



**INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS  
AMBIENTAIS E A CONCRETIZAÇÃO DE UM SISTEMA DE  
PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL**

COELHO, Maria Amélia Matos

Orientador: Dr. Paulo José Leite Farias

Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional

Área de concentração: Constituição e Sociedade

BRASÍLIA

2015



# **INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO**

**Maria Amélia Matos Coelho**

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E A CONCRETIZAÇÃO DE UM SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Constitucional e Sociedade do Instituto Brasileiro de Direito Público, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Orientador: Professor Doutor Paulo José Leite Farias

BRASÍLIA

2015



# **INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO**

**Maria Amélia Matos Coelho**

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E A CONCRETIZAÇÃO DE UM SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL**

Brasília, 13 de fevereiro de 2015

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Doutor Paulo José Leite Farias- Orientador  
Instituto Brasiliense de Direito Público

---

Professora Flávia Santinoni Vera  
Instituto Brasiliense de Direito Público

---

Professora Doutora Márcia Dieguez Leuzinger  
Centro Universitário de Brasília

Dedico esse trabalho a minha família,  
pelo apoio, força e compreensão pelos  
momentos de ausência.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu esposo, Eduardo, pelo amor, companheirismo e torcida;

Aos meus, filhos Rafael e Rodrigo pela compreensão e pela maturidade de entender a importância desse meu projeto pessoal;

A minha mãe Graça pelo apoio e o suporte;

Ao Professor Paulo Farias, pela orientação e atenção a mim dispensada.

As amigas Caroline Ferrari e Flávia Dias por compartilhar as vitórias e angústias vividas durante a jornada do mestrado.

Aos colegas do Ministério do Meio Ambiente pelo incentivo.

## RESUMO

**COELHO**, Maria Amélia Matos. 2015. **Políticas Públicas de Pagamentos por Serviços Ambientais e a Concretização de um Sistema de Proteção Socioambiental** – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília.

A presente dissertação pretende analisar a relevância da concretização de um sistema de proteção socioambiental para promoção do desenvolvimento sustentável e as Políticas de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) como instrumento de efetivação deste sistema protetivo. Inicialmente é realizada uma abordagem do direito fundamental ao meio ambiente sadio como instrumento de fortalecimento da dignidade humana, sobre a nova concepção de desenvolvimento, seus objetivos e fins, e sobre o papel da liberdade no processo de desenvolvimento, para posteriormente analisar o sistema de proteção socioambiental como estratégia de promoção do desenvolvimento sustentável. Também abordou-se o dever do Estado de garantir que os indivíduos possam participar ativamente do processo de desenvolvimento, através da efetivação de liberdades básicas e direitos sociais que propiciem o pleno exercício da liberdade e a ampliação das capacidades humanas. Ao discutir as Políticas de PSA como instrumento de materialização do sistema de proteção socioambiental procurou-se demonstrar que tais políticas buscam associar a proteção humana e ambiental, visando a erradicação de algumas vulnerabilidades existenciais humanas que comprometem o processo de desenvolvimento. Por fim, concluiu-se que o pleno exercício da liberdade é imprescindível para o processo de desenvolvimento e, por isso, o combate a todas as formas de privação da liberdade se faz necessário. O estabelecimento de um sistema de proteção socioambiental tem o condão de dar suporte às ações de promoção do desenvolvimento sustentável, pois oferece alternativas concretas para a erradicação da pobreza e outras vulnerabilidades sociais e ambientais e, neste sentido, as Políticas de PSA são um importante aliado.

**Palavras Chave:** Meio Ambiente. Desenvolvimento Sustentável. Políticas públicas de pagamento por serviços ambientais.

## ABSTRACT

This dissertation intends to analyze the relevance of the implementation of a system of socioenvironmental protection for the promotion of sustainable development and the Policies of Payments for Environmental Services (PSA) as a tool to accomplish this protective system. Initially, the approach is based on the fundamental right to a healthy environment as a means of strengthening the human dignity on the new concept of development, its goals and purposes, and on the role of freedom in the development process, for a later analysis of the system of environmental protection as a strategy for the promotion of sustainable development. There was also a discussion about the duty of the State to ensure that individuals are able to participate actively in the development process, through the realization of basic freedoms and social rights that promote the full exercise of freedom and the expansion of human capabilities. When discussing about the Policies of PSA as a means of materialize the system of environmental protection it was demonstrated that such policies seek to associate the protection human and environmental, aiming at the eradication of some vulnerabilities human existential that endanger the process of development. Finally, it was concluded that the full exercise of freedom is essential to the development process and, therefore, combating all forms of deprivation of liberty is necessary. The establishment of an environmental protection system aims to support the actions to promote sustainable development, it offers concrete alternatives for the eradication of poverty and other social and environmental vulnerabilities and, in this sense, the PSA policies are an important ally.

