse processo o rio atinge 10 quilômetros de largura e sua profundidade pode alcançar cerca de 100 metros. Somente a Bacia do Amazonas representa, aproximadamente, 20% de toda reserva de água doce do

mundo. O estado do Amazonas é banhado por uma infinidade de rios interligados, formando uma rede hidrográfica integrada, dos quais se destacam os rios Purus, Juruá, Iça, Vapés, Negro, Madeira e Solimões.

A hidrografia do estado é de extrema importância no transporte hidroviário, economia, atividade pesqueira entre outros.

4.1.6 Economia

Apesar de sua localização no centro da Amazônia, o estado tem como principal alicerce econômico o Pólo Industrial de Manaus, o que propicia uma alternativa econômica às atividades que contribuem para a redução da cobertura florestal. Portanto, a economia do estado do Amazonas está vinculada às atividades primárias, que correspondem, em geral, a uma produção que agrega pouco valor ao produto.

Diante disso, as principais atividades econômicas praticadas no Estado são: extração vegetal, mineral e animal, denominados respectivamente de extrativismo.

Na extração mineral são obtidos, principalmente, calcário e estanho, na extração vegetal existe a atividade madeireira, retirada de castanha-do-pará, coletas de frutas regionais, borracha e na extração animal, a pesca.

Na capital do Estado concentra o principal centro industrial, a Zona Franca de Manaus, nesse setor produtivo amazonense destaca-se principalmente a produção de eletroeletrônicos, motocicletas, além do beneficiamento de alguns minérios e alimentos.

Na agricultura são produzidos, entre outros, arroz, banana, laranja e mandioca. Outra fonte de renda é o turismo, uma vez que o Estado abriga uma das restritas áreas ainda preservadas no mundo, segundo a FGV (Fundação Getúlio Vargas), o ecoturismo é o segmento que mais cresce no Estado, cerca de 6% ao ano.

Características gerais da economia amazonense:

Participação no PIB nacional: 2,0%

Composição do PIB estadual:

Agropecuário: 3,6%.

Indústria: 69,9%.

Prestação de serviços: 26,5%.

Volume em exportação: 2,1 bilhões de dólares.

Telefones e celulares: 48,7%.

Eletroeletrônicos: 19,5%.

Extrato para bebidas: 8,3%.

Motos e motopeças: 7,7%.

Figura 4 – Linha de montagem na Zona Franca de Manaus



Fonte: <http://empresasefinancas.hsw.uol.com.br/zona-franca-manaus.htm>

4.1.7 Unidades de Conservação Estadual

O Parque Estadual Samaúma, criado por meio de um decreto em 5 de setembro de 2003, é a primeira Unidade de Conservação Estadual localizada na cidade de Manaus. Área de grande extensão, o parque faz parte do programa de Unidades de Conservação da Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IPAAM) e está localizado no bairro Cidade Nova.

Com 51 hectares de área, o nome do parque veio da árvore Sumaúma, considerada pelos indígenas como “mãe da floresta”. A espécie pode chegar à altura de um prédio de 16 andares. Suas sementes servem de alimento para os peixes dos rios amazônicos. Dentro da área do Parque, há pelo menos seis unidades da Sumaúma.

Moradores do entorno do Parque participaram ativamente do processo de criação desta Unidade de Conservação e atualmente colaboram nas atividades de vigilância decisões pertinentes à implementação do Samaúma, tais como: desenvolvimento de atividades de capacitação para melhor atuação dentro do Parque, mobilização de comunitários, discussão sobre infra-estrutura e formação do Conselho Gestor do Parque Samaúma.

Entre essas ações encontra-se a realização de atividades de recreação e de educação ambiental, voltado às comunidades e às escolas, a proteção de nascentes da Bacia do Igarapé do Mindu e a proteção e monitoramento da fauna e flora.

Entre os representantes da fauna do Parque constam: preguiça-de-bentinho (*Bradypus variegatus*), cutiara (*Dasypsecta aguti*), iguana (*Iguana iguana*) e o primata saim-mirim (*Saguinus b. bicolor*), espécie encontrada somente nas florestas de Manaus e ameaçada de extinção. Pertence a família dos primatas neotropicais, possui unhas em forma de garra (exceto polegar), é capaz de gerar dois filhotes por gestação, uma ou duas vezes ao ano.

Devido a distribuição dessa espécie ser restrita às proximidades de Manaus, recebeu o nome da capital do Amazonas. A espécie se alimenta de insetos, frutos e néctar, vive em grupos com cerca de 10 indivíduos ocupando uma área que vai de 12 à 21 hectares. Antes, o parque era repleto dessa espécie de macacos. Atualmente por conta do bairro, dificilmente são vistos. Está entre as espécies ameaçadas de extinção.

Figura 5 – Árvore de Samaúma



Fonte: http://www.google.com.br/search?q=arvore+de+samauma&hl=ptBR&tbo=u&rlz=1C2FDUM_enBR473BR473&tbm=isch&source=univ&sa=X&ei=H0MQUak-hsL1BOu0gNAG&ved=0CCwQsAQ&biw=1280&bih=709

Cerca de 89 espécies de aves habita o local. Entre elas há o registro de limpada-folha-do-buriti (*Berlepschia rikeri*), taperebá-do-buriti (*Tachornis squamatus*) e suiriri-de-garganta-rajada (*Tyrannopsis sulphurea*) que são próprios de áreas com buritizais. Também foram encontradas no Parque espécies migratórias como maçarico-solitário (*Tringa solitaria*) e a andorinha-azul (*Progne subis*); canoras como o curió (*Oryzoborus angolensis*) e o azulão-da-mata (*Passerina cyanoidea*).

A grande biodiversidade do Parque Samaúma ocorre em função dos diferentes ambientes existentes, tais como a ocorrência de buritizais, cursos d'água remanescente de mata primária, campos baixos, capoeiras e diversidade de frutos silvestres que mantêm e sustentam a fauna. Além da espécie da Samaúma, outras espécies de árvores importantes são encontradas como: amapá, piquiá, acariquara e patauá.

Historicamente, o Amazonas apresenta os menores índices de desmatamento da Amazônia Brasileira. Desde 2002, o Estado vem implementando políticas e ações que resultaram no maior crescimento econômico do país aliados à redução drástica dos índices de desmatamento.

4.2 ANÁLISE JURÍDICA DO DECRETO Nº 26.581/2007 E DA LEI 3.135/2007 QUE INSTITUÍRAM A POLÍTICA ESTADUAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO AMAZONAS

A criação da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas foi antecedida pelo Decreto nº 26.581/2007, que lançou as diretrizes para uma “política estadual voluntária de mudanças climáticas, conservação das florestas, eco-economia e de neutralização das emissões de gases causadores do efeito estufa”, que deveria ser instituída por lei.

O preâmbulo deste decreto traz uma exposição de motivos que, entre outras menções:

- remonta aos princípios da precaução, da prevenção e das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”;
- reconhece a importância das florestas e das atividades antrópicas nos efeitos das mudanças climáticas;

- toma em consideração os impactos sociais, econômicos e ambientais das mudanças climáticas e as advertências do IPCC;
- afirma a necessidade de instituição de políticas públicas estaduais relacionadas com as mudanças climáticas, a conservação das florestas e eco-economia, fazendo menção expressa do previsto na Convenção – Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, na Agenda 21 e no Protocolo de Quioto;
- ressalta a necessidade de divulgação de informações e propostas consolidadas nas Conferências das Partes da Convenção – Quadro das Nações Unidas sobre mudança do Clima (COPs);
- reafirma a necessidade de estímulo aos projetos voltados para a utilização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), bem como outros mecanismos que contribuam efetivamente para a mitigação das mudanças climáticas.

Também merece destaque o art. 2º deste diploma legal, em razão de nele estarem estabelecidos os objetivos que deveriam ser perseguidos pela política estadual de mudanças climáticas tais como: ampliação do conhecimento sobre os impactos das mudanças climáticas; desenvolvimento da educação ambiental e da conscientização sobre o aquecimento global no Amazonas; estímulo ao desenvolvimento regional sustentável; criação do Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas; elaboração de planos de ação contra os efeitos adversos das mudanças climáticas; inserção do combate ao aquecimento global no planejamento estadual; fomento a ações de redução de emissões de gases de efeito estufa e seqüestro de carbono no Amazonas; apoio a mecanismos de mercado para a mitigação do efeito estufa, incluindo o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL); incentivo ao intercâmbio de tecnologias ambientalmente adequadas e mais limpas.

Com ações que deveriam ser implementadas diante de tais objetivos, o art. 3º do Decreto em análise elenca: a criação do Programa Estadual de Educação sobre Mudanças Climáticas; instituição do Centro Estadual de Educação sobre Mudanças Climáticas; realização do inventário de emissões do governo estadual; capacitação de órgãos públicos e instituições privadas; ampliação do programa de pagamento por serviços ambientais; constituição dos programas de servidões florestais e do Bolsa Floresta; incentivo a instrumentos de mercado para viabilizar

projetos de energia limpa e compensar a emissão de gases de efeito estufa em unidades de conservação estaduais; monitoramento dos estoques de carbono e de biodiversidade nas unidades de conservação estaduais; incentivo a boas práticas ambientais para a agropecuária, incluindo pagamento por serviços ambientais e menores taxas de juros em empréstimos; concessão de bônus para extensionistas rurais, com base no desempenho ambiental; criação de um programa estadual de proteção ambiental; criação de um núcleo de adaptação às mudanças climáticas e gestão de riscos ambientais; instituição de novas unidades de conservação.

Dentre as ações previstas no art. 3º, merece destaque o Bolsa Floresta, que posteriormente viria a ser instituído pelo governo estadual como um programa de remuneração de habitantes de unidades de conservação estaduais pelo serviço de preservação da área. Desse modo, através de pagamentos periódicos, o programa prevê a remuneração pela manutenção dos serviços ambientais propiciados pela floresta, conceito que será melhor explorado na sequência deste trabalho.

O art. 4º do Decreto estabelece a necessidade de compensação por emissões, por parte do governo estadual e, pela iniciativa privada, por viagens aéreas realizadas em aeronaves do estado e para eventos em locais públicos estaduais. Porém, dispositivo semelhante, não foi incluído na política estadual criada pela Lei 3.135/2007 e tão pouco foi regulamentado por algum outro instrumento normativo.

O art. 5º do texto deste decreto, estabelece que o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável deveria ser criado instrumentos fiscais de incentivo à redução voluntária de emissões de GEEs deveriam ser utilizados e que deveria haver um incentivo à comercialização de produtos e serviços da floresta. Como é discutido na análise da Lei nº 3.135/2007, substitui-se o Fundo por uma Fundação.

No art. 6º estabeleceu-se que o prazo para o encaminhamento de projeto de lei para o Poder Legislativo é de 90 dias.

No dia 5 de junho de 2007, foi promulgada a Lei Ordinária Estadual nº 3.135/2007, que instituiu a “Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável no Amazonas”. Composta por 33 artigos, criou um arcabouço jurídico para a implementação de ações e investimentos voltados para a mitigação das mudanças climáticas.

De acordo com o art. 1º desta lei, os seguintes aspectos devem ser levados em conta no desenvolvimento da política estadual:

- o reconhecimento do papel das florestas na mitigação das mudanças climáticas e o compromisso do Amazonas com o desenvolvimento sustentável (§ 1º, I);
- as peculiaridades do estado do Amazonas, especialmente no que diz respeito com a conservação florestal (§1º, II);
- os princípios da preservação (§1º, II, a); da precaução (§1º, II, b), das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” (§ 1º, II, c); do desenvolvimento sustentável (§ 1º, II, d); da “participação, transparência e informação” (§1º, II, e); da cooperação nacional e internacional (§1º, II, f);
- A Convenção – Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Protocolo de Quioto (§ 1º, III);
- os impactos sociais, econômicos e ambientais das mudanças climáticas, em especial sobre a Floresta Amazônica (§ 1º, IV);
- a decisão do governo amazonense de contribuir voluntariamente para a estabilização da concentração de gases de efeito estufa (§1º, V);
- a divulgação das informações e propostas consolidadas nas Conferências das Partes da Convenção – Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima (COPs) (§ 1º, VI, primeira parte);
- estímulo a projetos voltados para a utilização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) ou de outros mecanismos de mercado que contribuam para a estabilização da concentração de gases de efeito estufa (§ 1º, VI, segunda parte).

O art. 2º, por sua vez, dedica-se a estabelecer os objetivos da Política Estadual, dentre os quais: criação de instrumentos, inclusive econômicos, financeiros e fiscais para a promoção dos objetivos previstos na lei; fomento e criação de instrumentos de mercado para a redução de emissões, em especial por meio da redução de desmatamento e pelo uso da energia limpa; realização periódica e sistemática do inventário estadual de emissões, biodiversidade e estoque de GEEs; incentivo ao desenvolvimento de metodologias de redução líquida de gases de efeito estufa; estímulo aos modelos regionais de desenvolvimento sustentável; orientação, fomento e regulação, no Amazonas, do MDL e de outros projetos de

redução de emissões de GEEs; promoção da educação ambiental sobre o aquecimento global; criação de selos de certificação para entidades públicas e privadas que desenvolvam projetos voltados para as mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável; incentivo ao intercâmbio tecnológico; elaboração de planos de ação contra os efeitos adversos das mudanças climáticas; implementação de projetos de pesquisa em unidades de conservação; instituição de novas unidades de conservação; instituição, no âmbito do Zoneamento Econômico Ecológico, de indicadores ou zonas de vulnerabilidade às mudanças climáticas.

Importante, destacar mais uma vez que as emissões de gases de efeito estufa decorrentes do desmatamento não são contempladas com incentivos para a sua redução no Protocolo de Quioto. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, elaborado para envolver os países em desenvolvimento nos esforços de mitigação das mudanças climáticas, bem como para prover uma ferramenta de flexibilização das metas de redução de emissões para os países desenvolvidos, não pode ser aplicado para projetos do tipo. Deste modo, a maior fonte de emissões do Brasil é deixada ao largo dos incentivos proporcionados pelo regime de tutela das mudanças climáticas.

Neste contexto, o tema das florestas tropicais foi incluído no Plano de Ação Bali, documento que serviu de base para as regras futuras a serem implementadas no regime de tutela internacional do clima após o fim do primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto em 2012.

As diretrizes para a Política Estadual encontram-se no art. 3º da Lei sob análise:

- promoção e estabelecimento de incentivos para as atividades e projetos voltados para a redução das emissões originárias do desmatamento e das emissões líquidas de gases de efeito estufa;
- fomento à realização de planos de ação pela Administração Estadual com o intuito de contribuir para a redução do desmatamento e das emissões líquidas de fases de efeito estufa, bem como contribuir para a conservação ambiental, o combate a pobreza e para o desenvolvimento sustentável do Amazonas;
- contribuir para o desenvolvimento sustentável do estado, levando em conta as peculiaridades locais, regionais e nacionais;

- incentivar a pesquisa e a criação de modelos de atividades e projetos por meio de cooperação técnica, científica e econômica nos âmbitos nacional e internacional, público e privado;
- disseminar as informações relativas aos programas e ações previstos na Lei nº 3.135/2007, com o intuito de contribuir para a mudança de hábitos, cultura e práticas que sejam negativos para o clima, a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável;
- provocar a máxima adesão aos Programas Estaduais sobre mudanças Climáticas de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas.

No art. 5º, são criados programas estaduais para a implementação da Política Estadual; Programa Estadual de Educação sobre Mudanças Climáticas; Programa Bolsa Floresta; Programa Estadual de Monitoramento Ambiental; Programa Ambiental de Proteção Ambiental; Programa Estadual de Intercâmbio de Tecnologias Limpas e Ambientalmente Responsáveis; Programa Estadual de Capacitação de Organismos Públicos e Instituições Privadas; Programa Estadual de Incentivo à Utilização de Energias Alternativas Limpas e Redutoras da Emissão de Gases de Efeito Estufa.

Conforme já mencionado, é importante destacar que o Programa Bolsa Floresta, considerando seu caráter singular em relação a outras iniciativas voltadas para o combate às mudanças climáticas. Trata-se de “um programa do Governo do Amazonas para reconhecer, valorizar e compensar as populações tradicionais e indígenas deste Estado – os guardiões da floresta – pelo seu papel na conservação das florestas, rios, lagos e igarapés. Portanto, o grande objetivo deste programa é promover uma alternativa econômica ao desmatamento, com vistas à redução da emissão dos gases de efeito estufa dele decorrentes.

Um aspecto importante do Bolsa Floresta é a maneira pela qual é gerenciado e financiado. A gestão do programa é de competência da Fundação Amazonas Sustentável, criada nos termos do art. 6º da Lei nº 3.135/2007, especificamente para oferecer suporte à implementação da política estadual sobre mudança climática. A Fundação capta recursos privados que posteriormente são investidos em fundos fiduciários, de modo que somente os rendimentos do capital aplicado são utilizados para financiar o programa.

Desta forma, o número de unidades de conservação abrangidas pelo programa aumenta de acordo com o volume de recursos captados pela Fundação.

Atualmente a Fundação Amazonas Sustentável (FAS) é a gestora do Projeto de Redução de Emissões Decorrentes do Desmatamento (REDD) na Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma, localizada no sul do estado do Amazonas, e que se encontra ameaçada pela proximidade com estradas e assentamentos agrícolas promovidos pelo INCRA. Trata-se de projeto desenvolvido em parceria com a cadeia internacional de hotéis Marriott, que oferece aos seus hóspedes a possibilidade de neutralizar a emissão gerada pela sua estada nos hotéis da rede por meio de contribuições para o projeto. Assim, tendo em vista que este mecanismo não está incluído no Protocolo de Quioto, esta operação é realizada por meio do mercado voluntário de carbono, que se desenvolve ao largo do mercado oficial estabelecido pelo regime internacional e inclui projetos que por motivos diversos, não podem ser incluídos no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

Esta abordagem com ênfase em mecanismos de mercado e uso de capitais privados é distinta da proposta do Fundo Amazônia, defendida pelo governo federal, que propõe a recepção de contribuições voluntárias para um fundo gerenciado pelo BNDES, que concentra os recursos a serem empregados na redução do desmatamento.

O uso de mecanismos de mercado é reforçado pelo art. 12 da lei em comento, que prevê que o estado do Amazonas, busque diretamente, fontes de financiamento nacionais e internacionais para atividades relacionadas com o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e a Redução de Emissões do Desmatamento.

A ênfase no mercado também pode ser constatada no art. 24, que dispõe sobre a alienação de reduções de emissões e créditos certificados de carbono, estabelecendo que poderão advir da emissão evitada de carbono em florestas naturais, reflorestamento de áreas degradadas, uso alternativo do solo, projetos de MDL e projetos executados no âmbito de outros mecanismos de mercado voltados para a redução de emissões de gases de efeito estufa. Este artigo ressalta que esses créditos poderão ser alienados no Mercado Brasileiro de Reduções de Emissões (MBRE) ou em outros mercados nacionais ou internacionais.

O art. 13 limita-se a tratar dos benefícios a serem concedidos aos produtores agropecuários e florestais que adotarem medidas de prevenção, precaução,

restauração ambiental, ou ainda, medidas para a estabilização de emissões de gases de efeito estufa.

O art. 14 da Lei trata da fixação de metas pelo estado do Amazonas com vistas à redução de desmatamento, conservação e desempenho ambiental. O estabelecimento dessas metas deve ser realizado por mesorregião.

O art. 15 da Lei confere ao Poder Executivo a faculdade de conceder benefícios fiscais para várias atividades que se mostrem vantajosas do ponto de vista da mitigação das mudanças climáticas.

O art. 16, por sua vez, impõe ao Executivo estadual a obrigação de aumentar a carga tributária, mediante a redução ou revogação de benefício fiscal, na aquisição de motosserras e em outras atividades que sejam prejudiciais aos objetivos da política estadual para mudanças climáticas.

A Política Estadual contempla, ainda, dois selos de certificação, criados pelos artigos 17 a 22: selo Amigo do Amazonas, da Floresta e do Clima, voltado para pessoas físicas ou jurídicas, ou comunidades tradicionais que exerçam atividades, no Amazonas e que visem a redução de emissões de gases de efeito estufa, à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

Também é determinada no art. 23, a prioridade na concessão de licenças ambientais para os projetos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo ou que utilizem outros mecanismos para a redução de emissões de gases de efeito estufa.

Nos termos do art. 25 da Lei, as licitações estaduais no que couber, deverão ser realizadas de acordo com os ditames da Política Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

O art. 26, estabelece a proibição de uso de madeira de desmatamento, bem como outros materiais considerados ambientalmente inapropriados pelo estado, em obras públicas.

O art. 27 dispõe sobre a realização do inventário de emissões de gases de efeito estufa. Segundo a Lei, o inventário deve ser publicado anualmente, no mês de junho, com base nos dados obtidos nos meses de janeiro a dezembro do ano anterior.

O art. 28 dispõe sobre a celebração de convênios e parcerias, estabelecendo que o Amazonas poderá celebrá-los com entidades internacionais,

nacionais e locais para o desenvolvimento da política e dos programas previstos na Lei nº 3.135/2007.

O art. 29 e 30, criam o “Dia da Floresta e do Clima”, celebrado no dia 7 de novembro; o prêmio “Amigo da Floresta e do Clima”, a ser atribuído a pessoas físicas ou jurídicas, que tenham contribuído de forma relevante para a sustentabilidade da floresta, dos seus povos e do combate aos efeitos de mudança do clima; o Centro Estadual de Mudanças Climáticas; o Núcleo de Adaptação às Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos Ambientais, no âmbito da Defesa Civil; o Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas, com o objetivo de trazer a público as discussões, atividades, estudos, iniciativas e projetos relacionados às mudanças climáticas.

Desta forma, verifica-se que o estado do Amazonas busca desenvolver uma política para as mudanças climáticas com foco na redução de emissões e de ações de melhoria da governança. Nota-se também, que a política estadual inter-relaciona-se com a necessidade de promover o desenvolvimento no estado, o que pode ser percebido pela ênfase no mercado como provedor de recursos para a implantação de programas de redução de emissões do desmatamento e desenvolvimento sustentável no estado.

A aprovação da Lei Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (Lei Estadual 3.135), a implementação do Programa Bolsa Floresta, a Iniciativa Amazonas, que congrega um grupo de excelência em discussões sobre pagamento por serviços ambientais, a criação da Fundação Amazonas Sustentável e o Centro Estadual de Mudanças Climáticas (CECLIMA), criado em abril deste ano, que é um órgão da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Governo do Amazonas, configuram o absoluto interesse do Governo do Amazonas em priorizar em sua agenda ambiental as mudanças climáticas.

O CECLIMA é o primeiro centro governamental do Brasil especializado em articular políticas públicas sobre mudanças climáticas e sua missão é a implementação da Lei 3135. Em sua estrutura, o CECLIMA conta com as seguintes coordenações: Educação em Mudanças Climáticas, Monitoramento Ambiental, de Incentivo às Energias Alternativas e de Eficiência Energética e de Projetos Especiais, que busca implementar projetos de redução de emissões provenientes do desmatamento.

O Amazonas está certamente na vanguarda do pensamento e da formulação de políticas públicas ligadas ao desmatamento evitado e aos serviços ambientais. Além disso, a compreensão das relações entre os ecossistemas amazônicos e o clima da Terra, as ações para mitigação às mudanças climáticas e a adaptação aos seus efeitos são o compromisso fundamental do Estado do Amazonas com o maior desafio que a humanidade enfrenta na atualidade: a mudança global do clima.

Em relação a redução do desmatamento importante registrar que:

In 2008 the State celebrated the 21,5% reduction level in deforestation *vis-à-vis* 2007, according to the National Space Research Institute (INPE). And the 98% rate of preserved green area has been preserved, and this has been a feat to be proud of by the Amazonians. The rationale for such a progressive reduction – nearly 70% of decrease in deforestation accrued over the last 6 years, during Eduardo Braga's term of office – lies in an set of transversal and articulated public policies jointly designed with federal, State and municipal and non-government institutions, including the public resolve of creating legal mechanisms to implement a sustainable development program for the State of Amazonas, nowadays known by the local population as the Green Free Trade Zone. This set of actions has been helping the State to set the national example as far as the control of deforestation indicators are concerned in a significant part of the Amazon Region.

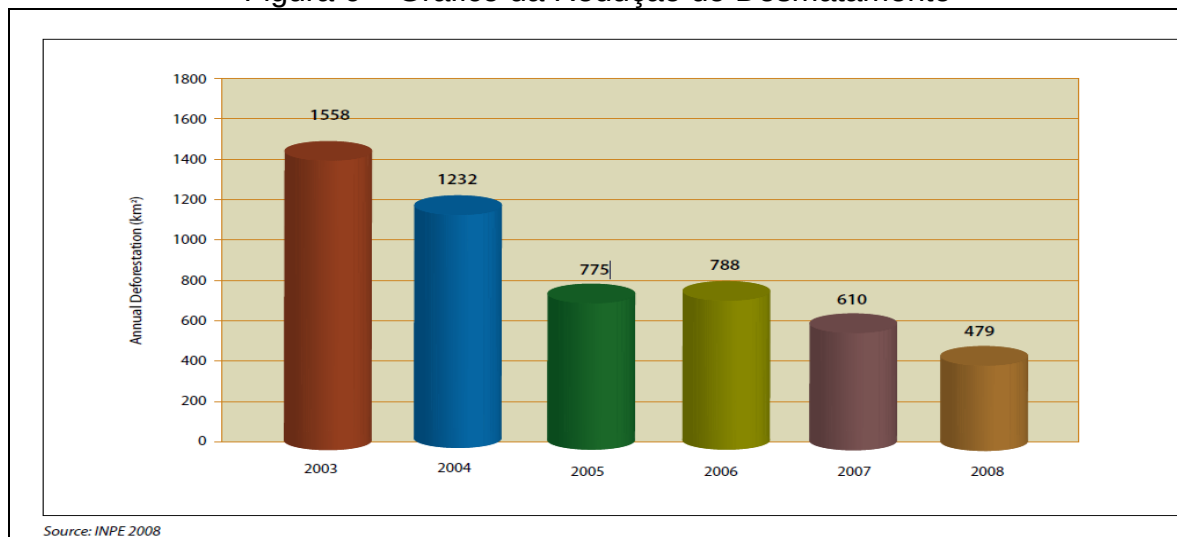
No ano de 2008 o Estado comemorou a marca de 21,5% de redução do desmatamento em relação ao ano de 2007, segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e manteve a marca de 98% de área verde preservada, um indicador de orgulho dos amazonenses. A resposta para esta redução progressiva – cerca de 70% de decréscimo do desmatamento acumulado ao longo de 06 anos, na gestão atual – esta em um conjunto de políticas públicas transversais e articuladas com instituições publicas federais, estaduais, municipais e não-governamentais, alem da vontade política de criar mecanismos legais para implementar um programa de desenvolvimento sustentável para o Amazonas, hoje conhecido pela população amazonense como Zona Franca Verde.

Esse conjunto de ações esta ajudando o Amazonas a dar o exemplo nacional no que se refere ao controle dos indicadores de desmatamento em uma parte significativa da Amazônia.

Nádia Cristina d'Ávila Ferreira - Secretária de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Governo do Amazonas, Marina Thereza Campos – Coordenadora Geral da Unidade de Gestão de Unidades de Conservação e Mudanças Climáticas da Secretaria de Estado do Meio

Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Governo do Amazonas (UGEMUC/SDS) e Luís Henrique Piva –Coordenador do Centro Estadual de Mudanças Climáticas da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Governo do Amazonas (CECLIMA/SDS).¹⁸²

Figura 6 – Gráfico da Redução do Desmatamento



Fonte: INPE-2008.

Figura 7 – Rio Amazonas



Fonte:Relatório de gestão do Sistema SDS 2008.