**Keywords:** Environment. Sustainable Development. Public policy of payment for environmental services.

## LISTA DE FIGURAS

Fig. 1. Efeitos dos desastres climáticos sobre os mais pobres .....	53
Fig. 2. Riscos de desastre nos países em desenvolvimento .....	53
Fig. 3. Ciclo virtuoso do desenvolvimento humano .....	61
Fig. 4. Critérios de Seleção para deferimento do apoio técnico/financeiro no PRONAFOR México .....	122
Fig. 5. Cobertura Florestal da Costa Rica .....	125

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Espécies de serviços ambientais .....	97
Tabela 2. Fórmula de Valoração do meio ambiente de Pearce .....	99
Tabela 4. Programas de PSA executados nos Estados .....	136

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
APP	Área de Preservação Permanente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DSD	Declaração sobre Desenvolvimento
FONAFIFO	Fundo de Financiamento Florestal da Costa Rica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PNUD	Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PRONAFOR	Programa Nacional de Florestas do México
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano



REDD Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal)

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>PARTE I- DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE SADIO .....</b>	<b>17</b>
1. Dos direitos fundamentais e sua conceituação .....	17
2. O Direito Fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sua juridicidade.....	20
3. O Estado Socioambiental de Direito e o dever estatal de efetivação do direito ao meio ambiente sadio.....	23
3.1. Dimensões objetiva e subjetiva do direito ao meio ambiente sadio e as implicações no âmbito da sua efetivação .....	26
3.2. Status positivo (prestacional) do direito ao meio ambiente sadio .....	30
4. Dimensão ecológica da dignidade humana.....	33
<b>PARTE II- DO DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO ECOLÓGICO E SOCIAL .....</b>	<b>36</b>
1. Desenvolvimento humano e social: o ser humano como a verdadeira riqueza das nações.....	36
1.1. O Direito Fundamental ao Desenvolvimento .....	37
1.2. O papel da liberdade no processo de desenvolvimento .....	41
1.3. Os fins e os meios do desenvolvimento na visão de Amartya Sen .....	42
2. Do Desenvolvimento Sustentável e suas dimensões .....	47
<b>PARTE III: PISO DE PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL .....</b>	<b>52</b>
1. Pobreza e meio ambiente: um ciclo vicioso de degradação humana e ambiental.....	52
2. Do direito a um mínimo existencial socioambiental.....	56
3. Piso de Proteção Socioambiental: uma estratégia para promoção do desenvolvimento multidimensional do ser humano .....	57
3.1. Origem .....	58
3.2. Conceito e objetivos .....	60
3.3. Instrumentos de Efetivação.....	62
<b>PARTE IV-POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL.....</b>	<b>65</b>
1. As Políticas Públicas no contexto do desenvolvimento humano .....	65
2. Políticas Públicas Sociais.....	67
2.2. Efetivação dos direitos sociais e a reserva do possível.....	71
3. Políticas Públicas e gestão ambiental.....	77
3.1. Problemas relacionados à gestão pública do meio ambiente .....	79
3.2. Políticas Públicas Ambientais .....	82

3.2.1. Princípios informadores das políticas públicas ambientais .....	83
3.2.2. Instrumentos de Política Ambiental .....	88
3.2.2.1. Instrumentos reguladores.....	88
3.2.2.2. Instrumentos Econômicos.....	91
4. Articulação das Políticas Públicas Sociais e Ambientais na concretização do piso de proteção socioambiental.....	94
<b>PARTE V: PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS .....</b>	<b>95</b>
1. Serviços Ambientais.....	95
1.1. Tipos e funções .....	96
1.2. Valoração dos bens e serviços ambientais .....	97
1.2.1. Componentes da valoração econômica ambiental proposta por Pearce.....	98
1.2.2. Métodos de valoração econômica ambiental .....	100
1.2.3. Críticas metodológicas e éticas à valoração ambiental .....	102
2. Pagamento por Serviços Ambientais: definição e fundamentos .....	103
2.1. Requisitos.....	108
2.2. Classificação .....	110
2.3. PSA como instrumento de Política Pública Ambiental .....	111
2.3.1. Objetivos .....	114
2.3.2. Princípios Fundamentadores .....	116
2.3.3. Função Promocional das Políticas de PSA.....	117
3. Experiências de Política Pública de PSA .....	118
3.2. Experiências Nacionais.....	127
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>138</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>142</b>