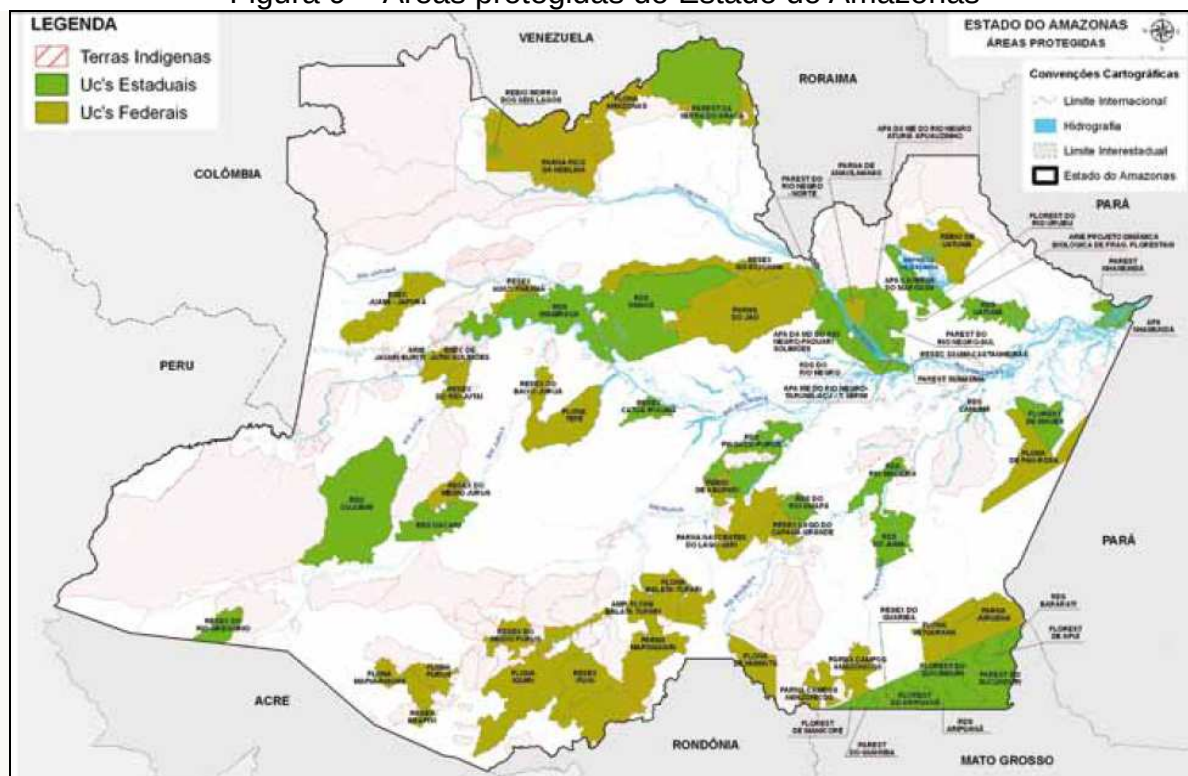
¹⁸² http://www.ceclima.sds.am.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=115:o-amazonas-e-as-mudancas-climaticas&catid=41:artigos. Acesso em 22.05.11.

Figura 8 – Garças brancas no Rio Amazonas



Fonte: Relatório de gestão do Sistema SDS 2008.

Figura 9 – Áreas protegidas do Estado do Amazonas



Fonte: Relatório de gestão Sistema SDS 2008.

4.3 A POLÍTICA PÚBLICA DO BOLSA FLORESTA E SUA INSTRUMENTALIZAÇÃO ATRAVÉS DO PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Como se viu no segundo capítulo deste trabalho a política pública ambiental está atrelada às dimensões econômica e social das políticas públicas e se preocupa com a conservação e com o uso dos recursos ambientais. Neste aspecto, o legislador do Estado do Amazonas identificou uma política pública, atrelada ao princípio do protetor-recebedor, que poderia ser utilizada como forma de diminuir as queimadas, bem como conservar as florestas em pé e ao mesmo tempo o Estado conseguiria a inclusão social da população ribeirinha e indígena atingindo o seu desenvolvimento sustentável. Partindo desta premissa o legislador na elaboração da Lei nº 3.135/2007, mencionou no art. 5º da mesma, conforme transcrevemos abaixo, a criação do Programa Bolsa Floresta, bem como a sua forma de implementação:

“Art.5º - Para implementação da Política estadual de que trata esta Lei, ficam criados os seguintes programas:

I – (..)

II – Programa Bolsa Floresta, como o objetivo de instituir o pagamento por serviços ambientais a comunidades tradicionais pelo uso sustentável dos recursos naturais, conservação, proteção ambiental e incentivo às políticas voluntárias de redução de desmatamento.

Para o autor NOVION¹⁸³, este programa é:

Os povos indígenas e comunidades tradicionais, que historicamente preservaram o meio ambiente e usaram de modo consciente e sustentável seus recursos e serviços, são também responsáveis pelo fornecimento desses serviços ambientais, são o que se chama de provedores de serviços ambientais. (...). Os serviços de preservar a natureza e suas características, conservar a biodiversidade, fornecer água de qualidade (porque preservam a mata na nascente e na margem dos rios) têm um custo para os povos indígenas e comunidades tradicionais, e por isso surgiu a discussão sobre mecanismos de remuneração ou compensação para aqueles que conservam e garantem o fornecimento dos serviços ambientais, a essa remuneração chamou-se de Pagamento por Serviço Ambiental.

¹⁸³ NOVION, Henry Phillippe Ibanes de. *O que é serviço ambiental?* Disponível no site: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/servicos-ambientais/o-que-e-servico-ambiental>. Acesso em 18/10/2010

A seguir passar-se-á a explanação do Programa Bolsa Floresta e sua forma de instrumentação.

O Bolsa Floresta é um programa criado pelo Governo do Estado do Amazonas para reconhecer, valorizar e compensar as populações tradicionais e indígenas do estado, os quais são chamados de “guardiões da floresta”, pelo seu papel na conservação da floresta, rios, lagos e igarapés. É um benefício repassado para quem ajuda a manter a floresta em pé. Tendo em vista que a floresta em pé gera serviços ambientais. Este programa foi construído de forma participativa, com ampla discussão com mais de 20(vinte) instituições governamentais e não-governamentais do Amazonas, através de várias reuniões e oficinas de trabalho para que finalmente em abril de 2008 passa-se a ser coordenado pela Fundação Amazonas Sustentável (FAS), que é uma fundação público-privada do estado do Amazonas.

De acordo com o relatório da Fundação Amazonas Sustentável do ano de 2008¹⁸⁴ temos que:

O Programa Bolsa Floresta (PBF) foi instituído pelo Governo do Estado do Amazonas por meio da SDS em setembro de 2007, num ato de relevância política sem precedentes na história da conservação mundial, para valorizar e compensar economicamente os esforços de conservação ambiental das famílias moradoras de unidades de conservação do Estado do Amazonas. Pela primeira vez, a população do “Amazonas Profundo” – os caboclos – passaram a receber uma recompensa direta por estarem conservando a natureza, transformando-se nos guardiões da floresta. O programa é parte de uma estratégia pioneira mundialmente. Ele está direcionado para o desenvolvimento da cadeia produtiva dos serviços e produtos ambientais de base florestal. A institucionalização do programa se deu por intermédio da Lei 3.135, sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e da Lei Complementar 53, sobre o SEUC – Sistema Estadual de Unidades de Conservação, ambas promulgadas em 5 de junho de 2007. As leis têm um forte caráter de inovação e buscam consolidar um ambiente jurídico básico na legislação estadual para estruturar a economia dos serviços e produtos ambientais de origem florestal e obter como resultado: justiça social com conservação ambiental.

¹⁸⁴ <http://fas-amazonas.org/programa-bolsa-floresta/criacao-e-significado-do-bolsa-floresta/>. Acesso em 20 jun 2010.

O Programa Bolsa Floresta foi dividido em 04(quatro) tipos, a saber:

- a) Bolsa Floresta Familiar, que é destinado a dona de casa, ou seja, a mulher, a mãe que gera e educa a família, com exceção no caso de viúvos, no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensais, pago através de um cartão específico do Programa, que é auxiliado pelo Banco Bradesco, o qual é colaborador da FAS, sendo estas famílias que recebem este incentivo devem em contrapartida participarem das oficinas que são criadas para auxiliá-los em como utilizar a floresta, mas comprometendo-se ao desmatamento “zero”.
- b) Bolsa Floresta Associação é destinado a Associação de Moradores da Unidade de Conservação, cujo valor pago representa 10% (dez por cento) do valor anual recebido por todas as famílias de moradores, pago diretamente à Associação, para ser utilizado em despesas discutidas e aprovadas pelas comunidades em Assembléias, sendo que em contrapartida as famílias devem participar das atividades da associação.
- c) Bolsa Floresta Renda é destinada à comunidade, sendo que o valor pago é de aproximadamente de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por ano, através de investimentos realizados diretamente pela Fundação Amazonas Sustentável (FAS), e este recurso é utilizado em apoio à produção sustentável: peixe, óleos, vegetais, frutas, etc. e em contrapartida a comunidade terá um trabalho para produção sustentável.
- d) Bolsa Floresta Social é destinado à comunidade, sendo que o valor pago é de aproximadamente de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por ano, através de investimentos realizados diretamente pela Fundação Amazonas Sustentável (FAS), e este recurso é utilizado na melhoria da educação, saúde, comunicação e transporte, onde em contrapartida a comunidade fará mutirões para apoiar às obras da comunidade.

Os recursos para o pagamento do Bolsa Floresta vêm dos rendimentos do Fundo permanente da Fundação Amazonas Sustentável (FAS), formado por recursos de doação.

Na lição de VIANA¹⁸⁵ em seu livro:

Pay people for environmental services rendered – Bolsa Floresta: an innovative solution to fight deforestation and poverty Key Amazonas innovations and their results • **Bolsa Floresta:** Payments for environmental services through the Bolsa Floresta programme has become an icon for progressive public policies in the Amazon. The idea is simple - families who make a commitment to zero deforestation receive four types of benefit:

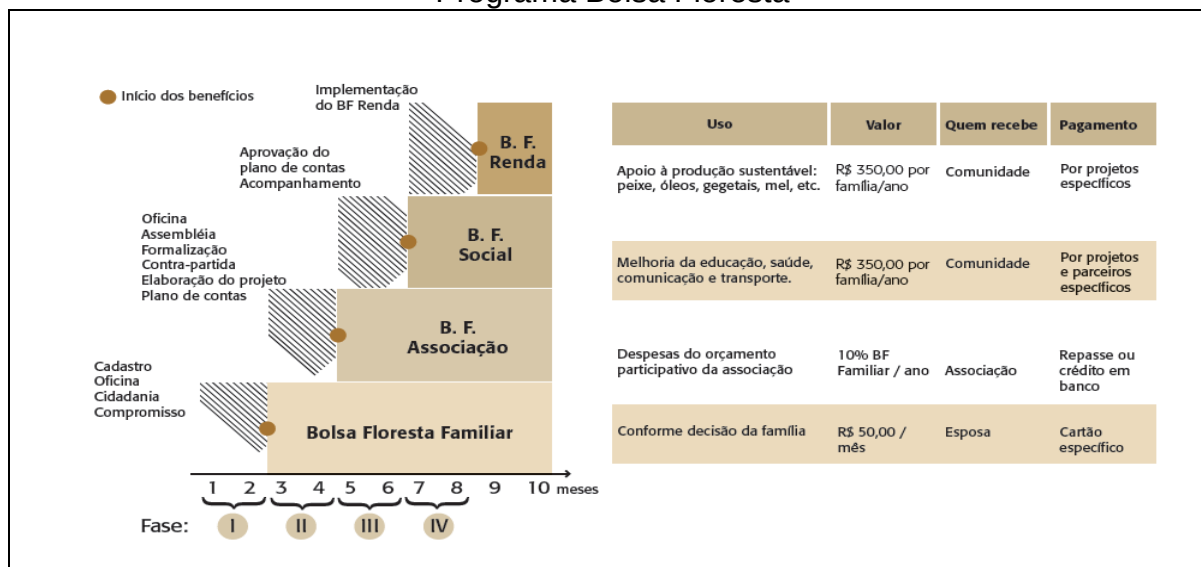
- The first component is Bolsa Floresta - Income (BFI): this is an investment in income-generating activities based on sustainable production in forests, fisheries, tourism, permaculture and agroforestry. In simple terms, anything that generates income, is legal, and does not produce smoke. Investments (in kind) in each reserve had an average of R\$ 140 thousand per year.
- The second component is Bolsa Floresta - Social (BFS): this is an investment aimed at improving quality of life in communities, with a focus on education, health, communication and transportation. Investments (in kind) in each reserve were at an average level of R\$ 140 thousand per year.
- The third component is Bolsa Floresta - Family (BFF): this is an R\$ 50 monthly reward paid in cash to the mothers of families living in the Protected Areas, for their commitment to zero deforestation, children's education and the prevention of forest fires. Payments are made directly onto a debit card held by the mother.
- The fourth component is Bolsa Floresta - Association (BFA): this supports local grassroots organizations in improving local ownership of the overall programme. Associations of residents of Protected Areas receive support to strengthen their organisation, with a focus on office support (internet, solar panels, computers), transportation (speed boats) and logistics (fuel and food supplies). An average of R\$ 12,000 per reserve per year is paid through money transfers to the grassroots organisations.
- Implementation of the Bolsa Floresta programme by Amazonas Sustainable Foundation (FAS) began in the second quarter of 2008.

A seguir apresenta-se um cronograma de benefícios do Programa Bolsa Floresta:¹⁸⁶

¹⁸⁵ VIANA, Virgílio Maurício. *Sustainable Development in Practice: Lessons Learned from Amazonas Environmental Governance* No. 3. International Institute for Environment and Development, London, 2010, p. 38.

¹⁸⁶ Relatório gestão 2008 - FAS

Figura 10 – Cronograma dos benefícios de implementação do Programa Bolsa Floresta



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2008.

O Programa Bolsa Floresta foi implementado em diversas fases a seguir descritas:

1ª fase de implantação do programa bolsa floresta:

Em sua fase inicial, de setembro de 2007 a abril de 2008, o Programa Bolsa Floresta foi empreendido pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS) nas seguintes Unidades de Conservação do Estado do Amazonas.

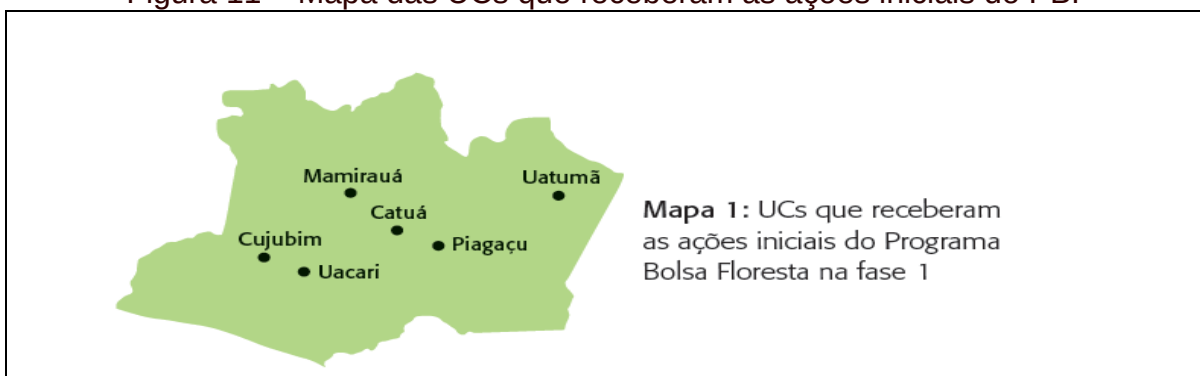
- Cujubim
- Mamirauá
- Catuá-Ipixuna
- Piagaçu-Purus
- Uatumã
- Uacari

Na fase inicial, as ações de implantação do Bolsa Floresta envolveram:

- Levantamento socioeconômico das famílias e comunidades das Unidades de Conservação;
- Mobilização social para participação da Oficina Bolsa Floresta;

- Realização de Oficinas Bolsa Floresta nas Unidades de Conservação;
- Assinatura do Termo de Compromisso de adesão ao Programa Bolsa Floresta;
- Pagamento do Bolsa Floresta Familiar.¹⁸⁷

Figura 11 – Mapa das UCs que receberam as ações iniciais do PBF



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2008.

2ª Fase de implantação do Programa Bolsa Floresta

A partir de maio de 2008, foi iniciado o pagamento dos benefícios do PBF por meio do convênio FAS – AFEAM (Agência de Fomento do Estado do Amazonas) e em junho começaram os trabalhos de campo do PBF pela FAS. Em cinco meses de gestão, o número de famílias beneficiadas avançou de 971 para 2702, produzindo um aumento de 278%. O investimento em um período de análise e planejamento permitiu à FAS processar o aprendizado gerado na fase 1 e melhorar, sensivelmente, o índice de desempenho da atividade de implementação do PBF. A eficácia do trabalho de campo é medida pela relação: número de famílias dividido pelo número de famílias beneficiadas. Houve um aumento de 48,14% para 63,67% em oficinas das ações de campo do PBF.

O crescimento do PBF na fase 2 só foi possível graças ao aprendizado e ao estabelecimento de parâmetros de implantação gerados na primeira fase do programa.

Da mesma forma, a primeira fase foi responsável pelo desenvolvimento de padrões gerenciais do PBF. O Programa Bolsa Floresta tinha como meta em sua

¹⁸⁷ Relatório Gestão 2008 - FAS

segunda fase atingir até dezembro de 2008, um número mínimo de 4.000 famílias. Ao encerrar o ano a FAS superou a meta e entregou 4.182 cartões.¹⁸⁸

Figura 12 – Mapa das UCs que receberam a implantação do PBF



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2008.

Figura 13 – Organograma de funcionamento do PBF



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2008.

A seguir demonstra-se graficamente e através de um quadro os resultados obtidos pela Fundação Amazonas Sustentável durante o ano de 2008:

¹⁸⁸ Relatório de gestão 2008 - FAS

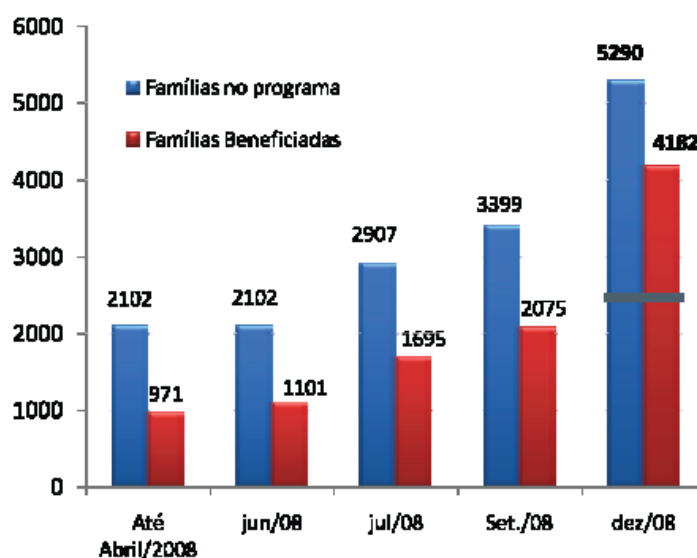
Figura 14 – Balanço PBF-2008

Balanço Programa Bolsa Floresta ao término de 2008

UNIDADE CONSERVAÇÃO	Nº. de famílias cadastradas	Total de pessoas cadastradas	Nº. de famílias beneficiadas	Total de pessoas beneficiadas
FLOREST MAUÉS	630	2823	549	2535
RDS AMANÁ	347	1711	324	1594
RDS CANUMÃ	91	418	91	418
RDS CUJUBIM	38	189	12	70
RDS JUMA	338	1491	279	1265
RDS MAMIRAUÁ	1873	9072	1579	7663
RDS PIAGAÇU-PURUS	584	3001	500	2582
RDS RIO AMAPÁ	264	1194	249	1132
RDS RIO MADEIRA	706	2703	645	2498
RDS UACARI	223	1253	199	1109
RDS UATUMÃ	336	1040	259	873
RESEX CATUÁ-IPIXUNA	221	1087	213	1056
RESEX RIO GREGÓRIO	86	480	70	393
TOTAL	5737	26462	4969	23188

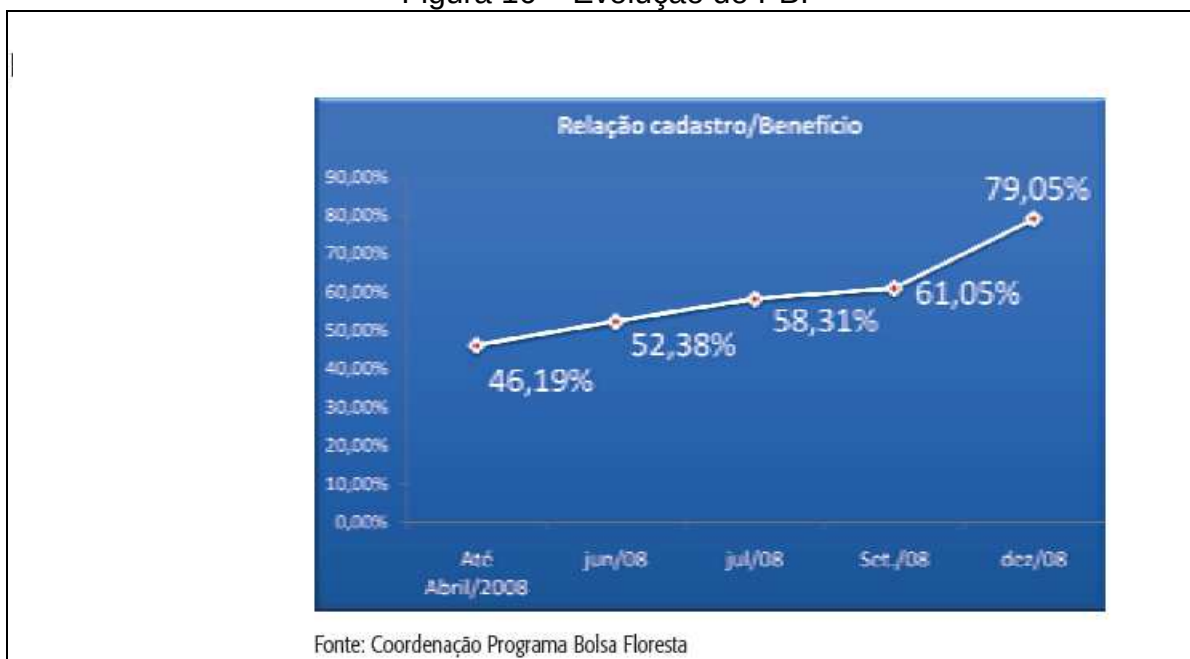
Fonte: Relatório Gestão da FAS 2008.

Figura 15 – Evolução do PBF



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2008.

Figura 16 – Evolução do PBF



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2008.

O Programa Bolsa Floresta iniciou a ser implantando primeiramente na reserva ds do Uacari, médio Juruá, conforme transcrito no relatório de gestão da FAS do ano de 2008.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Uacari foi a primeira a implantar o Programa Bolsa Floresta nos seus 4 componentes (Renda, Social, Associação e Familiar). Os comunitários residentes na unidade de conservação, que está localizada no Médio Juruá, no Município de Carauari, definiram as prioridades para os investimentos nas modalidades Renda, Associação e Social. No dia 18 de dezembro, a RDS recebeu um conjunto de benefícios da Fundação Amazonas Sustentável (FAS), que contou com o apoio do Conselho Nacional de Seringueiros (CNS).

Nesta ocasião ficou definido quais seriam os programas¹⁸⁹ que apoiariam o Programa Bolsa Floresta, conforme segue:

Os programas de apoio ao PBF têm a função de realizar as ações de caráter estruturante do sistema, propiciando mudanças duradouras e de longo prazo. Esses programas estão sendo implementados em conjunto com os parceiros da FAS. O objetivo é definir a estratégia e o desdobramento de cada programa, assim como suas respectivas e necessárias parcerias.

¹⁸⁹ Relatório de Gestão de 2008 - FAS

Programas de apoio à produção sustentável

Os projetos para a produção sustentável em UCs deverão concentrar-se em estimular atividades que permitam o desenvolvimento de cadeias produtivas florestais madeireiras e não madeireiras. Sendo assim, as atividades deverão responder a necessidade de aumento da eficiência do processo produtivo extrativista por meio do desenvolvimento e novos patamares tecnológicos, de modo a garantir elevação de escala e melhoria de renda das famílias produtoras. Por outro lado, deve ser aprimorada a competitividade das etapas de coleta, beneficiamento e comercialização das cadeias produtivas florestais.

Programas de apoio em saúde e educação

Os projetos de saúde e educação estão voltados para parcerias com o Governo do Estado, com as prefeituras municipais e instituições de pesquisa visando o alcance dos objetivos de desenvolvimento do milênio da ONU. Um dos destaques é a criação do primeiro Núcleo de Educação Para a Sustentabilidade na RDS do Juma.

Programas de apoio à fiscalização e monitoramento

Os projetos de fiscalização devem se concentrar em aportar agilidade, tecnologia e inovação para o processo de fiscalização das UCs envolvidas nas iniciativas de redução do desmatamento. Por outro lado, o projeto de monitoramento ambiental está focado em avaliar a dinâmica de emissões e seqüestro de carbono florestal nas UCs, decorrentes da atividade humana. Isso implica na necessidade de desenvolvimento de uma metodologia adequada de monitoramento que seja capaz de gerar análises precisas e em escala compatível às atividades agroflorestais familiares.

Programas de apoio à gestão de unidades de conservação

O programa da FAS de gestão- apoio de UCs – além de colaborar para a implementação do plano de gestão das UCs pela SDS/CEUC – implica em estabelecer um mecanismo de fortalecimento do sistema de co-gestão entre o Governo e entidades não governamentais de interesse público implementado no Amazonas. Este sistema é mais um dos significativos avanços que o Estado vem realizando para aumentar a eficiência e efetividade das UCs do Amazonas. A FAS

pretende estabelecer parcerias com gestores, co-gestores de UCs e organizações de ampla representatividade junto às populações tradicionais das UCs do Amazonas.

Programas de apoio ao desenvolvimento científico

O programa da FAS de apoio ao desenvolvimento científico é voltado principalmente para trabalhos e estudos referentes aos estoques e dinâmica de carbono da floresta nas UCs. Tais estudos são fundamentais para a construção dos parâmetros e premissas conceituais e operacionais para o mercado de serviços e produtos ambientais. Essas atividades serão implementadas em colaboração com as atividades da SDS/CECLIMA e FAPEAM.

Atualmente o PBF¹⁹⁰ é o maior programa de Pagamento por Serviços Ambientais do mundo, com mais de 35 mil pessoas atendidas em 15 Unidades de Conservação do Estado do Amazonas, uma área que totaliza 10 milhões de hectares.

4.4 FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL (FAS): INSTRUMENTO LEGAL PARA VIABILIZAR A POLÍTICA PÚBLICA DO BOLSA FLORESTA NO ESTADO DO AMAZONAS

A Fundação Amazonas Sustentável foi o instrumento financeiro e fiscal criado pela Lei nº 3.135/2007,¹⁹¹ no seu artigo 6º e seguintes os quais transcreve-se abaixo:

CAPÍTULO V

DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS E FISCAIS

SEÇÃO I

DO FUNDO ESTADUAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Art. 6.º Fica instituído o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, que direcionará as

¹⁹⁰ <http://fas-amazonas.org/programa-bolsa-floresta/> Acesso em 25 mai 2010.

¹⁹¹ Lei nº 3.135/2007. Dispõe sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, AM, 5 jun 2007. Disponível em: <http://www.afgconsultores.com.br/arquivo/legis/Clima/0303009094627bra%5B1%5D.cl.lei3135.pdf>. Acesso em: 03 abr 2010.

aplicações públicas e privadas para o desenvolvimento das seguintes atividades:

I - atendimento aos programas e ações de combate à pobreza e ao incentivo voluntário de redução de desmatamento no Estado do Amazonas, considerando, prioritariamente, o Programa Bolsa Floresta;

II - monitoramento, fiscalização, inventariação, conservação e manejo sustentável das florestas públicas e das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas;

III - reflorestamento, florestamento, redução de desmatamento e recuperação de áreas degradadas;

IV - projetos que resultem na estabilização da concentração de gases de efeito estufa, nos setores florestal, energético, industrial, de transporte, saneamento básico, construção, mineração, agrícola, pesqueiro, agropecuário ou agroindustrial;

V - fomento e criação de tecnologias e projetos de energia limpa nos vários setores da economia;

VI - educação ambiental e capacitação técnica na área de mudanças climáticas;

VII - pesquisa e criação de sistemas e metodologias de projeto e inventários que contribuam para a redução das emissões líquidas de gases de efeito estufa e para a redução das emissões de desmatamento;

VIII - desenvolvimento de produtos e serviços que contribuam para a dinâmica de conservação ambiental e estabilização da concentração de gases de efeito estufa;

IX - apoio às cadeias produtivas sustentáveis.