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável tem sido a preocupação central do ambientalismo moderno. Por isso, muito tem se discutido qual seria a melhor métrica do desenvolvimento, tendo se chegado ao consenso de que deveria ser aquele economicamente eficaz, socialmente equitativo e ecologicamente sustentável.

Mas como se alcançar esse desenvolvimento pleno?

Este questionamento tem desafiado políticos, juristas, economistas e ecólogos, que vêm empreendo grandes esforços na criação de mecanismos que conduzam a concretização de todas as faces do desenvolvimento.

Ocorre que tal tarefa não é uma das mais fáceis, pois o próprio alcance do que seria desenvolvimento ainda é arduamente discutido.

Em sua gênese, o termo desenvolvimento tinha um significado meramente econômico, representando crescimento da economia. Não era voltado para não era voltado para alcance do bem-estar humano.

A concepção de desenvolvimento atualmente defendida tem como objetivo a promoção do empoderamento dos indivíduos transformando-os em sujeitos ativos do processo de desenvolvimento. Nesse contexto, a liberdade tem uma especial importância nesse processo, pois permite o exercício pleno das suas capacidades individuais e o fortalecimento da condição de agente transformador da realidade social.

A prevenção e o combate às formas de privação de liberdade, tais como a pobreza, a falta de acesso a bens e serviços públicos, a saúde e educação de qualidade, as limitações ao exercício do direito de cidadania, de informação, a um meio ambiente sadio deve ser prioridade na agenda política de qualquer país.

Nesse sentido, o estabelecimento de um sistema de proteção socioambiental vai ao encontro a estes objetivos, haja vista que tem por objetivo proporcionar a segurança e os meios necessários à superação das vulnerabilidades decorrentes dos problemas sociais, ambientais e econômicos, associando a proteção das pessoas com a salvaguarda do meio ambiente.

O referido sistema protetivo conta com um conjunto integrado de políticas sociais e ambientais que buscam assegurar o justo equilíbrio entre as necessidades econômicas, ambientais e sociais.

O instrumento econômico denominado Pagamento por Serviços Ambientais tem sido bastante discutido na atualidade e ganhado destaque no âmbito das políticas públicas ambientais, tanto a nível nacional quanto internacional, como uma possível ferramenta a ser utilizada na concretização de um sistema de proteção socioambiental.

Trata-se de um mecanismo de incentivo econômico positivo assentado no Princípio do Protetor- Receptor, que visa compensar os onerosos custos da preservação ambiental, estimulando práticas de uso sustentável dos recursos naturais.

O citado instrumento tem ganhado força em virtude da constatação de nem sempre uma legislação ambiental (instrumento de comando e controle) rígida é capaz de proporcionar os resultados esperados. Cumprir a legislação ambiental muitas vezes enseja a assunção de ônus demasiadamente gravosos, especialmente para os pequenos proprietários e produtores rurais que necessitam da terra e dos recursos naturais para sua sobrevivência, e tal fato desestimula seu cumprimento, comprometendo sua própria eficácia. Além disso, em muitas situações serve para agravar outros problemas sociais e econômicos como desemprego, miséria, analfabetismo, desqualificação de mão de obra, entre outros.

Assim, a presente trabalho tem como objetivo analisar a importância do estabelecimento de um sistema de proteção socioambiental para a promoção do desenvolvimento sustentável, bem como o papel das políticas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), para a consecução deste objetivo.

Dessa forma, partirá da seguinte problematização: **em que medida a concretização de um sistema de proteção socioambiental pode contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável e como as políticas públicas de Pagamento por Serviços Ambientais podem auxiliar na consecução desse objetivo?**

Para a análise do problema, elegeu-se como marco teórico o economista e filósofo Amartya Sen, para o qual o desenvolvimento nada mais é do que “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (2000. p. 55).

O efetivo exercício da liberdade contribui para o fortalecimento das capacidades individuais, propiciando o exercício da condição de agente transformador da realidade social e individual, indispensável no processo de desenvolvimento.

Segundo o citado autor, o êxito de uma sociedade relaciona-se não só pelo seu crescimento econômico e acumulação de riqueza, mas também pelas liberdades reais que as pessoas podem desfrutar; pela forma como efetivamente as “*pessoas conseguem viver de fato*”

(2010. p.77 e 102). O que as pessoas realmente conseguem realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas (SEN, 2010.p. 18).

Assim, criar oportunidades, através de um sistema de proteção destinado a erradicar algumas espécies de privações da liberdade é indispensável no processo de desenvolvimento.

Através da realização de uma pesquisa documental e bibliográfica, buscou-se analisar as seguintes hipóteses:

- a) O desenvolvimento requer a garantia das liberdades básicas e o fortalecimento das capacidades individuais para que as pessoas possam viver a vida que almejam e possam ter condições de promover seu próprio desenvolvimento e o da sociedade;
- b) A efetivação do direito fundamental ao desenvolvimento requer o fortalecimento da condição de agente dos indivíduos, fazendo-se necessária a instituição de um sistema protetivo composto por um feixe de garantias sociais e de qualidade ambiental (um piso de proteção socioambiental);
- c) A política pública de PSA é capaz de contribuir para a efetivação de um sistema de proteção socioambiental e para a promoção do desenvolvimento sustentável, na medida em que colabora para a criação de maiores oportunidades sociais e econômicas para certos grupos vulneráveis, auxiliando no processo de empoderamento destes indivíduos e fortalecendo suas capacidades, ao tempo em que contribui para melhoria da qualidade de vida da sociedade em geral, por fornecer os instrumentos para ampliação da provisão dos bens e serviços ambientais.

Para tanto, os capítulos do presente trabalho foram desenvolvidos da seguinte maneira:

O Capítulo I aborda o Direito Fundamental ao Meio Ambiente sadio como um instrumento de concretização de outros direitos fundamentais, enfatizando sua jurisdição e seu caráter prestacional.

Abordou-se algumas questões relacionadas com a sua efetivação, tais como a atribuição de uma dimensão objetiva e subjetiva a esse direito, a exequibilidade da sua judicialização. A importância da abordagem dessas questões justifica-se pelo crescente reconhecimento, no âmbito dos tribunais pátrios, da possibilidade da intervenção judicial na concretização de políticas públicas ambientais.

Tratou-se também da análise da dimensão ecológica da dignidade humana como fundamento do Estado Socioambiental de Direito, buscando demonstrar a importância da atuação do Estado na efetivação do direito fundamental ao meio ambiente sadio como uma forma de proteção da vida humana.

No Capítulo II discorreu-se sobre o Direito Fundamental ao Desenvolvimento no contexto ecológico e social.

Buscou-se demonstrar nesse capítulo que tanto no contexto social quanto no ambiental o homem é o sujeito central do desenvolvimento. A melhoria das condições sociais e ambientais propiciam um processo contínuo de desenvolvimento, pois permite a expansão da capacidade dos indivíduos de exercer sua condição de agente transformador da realidade social, fator indispensáveis para a sua ocorrência.

Também nesse capítulo foi apresentado o marco teórico que guiou a pesquisa realizada: o economista e filósofo Amartya Sen, e a categoria teórica que balizou a exposição do tema, qual seja: o papel da liberdade na promoção do desenvolvimento.

Assim, aborda o papel constitutivo e instrumental da liberdade no processo de desenvolvimento e a importância da expansão das capacidades individuais e do fortalecimento da condição de agente dos indivíduos para a promoção do desenvolvimento.

O Capítulo III, por sua vez, pondera sobre a necessidade do estabelecimento de um piso de proteção socioambiental como estratégia de promoção do desenvolvimento.

Inicialmente trata das implicações negativas das vulnerabilidades socioeconômicas sobre o meio ambiente e sua contribuição para a ocorrência de um ciclo vicioso de degradação humana e ambiental.