Parágrafo único. A composição dos recursos do Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável será proveniente das seguintes fontes:

I - recursos oriundos de pagamentos por produtos, serviços ambientais e receitas das unidades de conservação conforme definido em legislação específica;

II - recursos decorrentes do não cumprimento de metas de redução em compromisso voluntários estabelecidos pelas Políticas do Estado do Amazonas, nos termos desta lei e das demais legislações subsequentes;

III - parcela de recursos derivados da cobrança pelo uso da água, conforme definido em legislação específica;

IV - cauções prestadas pelo Estado que sejam passíveis de resgate definidas por ato do executivo;

V - parcela dos pagamentos de multas por infração ambiental e pagamento decorrentes da exploração mineral, conforme definido em legislação específica;

VI - convênios ou contratos firmados entre o Estado e outros entes da Federação;

VII - retornos e resultados de suas aplicações e investimentos;

VIII - aplicações, inversões, doações, empréstimos e transferências de outras fontes nacionais ou internacionais, públicas ou privadas;

IX - dotações orçamentárias do Estado e créditos adicionais.

Art. 7.º O Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável será administrado de forma paritária entre

membros da sociedade civil e do setor público, observando-se a seguinte estrutura:

I - Conselho Deliberativo: órgão decisório do Fundo, responsável por definir normas, procedimentos, encargos financeiros, aprovação de programas de financiamentos e demais condições operacionais, e que será composto por dez membros, sendo cinco do setor público e cinco da sociedade civil;

II - Conselho Consultivo: órgão de aconselhamento e fiscalização, responsável por indicar providências, verificar a adequação dos investimentos, a destinação dos recursos, avaliar os resultados obtidos e demais atividades consultivas e fiscalizatórias, e que será composto por doze membros;

III - Secretaria Executiva: órgão responsável pela supervisão e execução do cumprimento das estratégias e dos programas do Fundo, nos aspectos técnico, administrativo e financeiro, respondendo a ambos os Conselhos.

Parágrafo único. A composição das estruturas administrativas do Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável deverá ser preenchida com representantes de notório conhecimento técnico ambiental, financeiro ou jurídico, conforme ato do executivo.

Art. 8.º O Fundo terá contabilidade própria, devendo registrar todos os atos a ele referentes, publicar anualmente os balanços devidamente auditados e apresentar aos Conselhos Deliberativo e Consultivo, relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos.

§ 1.º O exercício financeiro do Fundo coincidirá com o ano civil, para fins de apuração de resultados e apresentação de relatórios.

§ 2.º Deverá ser contratada auditoria externa, às expensas do Fundo, para certificação do cumprimento das disposições legais e regulamentares estabelecidas, para o exame das contas e de outros procedimentos usuais de auditoria, as quais serão publicadas na rede mundial de computadores.

Art. 9.º A destinação de qualquer valor do Fundo em desacordo com as deliberações específicas do Conselho Deliberativo e a falta de observância do disposto nesta lei, implicará a aplicação de penalidade administrativa de impedimento do agente responsável para exercer quaisquer funções no âmbito do Fundo, sem prejuízo das demais sanções previstas na legislação em vigor.

Art. 10. A regulamentação do Fundo e demais normas necessárias para a sua implementação, serão definidas por meio de Decreto, no prazo de noventa dias contados da publicação desta lei.

Desde então foi criada a Fundação Amazonas Sustentável para administrar e colocar em prática a política pública do Bolsa Floresta.

Inicialmente a FAS recebeu duas doações iniciais, cada uma no valor de R\$ 20 milhões de reais. A primeira do Banco Bradesco e outra do Governo do Estado do Amazonas. A doação feita pelo Governo do Amazonas foi autorizada pela Lei Estadual 3.135/07. Estes recursos estão sendo aplicados a longo prazo de forma que apenas os rendimentos são investidos anualmente. Assim, os programas da FAS serão financeiramente sustentáveis a longo prazo. Os recursos são

gerenciados pelo Bradesco que, voluntariamente, isentou a FAS de quaisquer taxas administrativas ou de serviços bancários referentes à gestão dos recursos aplicados. Os relatórios anuais¹⁹² das aplicações feitas pelo Bradesco serão objeto de todos os mecanismos de controle interno e auditorias externas da FAS.

A Fundação Amazonas Sustentável (FAS) é uma instituição público-privada, não governamental e sem fins lucrativos brasileira, criada pelo Governo do Estado do Amazonas e pelo Banco Bradesco (também seu mantenedor) em 20 de dezembro de 2007. Entre as demais organizações que a apoiam estão Coca-Cola, Fundo Amazônia - BNDES, Marriott, Samsung e outros parceiros. A soma das contribuições de origem privada está acima de 90% do total das fontes de recursos da FAS.

A PricewaterhouseCoopers (PWC)¹⁹³ pelos serviços prestados de auditoria à FAS em caráter “pro-bono”. As principais atividades são as auditorias em atendimento aos requerimentos legais exigidos para as fundações brasileiras, conforme os princípios da Norma Brasileira de Contabilidade (NBC) T 10, que estabelece critérios e procedimentos específicos de avaliação, de registros contábeis e de estruturação das demonstrações contábeis das fundações. As demonstrações contábeis auditadas pela PWC em periodicidade anual são: Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido e Demonstração do Fluxo de Caixa. Adicionalmente, a PWC realiza atividades de auditorias específicas de execução financeira de projetos e demais demandas localizadas. Como exemplo, são auditadas as contas do Projeto Marriott Juma, inclusive com a tradução de seus demonstrativos para os princípios contábeis norte-americanos (US GAAP). Também estão previstas auditorias de controles sobre os resultados semestrais da FAS, evidenciando sua preocupação em manter e escriturar seus controles financeiros e contábeis dentro dos mais altos padrões de gestão administrativa. A parceria teve início em 30 de junho de 2008 e se desenvolve juntamente à diretoria administrativafinanceira.

A PricewaterhouseCoopers¹⁹⁴ é uma organização global de auditoria e consultoria empresarial, com 800 escritórios em 150 países e quadro técnico de

¹⁹² Relatório de gestão 2008 - FAS

¹⁹³ Idem

¹⁹⁴ Parceria entre PwC e Fundação Amazonas Sustentável garante neutralização de carbono de mais de quatro mil profissionais no Brasil - Notícias - Instituto Carbono Brasil. institutocarbonobrasil.org.br. Acesso em 14 jan 2011.

146.000 profissionais em todo o mundo. Entre seus clientes estão algumas das maiores organizações mundiais com atuação em todos os setores de atividade econômica. No Brasil a PWC atua com mais de 3.000 profissionais em 16 escritórios em diversas regiões do país.

As ações da fundação estão voltadas principalmente para projetos de redução de desmatamentos e a preservação da biodiversidade em áreas da Amazonas, melhorando assim a qualidade de vida das populações tradicionais. Através de parcerias, empresas¹⁹⁵ e outras organizações podem compensar suas emissões de carbono investindo em ações da fundação.

A missão¹⁹⁶ da Fundação Amazonas Sustentável é:

A Fundação Amazonas Sustentável (FAS) tem a missão de promover o envolvimento sustentável, conservação ambiental e melhoria da qualidade de vida das comunidades moradoras e usuárias das unidades de conservação no Estado do Amazonas. Por envolvimento sustentável entendemos o conjunto de processos participativos direcionados para a melhoria da qualidade de vida e fortalecimento das relações da sociedade com os ecossistemas locais, reconhecendo e expandindo seus laços e compromissos sociais, culturais, econômicos, espirituais e ecológicos com o objetivo de buscar a sustentabilidade em todas as suas dimensões.

As ações¹⁹⁷ da Fundação Amazonas Sustentável estão voltadas para:

- Redução do desmatamento;
- Conservação da biodiversidade;
- Erradicação da pobreza;
- Apoio à organização social;
- Melhoria dos indicadores sociais;
- Geração de renda baseada em atividades sustentáveis dentro de unidades de conservação do Amazonas;
- Disseminação de tecnologias inovadoras.

No ano de 2009,¹⁹⁸ a Coca-Cola Brasil tornou-se mantenedora da FAS, ao doar outros R\$ 20 milhões de reais. Estes recursos estão sendo aplicados a longo prazo de forma que apenas os rendimentos (descontada a inflação) são investidos

¹⁹⁵ Samsung é a mais nova parceira da Fundação Amazonas Sustentável. amazonas.am.gov.br. Acesso em 14 jan 2011.

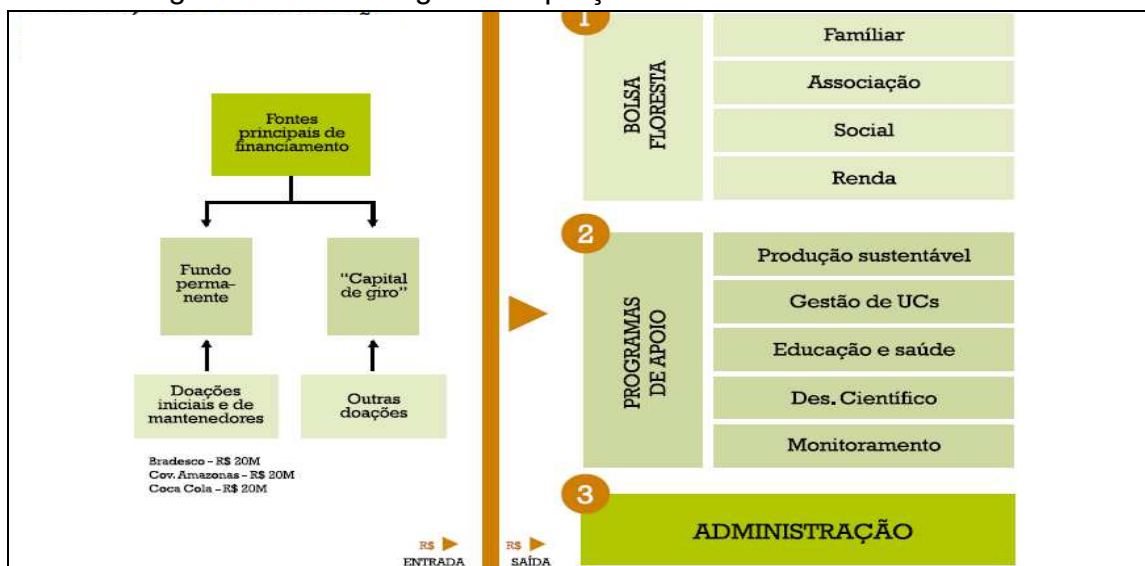
¹⁹⁶ Relatório da Gestão 2008 – FAS

¹⁹⁷ Relatório da Gestão 2008 - FAS

¹⁹⁸ Relatório da Gestão 2009 – FAS

anualmente. Assim, os programas da FAS serão financeiramente sustentáveis a longo prazo.

Figura 17 – Estratégia de captação dos investimentos do PBF



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2009.

Figura 18 – Atuação nas comunidades do PBF

Atuação nas Comunidades

A construção coletiva do conhecimento garante um processo efetivamente participativo.

Essa premissa norteia todo o trabalho da equipe de campo da FAS. Formada por coordenadores regionais e mobilizadores sociais, a equipe de campo é a cara da FAS nas mais de 541 comunidades atendidas pelo Programa Bolsa Floresta.

Se a comunidade ainda não é beneficiária do programa, a equipe de campo realiza um levantamento socioambiental, composto por: visita domiciliar; aplicação de questionário socioambiental; georreferenciamento das famílias (ponto de GPS); convite para participação em oficina; e oficina do

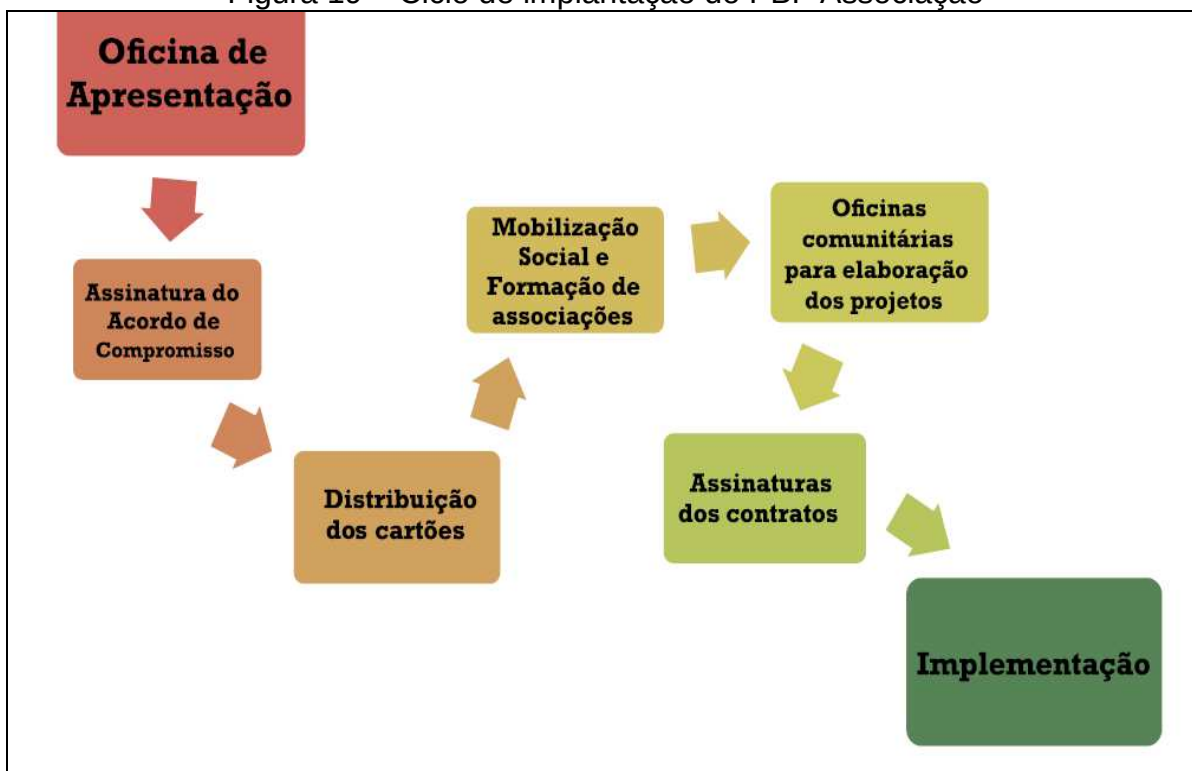
Bolsa Floresta FAMILIAR. Este sempre é o primeiro componente a ser implementado nas comunidades.

Após esta etapa, outras oficinas são realizadas com o objetivo de implementar os outros componentes do programa: RENDA, SOCIAL e ASSOCIAÇÃO.

O levantamento socioambiental reúne informações referentes à situação social, produtiva, condições de moradia e de renda dos moradores das Unidades de Conservação. Essas informações servirão para elaborar programas e projetos voltados à melhoria da qualidade de vida dos mesmos.

Fonte: Relatório Gestão da FAS 2009.

Figura 19 – Ciclo de implantação do PBF Associação



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2009.

ARRANJO INSTITUCIONAL

A FAS representa um modelo inovador de interação entre governos, empresas privadas e organizações sem fins lucrativos, para enfrentar o desafio da conservação ambiental associada à melhoria da qualidade de vida das populações moradoras das áreas de reserva. Este arranjo está voltado para oferecer eficiência, agilidade, transparência e perenidade ao Programa Bolsa Floresta.

TECNOLOGIA SOCIAL

Um dos principais desafios do programa é construir um entendimento junto aos comunitários sobre mudanças climáticas e o papel da Amazônia, emissões de gases de efeito estufa e mecanismos de valorização dos serviços ambientais. Este esforço, baseado na arte educação, é fundamental para garantir real participação das famílias nos processos decisórios do PBF.

BASE CIENTÍFICA

O PBF está relacionado ao desenvolvimento científico voltado para o embasamento metodológico da valorização dos serviços ambientais por meio da

redução das emissões ocasionadas por desmatamento e degradação. Esta iniciativa é fundamental para garantir confiabilidade aos programas e projetos de geração de crédito de carbono.

SUBSÍDIOS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O desafio de valorizar os serviços ambientais de base florestal passa por estabelecer um arcabouço regulatório e programático liderado pelo Estado. O PBF tem contribuído ativamente em fóruns estaduais, nacionais e internacionais de construção de políticas públicas para dinamizar este setor.

No ano de 2010, a Fundação Amazonas Sustentável firmou mais duas parcerias, a saber:

Figura 20 – Parceiro do PBF-BNDES

FUNDO AMAZÔNIA/BNDES

A parceria firmada com o Fundo Amazônia/BNDES, no final de 2009, começou a ser implementada efetivamente em 2010. A parceria prevê a aplicação de R\$ 19,2 milhões de recursos do Fundo na geração de atividades produtivas sustentáveis e no apoio ao associativismo nas Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas, através dos componentes Renda e Associação do Programa Bolsa Floresta.	Como contrapartida da FAS, está previsto um aporte da Fundação de pelo menos 50% do valor destinado pelo Fundo Amazônia, para execução de programas de apoio do Programa Bolsa Floresta. O repasse por parte do BNDES, que gerencia o Fundo, será em parcelas anuais, sendo que o prazo de utilização é até 2013. A primeira parcela de 2010 foi de	R\$ 3,999 milhões. Os desembolsos seguem cronograma de execução financeira dos projetos ao longo do período contratado. O Programa Bolsa Floresta fez parte do primeiro grupo de instituições a receber os recursos do Fundo Amazônia, visando a diminuição do desmatamento nesta região.
--	---	---

Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Figura 21 – Parceira do PBF



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

A seguir relaciona-se a estrutura de trabalho¹⁹⁹ da FAS, que norteia suas atividades:

1. Resultados concretos e exemplares que conquistaram amplo reconhecimento nas comunidades local e externa. Resultados correspondem às atividades fim da FAS. Por exemplo: a) elevação da qualidade de vida das comunidades e b) conservação da natureza.
2. Inovação através de novas soluções tecnológicas para resolver problemas estruturais. Essas inovações incluem a criação de novos produtos, processos e/ou serviços, além da aplicação diferenciada de tecnologias já conhecidas.
3. Impacto social direto mensurável tendo por evidência relatórios de avaliação feitos por terceiros e que incluem os testemunhos dos beneficiários dos projetos sociais levando em conta a inserção social, o respeito à diversidade cultural e a equidade de gênero.
4. Replicabilidade e abrangência para que as iniciativas implantadas possam ser compartilhadas com outras organizações com fins

¹⁹⁹ Relatório de Gestão 2010 - FAS

semelhantes e expandidas para além do cenário imediato para o qual foram planejadas, seja no país, seja no exterior.

5. Efeito multiplicador para que seus resultados possam inspirar os beneficiários a empreender outras iniciativas alinhadas com a missão da FAS.
6. Inovação através de novas soluções gerenciais para resolver problemas estruturais. Essas inovações incluem a criação de novos produtos, processos e/ou serviços, além da aplicação diferenciada de tecnologias já conhecidas.
7. Autodeterminação financeira por meio de sólidas parcerias com órgãos governamentais; empresas privadas e organizações da sociedade civil.
8. Transparência nos fluxos de recursos e na gestão dos processos.
9. Gestão de pessoas que promove a eficiência e a eficácia com a realização profissional e pessoal dos seus colaboradores.
10. Visão de longo prazo que transcende o horizonte de tempo dos atuais gestores das iniciativas por meio da construção de sólidas competências humanas que se renovam.

Jacques Marcovitch Ex-reitor da USP e Membro do Conselho de Administração da FAS

A FAS – Fundação Amazonas Sustentável - adotou um modelo de governança²⁰⁰ a seguir descrito:

A FAS tem como princípio o uso de boas práticas de governança e adota como linhas mestras a transparência, a prestação de contas e o profissionalismo na gestão institucional. Possuímos um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivo quanto de monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento de nossos gestores esteja sempre alinhado com o interesse de nossos *stakeholders* (públicos estratégicos).

As diretrizes para a administração da FAS são de responsabilidade do Conselho de Administração. Nossa governança é garantida através de diversas instâncias de apoio à gestão como: Conselho de Administração, Conselho Fiscal e

²⁰⁰ Relatório de Gestão 2010 - FAS

Conselho Consultivo, cujos membros não são remunerados. A administração da FAS é de responsabilidade de um corpo profissional liderado pela Superintendência Geral.

A transparência e ética na gestão solidificam-se com a contabilidade da FAS feita pela Deloitte e auditada pela PwC (pro bono). Os relatórios elaborados pela auditoria são submetidos à análise do Conselho Fiscal e, após o parecer deste, ao Conselho de Administração. Após aprovado pelo Conselho de Administração, o relatório financeiro é enviado ao Ministério Público Estadual, a quem compete legalmente o monitoramento das atividades de fundações de direito privado, como a FAS.

Conselho de Administração

O Conselho de Administração possui 13 membros e é a instância decisória, de natureza deliberativa da FAS, responsável por definir diretrizes técnico-financeiras, aprovação de programas e indicação dos membros do Conselho Consultivo e Conselho Fiscal.

Diretoria

Instância de orientação e apoio à Superintendência.

Superintendência

Responsável pela supervisão e execução dos programas e projetos da FAS, nos aspectos técnico, administrativo e financeiro.

Conselho consultivo

Órgão de aconselhamento do Conselho de Administração, Diretoria e Superintendência.

Conselho fiscal

Órgão de acompanhamento e avaliação da execução financeira.

Deloitte

A seguir menciona-se os parceiros institucionais da FAS até este momento:

Figura 22 – Parceiros Institucionais da FAS

PwC

Presta serviços de auditoria em caráter pro bono à FAS desde junho de 2008, conforme princípios contábeis e procedimentos específicos de avaliação, registros e estruturação das demonstrações financeiras da FAS.

Bain & Company

Montou o planejamento estratégico da FAS e uma assessoria específica para a área de projetos especiais em caráter pro bono para maximizar obtenção e aplicação de recursos.

DD & L Advogados Associados

Desde 2008, faz assessoria jurídica pro bono à FAS, elaborando e verificando contratos, convênios e pareceres nos diversos ramos do Direito.

Bradesco Asset**Management**

O Bradesco administra o patrimônio financeiros da FAS. Este serviço ocorre em caráter voluntário, por meio da isenção da Taxa de Administração do BRAM.

Neogama – Agência de**Publicidade**

A Neogama elaborou, em caráter pro bono, o planejamento de comunicação das FAS e o desenvolvimento da campanha publicitária da Fundação.

**AGE.**

A AGE, presta assistência à FAS no planejamento e execução de sua presença em ambiente virtual e mídias sociais.

Marriott International

A rede de hotéis Marriott International está financiando a implementação do Projeto de REDD+ da RDS do Juma, em Novo Aripuanã. Estão previstos investimentos anuais de US\$ 500 mil durante os quatro primeiros anos, sendo que a parceria iniciou em 2008.

NORAD – Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento

Possuímos parceria com a Norad que envolve pesquisa de três anos que inclui instituições, universidades e empresas de outros 5 países para um estudo que avalie o custo de iniciativas de REDD+ e seus impactos.

Banco Mundial

A parceria com o Banco Mundial e a ONFI tem como objetivo executar um programa de intercâmbio e um material a ser usado por países na África sobre as experiências Sul-Sul entre o Brasil e os países da África e América Latina sobre REDD+.



Bradesco
Asset Management



Norad

Figura 23 – Parceiros Institucionais da FAS

SDS – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável A FAS mantém convênio com a SDS e suas autarquias CEUC e Ceclima para o desenvolvimento de diversas atividades relacionadas ao Programa Bolsa Floresta nas Unidades de Conservação do Estado do Amazonas em que atua. SEDUC – Secretaria de Estado de Educação e Qualidade de Ensino A SEDUC é a principal parceira da Fundação Amazonas Sustentável nos Núcleos de Conservação e Sustentabilidade, por meio do conceito de Educação Presencial com Mediação Tecnológica. ADS – Agência de Desenvolvimento Sustentável	SDS Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável    	FVS – Fundação de Vigilância e Saúde A FAS apoia ações direcionadas à melhoria da saúde pública nas Unidades de Conservação. AFEAM – Agência de Fomento do Estado do Amazonas S.A. O convênio da FAS com a AFEAM tem o objetivo de dar continuidade aos pagamentos do benefício correspondente ao Programa Bolsa Floresta (componente Familiar). UFAM – Universidade Federal do Amazonas A UFAM é parceira da FAS no treinamento de comunitários para coleta de sementes no Curso de Boas Práticas da Castanha.
ADS – Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas A ADS mantém convênio com a FAS com o objetivo de apoiar cadeias produtivas que promovam o desenvolvimento sustentável nas Unidades de Conservação atendidas pelo PBF. IPAAM – Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas O IPAAM realiza as atividades de monitoramento e fiscalização da área das Unidades de Conservação do Estado o IPAAM, assim como o licenciamento ambiental do Amazonas. IDAM – Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas O IDAM desenvolve a elaboração e implementação dos planos de manejo florestal sustentável nas Unidades de	ADS Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas   	Fapeam – Fundação de Amparo à Pesquisa do Amazonas A Fapeam é parceira da FAS no apoio à iniciação científica nos Núcleos de Conservação e Sustentabilidade das reservas atendidas pelo PBF, por meio do Programa Ciência na Escola. CNS – Conselho Nacional das Populações Extrativistas da Amazônia A instituição é parceira da FAS no fortalecimento da organização social dos moradores das Unidades de Conservação, e na implementação do Programa Bolsa Floresta nas UC's Amapá, Cujubim, Rio Gregório, Uacari e Madeira.

Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Figura 24 – Parceiros Institucionais da FAS

Conservação atendidas pelo Programa Bolsa Floresta Renda.

IIED – International Institute for Environmental and Development

IIED é uma instituição voltada para o desenvolvimento sustentável da Inglaterra e firmou parcerias com a FAS na realização de pesquisas científicas, políticas e de implementação do REDD+.

INPA – Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia

A FAS mantém um termo de cooperação com o INPA para o monitoramento de dinâmica estoque de carbono florestal do Projeto de REDD+ da RDS do Juma.

Ministério do Meio Ambiente de Moçambique

No contexto da Cooperação Sul-Sul, a FAS e Governo de Moçambique firmaram acordo de transferência de tecnologia social, econômica e política desenvolvidas pelo PBF.

A parceria entre FAS e IDESAM inclui apoio a gestão da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Uatumã e ações relacionadas com REDD+.

CARE Brasil

O acordo entre a Care Brasil e a FAS tem o objetivo de compartilhar informações e testar inovações acerca de padrões sociais em REDD+.

Indígena da Amazônia

O convênio FAS/COIAB tem por objetivo apoiar a capacitação de 20 lideranças indígenas da Amazônia por meio da CAPI (Centro Amazônico de Formação Indígena)

CIFOR – Centro de Pesquisa Florestal Internacional

A parceria tem como objetivo identificar lições aprendidas das experiências dos primeiros três anos de execução do PBF para o aprimoramento de sua estratégia de intervenção, e como insumo para o desenho de iniciativas REDD+ no Brasil e em outros países tropicais.

IMAZON

A parceria com o IMAZON tem como objeto o monitoramento do desmatamento nas Unidades de Conservação.



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

A FAS tem alguns programas²⁰¹ que apóiam-na para o desenvolvimento do PBF, a qual atua em conjunto com seus parceiros, quais sejam:

Os programas de apoio ao PBF têm a função de realizar as ações de caráter estruturante visando mudanças duradouras e resultados de longo prazo. Esses programas são implementados em conjunto com os parceiros da FAS. O objetivo é definir a estratégia e o desdobramento de cada programa, assim como suas respectivas e necessárias parcerias.

1 – Programa de apoio em saúde e educação:

Os projetos de saúde e educação estão voltados para parcerias com o Governo do Estado, com as prefeituras municipais e instituições de pesquisa visando o alcance dos objetivos de desenvolvimento do milênio das Organizações das Nações Unidas (ONU). Um dos destaques é a criação dos Núcleos de Conservação e Sustentabilidade.

2 - Programa de apoio á fiscalização e monitoriamento:

Programa voltado para o processo de fiscalização das UC's envolvidas nas iniciativas de redução do desmatamento. Por outro lado, o projeto de monitoramento ambiental está focado em avaliar a dinâmica do desmatamento e queimadas nas UC's, decorrentes da atividade humana. Isso implica na necessidade de desenvolvimento de uma metodologia adequada de monitoramento que seja capaz de gerar análises precisas e em escala compatível com os objetivos do PBF.