Após, discorre sobre a conveniência da garantia do direito a um mínimo existencial socioambiental, como vistas a assegurar o desfrute de uma vida em patamares dignos.

O Capítulo IV enfatiza como o Estado tem efetivado os direitos sociais e do meio ambiente sadio por meio das políticas públicas respectivas. Também são expostas as principais dificuldades diante das quais se depara o administrador público na promoção dos citados direitos.

Nesse capítulo procurou-se destacar o papel das políticas públicas ambientais como ferramenta de gestão do meio ambiente, abordando seus princípios informadores, instrumentos e sua importância para a concretização do piso de proteção socioambiental.

O capítulo V dedica-se a analisar o instrumento de PSA e seu papel como ferramenta de política pública ambiental.

A fim de possibilitar uma melhor compreensão deste instrumento, reservou-se uma seção para uma exposição acerca dos serviços ambientais, seus tipos e funções, assim como sobre os esforços empreendidos para se determinar uma metodologia de valoração destes serviços.

Tratando detidamente dos PSA, foi apresentado seu conceito, fundamentos, requisitos, ressaltando-se sua função promocional no que diz respeito a efetivação dos direitos fundamentais. Foram também apresentadas algumas experiências nacionais e estrangeiras de políticas públicas de PSA visando verificar os fins almejados com a utilização do referido instrumento no âmbito destas políticas.

Assim, a estruturação do presente trabalho e a exposição procedida nos capítulos teve por objetivo demonstrar que para a realização do desenvolvimento é preciso que seus destinatários participem ativamente desse processo, fazendo-se necessário para tanto, a instituição de um sistema protetivo que permita a eliminação de algumas das causas de privação da sua liberdade que impedem o exercício da sua condição de agente transformador da realidade social, tais como falta de acesso a bens e serviços públicos básicos, saúde, educação, cultura, segurança, moradia, meio ambiente com qualidade. Ao Estado compete dar o suporte necessário ao alcance do desenvolvimento através da promoção das liberdades substantivas (que constituem um instrumento para o alcance do desenvolvimento) e o meio apropriado para tanto é através das políticas públicas.

Conclui-se, por fim, que as políticas públicas de PSA podem contribuir para a efetivação do sistema de proteção socioambiental, uma vez que possibilita associar a proteção das pessoas com a salvaguarda do meio ambiente, colaborando para a redução das vulnerabilidades existenciais e a promoção das liberdades substantivas, contribuindo para a expansão das capacidades dos indivíduos e para o fortalecimento da sua condição de agente, fatores essenciais para a promoção do desenvolvimento.

Dessa forma, as políticas de PSA têm o condão de interferir no processo de desenvolvimento, pois a criação de oportunidades econômicas, sociais e ambientais permitem o exercício das liberdades individuais, além de assegurar o justo equilíbrio entre o atendimento das necessidades econômicas, ambientais e sociais, auxiliando assim para a promoção do desenvolvimento sustentável.



## **PARTE I- DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE SADIO**

### **1. Dos direitos fundamentais e sua conceituação**

Muitas são as terminologias atribuídas aos direitos fundamentais sem que ainda tenha havido um consenso acerca de qual a melhor denominação a ser utilizada para nomear o conjunto de direitos destinados à proteção jurídica dos homens. SARLET (2009, p. 27), por exemplo, elenca algumas das mais importantes como “direitos humanos”, “direito do homem”, “direitos subjetivos públicos”, “liberdades públicas”, “direitos individuais”, “liberdades fundamentais”, entre outras.

Apesar destes termos serem muitas vezes utilizados como sinônimos, a doutrina tem distinguido direito fundamental, direitos humanos e direito do homem, tendo, quase que unanimemente, convencionado a utilizar a terminologia direitos fundamentais para os direitos relativos aos homens que se encontram positivados no ordenamento jurídico constitucional de um Estado e, direitos humanos aqueles reconhecido no plano internacional, independente da sua vinculação a um ordenamento jurídico interno de algum Estado. Já os direitos do homem representariam um conjunto de direitos naturais inerentes à natureza humana, cujo reconhecimento independe da sua positivação no plano interno ou internacional (SARLET, 2009. p. 29-30).

As referidas distinções possuem pouca importância prática, pois a finalidade de se reconhecer e atribuir um conjunto de direitos aos indivíduos, seja de forma expressa ou implícita no ordenamento jurídico interno ou internacional, é garantir uma proteção jurídica ampla a estes indivíduos contra os arbítrios do Estado e dos membros da própria sociedade. Os direitos fundamentais constituem o núcleo de proteção da dignidade da pessoa (MENDES e BRANCO, 2012, p. 153).

Em que pese as inúmeras tentativas de definição e fixação do conteúdo dos direitos fundamentais, é preciso que se reconheça que não se trata de uma tarefa fácil, tendo em vista que, a depender da concepção filosófica, jurídica ou social adotada, o conceito formulado irá abranger um maior ou menor número de elementos, fazendo com que também varie seu conteúdo e, conseqüentemente, a amplitude da proteção jurídica que se deseja.

Segundo FERRAJOLI (2011, p. 9), “são direitos fundamentais todos aqueles direitos subjetivos que dizem respeito universalmente a ‘todos’ os seres humanos enquanto dotados do status de pessoa, ou cidadão ou pessoa capaz de agir”.

Para o referido autor, direito subjetivo representa “qualquer expectativa positiva (a prestação) ou negativa (a não lesão) vinculada a um sujeito por uma norma jurídica” (2011, p. 9).

O conceito de direito fundamental formulado por Ferrajoli baseia-se no caráter universal deste direito, desvinculando-os de uma expressa previsão constitucional, ao contrário do que defende muitos doutrinadores e juristas. Segundo informa o referido autor, a definição do que vem a ser classificado como direito fundamental “prescinde da natureza dos interesses e das necessidades tuteladas”, devendo basear-se, tão somente, no caráter universal da sua imputação (2011, p. 10).

Por ser independente de bens, valores e necessidades substanciais, a definição proposta por Ferrajoli não possibilita o estabelecimento do conteúdo dos direitos fundamentais de uma forma precisa. Por essa razão ela é bastante criticada. Alguns autores a consideram demasiadamente ampla, pois dá margem a considerar como direito fundamental uma infinidade de direitos que não precisariam, necessariamente, ser considerados como tal.

Outras definições podem ser extraídas da doutrina pátria e estrangeira, em razão do caráter histórico dos direitos fundamentais é inviável uma definição definitiva e rígida, pois seu conteúdo está em constante transformação.

Norberto Bobbio defende que os direitos fundamentais são direitos históricos, tendo em vista que, de uma maneira geral, nascem em virtude de mudanças das condições sociais de um determinado período, das lutas em defesa de novas liberdades, de novas aspirações da sociedade (1992. p. 5). Para o referido autor,

(...) os direitos não nascem todos de uma só vez. Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem- que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e outros homens- ou cria ameaças à liberdade do indivíduo ou permite novos remédios para suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações de poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor. (1992. p. 6).

O processo de reconhecimento históricos dos direitos fundamentais tem sido dividido pela doutrina em períodos, que inevitavelmente coincide com sua classificação em gerações ou dimensões, como prefere alguns autores, por não induzir a uma falsa percepção de sucessividade de tais direitos, uma vez que o surgimento de uma nova dimensão de direitos fundamentais não implica na extinção da anterior.

De acordo com a doutrina de Norberto Bobbio, Paulo Bonavides e outros renomados autores, atualmente identifica-se três gerações de direitos fundamentais (para alguns, quatro gerações como se verá adiante).

A primeira dimensão, reflexo dos ideais das Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789), referem-se às liberdades individuais, tendo, pois, como paradigma o homem individualmente considerado. A proteção das liberdades individuais tinha como objetivo a proteção do indivíduo frente ao arbítrio estatal, resguardando sua autonomia como indivíduo. São exemplos de direitos de primeira geração os direitos civis e políticos, como o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de expressão, à liberdade de religião, à participação política, entre outros.

A consagração dos direitos de segunda geração decorreu da necessidade de uma maior atuação do Estado em prol da consecução da justiça social, tendo em vista as inúmeras violações à dignidade humana ocorridas especialmente durante a Revolução Industrial e a ascensão do capitalismo. Estes direitos estão relacionados ao valor igualdade, tendo por objetivo garantir uma liberdade real e igualitária a todos. O homem passou a ser coletivamente considerado e tratado com igual consideração frente a seus semelhantes. Assim, o Estado saiu de uma postura abstencionista tornando-se garantidor de uma série de direitos de natureza prestacional, a exemplo dos direitos sociais (educação, saúde, moradia, transporte), econômicos e culturais, necessários à proteção e promoção da dignidade humana.