3- Programa de apoio à produção sustentável:

Os projetos para a produção sustentável em Unidades de Conservação têm o objetivo de estimular atividades que permitam o desenvolvimento de cadeias produtivas florestais madeireiras e não madeireiras como peixe, extração de óleos vegetais, borracha, extração de castanha, produção de mel entre outras. Sendo assim, as atividades buscam responder às necessidades de aumento da eficiência do processo produtivo extrativista por meio do desenvolvimento de novas tecnologias, de modo a garantir a elevação de produtividade, ganhos de qualidade e melhoria de renda das famílias produtoras. Por outro lado, deve ser aprimorada a

²⁰¹ Relatório de Gestão 2010 - FAS

eficiência das etapas de coleta, beneficiamento e comercialização das cadeias produtivas sustentáveis.

4- Programa de apoio à gestão de unidades de conservação:

O programa da FAS de apoio a gestão das Unidades de Conservação além de colaborar para a implementação do plano de gestão das UC's pela SDS/CEUC, apoia também um mecanismo de fortalecimento do sistema de co-gestão entre o Governo e entidades não governamentais de interesse público implementado no Amazonas. A FAS desenvolve parcerias com gestores e co-gestores dessas UC's do Amazonas.

5- Programa de apoio ao desenvolvimento científico:

O programa da FAS de apoio ao desenvolvimento científico é voltado principalmente para trabalhos e estudos referentes aos estoques e dinâmica de carbono da floresta nas UC's. Tais estudos são fundamentais para a construção dos parâmetros e premissas conceituais e operacionais para a quantificação de serviços e produtos ambientais. Essas atividades incluem a colaboração da SDS/Ceclima, FAPEAM e INPA.

Em 2010, a FAS investiu R\$ 4,7 milhões nos Programas de Apoio ao Programa Bolsa Floresta.²⁰²

A Fundação Amazonas Sustentável, dentro do Programa Bolsa Floresta também tem um projeto de educação cujas características são:²⁰³

²⁰² Relatório de Gestão 2010 - FAS

²⁰³ Idem

Figura 25 – Projeto Educacional do Bolsa Floresta

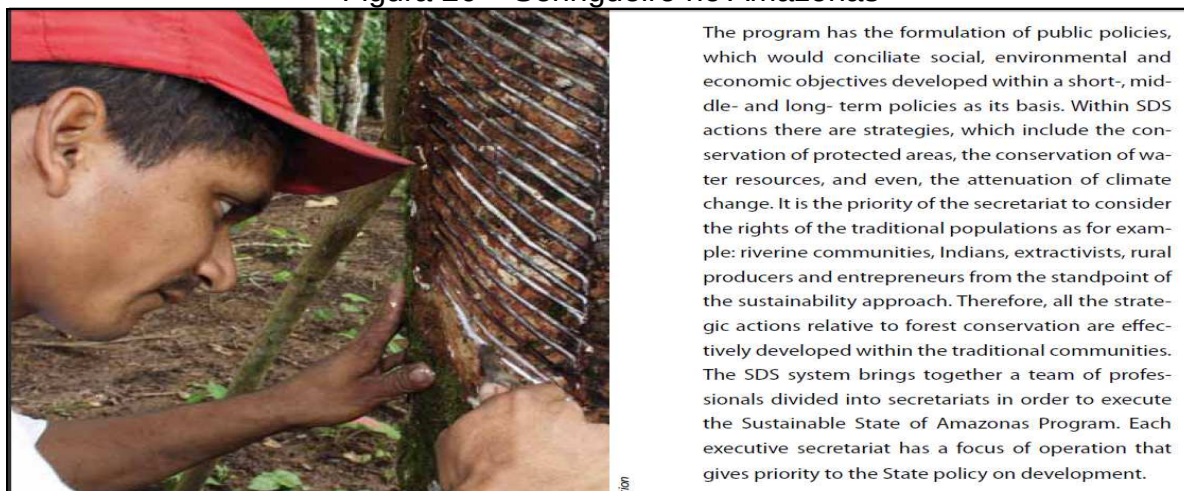


Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

4.4.1 O desenvolvimento sustentável do estado do Amazonas sob o viés do Programa Bolsa Floresta

Inicia-se o tema proposto com uma mensagem²⁰⁴ do Superintendente da Fundação Amazonas Sustentável, Prof. Virgílio Mauricio Viana, o qual diz:

Figura 26 – Seringueiro no Amazonas



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

²⁰⁴Relatório de Gestão 2010 - FAS

Mensagem do Superintendente Geral da FAS

Antes de completar seu terceiro aniversário, a Fundação Amazonas Sustentável - FAS já dá sinais de maturidade institucional. Chegamos ao final de 2010 alcançando a segunda colocação no ranking brasileiro de organizações socioambientais do terceiro setor. Dos quase R\$ 21,1 milhões de orçamento, executamos em torno de 93% - um valor bem acima da média do setor. Do orçamento executado, apenas cerca de 10% foram oriundos de recursos governamentais – o que mostra o acerto do Governo do Estado do Amazonas em participar de uma instituição com capacidade de alavancar recursos privados para ações de interesse público.

Ao analisarmos os resultados da FAS, saltam aos olhos a grandeza do desafio, a capilaridade das ações e a singularidade do trabalho desenvolvido. O desafio envolve o trabalho numa área superior a 10 milhões de hectares (quase duas vezes o estado do Rio de Janeiro, a título de comparação) e com enormes dificuldades de acesso (quase inexistem estradas e o acesso principal é por via fluvial) – um enorme desafio de logística! A capilaridade inclui uma relação direta com mais de 550 comunidades e mais de 7.225 famílias, espalhadas pelos beiradões da Amazônia profunda. A singularidade do trabalho desenvolvido pela FAS não é apenas fruto das características geográficas e socioculturais do seu universo de ação. O nosso trabalho é reinventar a sustentabilidade, traduzindo esse conceito universal ao singular contexto das comunidades que vivem nas várzeas, igapós e terras-firmes onde atuamos. Nessa reinvenção, toma-se o difícil caminho de construir soluções baseadas em processos participativos de planejamento e avaliação; privilegiando os olhares, valores e perspectivas dos próprios participantes do Programa Bolsa Floresta. Nada de decisões tecnocráticas tomadas em gabinetes distantes, de cima para baixo. Foram realizadas mais de 70 oficinas em 2010, envolvendo mais de 5,3 mil participantes.

Por outro lado, consolidamos um modelo de governança. As grandes decisões estratégicas e diretrizes são tomadas pelo Conselho de Administração, que se reúne a cada três meses, com membros muito atuantes e de altíssima qualificação e representatividade. O Comitê Executivo serve de ponte entre o Conselho de Administração e a Superintendência para o tratamento de temas especiais. A Superintendência e equipe cuidam do planejamento e da

implementação dos Programas e Projetos. As auditorias independentes, feitas semestralmente pela PwC (probono), dão elementos para o Conselho Fiscal – também composto por membros de elevadíssima qualificação – analisar a prestação de contas e a execução financeira. O Conselho Consultivo, igualmente qualificado, presta apoio para a busca de soluções para questões complexas. Todas as atas, pareceres e relatórios são submetidos ao controle do Ministério Público Estadual, nos termos da legislação vigente.

Os resultados aqui apresentados não teriam sido alcançados se não tivéssemos uma equipe profissional, bem qualificada e extremamente motivada e apaixonada com nossa missão e desafios. Temos aprimorado substancialmente a gestão de programas e projetos, com metas e indicadores, aferidos em reuniões mensais de coordenação. Tudo isso não seria possível se não tivéssemos o engajamento dos parceiros da FAS, tanto aqueles que nos oferecem contribuição técnica quanto financeira, em especial as diversas instituições parceiras que integram o Governo do Estado do Amazonas.

A todos, muito obrigado!

Virgílio Viana

Superintendente Geral

Fundação Amazonas Sustentável

Figura 27 – Foto do Superintendente Geral da FAS



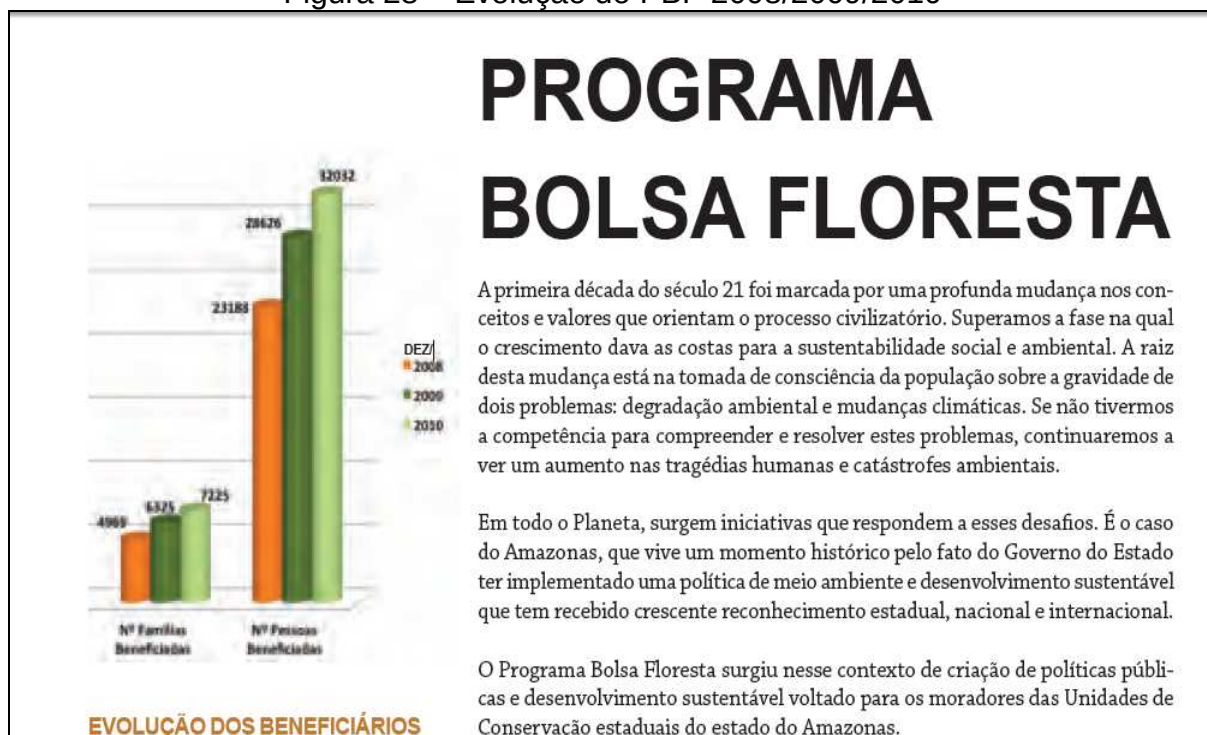
Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

O conceito de sustentabilidade está na gênese da Fundação Amazonas Sustentável – FAS. Nossa criação data de 20 de dezembro de 2007, como instituição público-privada, sem fins lucrativos, não governamental e sem vínculos político-partidários. Através de uma parceria entre o Governo do Amazonas e o Banco Bradesco, fomos criados para desenvolver e administrar programas e projetos de mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável no estado do Amazonas, e para promover programas sociais, por meio de apoio de projetos baseados nos princípios do desenvolvimento sustentável.

Entre as nossas principais atividades estão programas e ações de combate à pobreza e incentivo à geração de renda associados a redução de desmatamento e degradação ambiental no Estado do Amazonas. Somos responsáveis pela implementação e gestão do Programa BolsaFloresta nas Unidades de Conservação (UC) estaduais do Amazonas, que tem como base a tríade conservação, melhoria da qualidade de vida e geração de renda. Nossa sede fica na cidade de Manaus e temos também um escritório em São Paulo. Nossas ações ficaram ainda mais próximas de nosso principal público de interesse, moradores e usuários das Unidades de Conservação do Estado, após abrimos em 2010, pequenos escritórios com colaboradores da FAS nas reservas Mamirauá, Juma e Uatumã. Passamos também a atender com o Programa Bolsa Floresta a Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio Negro, evoluindo nossa presença para 15 UC's. Nossa estrutura de trabalho é dividida em quatro Regionais, cada uma com o seu coordenador regional, tendo como base as calhas dos rios.²⁰⁵

²⁰⁵ Relatório de Gestão 2010 - FAS

Figura 28 – Evolução do PBF 2008/2009/2010



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

No ano de 2010, houve uma evolução no número de famílias beneficiadas, conforme a capacidade financeira da Fundação Amazonas Sustentável, passando de 971 famílias no ano de 2008 para 7.225 famílias.

Figura 29 – Famílias beneficiadas com o PBF

Até dezembro de 2010, foram 7.225 famílias beneficiadas pelo PBF, totalizando mais de 32 mil pessoas atendidas.

Somos o maior programa de pagamento por serviços ambientais do mundo em extensão. No total, atingimos 567 comunidades com o programa, o que representa cerca de 10 milhões de hectares de floresta, uma área equivalente a Portugal.

Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Através do Bolsa Floresta Social, um investimento médio de R\$ 158,4 mil por ano por unidade de conservação. Este componente é destinado à melhoria da educação, saúde, comunicação e transporte, componentes básicos para a construção da cidadania dos guardiões da floresta. As ações são desenvolvidas em

parceria com os órgãos governamentais responsáveis e instituições colaboradoras. Investimos em torno de R\$ 1,6 milhão neste componente em 2010. Entre os equipamentos destinados às comunidades estão “ambulanchas” (lanchas para atendimento emergencial), recursos para a educação, comunicação e transporte, conforme fotografia abaixo.

Figura 30 – Ambulância Lanchas



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Deste modo, o Estado do Amazonas conseguiu atingir as comunidades mais distantes,²⁰⁶ para auxiliar o transporte das pessoas doentes e mesmo as sãs, o que antes deste programa nada disto havia.

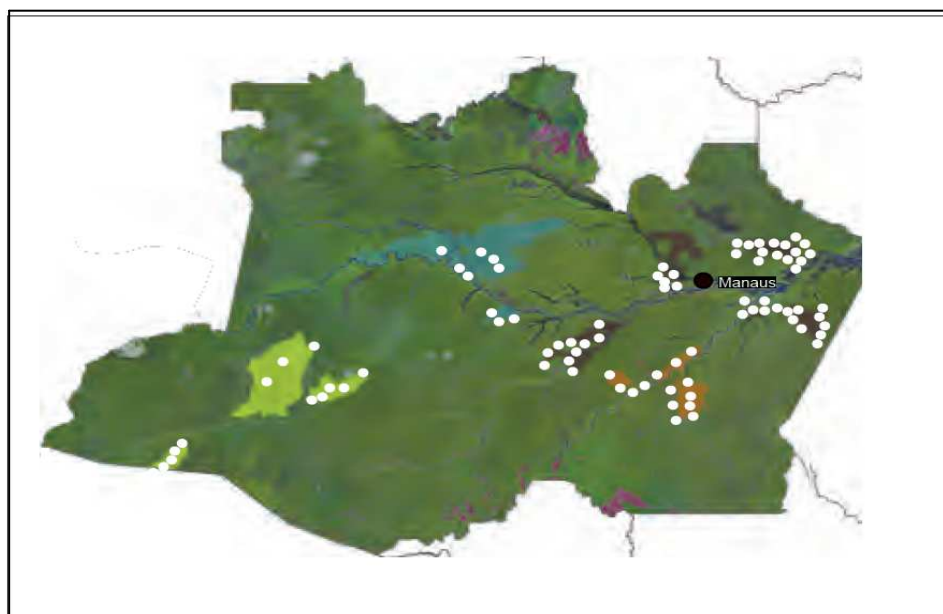
Rádio Comunicação:

O isolamento das comunidades ribeirinhas e a consequente dificuldade de comunicação enfrentada por seus moradores é um dos principais problemas sociais da Amazônia profunda. A expansão do Programa Bolsa Floresta nas comunidades aumentou também a necessidade de estarmos mais próximos dos locais de investimento, dos beneficiários e das lideranças. Diante disso, a Fundação Amazonas Sustentável investiu R\$ 443,4 mil na compra de 118 rádios comunicadores que estão sendo instalados nas comunidades localizadas em 15 Unidades de Conservação atendidas pelo Programa Bolsa Floresta. Os rádios comunicadores vão proporcionar a interação entre as comunidades, assim como serão um canal direto com a sede da FAS, em Manaus, onde ficará a central. Serão

²⁰⁶ Relatório de Gestão 2010 – FAS

três frequências, com curta, média e longa distância. Esse mecanismo será um facilitador para aquelas comunidades que têm dificuldades de comunicação via telefone ou outros meios. É importante lembrar que temos também o telefone gratuito 0800-722-6459 disponível a todos os beneficiários. Com os rádios comunicadores, facilitamos esse contato diário ao mesmo tempo em que reduzimos o custo de deslocamento para a mobilização social. Outro benefício é a redução do impacto ambiental causado por esse deslocamento até as comunidades. Todos os rádios comunicadores serão alimentados por energia solar e a manutenção, de baixo custo, será feita pelos próprios comunitários com treinamento pela FAS.

Figura 31 – RDS beneficiadas pelo PBF



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

No ano de 2010, através do componente Bolsa Floresta Associação foi repassado às associações de moradores a quantia de R\$ 498.000,00 (quatrocentos e noventa e oito mil reais). Neste mesmo ano, a FAS apoiou a gestão de 14 associações, sendo que nas RDS Piagaço-Purus e RDS Canumã as associações-mãe estão em constituição.

A seguir segue um quadro²⁰⁷ resumo das aplicações e realizações de investimentos do Programa Bolsa Floresta no ano de 2010.

²⁰⁷ Relatório de Gestão 2010 – FAZ.

Figura 32 – Quadro resumo dos investimentos do PBF-2010

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	FAMILIAR	RENDA	SOCIAL	ASSOCIAÇÃO	TOTAL
RDS MAMIRAUÁ	R\$ 1.099.700,00	R\$ 336.506,74	R\$ 476.929,40	R\$ 117.002,64	R\$ 2.030.138,78
RDS AMANÃ	R\$ 380.000,00	R\$ 41.943,18	R\$ 111.262,00	R\$ 49.937,14	R\$ 583.142,32
RESEX CATUÁ-IPIXUNA	R\$ 127.700,00	R\$ 51.718,96	R\$ 33.364,63	R\$ 39.626,64	R\$ 252.410,23
FLOREST MAUÉS	R\$ 382.900,00	R\$ 172.178,34	R\$ 195.856,61	R\$ 48.757,00	R\$ 799.691,95
RDS CANUMÃ	R\$ 89.700,00	-	-	-	R\$ 89.700,00
RDS PIAGAÇU-PURUS	R\$ 374.350,00	R\$ 146.419,41	R\$ 32.310,00	R\$ 1.795,00	R\$ 554.874,41
APA RIO NEGRO	R\$ 145.600,00	-	-	-	R\$ 145.600,00
RDS RIO NEGRO	R\$ 282.350,00	R\$ 42.760,40	R\$ 99.097,00	R\$ 13.980,00	R\$ 438.187,40
RDS UATUMÃ	R\$ 195.600,00	R\$ 107.931,03	R\$ 14.842,25	R\$ 45.684,14	R\$ 364.057,42
RDS CUJUBIM	R\$ 12.050,00	R\$ 38.114,26	R\$ 214.455,99	R\$ 11.551,55	R\$ 276.171,80
RDS UACARI	R\$ 136.400,00	R\$ 36.848,00	R\$ 26.486,35	R\$ 11.192,83	R\$ 210.927,18
RESEX RIO GREGÓRIO	R\$ 70.400,00	R\$ 72.297,20	R\$ 95.293,16	R\$ 8.225,00	R\$ 246.215,36
RDS JUMA	R\$ 212.700,00	R\$ 52.251,94	R\$ 33.716,59	R\$ 26.102,99	R\$ 324.771,52
RDS RIO AMAPÁ	R\$ 172.400,00	R\$ 20.935,85	R\$ 28.701,50	R\$ 53.727,43	R\$ 275.764,78
RDS RIO MADEIRA	R\$ 403.050,00	R\$ 260.535,45	R\$ 225.495,08	R\$ 69.780,00	R\$ 958.860,53
TOTAL	R\$ 4.084.900,00	R\$ 1.380.440,76	R\$ 1.587.810,56	R\$ 497.362,36	R\$ 7.550.513,68

Os valores referem-se a execução financeira dos quatro componentes do Programa Bolsa Floresta em 2010. As atividades da RDS Canumã e da APA do Rio Negro tiveram um processo mais demorado de organização e mobilização comunitária. Diante disso, a implementação dos programas BFR, BFS e BFA foi mais demorada.

Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Abaixo o número de famílias beneficiadas com PBF no ano de 2010:²⁰⁸

Figura 33 – Quadro resumo dos investimentos do PBF-2010

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	FAMÍLIAS CADASTRADAS*	PESSOAS CADASTRADAS	FAMÍLIAS BENEFICIADAS*	PESSOAS BENEFICIADAS	NÚMERO DE COMUNIDADES
RDS MAMIRAUÁ	1.934	9.071	1.748	8.174	171
RDS AMANÃ	747	3.563	727	3.477	64
RESEX CATUÁ-IPIXUNA	221	1.084	213	1.052	13
FLOREST MAUÉS	715	3.047	661	2.863	22
RDS CANUMÃ	222	989	222	989	14
RDS PIAGAÇU-PURUS	755	3.725	718	3.551	57
APA RIO NEGRO	328	1.268	326	1.264	16
RDS RIO NEGRO	473	1.636	473	1.636	20
RDS UATUMÃ	364	1.226	322	1.130	20
RDS CUJUBIM	39	192	25	132	7
RDS UACARI	251	1.340	241	1.265	32
RESEX RIO GREGÓRIO	134	711	131	697	26
RDS JUMA	436	1.872	404	1.766	48
RDS RIO AMAPÁ	363	1.440	335	1.414	10
RDS RIO MADEIRA	710	2.730	679	2.622	47
TOTAL	7.692	33.894	7.225	32.032	567

* Famílias beneficiadas (usado para o cálculo do BFF)
Famílias cadastradas (usado para o cálculo do BFR e BFS)

Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Abaixo colaciona-se as regiões onde houveram investimentos através do PBF no ano de 2010.²⁰⁹

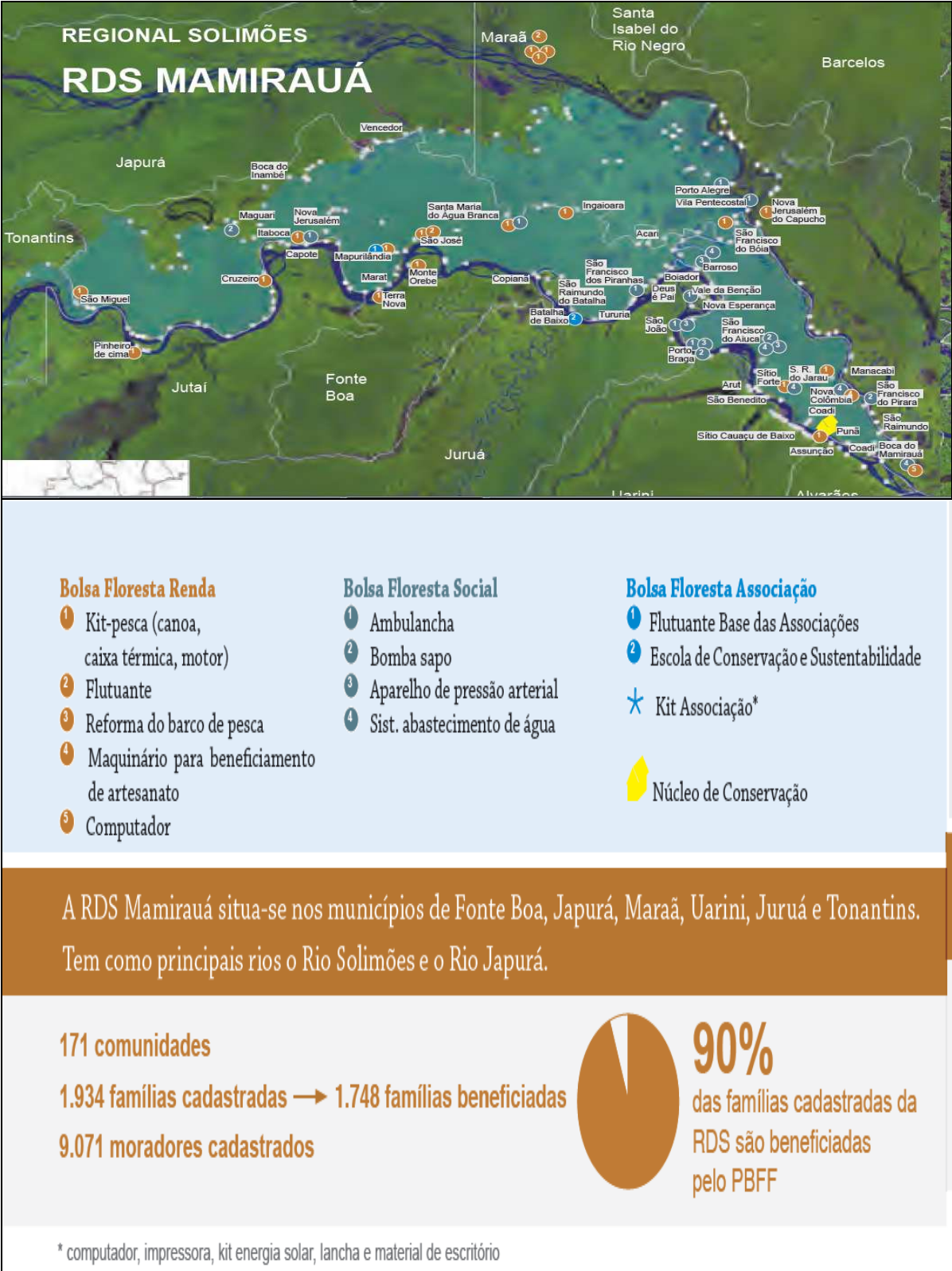
Figura 34 – RDS com investimentos do PBF-2010



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

²⁰⁹ Relatório de Gestão 2010 – FAS

Figura 35 – RDS Mamirauá



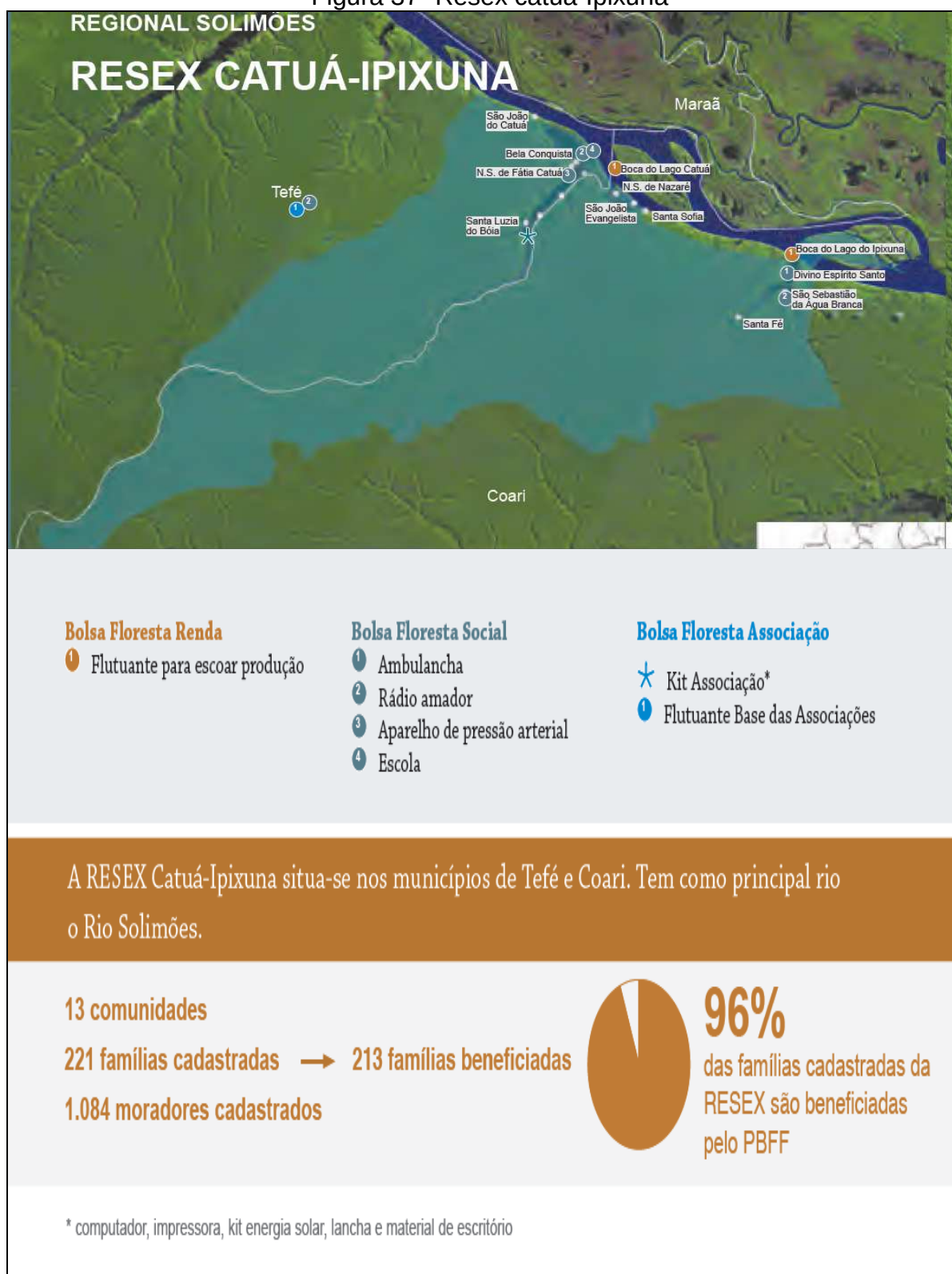
Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Figura 36 – RDS Amanã