Os direitos de terceira geração, ligados ao valor da solidariedade (inclusive intergeracional), têm como fim a proteção do gênero humano. Segundo aponta SARLET (2007, p. 58), trata-se de direitos “resultado de novas reivindicações fundamentais do ser humano, geradas, dentre outros fatores, pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes consequências”. Podem ser citados como exemplo de direitos fundamentais de terceira geração o direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, direito de comunicação, entre outros.

Tendo em vista a universalização e multiplicação dos direitos humanos, Bobbio destaca que estamos vivenciando a “era dos direitos” (2004, p. 46). Tal fato propicia a consagração e o reconhecimento de novos direitos, conectados aos novos avanços tecnológicos, as descobertas científicas, ao processo de globalização e as questões éticas e jurídicas advindas destas novas realidades.

Ainda não há um consenso acerca do rol dos direitos que podem figurar como direitos fundamentais de quarta geração. BOBBIO (1992, p.6) entende que enquadram-se na quarta

geração os direitos relacionados à engenharia genética. Paulo Bonavides, por sua vez, defende que constituem direitos fundamentais os direitos à democracia, informação e pluralismo.

Pode-se observar das classificações doutrinárias apresentadas que o conceito de direito fundamental deve ser um conceito aberto, suscetível às transformações históricas e às novas necessidades advindas deste processo.

Assim como a conceituação dos direitos fundamentais é uma tarefa árdua, tanto ou mais complexa é a tarefa de fundamentá-los, pois é inviável a atribuição de um fundamento absoluto que respalde a sua observância e efetivo cumprimento.

## **2. O Direito Fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sua juridicidade**

O status de direito fundamental atribuído ao meio ambiente é recente. O reconhecimento da sua fundamentalidade remonta ao final da década de 60 e início da década de 70 quando a humanidade passou a sentir de maneira mais contundente os efeitos negativos da ação degradadora do homem sobre o planeta.

O período de 1945 à 1975, conhecido como “30 anos Gloriosos”, foi marcado intensas mudanças econômicas e sociais, especialmente no período imediatamente subsequente às duas grandes guerras mundiais, caracterizando-se pelo baixo índice de desemprego, expansão da produção e o consumo em massa (BURSZTYN, 2012. p. 79). Mas no que diz respeito à visão do homem em relação à natureza, prevalecia a concepção estritamente utilitarista do meio ambiente, na qual a principal função da natureza era atender às necessidades econômicas dos homens e do Estado, o que fomentava o uso predatório dos recursos naturais. Não havia a preocupação com a capacidade de suporte<sup>1</sup> do meio ambiente e isso acabou por gerar uma série de consequências econômicas, ecológicas e sociais negativas.

A visão mecanicista da natureza, decorrente especialmente do racionalismo cartesiano de René Descartes, consolidou a visão utilitarista e antropocêntrica do homem em relação ao meio ambiente, de forma que foi justificável por vários séculos a exploração desmedida dos recursos naturais, desencadeando uma verdadeira crise ecológica. Escassez de recursos naturais, dizimação de espécies e perda da qualidade de vida são algumas das suas consequências.

---

1 “(...) limite de matéria ou energia estranha que o ambiente pode suportar sem alterar suas características básicas essenciais” (ANTUNES, 2014. p. 50)

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi expressamente reconhecido como direito fundamental do homem, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada na cidade de Estocolmo, Suécia, em 1972. No seu Princípio 1 ficou estabelecido que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

Sua afirmação como um direito fundamental constitui o marco da mudança de postura do homem em relação à natureza, com a superação da visão mecanicista acerca do meio ambiente e a incorporação de um fator ético na fruição dos recursos ambientais, materializado no Princípio da Solidariedade Intergeracional, constante do Princípio 3 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92): “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.”

Com a positivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja em cartas constitucionais, seja em normas internacionais e leis nacionais, o meio ambiente passou a ser um bem jurídico passível de tutela estatal.

Por ser um instrumento de salvaguarda da vida humana, a tutela do meio ambiente tem se tornado cada vez mais ampla, abrangendo tudo o que seja importante para a qualidade de vida dos homens.