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Figura 37- Resex catuá-Ipixuna



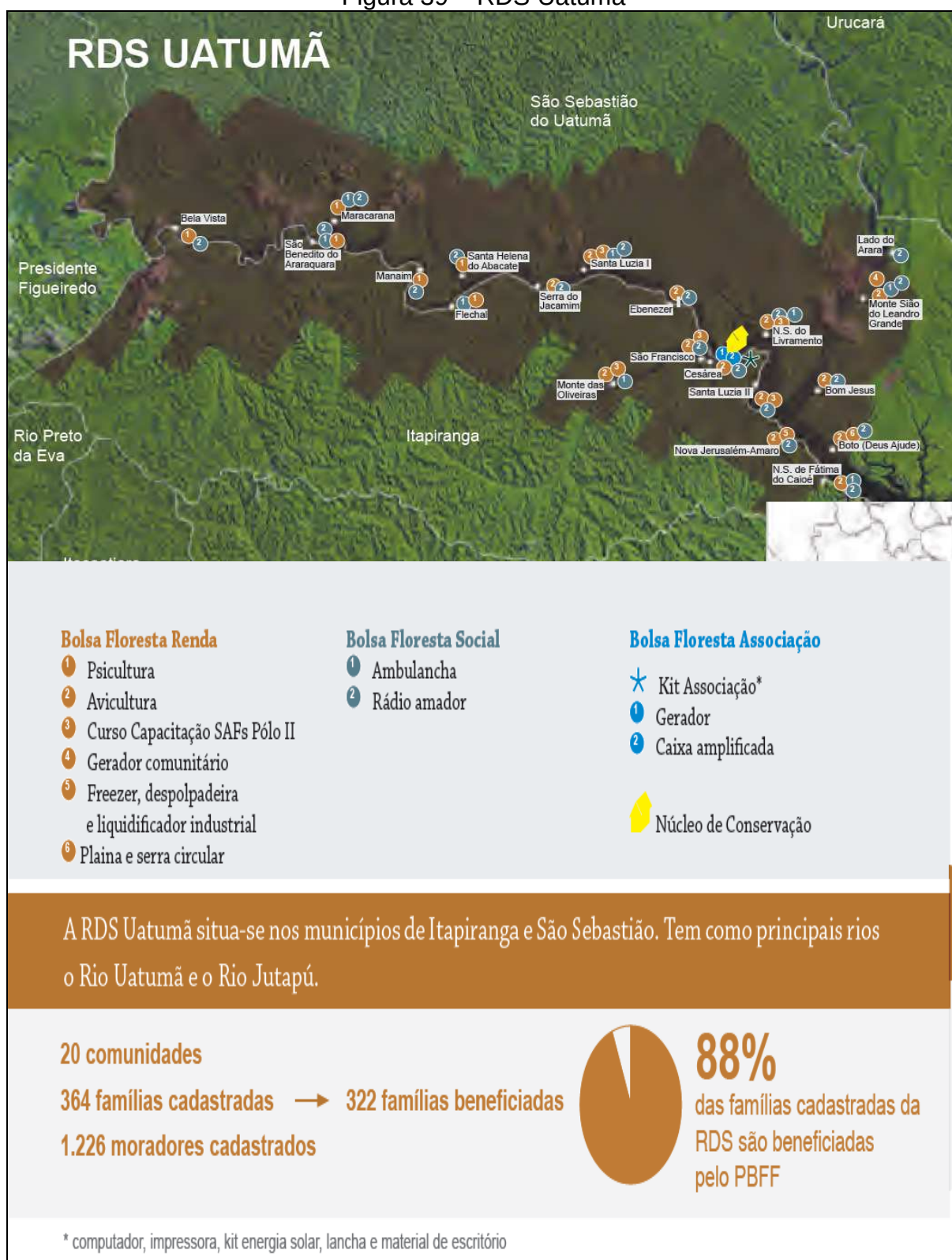
Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Figura 38 – RDS Rio Negro



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Figura 39 – RDS Uatumã

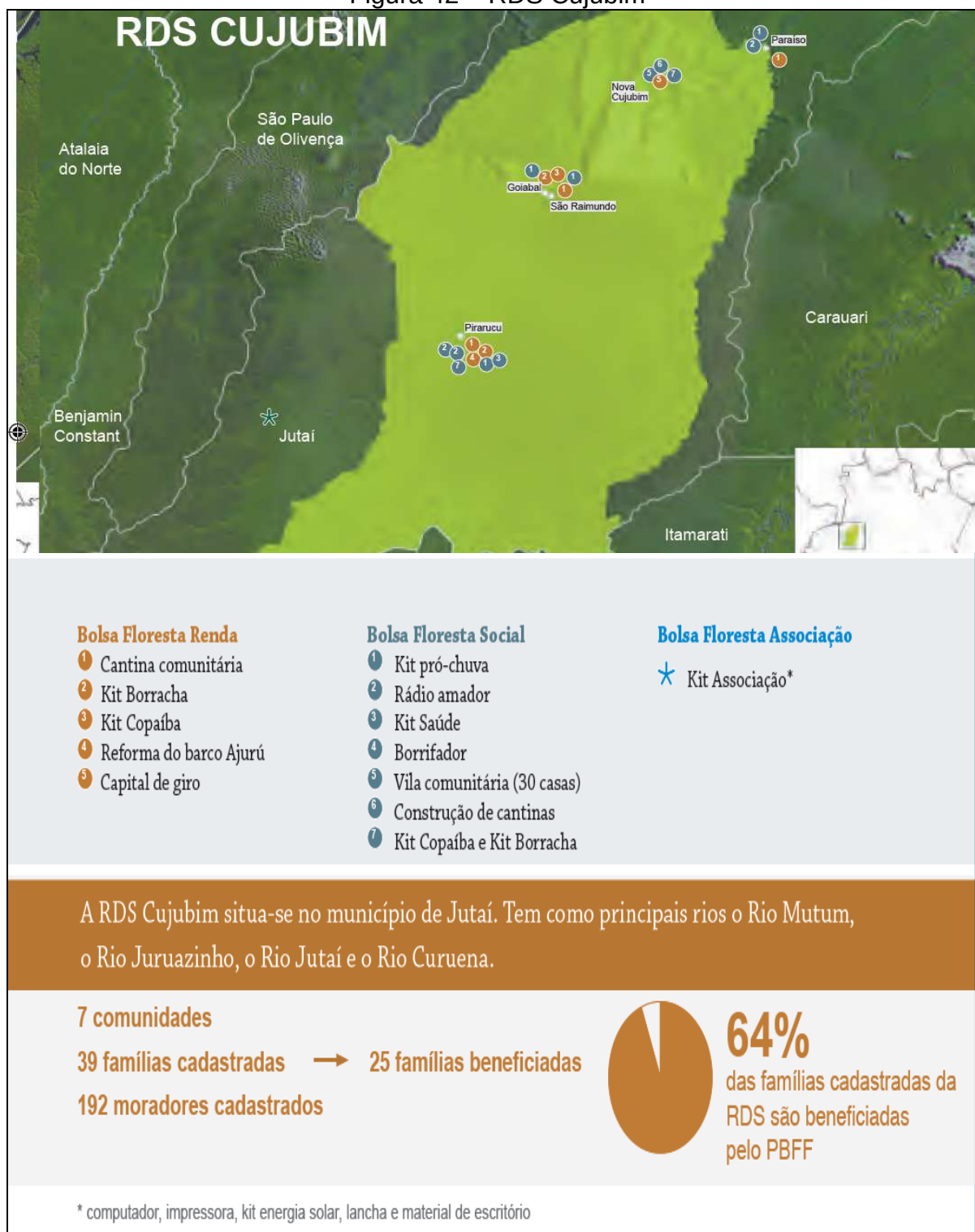


Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Figura 40 – Florest Maués

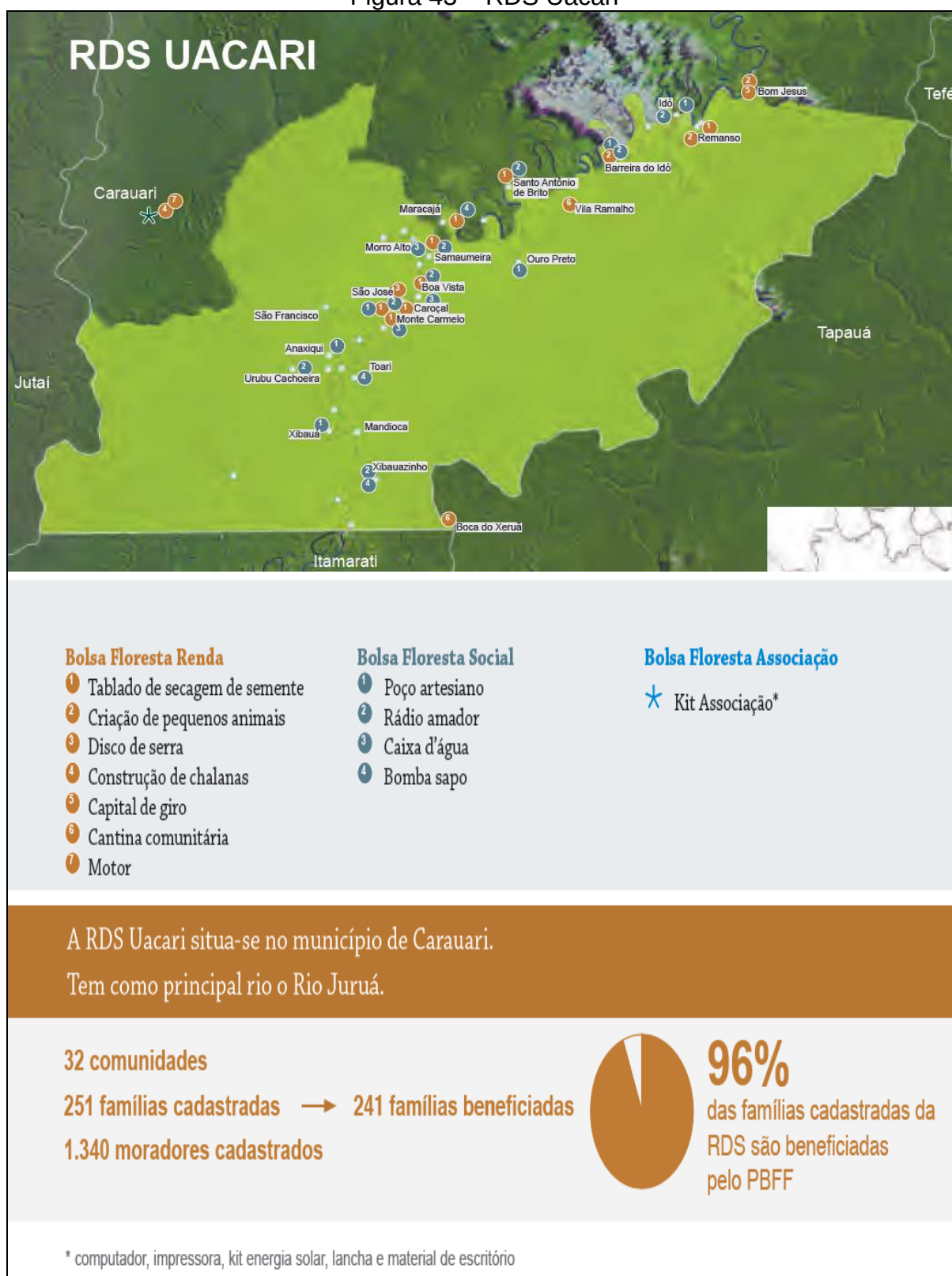


Figura 42 – RDS Cujubim



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Figura 43 – RDS Uacari



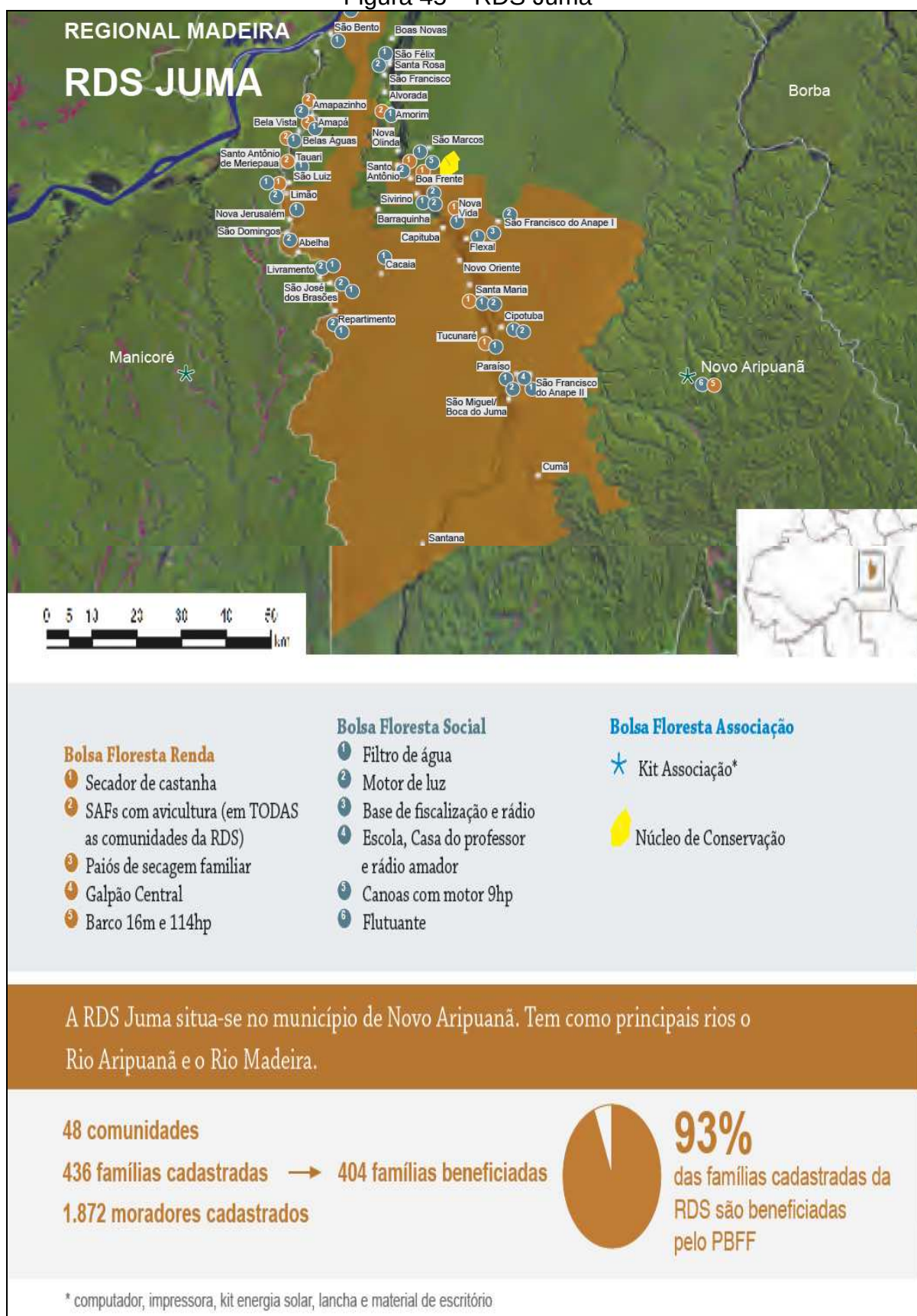
Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Figura 44 – Resex Rio Gregório



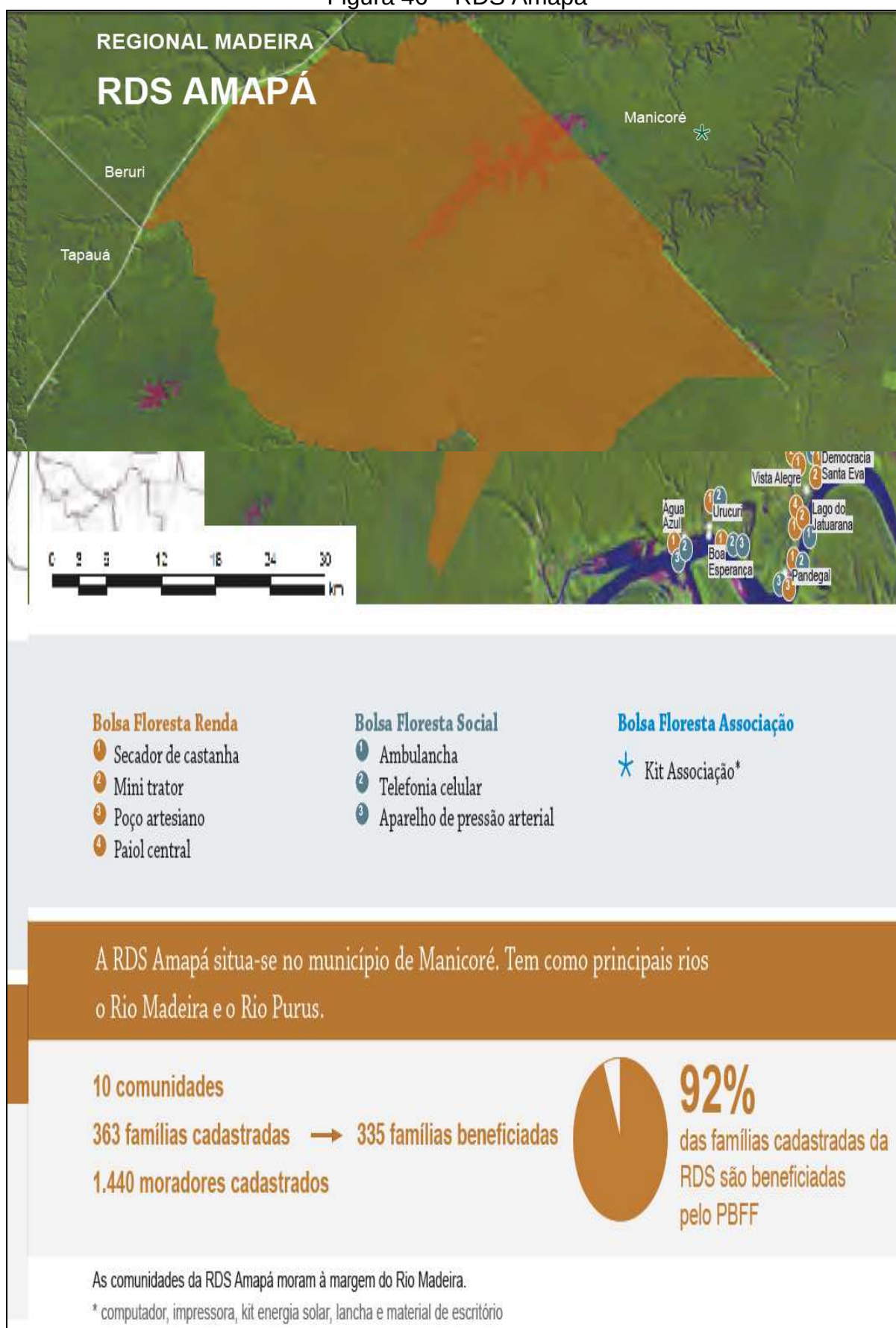
Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Figura 45 – RDS Juma



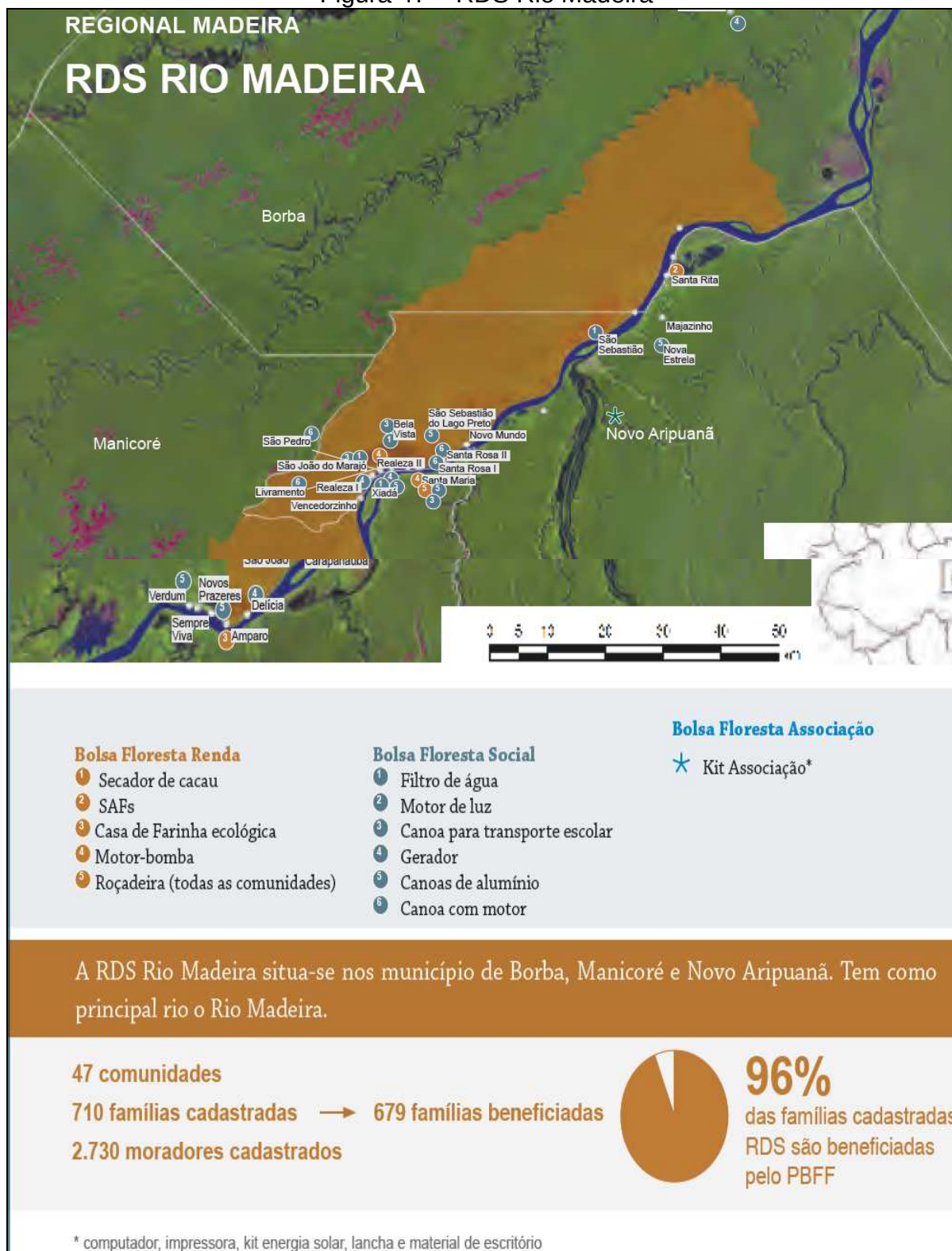
Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Figura 46 – RDS Amapá



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

Figura 47 – RDS Rio Madeira



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2010.

No ano de 2011, a FAS ampliou o programa Bolsa Floresta trazendo sustentabilidade e inclusão social aos moradores do Estado do Amazonas, como poder-se-á verificar a seguir:²¹⁰

Em 2011, comemoramos quatro anos, com 7.989 famílias beneficiadas diretamente em 27 municípios do interior do Amazonas, ou seja, quase a metade dos municípios do Estado, abrangendo uma área de mais de 10 milhões de hectares. Somos uma instituição sem fins lucrativos, não-governamental e sem vínculos político-partidários, que busca cumprir a sua missão de valorizar os serviços e produtos ambientais da floresta. Trabalhamos em áreas muito distantes e isoladas da Amazônia profunda. Nas áreas onde atuamos, são realizadas ações locais alinhadas aos Objetivos do Milênio definidos pela ONU para estimular a conservação ambiental e construir para o desenvolvimento social do planeta.

O Programa Bolsa Floresta, implementado em 15 Unidades de Conservação (UC's) estaduais do Amazonas, colabora para a redução do desmatamento, erradicação da pobreza, apoio à organização associativista, melhoria dos indicadores sociais e geração de renda baseada em atividades sustentáveis. Em seus quatro componentes (Renda, Social, Associação e Familiar), o Bolsa Floresta procura realizar uma abordagem holística para promover a sustentabilidade ambiental e a melhoria da qualidade de vida das populações ribeirinhas.

Nossa sede em Manaus conta com bases de apoio em Novo Aripuanã, Manicoré, Tefé e Carauari e nos sete Núcleos de Conservação e Sustentabilidade hoje implementados. Além disso, dispomos de um local em São Paulo focado na captação de recursos e contato com parceiros financiadores. Não estamos próximos apenas daqueles diretamente envolvidos com a nossa missão, moradores e usuários das UC's do Amazonas, mas de toda uma sociedade que cada vez mais se envolve, preocupa-se e trabalha para um planeta saudável e um melhor futuro para as próximas gerações.

²¹⁰ Relatório de Gestão 2011 - FAS

Figura 48 – Beneficiários do PBF-2011 (Resumo)

BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FLORESTA*					
UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	Nº DE COMUNIDADES	FAMÍLIAS BENEFICIADAS		PESSOAS BENEFICIADAS	
		BF RENDA, SOCIAL E ASSOCIAÇÃO	BOLSA FLORESTA FAMILIAR	BF RENDA, SOCIAL E ASSOCIAÇÃO	BOLSA FLORESTA FAMILIAR
FLOREST MAUÉS	21	718	623	3.045	2.709
RDS AMANÁ	63	758	732	3.615	3.499
RDS CANUMÃ	15	228	224	997	981
RDS CUJUBIM	8	44	23	206	106
RDS JUMA	37	439	393	1.868	1.700
RDS MAMIRAUÁ	170	1.936	1.691	9.078	7.947
RDS PIAGAÇU-PURUS	52	757	698	3.732	3.453
RDS RIO AMAPÁ	10	386	325	1.498	1.343
RDS RIO MADEIRA	42	838	791	3.173	3.014
APA RIO NEGRO	16	333	328	1.292	1.276
RDS RIO NEGRO	19	525	483	1.787	1.663
RDS UACARI	30	287	261	1.475	1.335
RDS UATUMÃ	20	357	266	1.202	939
RESEX CATUÁ-IPIXUNA	13	220	209	1.081	1.039
RESEX RIO GREGÓRIO	25	163	150	806	753
TOTAL	541	7.989	7.197	34.855	31.757

* até dezembro de 2011.

Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

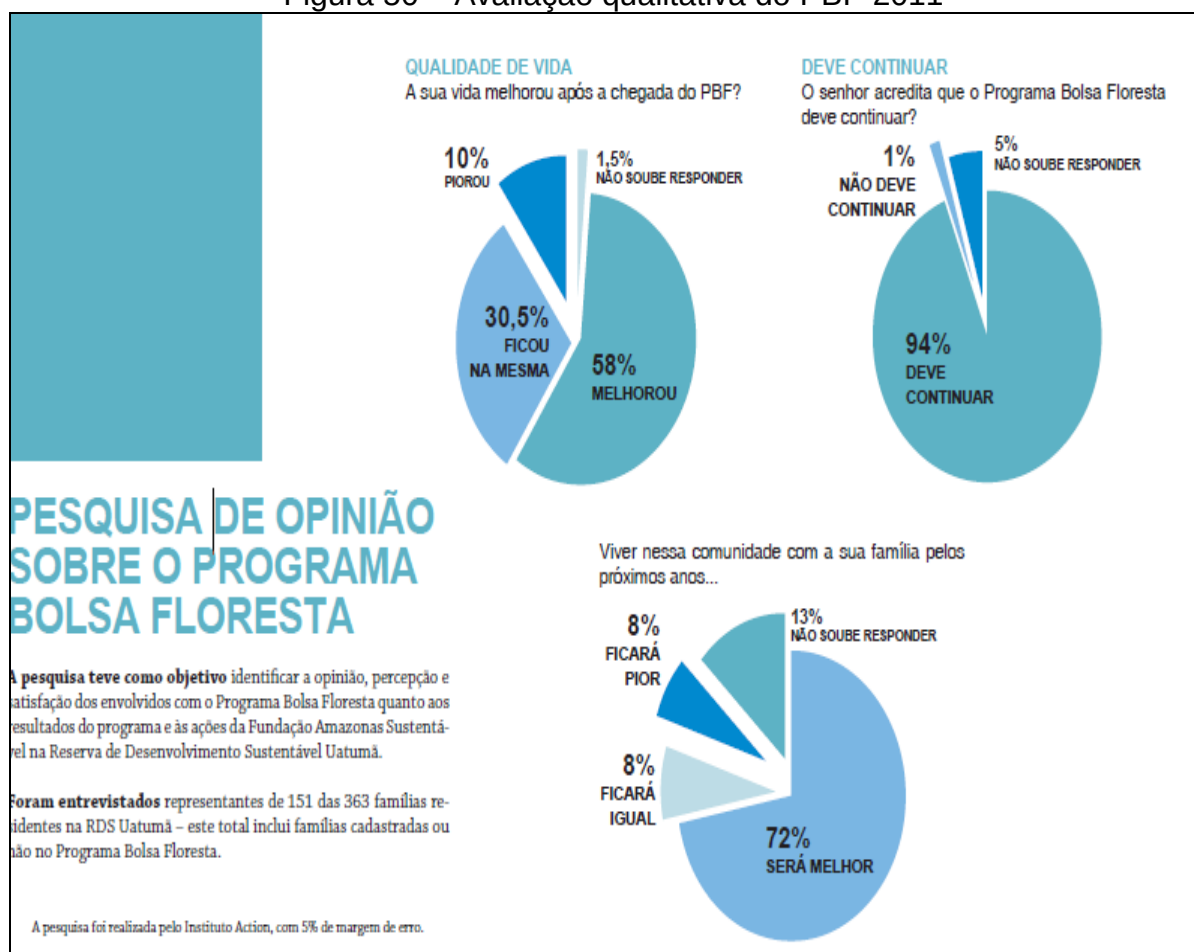
Figura 49 – Investimentos do PBF-2011

INVESTIMENTOS DO BOLSA FLORESTA (2011)					
VALORES EM REAIS					
UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	FAMILIAR	RENDA	SOCIAL	ASSOCIAÇÃO	TOTAL
RDS MAMIRAUÁ	1.042.800	797.419	658.946	79.034	2.578.199
RDS AMANÁ	435.900	242.028	282.822	55.526	1.016.276
RESEX CATUÁ-IPIXUNA	127.150	89.169	101.611	12.395	330.325
FLOREST MAUÉS	379.350	200.028	272.421	31.015	882.813
RDS CANUMÃ	135.150	66.042	77.631	7.066	285.890
RDS PIAGAÇU-PURUS	423.900	137.000	70.682	24.969	656.551
APA RIO NEGRO	196.950	-	-	-	196.950
RDS RIO NEGRO	285.200	192.298	183.885	48.459	709.842
RDS UATUMÃ	177.200	153.580	67.223	33.394	431.397
RDS CUJUBIM	15.700	24.525	228.990	12.923	282.138
RDS UACARI	151.500	178.313	43.968	33.720	407.501
RESEX RIO GREGÓRIO	84.600	60.867	72.924	37.064	255.454
RDS JUMA	241.050	161.304	125.908	18.653	546.915
RDS RIO AMAPÁ	198.700	111.638	87.701	24.345	422.384
RDS RIO MADEIRA	460.900	248.631	123.583	52.023	885.137
TOTAL	4.356.050	2.662.843	2.398.292	470.587	9.887.772

Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

Um dos objetivos que a Fundação Amazonas Sustentável tem é continuamente realizar um feedback junto as comunidades para verificação desta política pública, no que concerne ao direcionamento da mesma, bem como para aprimoramento desta. Assim, em 2011 foi realizada uma pesquisa²¹¹ em algumas Unidades de Conservação (UC's), cujo resultado segue abaixo:

Figura 50 – Avaliação qualitativa do PBF-2011



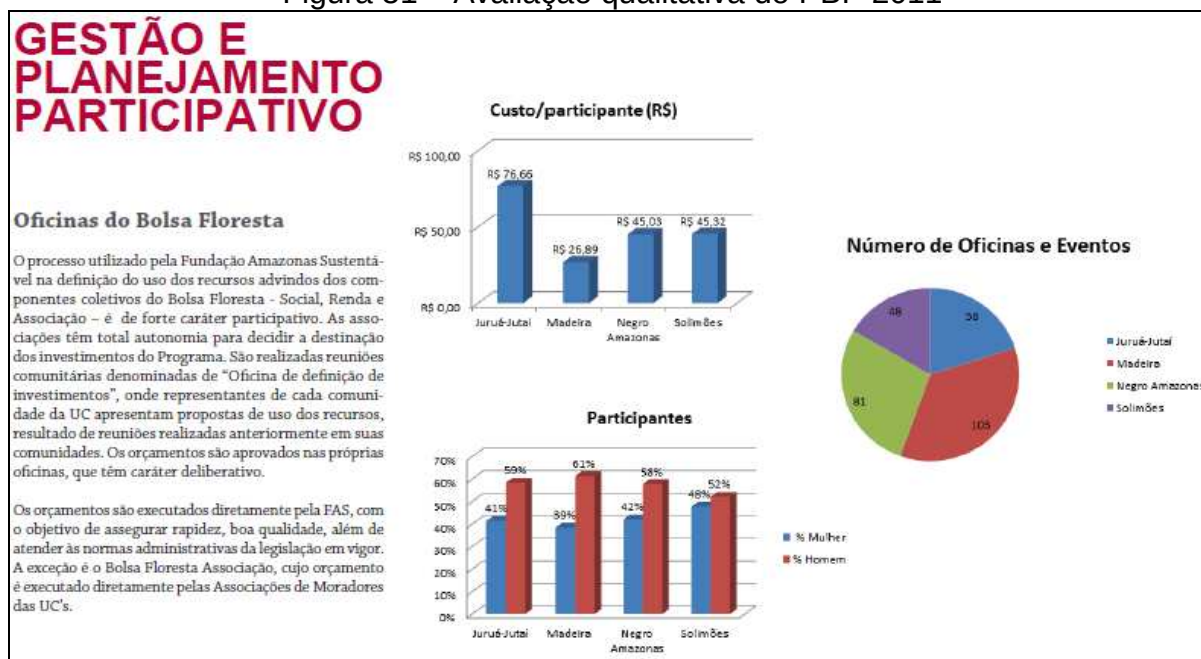
Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

A Fundação Amazonas Sustentável para implementação da política pública do Bolsa Floresta utiliza muito o princípio da participação²¹², e através da participação dos moradores, pode-se concluir o que segue:

²¹¹ Relatório de Gestão 2011 - FAS

²¹² Relatório de Gestão 2011 - FAS

Figura 51 – Avaliação qualitativa do PBF-2011



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

Algumas opiniões²¹³ sobre esta política pública que está sendo desenvolvida pelo Estado do Amazonas demonstram que a estratégia utilizada, após a detecção do problema, com a implantação do Bolsa Floresta, utilizando-se dos pagamentos por serviços ambientais está levando certamente levará o Estado e um desenvolvimento sustentável e por consequência a diminuição das queimadas no Estado.

Figura 52 – Avaliação qualitativa do PBF-2011

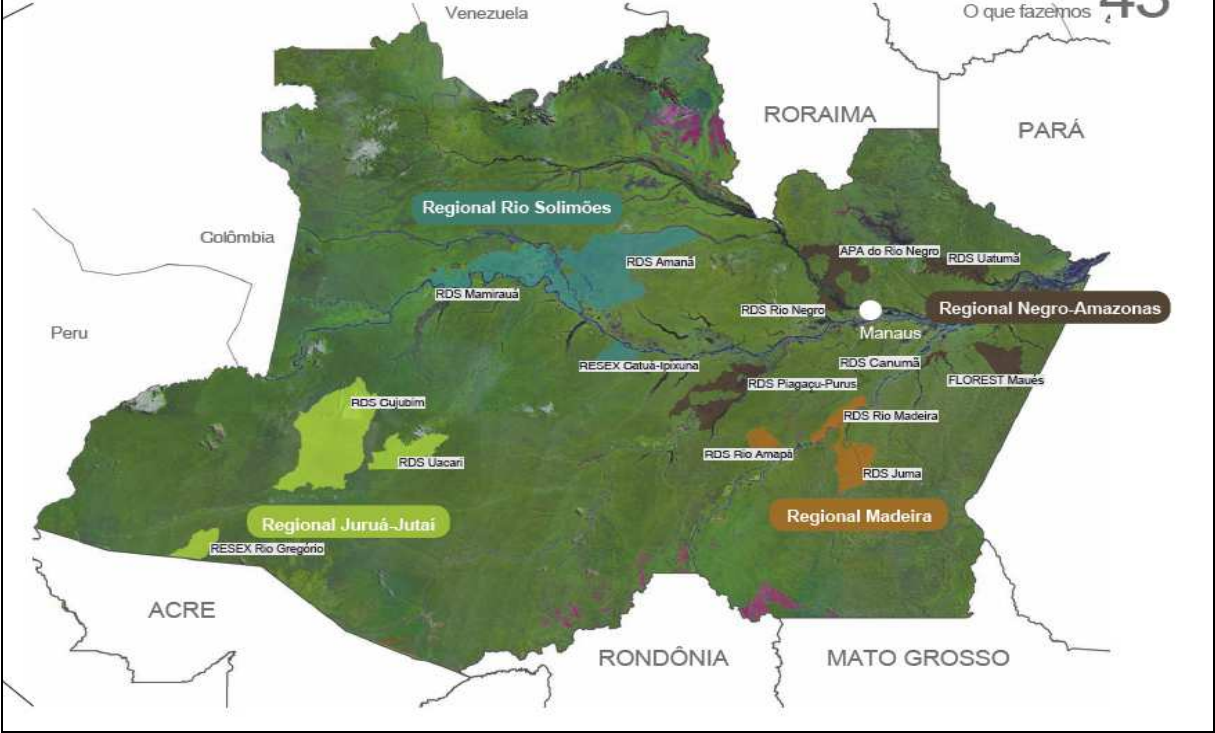


Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

²¹³ Relatório de Gestão 2011 – FAS

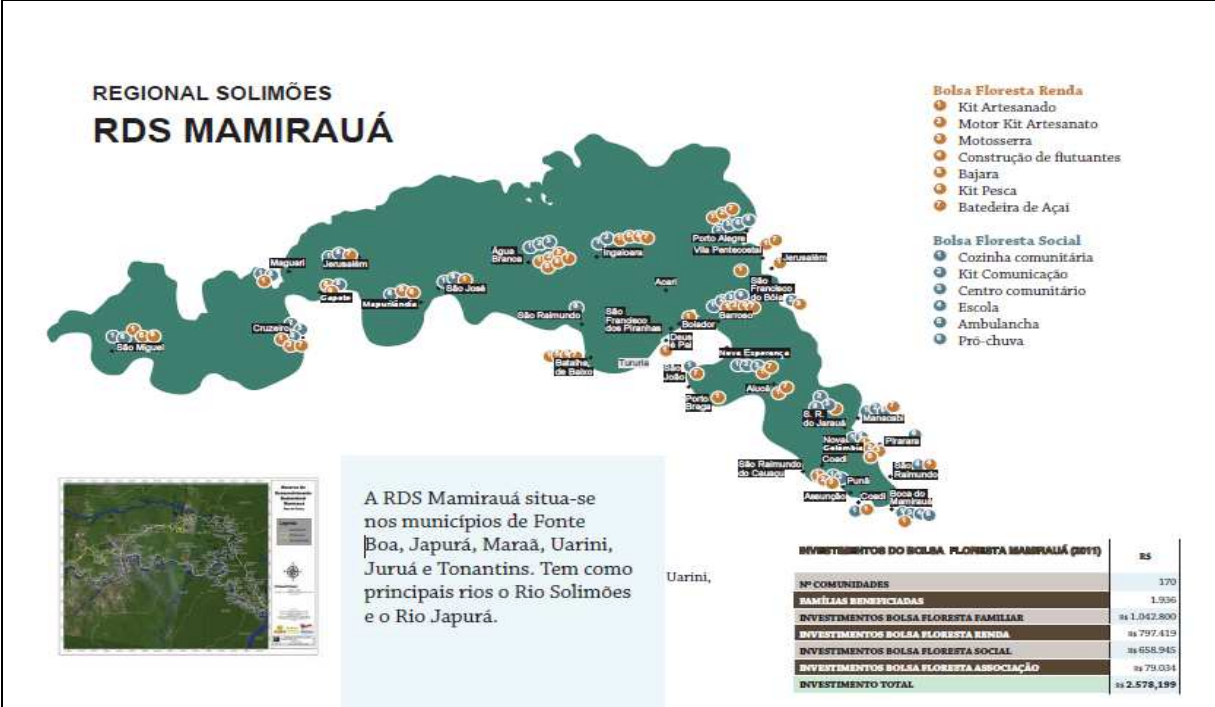
Abaixo demonstra-se o mapeamento das 15 Unidades de Conservação (UCs) que estão sendo abrangidas, atualmente, pelo PBF:

Figura 53 – Mapeamento das UCs abrangidas pelo PBF-2011



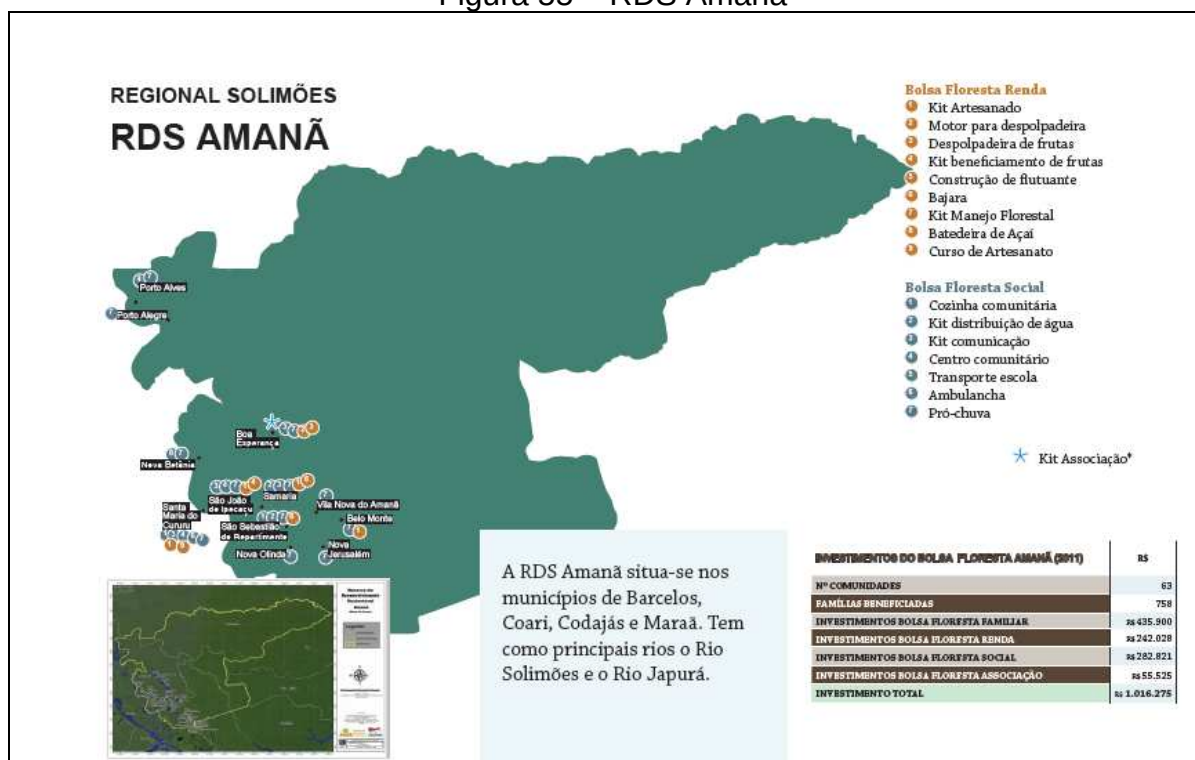
Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

Figura 54 – RDS Mamirauá



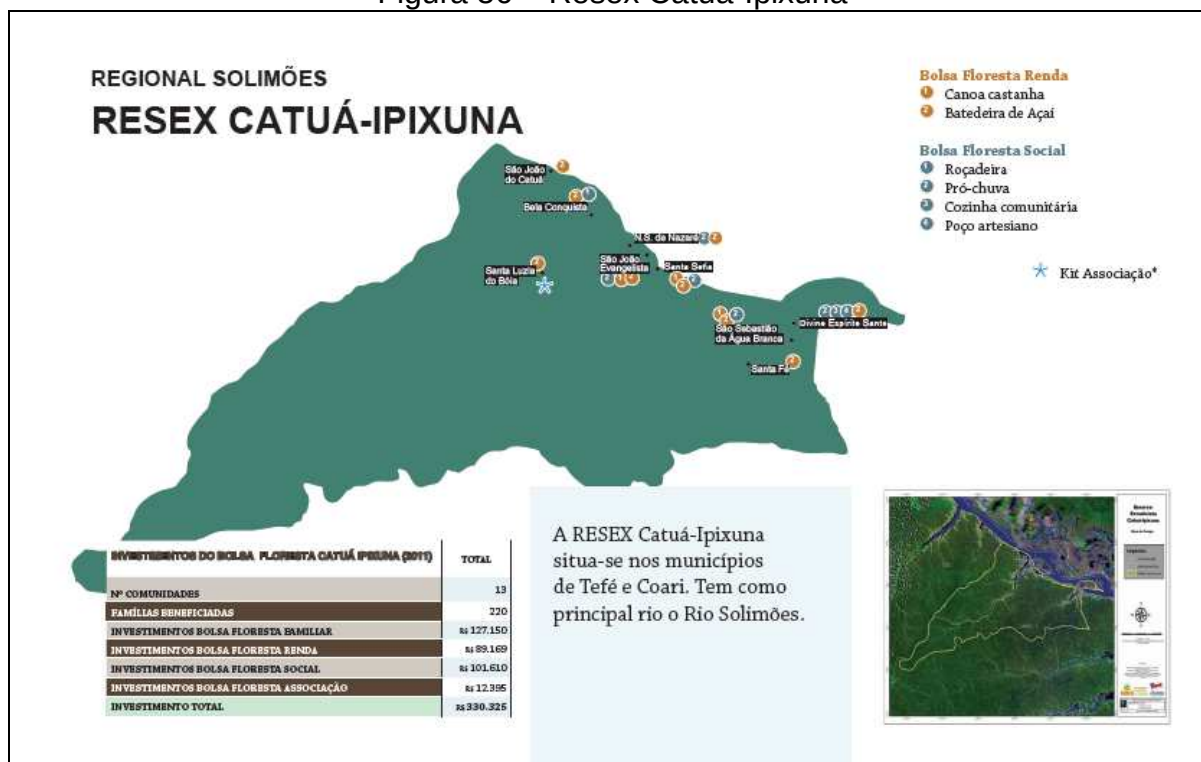
Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

Figura 55 – RDS Amanã



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

Figura 56 – Resex Catuá-Ipixuna



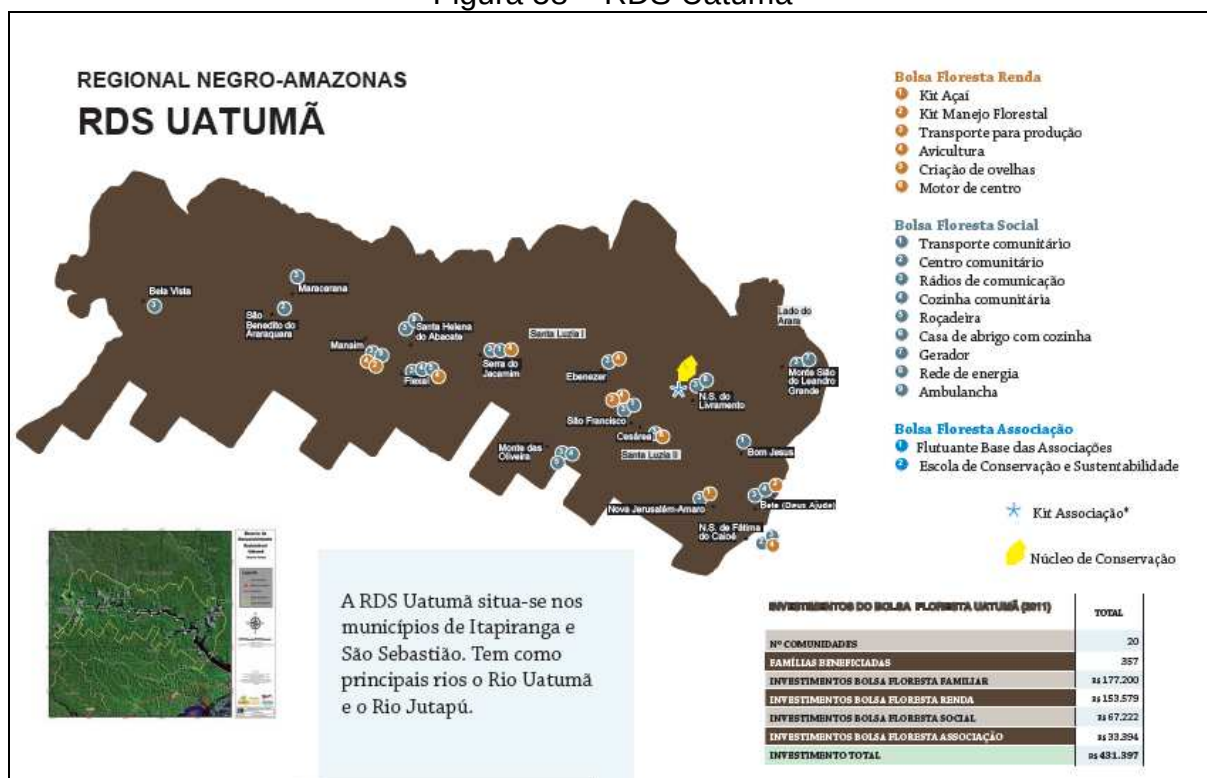
Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

Figura 57 – RDS Rio Negro



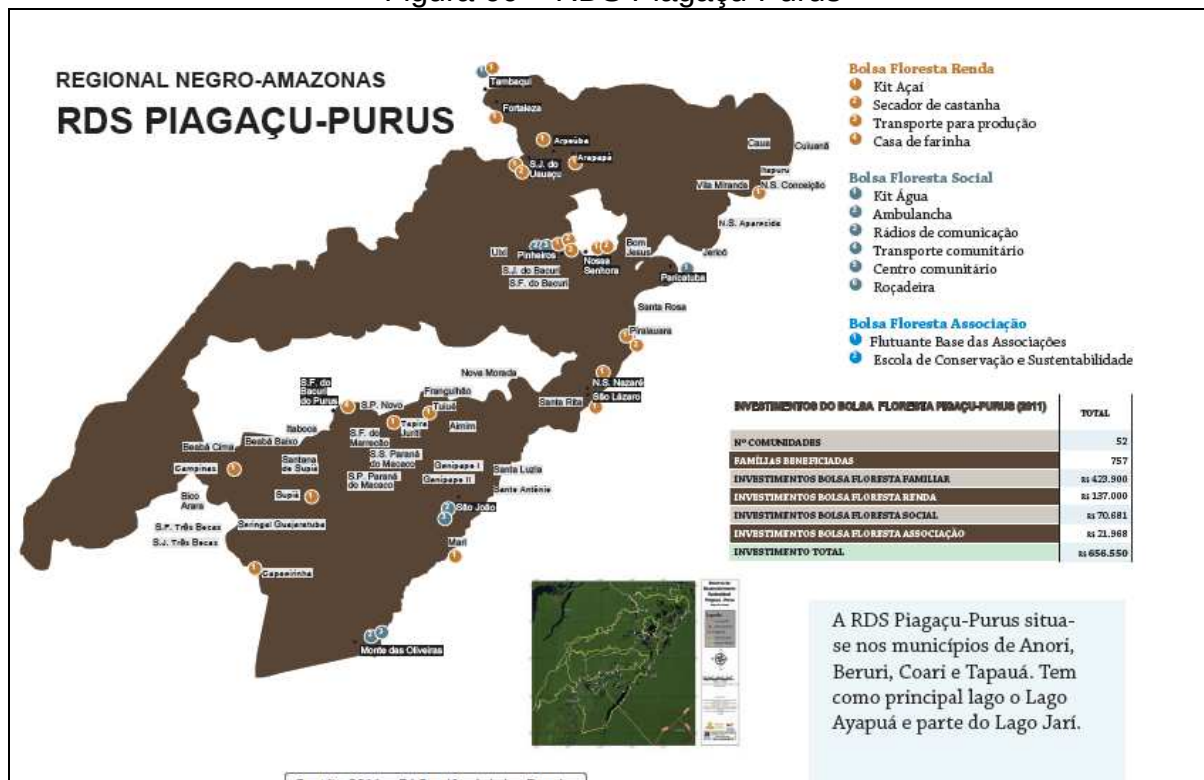
Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

Figura 58 – RDS Uatumã



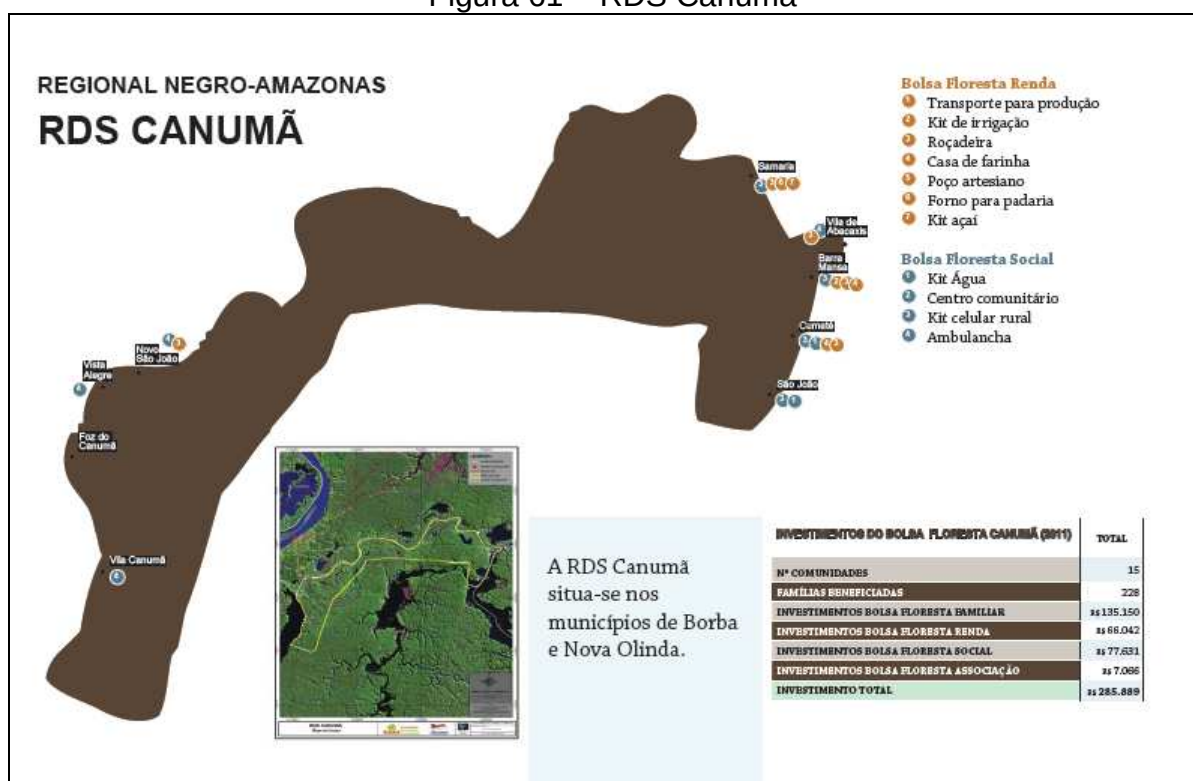
Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

Figura 60 – RDS Piagaçu-Purus



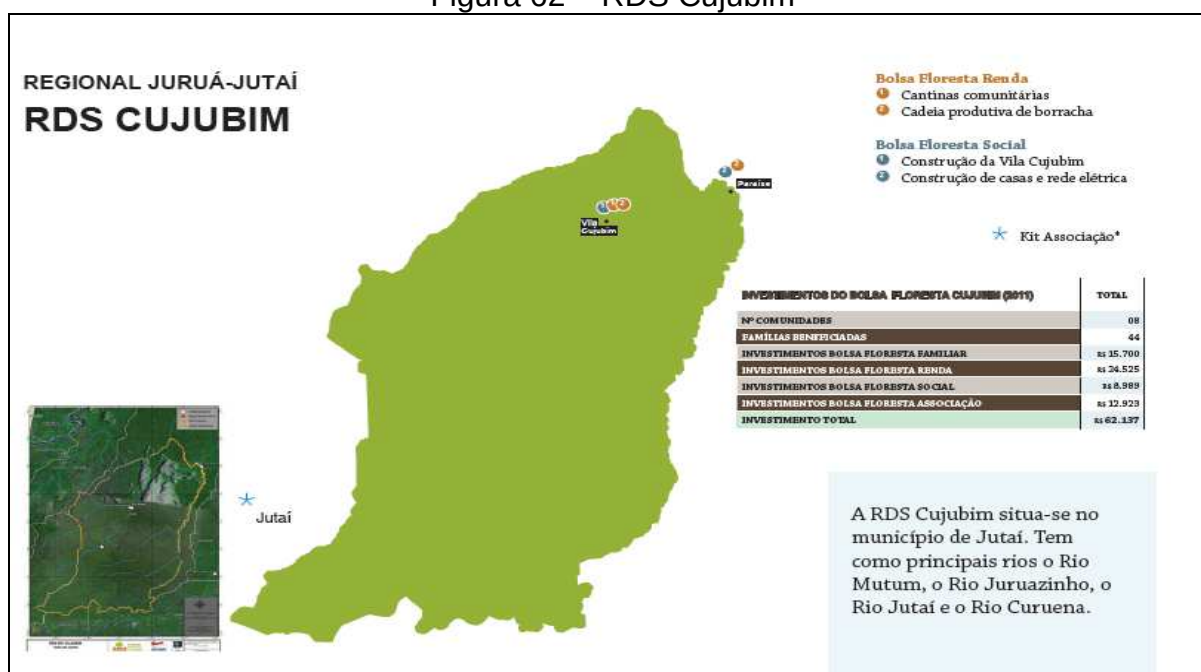
Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

Figura 61 – RDS Canumã



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

Figura 62 – RDS Cujubim



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

O programa de apoio a saúde e educação tem trazido vários avanços à população do estado do Amazonas, e abaixo transcreve-se do relatório de Gestão

2011 – da Fundação Amazonas Sustentável, quais as conquistas advindas até o ano de 2011.

Figura 63 – Projeto Educacional do PBF-2011

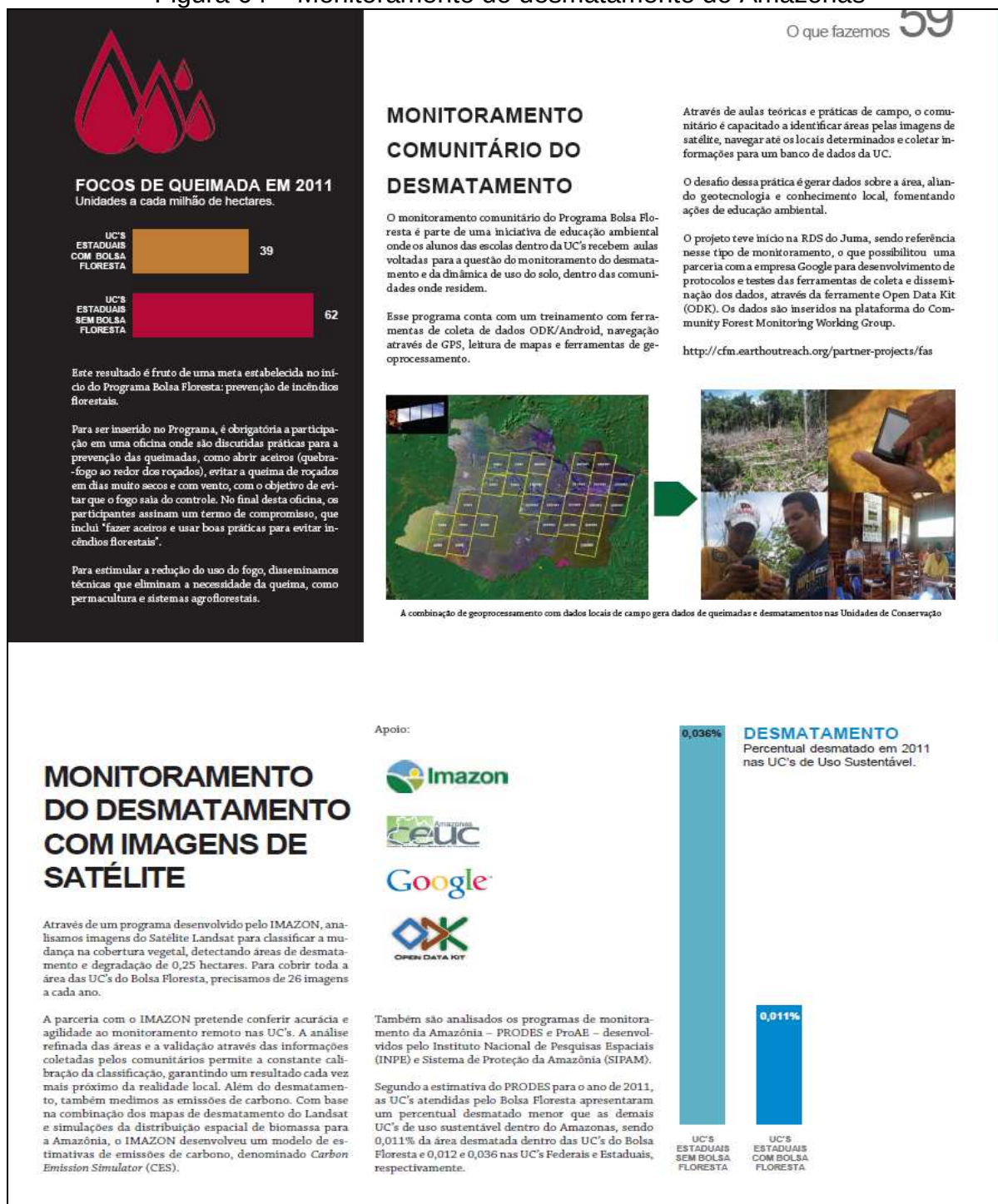


Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

Um dos objetivos para a implantação desta política pública do Bolsa Floresta foi mitigar as queimadas e os resultados aqui trazidos demonstram que o Estado do Amazonas está no caminho correto, por que aliado a inclusão social da população, com saúde, transporte, auxílio no manejo de suas culturas, e principalmente na educação ambiental que é o pilar de alcançarmos o desenvolvimento sustentável está evidenciado pelo monitoramento realizado nas Unidades de Conservação onde já foi implantado o Bolsa Floresta, os quais tiveram uma diminuição de mais de 60% (sessenta por cento) das queimadas, em relação as demais Unidades de Conservação que ainda não tiveram a implantação desta política pública, conforme demonstrativo a seguir:²¹⁴

²¹⁴ Relatório de Gestão 2011 - FAS

Figura 64 – Monitoramento do desmatamento do Amazonas

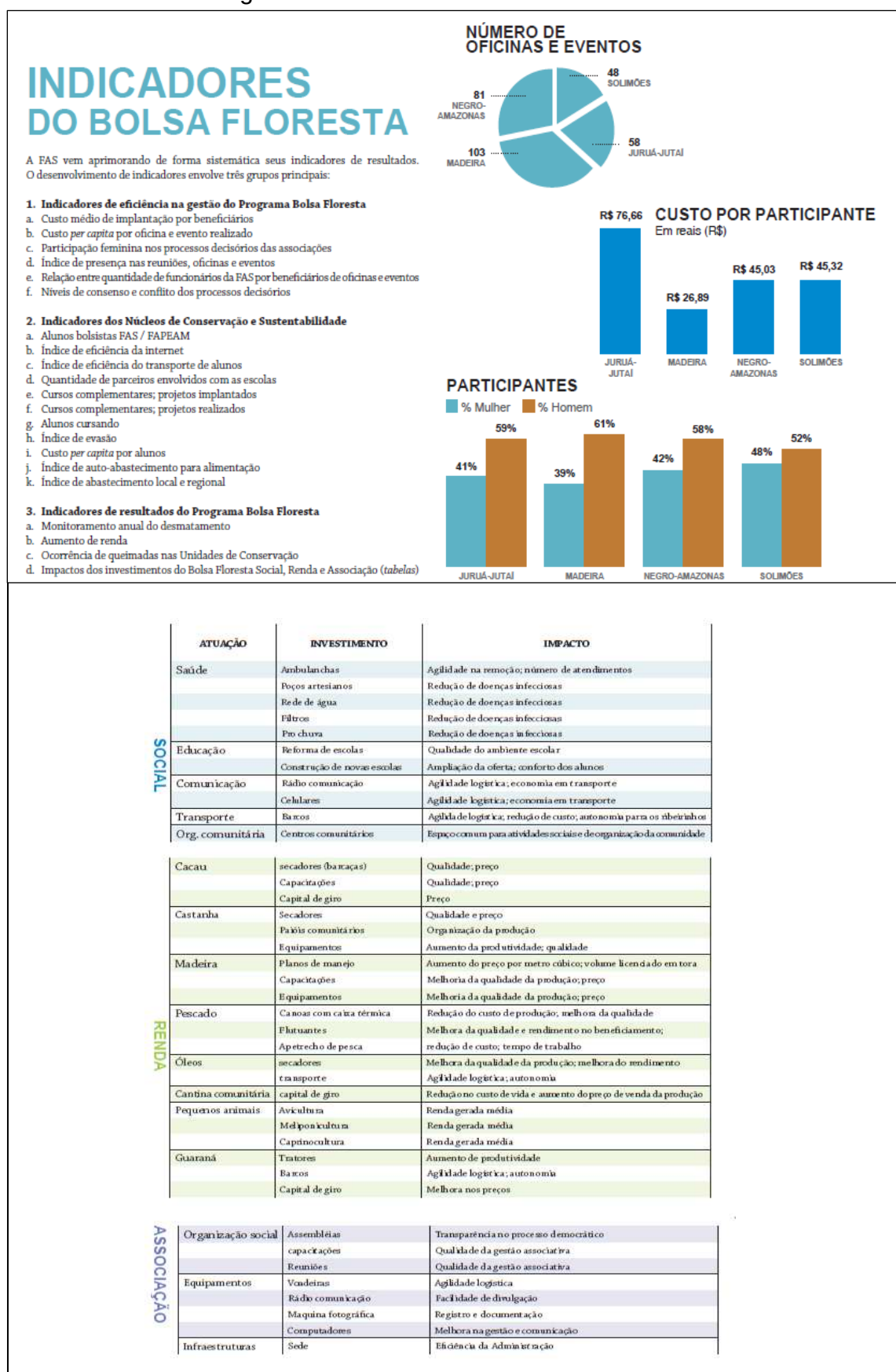


Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

A seguir se demonstra a gestão do Programa Bolsa Floresta através de indicadores²¹⁵ de eficiência e resultados deste programa, nos quatro componentes que fazem parte do programa:

²¹⁵ Relatório de Gestão 2011 – FAS

Figura 65 – Indicadores do Bolsa Floresta 2011



Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

Pelos resultados já obtidos pelo programa bolsa floresta, a FAS já realizou vários convênios internacionais²¹⁶ para difundir esta política pública visando o desenvolvimento sustentável de outras regiões no mundo. Uma delas será demonstrada a seguir:

Figura 66 – Convênios internacionais realizados pelo PBF-2011



COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA REDD: UMA INICIATIVA ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE

O projeto visa a preparação da estratégia nacional de REDD para Moçambique. Em paralelo, mecanismos de pagamento piloto estão sendo desenvolvidos, com base nas experiências da FAS com a implementação do programa Bolsa Floresta.

Parceiros: International Institute for Environment and Development (IIED, UK), Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental de Moçambique (MICOA), Ministério da Agricultura de Moçambique (MINAG), FAS, Centro Terra Viva (CTV), Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Indufor

Financiamento: Embaixada da Noruega, Maputo

Início: 2009

Término previsto: 2011 (término da Fase 1 da Cooperação)

Objetivo Geral: O objetivo principal deste projeto é criar as condições para que Moçambique seja capaz de embarcar na implementação de uma iniciativa REDD. O projeto está dividido em quatro áreas principais:

- (i) O desenvolvimento de um processo para a Estratégia Nacional de REDD - incluindo um diálogo multilateral nacional, o reforço da capacidade institucional e projetos-piloto de demonstração;
- (ii) A discussão sobre como implementar políticas e medidas propostas na Estratégia Nacional de REDD;
- (iii) O desenvolvimento de estudos de viabilidade de mecanismos piloto de pagamentos por serviços ambientais e políticas públicas relacionadas ao REDD;
- (iv) Divulgação de experiências da colaboração Sul-Sul entre Moçambique e Brasil.

Referências: South-South REDD Progress Report No. 3, South-South REDD Progress Report No. 2, South-South REDD Progress Report No. 1, Project Document: Cooperação Sul-Sul Sobre REDD, Key themes and questions for national REDD strategies, Fundação Amazonas Sustentável, FAS. Planejamento participativo para REDD+: um manual do Programa Bolsa Floresta / Virgílio Viana, João Tezza Neto, Valcicleia Solidade, Celly Santos, Francisco Pinto, Luiza Lima, Mauro Cristo, Rosival Dias, Thais Megid. Em preparo.

das ações piloto de REDD, os méritos relativos aos diferentes tipos de mecanismos de pagamento e os custos de transação.

Financiamento: O projeto é financiado pela Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (Norad), como parte da Iniciativa para o Clima e Florestas (Climate and Forests Initiative), do governo norueguês.

Início: 1ª fase: de julho de 2009 a maio de 2010, 2ª fase: início em maio de 2010

Término previsto: maio de 2013

Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

No ano em curso (2012) a Fundação Amazonas Sustentável conseguiu atingir, até o mês de outubro, 541 comunidades, sendo que abaixo colaciona-se quadro que demonstra a abrangência do Programa Bolsa Floresta nos seus quatro tipos:

²¹⁶ Relatório de Gestão 2011 – FAS

Figura 67 – Abrangência do PBF-2011 (Resumo)

UNIDADE CONSERVAÇÃO	Nº de Comunidades	No.Famílias beneficiadas		Total pessoas beneficiadas	
		BF RENDA, SOCIAL E ASSOCIAÇÃO	BOLSA FLORESTA FAMILIAR	BF RENDA, SOCIAL E ASSOCIAÇÃO	BOLSA FLORESTA FAMILIAR
RDS MAMIRAUÁ	170	1.947	1.724	9.118	8.067
RDS AMANÁ	63	752	726	3.598	3.482
RESEX CATUÁ-IPIXUNA	13	215	184	1.050	905
FLORESTA MAUÉS	21	711	628	3.026	2.741
RDS CANUMÁ	15	313	309	1.317	1.301
RDS PIAGAÇU-PURUS	52	752	690	3.715	3.435
APA RIO NEGRO	16	329	328	1.277	1.276
RDS RIO NEGRO	19	526	489	1.797	1.682
RDS UATUMÁ	20	390	325	1.406	1.229
RDS CUJUBIM	8	44	23	206	106
RDS UACARI	30	289	265	1.484	1.353
RESEX RIO GREGÓRIO	25	162	154	801	766
RDS JUMA	37	461	416	1.925	1.762
RDS RIO AMAPÁ	10	386	326	1.500	1.347
RDS RIO MADEIRA	42	922	884	3.412	3.273
TOTAL	541	8.199	7.471	35.632	32.725

Fonte: Relatório Gestão da FAS 2011.

Com a análise destes quatro anos de atuação da Fundação Amazonas Sustentável, através dos resultados obtidos certamente pode-se concluir que o estado do Amazonas está no caminho certo, para num futuro não muito distante, atingir seu desenvolvimento sustentável, através desta política pública escolhida no ano de 2007, a qual foi criada pela Lei 3.135/2007.

4.5 AS PERSPECTIVAS DE IMPLANTAÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL DE UMA POLÍTICA PÚBLICA SIMILIAR A ADOTADA NO ESTADO DO AMAZONAS

Em nosso Estado penso ser possível a implementação de uma política pública similar a do estado do Amazonas, voltada às características de nossa região. Aqui temos as florestas tropicais as quais são classificadas como veremos a seguir²¹⁷.

Apontada, por especialistas conceituados, como uma das duas florestas tropicais mais ameaçadas de extinção, a Província Florestal Atlântica, ou

²¹⁷ Disponível em:

http://www.riogrande.com.br/rio_grande_do_sul_visao_geral_sobre_a_situacao_da_mata_atlantica_no_estado-o3246.html. Acesso em 23 nov12.

simplesmente Mata Atlântica, à época do descobrimento apresentava 1.000.000 de quilômetros quadrados - 12% do território nacional -, e hoje está reduzida a cerca de 5% da cobertura original.

A floresta Atlântica desenvolve-se pelo litoral das regiões Nordeste, Sudeste e Sul do país, avançando para o interior em extensões variadas. Sua diversidade resulta das condições climáticas, de altitude e de latitude, ao longo de uma faixa florestal originalmente contínua.

A Mata Atlântica é uma floresta tropical plena, associada aos ecossistemas costeiros de mangues nas enseadas, foz de grandes rios, baías e lagunas de influência de marés, matas de restinga nas baixadas arenosas do litoral; às florestas de pinheirais no planalto, no Paraná e em Santa Catarina; e aos campos de altitude nos cumes das Serras da Bocaina, da Mantiqueira e do Caparaó. A maior parte das espécies da fauna e da flora brasileiras, em vias de extinção, são endêmicas à Mata Atlântica.

Seus remanescentes estão associados a florestas secundárias de grande importância, formando um conjunto único de significado mundial. Grandes áreas contínuas de mata estão concentradas ao longo das serras da Mantiqueira, do Mar e Geral (RS) em escarpas de difícil acesso.

Não bastasse o fato de ser uma floresta tropical, com vários ecossistemas associados, a Mata Atlântica teve sua diversidade biológica ainda mais ampliada pela intensidade das mudanças durante o período quaternário, marcado por fortes mudanças climáticas, a Mata Atlântica viveu momentos de forte retração durante as glaciações, resistindo, fragmentada, apenas em alguns locais conhecidos como "refúgios do pleistoceno" onde as condições climáticas eram mais amenas. Como ocorreu no Litoral Norte do RS, onde há aproximadamente 5.000 anos, o mar recuou da encosta da Serra Geral, deixando para trás todas as lagoas que conhecemos (Lagoa de Itapeva, Barros, Quadros, Forno e Jacaré). As lagoas da região são resultado do acúmulo de água do mar e da formação de restingas arenosas, que represam as águas que descem da serra, através dos Rios Maquiné, Três Forquilhas e Mampituba.

Pela mesma razão, de cada duas árvores da Mata Atlântica, uma só é encontrada nessas florestas. Dentre as palmeiras, bromélias e outras epífitas, esse índice chega a mais de 70%. Entre os mamíferos, 39% também são endêmicos, o mesmo ocorrendo com a maioria das borboletas, dos répteis, dos anfíbios e das

aves nativas. Nela sobrevivem mais de 20 espécies de primatas, a maior parte delas endêmicas.

Segundo a Legislação ambiental que definiu os limites da Mata Atlântica no RS, ela começa pelo Rio Mampituba em Torres, indo até Osório, onde sobe a Serra Geral, incluindo toda a Serra Gaúcha e aí novamente, desce o Itaimbezinho até as nascentes do Rio Mampituba. Ou seja, todo o Litoral Norte e Serra Gaúcha, estão dentro da chamada Mata Atlântica.

Todavia, para que se faça alguma coisa em prol do que resta de nossa Mata Atlântica não basta apenas esta singela colocação, mas principalmente, pessoas com vontade de realizarem projetos com tal finalidade atrelados a vontade política de nossos legisladores, pois se bem realizada, como o é no estado do Amazonas, uma política pública certamente levará a bons resultados e além disso se deixará um exemplo a ser seguido por nossas gerações futuras.

5 CONCLUSÃO

Sem a pretensão de esgotar o tema abordado, cabe considerar que este trabalho permitiu observar que a concepção moderna do Estado comporta a passagem do Estado Liberal (compreendendo “direitos de”), ao Estado Social, de bem-estar, (que especifica “direitos a”).

Esta mudança demandou uma significativa evolução da teoria do Direito, ou no dizer do próprio BOBBIO, “adequação”. Sendo que a passagem do Estado garantista ao Estado dirigista determinou a metamorfose do sentido da teoria do Direito, pois o primeiro via no direito um instrumento de controle social, enquanto o segundo passou a ter o direito como um instrumento de direção social, muito embora, KELSEN, o criador da teoria pura do direito afirmasse que uma teoria científica do Direito, não deveria se ocupar da função do direito, mas tão somente de seus elementos estruturais, tarefa que pertenceria à Sociologia, ou talvez a Filosofia.

Nesse mesmo quadro de mudança, a passagem do Estado meramente legal para o Estado de direito, que concebe diferenças entre a validade e o vigor, ao considerar que existem normas vigentes, porém inválidas, surge a idéia de que o Estado de direito pressupõe democracia, considerando que a história revela que não há democracia sem Estado de direito e vice-versa. E esta deve ter duas dimensões: uma formal, ligada aos direitos de participação, soberania popular, enfim às regras procedimentais que asseguram a representatividade popular relativa ao sufrágio universal e ao princípio da maioria; outra, a dimensão substancial da democracia, vinculada à realização dos direitos fundamentais pelo Estado, cujas decisões devem obedecer a limites (o que é proibido) e a vínculos (o que é obrigatório, diz respeito ao conteúdo das decisões políticas). Então, se conhece o Estado Democrático, assente no exercício democrático do poder, sendo que é a liberdade democrática que legitima o poder.

Isso posto, tem-se que o universo social (*rectius*: sistema social) amplamente considerado compreende diversos subsistemas, como o direito, o econômico, o cultural e o político. Sendo que cada um destes subsistemas exerce uma função importante que mantém a coerência do sistema que os pressupõem.

Assim, esta outra forma de entender a função da teoria do Direito (função promocional), nas palavras de BOBBIO, ou ainda que, com alguma variação científica, está embasada na disparidade do “ser” e do “dever ser”. Portanto, esta

função promocional do Direito, se manifesta, na prática, mediante as chamadas sanções positivas.

BOBBIO assevera que o Direito não se limita a permitir ou ao proibir, mas objetiva a promover, deve, por força, lançar mão da chamada dimensão positiva das sanções, que então, assumem a forma não mais de penas, mas de incentivos e prêmios. Pois, se o Direito, almeja que os cidadãos adotem determinadas condutas, se pretende impulsionar ou sustentar determinadas condutas, deve oferecer prêmios para aqueles que realizam o preceito da norma.

No Direito Ambiental, percebe-se que a função meramente instrumental não é suficientemente eficaz na tutela do seu objeto de proteção, qual seja o meio ambiente, tendo em vista que em nível global se vê atentados aos “bens ambientais”, capazes de colocar a própria existência do planeta em risco. Fala-se em diminuição da camada de ozônio, aquecimento global e tantos outros problemas que até se criou várias expressões como “crise ambiental” e “questão ambiental” quando se refere à ação humana cada vez mais contundente e capaz de interferir diretamente nos recursos naturais, a ponto de prejudicar as suas sobrevivências.

Diante desta crise de efetividade do modelo estruturalista atual, baseado no sistema de comandos e controles, contudo, sem significar negação ou rejeição à visão estrutural do direito, se propõe que o Direito Ambiental, passe a dirigir os diversos subsistemas sociais através de mecanismos jurídicos que interfiram diretamente no funcionamento destes subsistemas, com vistas a proteção do seu objeto de tutela, ou seja, o meio ambiente, o que só será mais facilmente alcançado mediante a instituição das sanções positivas, premiais, que acabam por induzir a adoção de práticas adequadas ao atingimento da proteção ambiental. E, se não for por altruísmo, ou seja, garantir o direito das gerações futuras, ao menos seja visando o benefício (prêmio), instituído no preceito secundário da norma, como por exemplo: um incentivo fiscal, um ganho econômico.

Portanto, no que se refere a proteção do meio ambiente, resta comprovado que esta não se efetiva somente através da instituição de uma sistema de regulamentos e sanções, ou seja, para que as políticas públicas possam propiciar um desenvolvimento onde esteja assegurado o direito de todos ao meio ambiente sadio e equilibrado, são necessários novos instrumentos de programação e execução das políticas públicas ambientais, que incentivem a conservação dos recursos naturais e, desestimulem as atividades nocivas ao meio ambiente.

Em nosso país, a Constituição Federal de 1988, reconhece a nítida interdependência entre a ordem econômica e o direito ao meio ambiente equilibrado, visto que inclui no art. 170, inciso VI, a defesa do meio ambiente, entre os princípios informadores da ordem econômica. Acrescenta-se que essa relação está reforçada ao longo do texto constitucional, que estabelece alguns princípios fundamentais para a concretização do desenvolvimento em suas bases sustentáveis.

Cumprе ressaltar que a exigência da utilização sustentável dos recursos naturais, apesar expressa em importantes documentos internacionais, ainda não logrou êxito em encontrar na política ambiental mecanismos consistentes hábeis à sua real implementação.

Contudo, a exigência de um gerenciamento que considere a capacidade de suporte dos ecossistemas sem lhes comprometer a disponibilidade para as gerações futuras, é meta que somente se concretizará se articulada com outras políticas públicas direcionadas para a mesma finalidade, ou seja, o tipo de desenvolvimento escolhido irá informar o tipo de uso que será dado aos recursos naturais.

Com este propósito, o Bolsa Floresta, programa do Governo do estado Amazonas se apresenta com excelentes resultados, a partir do reconhecimento, valorização e compensação das populações tradicionais e indígenas daquele Estado – os guardiões da floresta, pelo seu papel na conservação das florestas, rios, lagos e igarapés, com respaldo no princípio protetor-recebedor, repassa benefícios para quem ajudar a não desmatar, pois a floresta em pé, gera serviços ambientais.

Criado pela Lei Estadual das Mudanças Climáticas, a primeira lei sobre este tema no Brasil. Com esta lei, o Amazonas colabora para evitar que as florestas virem fumaça e contribuam para a mudança do clima no planeta.

Além disso, o Programa Bolsa Floresta, representa um instrumento inovador com grande potencial para promover a conservação e o desenvolvimento sustentável também da Amazônia, além de contribuir com outros aprendizados metodológicos de natureza socioambiental e econômica.

Registra-se que através da aceitação e aplicação do princípio protetor-recebedor, o Bolsa Floresta, retrata a uma justa luta, que beneficia àqueles que se privam do uso livre dos recursos-ambientais: pessoas, ONGs, municípios, estados ou países. Sendo eficaz para a realidade de sociedades que precisam resolver carências de infra-estrutura e proteger ecossistemas frágeis, uma vez que em

contextos de escassez de recursos financeiros, a disposição a receber é mais alta do que a disposição a pagar.

De relevante importância para o desenvolvimento socioeconômico do estado, sendo que os projetos são elaborados e executados pelas lideranças políticas, pela sociedade organizada e por todos os cidadãos, levando em conta as peculiaridades regionais, a cultura local e o meio ambiente natural e humano dos povos formadores da sua população.

Concluí-se, que o Programa Bolsa Floresta procura mitigar os problemas relacionados com a pobreza, a injustiça e concentração de riquezas, como ocorre em quase todo Brasil, incentivando as práticas da cidadania e da inclusão social. As ações de implementação da política pública do Bolsa Floresta, utilizando dos Serviços de pagamento Ambiental, são voltadas à melhoria da educação pública, baseada no pensamento crítico e na efetiva participação da comunidade, que busca a qualidade de vida e o bem-estar social. Com o intuito de reduzir o desmatamento e valorizar a floresta que permanece em pé, este programa possui ao todo quatro componentes centrais: 1) Bolsa Floresta Renda (incentiva a produção sustentável); 2) Bolsa Floresta Social (investimentos em saúde, educação, transporte e comunicação); 3) Bolsa Floresta Associação (fortalecimento da associação e controle social do programa); e 4) Bolsa Floresta Familiar (envolvimento das famílias na redução do desmatamento).

REFERÊNCIAS

ALEX, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva, 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2011.

ALTMANN, Alexandre. **Pagamentos por Serviços Ecológicos**: Uma estratégia para a Restauração da Mata Ciliar no Brasil? Dissertação de Mestrado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. 2008. Disponível em: <http://www.uces.br/ucs/tplposdireito/posgraduacao/strictusensu/direito/dissetacoes/dissertacao?identificador=260>. Acesso em: 04 de mar. 2011.

_____. **A compensação financeira pela preservação e recuperação da mata ciliar como instrumento de gestão ambiental**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: v. 49, n. 13, jan/mar. 2008.

_____. **Pagamento por Serviços Ambientais**: Aspectos Jurídicos para a sua Aplicação no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 14, 2010, São Paulo. Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010. v. 1.

_____; RECH, Adir Ubaldo (Org.). **Pagamento por serviços ambientais**: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e a restauração das matas ciliares. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

AMAZONAS. **Decreto-Lei 26.581**, de 25 de abril de 2007. Estabelece critérios para o estabelecimento de política estadual voluntária de mudanças climáticas, conservação da floresta, eco-economia e de neutralização das emissões de gases causadoras do efeito estufa, e estabelece outras providências. Manaus, AM, 25 abr. 2007. Disponível em: http://www.cocloflorestas.com.br/arquivos/lei_decreto_26.5812007_17090.pdf. Acesso em 22 set 2010.

_____. **Lei 3135**, de 5 de junho de 2007. Dispõe sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, AM, 5 jun 2007. Disponível em: <http://www.afgconsultores.com.br/arquivo/legis/Clima/0303009-094627bra%5B1%5D.cl.lei3135.pdf>. Acesso em: 03 abr 2010.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Plano estadual de Prevenção e combate ao desmatamento no Amazonas**. Manaus, AM, 2008. Coordenação de FERREIRA, Nádia Cristina D'Ávila. Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/arquivos/302089.pdf>. Acesso em: 11 maio 2006.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Programa de Fortalecimento Institucional da gestão Ambiental e Territorial do Estado do Amazonas – PGAM**. Manaus, AM, 2008. Coordenação de FERREIRA, Nádia Cristina D'Ávila. Disponível em: http://www.sds.am.gov.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=13:gestao-ambiental&Itemid=13. Acesso em: 21 abr. 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2001.

_____. **Dano Ambiental**: uma abordagem conceitual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **As Políticas Públicas no Brasil**. In: Ensaio sobre desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2004.

_____. **Ética Nicomachea**. Traduzione, Introduzione e Note di Carlo Natali. Roma-Bari: Editori Laterza. Prima edizione, 1999.

ARTAXO, Paulo. **Mudanças Climáticas globais**: cenários para o planeta e a Amazônia. Disponível em: <http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/content/mudancas-climaticas-globais-cenarios-para-o-planeta-e-amazonia> .Acesso em: 03 abril 2010.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. **Dimensão Jurídica das Políticas Públicas**. In: Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico. Org. BUCCI. Maria Paula Dallari. Santos: UNISANTOS, 2006.

AYALA, Patrick de Araujo. **O Princípio da Precaução como impedimento constitucional à produção de impactos ambientais**. Jus Navegandi, Teresina, a.4, n. 40, mar. 2000. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1689>. Acesso em: 15.01.2010.

BACHELET, Michel. **Ingerência Ecológica**: Direito ambiental em questão. Lisboa: Piaget, 1995.

BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio. (Orgs). **Direito Ambiental e Desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle da Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para o consumo**: A Transformação das Pessoas em Mercadoria. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BENEVIDES FILHO, Maurício. **A sanção premial no direito**. 1. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

_____. **Da recompensa da sanção premial**: retrospectiva e perspectivas jurídicas. Dissertação de mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará. 1997.

BENSUSAN, Nurit. **Seria melhor mandar ladrilhar?** Biodiversidade como, para que, porque. Brasília: UnB; Instituto Socioambiental, 2002.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de Gestão em Organizações Públicas:** teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função: novos estudos da teoria do direito.** Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manole, 2007.

_____. **Teoria da norma jurídica.** Tradução Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. 3. ed. Revista. Bauru, São Paulo: EDIPRO, 2005.

_____. **O Positivismo Jurídico:** Lições de filosofia do direito. Tradução Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues – São Paulo: Ícone, 1995.

_____. **A era dos direitos.** 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

_____. La Funzione Promozionale Del Diritto revisitata. **Rivista Sociologia del Diritto.** Vol.XI,n.3,1984.

BODENHAM, Patrick. **As contradições dos pagamentos por serviços ambientais.** Disponível em: <http://www.oecoamazonia.com/br/especiais/a-trajetoria-da-fumaca/39-as-contradicoes-dos-pagamentos-por-servicos-ambientais>. Acesso em 31 ago 2010.

BOFF, Leonardo. **A água é o bem mais inestimável da natureza.** Vitale, Porto alegre, n. 2. Fevereiro/2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____. **Teoria do Estado.** 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003.

BORGES, José Souto Maior. IPTU: Progressividade. **Revista de Direito Tributário,** n.59, 1992.

BORN, Rubens Harry; TALOCCHI, Sérgio. **Compensações por Serviços Ambientais:** Sustentabilidade Ambiental com Inclusão Social. In: BORN, Rubens Harry; TALOCCHI, Sérgio. (Coord.). Proteção do Capital Social e Ecológico por meio de Compensações por Serviços Ambientais. São Paulo: Vitae Civilis, 2002.

BORN, Rubens; RUSSAR, Juliana; CAMPBELL, Morrow Gaines. **Desafios para a política e o plano nacional em mudança de clima.** Disponível em: <http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/content/desafios-para-politica-e-o-plano-nacional-em-mudanca-de-clima>. Acesso em: 03 abril 2010.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/MEIO-AMBIENTE/148375-CONFIRAEXPERIÊNCIAS-DE-PAGAMENTO-POR-SERVICOS-AMBIENTAIS-NO-BRASIL-E-NO-MUNDO.html>. Acesso 16 jun 2011.

BRASIL. LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981, disponível no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em 20.08.2011.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteúdo.monta&idEstrutura=33>. Acesso 01 out 2010.

_____. STF – Pleno, MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12/05/00.

_____. STF – Pleno, AI 461.172, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 30/09/05; RE 140.889, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 15/12/00.

BROSE, Markus. **O Pagamento por Serviços Ambientais**: o mercado de carbono promove a inclusão social? Goiânia: Editora da UCG, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dellari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUTZKE, Alindo. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Caxias do Sul: EDUCS, 2006.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **Discricionariedade Administrativa – No Estado Constitucional de Direito**. Curitiba: Juruá, 2001.

CAMARGO, Andréa Tavares. **O desenvolvimento Sustentável e o Direito Ambiental**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Bancada do Partido Socialista Brasileiro, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada**. In: FERREIRA, Helene Silvini.; LEITE, José Rubens Morato. (org.). Estado de Direito Ambiental: Tendências. Aspectos Constitucionais e Diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

_____. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina Editora, 1998.

CAPPELLETTI, Mauro. **Problemas da Reforma do Processo Civil nas sociedades contemporâneas**. Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 65, 1992.

CAPPELLI, Sílvia. **Reflexões sobre o papel do Ministério Público frente à mudança climática**: considerações sobre a recuperação das áreas de preservação permanente e de reserva legal. Disponível em: <http://www.observatorioeco.com.br/index.php/reflexoes-sobre-o-papel-do-ministerio-publico-frente-a-mudanca-climatica/> Acesso em: 03 abril 2010.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação. A ciência, a sociedade e a cultura emergente**. Trad. Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 1984.

_____. **A teia da vida**: Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. Tradução Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARNELUTTI, Francesco. **Teoria Geral do Direito**. Tradução Antonio Carlos Ferreira. São Paulo: Lejus, 1999.

CARVALHO, Délton Winter de. **Dano Ambiental Futuro: A Responsabilidade Civil pelo Risco Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Meio Ambiente e Direitos Humanos**. Curitiba: Juruá, 2007.

CASTANHEIRA NEVES, Antonio. **Curso de Introdução ao estudo do Direito**. Coimbra: Editora Almedina Editora, 1976.

CASTRO, Nicolao Dino de; COSTA NETO, Flávio. **Proteção Jurídica do meio ambiente**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério (Orgs). **Desenvolvimento e contrução nacional: políticas públicas**. Rio de janeiro: FGV, 2008.

CAVALCANTI, Clóvis (Org.) **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função Social e Ambiental da Propriedade**. Florianópolis: Visualbooks, 2003.

CHIQUITO, Ailton. **Pagamento dos Serviços Ambientais no Brasil: Aspectos Legais**. Dissertação de mestrado em Direito da Universidade de Marília. 2012. p.117. Disponível no site: <http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/9E0CB52EE710F39DF9483DDE1F00CBF8.pdf>. Acesso 16 Out 2012.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituzioni di diritto precessuale civile**. Napoli: Eugenio Jovene, 1960.

COASE, Ronald. **The Firm, the market and the Law**. Chicago: The University of Chicago Press, 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo da constitucionalidade das Políticas Públicas**. In: Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba. Celso Antônio Bandeira de Mello (Org.). Vol. 2. São Paulo: Malheiros, 1997.

CORBUCCI, Eliana Maria. **Políticas Públicas Ambientais e Participação Social no Brasil**. In: Espaço & Geografia, v. 6, n. 2, 2003.

COSTA, Rosangela Calado da. **Pagamentos por serviços ambientais: limites e oportunidades para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar na Amazônia Brasileira**. Tese de Doutorado apresentada na Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008. Disponível em: http://usp.br/feaecon/media/fck/File/PSA_NordesteParaense.doc. Acesso em: 06 set. 2010.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2006.

CUNHA, Paulo. **A Globalização, a Sociedade de Risco, a Dimensão Preventiva do Direito e o Ambiente**. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). Estado de Direito Ambiental: Tendências. Aspectos Constitucionais e Diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Direito Ambiental Econômico e a ISO 14000**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DANI, Felipe André.; OLIVEIRA, Alvaro Borges de.; BARROS, Debora Sabetzki. **Rev. Direito Econ. Socioambiental**. V. 1, n. 2, Curitiba: PUC/PR, jul./dez. 2010.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIAS, Jean Carlos. Políticas Públicas e Questão Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, n.31, jul/set., 2003.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

FALCÃO, Raimundo Bezzerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense. 1981.

FARIAS, Edilson Pereira de. **Colisão de Direitos (a honra, intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação)**. Porto Alegre: Ed. Sergio Antonio Fabbris (SAFE), 1985.

FEARNSIDE, Philip M. **Serviços Ambientais como uso sustentável de Recursos Naturais da Amazônia**. Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA, Manaus, AM, 2002. Disponível em: http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/mss%20and%20in%20press/E-SER-inpa-4.pdf. Acesso em: 12 set.2010.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

FERNANDES, Jeferson Nogueira. **O direito fundamental ao desenvolvimento sustentável**. Revista de Direito Ambiental. V.13, n. 50. abril 2008. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FERREIRA, Gustavo Assed. **Desenvolvimento Sustentável**. In Direito e Desenvolvimento – análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005.

FERREIRA, Nádia Cristina D'Avila. **O Amazonas e as Mudanças Climáticas**. Disponível em: <http://www.ceclima.sds.am.gov.br>. Acesso em: 21 abril 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: Max Limonade, 1997.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Tradução Raquel Ramalhete. 26. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

FRANÇA, R. Limongi. **Enciclopédia Saraiva do Direito**. N° 67. São Paulo: Saraiva, 1981.

FREIRE, Rodrigo. Coordenador de Florestas e Serviços Ambientais/Ceclima/SDS. **As Populações Tradicionais e a Conservação dos Serviços Ambientais da Floresta Amazônica**. Disponível em: http://www.geomatica.ita.br/purus/wmeebhge/apresentacoes/WMEEBHGE_SDS_CECLIMA.PDF. Acesso em: 02 abril 2010.

FREIRIA, Rafael Costa. **Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2011.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

FREITAS, Vladimir Passos de. (Org). **Direito Ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 2007. v. 5.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. In: Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, Jun. 2000. Disponível em: http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_Frey.pdf. Acesso em 01 dez 2010.

FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL, **Programa de Sistemas Agroflorestais do Bolsa Floresta em 27.01.2011**. Disponível em <http://ciflorestas.com.br/conteudo.php?id=4656>. Acesso em: 26 abr.2011.

FURLAN, Melissa. **A função promocional do Direito no panorama das mudanças climáticas: a idéia de pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor**. 2008. Tese de Doutorado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: 2008.

_____. **Mudanças Climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor**. Curitiba: Juruá, 2010.

GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. **Direito Fundamental ao Ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2005.

GOMES, Daniela Vasconcellos. Considerações acerca do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. **Revista de Direito Ambiental**, v.14, n.55, julho 2009. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

GOYTISOLO, Vallet de. **Las definiciones de la palabra derecho y los múltiples conceptos del mismo**. Madrid: Real Ademia de Jurisprudencia y Legislación, 1998.

GRAÇA, Hélio. **A Estratégia de desenvolvimento com clusters**: A experiência do Banco da Amazônia. Revista T&C Amazônia. V.2, n.4. abr. 2004.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Meio ambiente urbano e sustentabilidade**. Revista de Direito Ambiental, v.12, n.48, out.2007. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **Elementos de Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

GUASTINI, Riccardo. **La ‘constituzionalizzazione’ dell ordinamento italiano**, in Ragion Pratica, nº11, Ano VI. Genova: Compagnia dei Librari, 1998.

GULLO, Maria Carolina Rosa. **A Importância da preservação da paisagem natural para os destinos turísticos**: a viabilidade do uso de PSA para o Município de Gramado. Disponível no site: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ix_en/GT2-248-141-20110620102924.pdf Acesso em 31.03.12.

JHERING, Rudolf Von. **A Finalidade do Direito**. Tomo 1. Tradução Heder K. Hoffmann, 1. ed. 2º vol. São Paulo: Bookseller Editora e Distribuidora, 2002.

JOÃO, Cristina Gerber. **ICMS ecológico**: um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

_____. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **Teoria Pura do Direito**. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

_____. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

_____. **Teoria Geral das Normas**. Tradução de José Florentino Duarte, Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1986.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha – Os (Des)Caminhos do Direito Constitucional “Comparado”**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LEFF, Enrique. **A Complexidade Ambiental**. Tradução. Eliete Wolf. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Saber Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Vozes Ltda, 1998.

LEITÃO, Sérgio. **Desafios Ambientais**: zerando o desmatamento na Amazônia. Disponível em: http://www.planetaverde.org/artigos/arq_12_38_41_11_01_10.pdf. Acesso em: 03 abril 2010.

LEITE, José Rubens Morato, BELLO FILHO, Ney da Barros (Orgs). **Direito Ambiental contemporâneo**. Barueri: Manole, 2004.

_____. **Dano Ambiental e a política do Estado do Amazonas para as mudanças climáticas**. Disponível no site: http://www.planetaverde.org/artigos/arq_04_18_30_29_05_09.pdf. Acesso em: 12 set.2010.

LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini (Orgs). **Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária: 2004.

_____. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade Civil do Proprietário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LIBERATO, Ana Paula. (Org). **Coletânea de Legislação Ambiental: legislação socioambiental**. Curitiba: Juruá, 2004.

LIMA, Abili Lázaro Castro de. **Globalização Econômica e Crise dos Estados Nacionais**. In Repensando a Teoria do Estado, org. Ricardo Marcelo Fonseca. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

LOSANO, Mario G. **Sistema e estrutura no direito**. Vol. 2: o Século XX; trad. Luca Lamberti, revisão de tradução Carlos Alberto Dastoli – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

LOURENÇO, José Seixas. Tecnologia e desenvolvimento regional. **Revista T&C Amazônia**, v.1, n.1, fev. 2003.

LUHMANN, Niklas. **La sociedad de La sociedad**. México: Herder, 2007.

LUNELLI, Carlos Alberto. **Direito, Ambiente e Políticas Públicas**. Curitiba: Juruá, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MAGALHÃES, Juraci Peres. **A evolução do Direito Ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MARCOVITCH, Jacques. **A gestão da Amazônia: ações empresariais, políticas públicas, estudos e propostas**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011.

MARENGO, José Antonio. **Cenário climático futuro no Brasil: Amazônia**. Disponível em: <http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/content/cenario-climatico-futuro-no-brasil-amazonia>. Acesso em: 03 abril 2010.

MARENGO, José Antonio. **Mudanças Climáticas Globais e seus Efeitos sobre a Biodiversidade. Caracterização do Clima Atual e definições das Alterações Climáticas para o Território Brasileiro ao Longo do Século XXI**. Brasília: MMA, 2006. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/imprensa/_arquivos/livro%20completo.pdf. Acesso em: 11 maio 2010.

_____. **O Quarto Relatório científico do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), publicado em 2007**. Disponível em: <http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br>. Acesso em: 03 abril 2010.

MARIN, Jeferson Dytz. **Materialidade Constitucional: a Contribuição dos Princípios e a Necessária Superação do Formalismo**. In: Direito em debate – Revista do departamento de estudos Jurídicos da UNIJUÍ. N. 32. Ijuí: Ed. Injuí, 1991.

MARIN, Jeferson Dytz. **A realização da democracia Através da participação nas Políticas Públicas: A Afirmação Democrática do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. In: Revista de estudos Jurídicos UNESP. N. 19. Franca: UNESP, 2010.

_____; BERTARELLO, Marina. **Ordinariedade e Efetividade: principiologia Constitucional e a realização dos Direitos Fundamentais**. In: Revista da Faculdade de Direito da UFG, V.32. Goiânia: Kelps, 2008.

MATTIA, Ângelo de. **Mérito e recompensa**. In: Rivista Internazionale di diritto. Roma. 1937.

MEDEIROS, Fernanda Luíza Fontoura de. **Meio Ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MELO FILHO, Álvaro. **Introdução ao Direito Premial**. Dissertação de Mestrado da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 1975.

MILLARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MINEV, Denis. **Uma Visão de Sustentabilidade para o Amazonas**. Disponível em: <http://knol.google.com/k/uma-vis%C3%A3o-de-sustentabilidade-para-o-amazonas#>. Acesso em: 14 set. 2010.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I, Preliminares.- O Estado e os Sistemas Constitucionais. 9. ed. Coimbra: Almedina Editora, 2012.

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MOTA, Maurício (Coord). **Função Social do Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano e Ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

NALINI, Renato. **Poder Judiciário**. In: Meio Ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento/ Coord. André Trigueiro. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

NOVION, Henry de. VALLE, Raul do (Org). **Pagamento por serviço ambiental**. Disponível em: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/servicos-ambientais/pagamento-por-servico-ambiental>. Acesso em: 14 set.2010.

_____. **É pagando que se preserva? Subsídios para políticas públicas de compensação por serviços ambientais**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

NOVION, Henry de. VALLE, Raul do. **O que é serviço Ambiental?** Disponível no site: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/servicos-ambientais/o-que-e-servico-ambiental>. Acesso em 18/10/2010.

OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. **Meio ambiente e desenvolvimento sustentável**. In: DESENVOLVIMENTO E CONSTRUÇÃO NACIONAL: políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

OLIVEIRA, Luiz Rodrigues de. ALTAFIN, Iara Guimarães. **Proambiente: Uma Política de Pagamento de Serviços Ambientais no Brasil**. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/9/421.pdf>. Acesso em: 03 junho 2010.

OST, François. **A natureza à margem da lei**. Trad. Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

_____. **O Tempo do Direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

PARK, Eun Yung. **Desenvolvimento Sustentável: Uma preocupação do mundo moderno**. São Paulo: Instituto Presbiteriano Mackenzie, 2005.

PASINI, Dino. **Norma giuridica e realtà sociale**. In Revista Internazionale di Diritto. Milano: Casa Ed. Dott Antonino Giuffré, ano XXXVII, série III, 1960.

PHILIPPI JR, Arlindo. PELICIOI, Maria Cecília Focesi. **Educação Ambiental e Sustentabilidade**. Barueri, São Paulo: Manole, 2005.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem Ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

POSNER, Richard A. **Problemas de filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

PROJETO FLORESTA VIVA-SEAFE/SDS. **Serviços Ambientais e Bolsa Floresta**. Disponível em: http://www.florestavivaamazonas.org.br/servicos_ambientais.php. Acesso em: 12 set.2010.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. São Paulo: Saraiva, 1986.

RECH, Adir Ubaldio; ALTMANN, Alexandre. (Org). **Direito urbanístico**: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: EDUCS, 2010.

RECH, Adir Ubaldio; ALTMANN, Alexandre. (Org.). **Direito e Economia Verde**: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais como instrumento de ocupações sustentáveis. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

_____. (Org.). **Pagamento por serviços ambientais**: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e restauração das matas ciliares. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

REIS NOVAES, Jorge. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**. Coimbra: Almedina Editora, 2006.

RIBEIRO, Darci Guimarães. **Contribuição ao estudo das sanções desde a perspectiva do Estado Democrático de Direito**. In. Constituição, Sistema Sociais e Hermenêutica. Anuário 2004 Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS, Leonel Severo Rocha e Lenio Luiz Streck (Orgs). Porto Alegre. Ed. Livraria do Advogado, 2005.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. IRIGARAY, Carlos Theodoro Hugueney. (Orgs). **O direito e o desenvolvimento sustentável**: Curso de Direito Ambiental. São Paulo: Pierópolis; Brasília, DF: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

RITTL, Carlos. **Mudanças Climáticas e Transferência de Tecnologia**. Disponível em: <http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/content/mudancas-climaticas-e-transferencia-de-tecnologia>. Acesso em: 2 set.2010.

ROCHA, Leonel Severo (Org.). **Paradoxos da auto-observação**: percursos da teoria jurídica contemporânea. Curitiba: J M Editora, 1997.

ROESSING NETO, Ernesto. **Análise da relação entre a Lei n. 3.135/2007 do estado do Amazonas e o Direito Internacional à luz da doutrina antiformalista francesa**. Dissertação de Mestrado submetida à Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2009. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/opovo/politica/840894.html>, Acesso em: 12 set.2010.

RUA, Maria das Graças. **A avaliação no ciclo de gestão pública**. Disponível em: http://www.selp.pr.gov.br/arquivos/file/analise_resultados/avalciclogestpubl-1.doc. Acesso: 15 Set.2011.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento e Direitos Humanos**. Maceió: PRODEMA, 2000.

_____. **Rumo a Ecosocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

SALGADO, Gisele Mascarelli. **Sanção na Teoria do Direito de Norberto Bobbio**. Curitiba: Ed. Juruá, 2010.

SAMPAIO, José Aderico Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. (Coord.). **Série Pensando o Direito Ambiental. Série Direitos Humanos**. n. 10 – Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL): Brasília, 2009.

SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade Civil do Estado Intervencionista**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

SCHNEIDER, Yuri. **A Função Social das ações afirmativas no Estado democrático de direito**: As sanções premiais como retribuição à discriminação positiva. Disponível no site: http://tex.pro.br/tex/images/stories/PDF_artigos/afuncao_yurischneider.pdf Acesso em 29.10.2011.

SECHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. **Convenção sobre mudança do clima**. Vol. 6 São Paulo: Governo de São Paulo, 1997.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SHIGUNOV NETO, Alexandre, CAMPOS, Lucila Maria de Souza, SHIGUNOV, Tatiana. **Fundamentos da Gestão Ambiental**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

_____. **O meio ambiente**: função social e ambiental. Disponível em: <http://www.uepg.br/rj/alv1at08.html>. Acesso em: 06 set. 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais**. São Paulo, 2005.

SILVEIRA, Edson Damas da. **Direito Socioambiental – Tratado de Cooperação Amazônica**. Curitiba: Juruá, 2005.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito ambiental**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SP-NOTÍCIAS. **Lei de Mudanças Climáticas paulista prevê pagamento por serviços ambientais**. Disponível em: <http://www.agrosoft.org.br/agropag/214750.htm>. Acesso em: 31 ago 2010.

TEIXEIRA, Orsi Paulino Bretanha. **O Direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

THEODORO, Suzi Huff, BATISTA, Roberto Carlos, ZANETI, Izabel (Orgs). **Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2008.

TORQUIST, Carlos Gustavo e BAYER, Cimélio. **Serviços ambientais: oportunidades para a conservação dos Campos Sulinos**. Disponível em: [http://ecoqua.ecologica.ufrgs.br/arquivos/livros/Campos Sulinos](http://ecoqua.ecologica.ufrgs.br/arquivos/livros/Campos_Sulinos). Acesso 21 out 2011.

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Incentivos Fiscais no Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

TREVISOL, Joviles Vitório. **A educação Ambiental em uma Sociedade de Risco: Tarefas e Desafios na Construção da Sustentabilidade**. Joaçaba: Unoeste, 2003.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VEIGA, José Eli da. **Meio ambiente & desenvolvimento**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2006. (Série Meio Ambiente;5/coordenação José de Ávila Aguiar Coimbra).

_____. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VEIGA NETO, Fernando Cesar da. **A Construção dos Mercados de Serviços Ambientais e suas Implicações para o desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Tese de Doutorado em Ciências. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2008. Disponível no site: http://r1.ufrj.br/cpda/wp-content/uploads/2011/09/tese_fernando_veiga_neto.pdf. Acesso em 20.03.2010.

VIANA, José. **Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)**. Disponível em: <http://ecoamigos.wordpress.com/2008/10/01/pagamento-por-servicos-ambientais-psa/> Acesso em: 30 ago.2010.

VIANA, Virgílio Mauricio. **Bolsa Floresta: um instrumento inovador para a promoção da saúde em comunidades tradicionais na Amazônia**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142008000300009. Acesso em: 03 abril 2010.

_____. **Desenvolvimento Sustentável e áreas protegidas na Amazônia**. Revista

Eco 21, Ano: XIV, Ed. 86, janeiro/2004. Disponível no site: http://ambientes.ambientebrasil.com.br/unidades_de_conservacao/artigos_ucs/desenvolvimento_sustentavel_e_areas_protegidas_na_amazonia.html. Acesso em 04.10.2012.

_____. **Sustainable Development In Practice: lessons Learned from Amazonas.** International Institute for Environment and Devopment, London: 2010.

WARAT, Luis Alberto. **Direitos Humanos da Alteridade, Surrealismo e Cartografia.** Tradução Vivian Alves de Assis. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

WELBER, Barral, Luis Otavio Pimental (Org.). **Direito Ambiental e Desenvolvimento.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

WEYERMÜLLER, André Rafael. **Direito Ambiental e Aquecimento Global.** São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2010.

WUNDER, Sven. (Coord.); BÖRNER, Jan; TITO, Marcos Rügnitz; PEREIRA, Ligia. **Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal.** Brasília: MMA, 2008. Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/arquivos/302089.pdf>. Acesso em: 11 maio 2010.

YOSCHIDA, Consuelo. **A efetividade e a eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários: ênfase na prevenção.** A utilização econômica dos bens ambientais e suas implicações. In TORES, Heleno Taveira. (Coord.). **Direito tributário ambiental.** São Paulo: Malheiros, 2005.

ANEXO I – DECRETO N.26.581, DE 25 DE ABRIL DE 2007

ANEXO II – LEI N. 3.135, DE 05 DE JUNHO DE 2007

ANEXO III – DECRETO N.26.958, DE 04 DE SETEMBRO DE 2007

ANEXO IV – LEI N. 3.184, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2007

ANEXO V – ESTATUTO DA FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL – FAS

ANEXO VI – RELATÓRIO DE GESTÃO DA FAS – ANO 2008

ANEXO VII – RELATÓRIO DE GESTÃO DA FAS – ANO 2009

ANEXO VIII – RELATÓRIO DE GESTÃO DA FAS – ANO 2010

ANEXO IX – RELATÓRIO DE GESTÃO DA FAS – ANO 2011

**ANEXO X – RELATÓRIO DE PESQUISA DE OPINIÃO – PROGRAMA
BOLSA FLORESTA**