Segundo MILARÉ (2013, p. 122):

(...) o reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade desta existência – a qualidade de vida-, que faz com que valha a pena viver.

Trata-se, pois, de um direito necessário à concretização de outros direitos fundamentais, tais como à vida, à saúde, segurança, ao desenvolvimento (em todos os seus aspectos, seja econômico, social, cultural), à propriedade.

No plano teórico, o reconhecimento da fundamentalidade de alguns direitos em prol do ser humano e da própria sociedade não apresenta muitos obstáculos, pois refletem, na maioria das vezes, as próprias transformações sociais. Ocorre, como bem lembrado por BOBBIO (1992, p. 25), que o grande problema em torno dos direitos fundamentais do homem não é mais a sua fundamentação, mas sim a sua efetivação. Segundo o referido autor (1992, p. 25), “não se trata de saber quais e quantos são estes direitos, qual é a sua natureza e seu

fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los (...)”.

No Brasil, antes mesmo da constitucionalização deste direito, a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, já reconhecia sua relevância para fins de promoção da dignidade humana. A Lei nº 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública, ofertava os instrumentos processuais para sua defesa em juízo. Podem ser citadas também as Leis nº 4.771/65 (Código Florestal) nº 6.453/77 (Lei das atividades nucleares); nº 4.771/65 (lei das Florestas); nº 6.766/79 (Lei do Parcelamento do solo urbano); nº 6.803/80 (Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição), entre outras, que, da mesma forma, também dispensavam tratamento jurídico ao bem ambiental, demonstrando, assim, a tradição ecológica do Brasil.

A Constituição Federal brasileira de 1988 constitucionalizou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e atribuiu a qualidade bem jurídico ao meio ambiente, definindo-o como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida (art. 225). A defesa do meio ambiente é um princípio constitucional consagrado no artigo 170 da Constituição Federal do Brasil, que estabelece o dever de proteção do meio ambiente como um princípio da ordem econômica brasileira. Mas antes de ser uma diretriz da ordem econômica a tutela ambiental constitui um instrumento de salvaguarda da vida humana, uma vez que um ambiente sadio é indispensável à qualidade de vida da espécie humana.

Conforme aponta SILVA (2003, p. 81),

O objeto da tutela jurídica não é tanto o meio ambiente considerado nos seus elementos constitutivos. O que o Direito visa a proteger é a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida. Pode-se dizer que há dois objetos de tutela, no caso: um imediato, que é a qualidade do meio ambiente; outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vem sintetizado na expressão “qualidade de vida”.

Dessa forma, a tutela jurídica ambiental objetiva assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, por conseguinte, a própria vida humana.

Nesta linha de pensamento, poder-se-ia apontar uma fundamentação antropocêntrica para a tutela jurídica ambiental, uma vez que a ética antropocentrista vê no meio ambiente um instrumento necessário ao bem-estar dos seres humanos. O homem é o centro da sua atenção, dessa forma, qualquer espécie de proteção conferida ao meio ambiente justifica-se pelo benefício que lhe proporciona.

Muito autores, a exemplo de José Rubens Morato Leite, afirmam que a perspectiva antropocêntrica atualmente empregada transformou-se em um “antropocentrismo alargado” (2012, p. 77), tendo em vista que retira o homem da posição de superioridade em relação à natureza e lhe atribui a responsabilidade pela manutenção da integridade do planeta, não mais para atender as suas necessidades individuais e egoísticas, mas sim como forma de assegurar o futuro do homem, a preservação da existência humana.

A juridicidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado decorre, pois, de valores éticos que transcendem a meros interesses individuais. Por se tratar de um direito fundamental de terceira dimensão, segundo classificação doutrinária de Norberto Bobbio, Paulo Bonavides e outros importantes autores, possui como diretriz moral e ética os Princípios da Solidariedade e Fraternidade, que remetem a uma verdadeira cooperação social em prol do bem-estar coletivo.

A aludida cooperação implica em uma responsabilidade reflexiva (individual e coletiva) para com outro, com o próximo, no esteio do pensamento de Emmanuel Levinas acerca do cultivo de valores éticos fundados na alteridade<sup>2</sup>, tanto em relação às gerações presentes quanto às futuras.

### **3. O Estado Socioambiental de Direito e o dever estatal de efetivação do direito ao meio ambiente sadio**

A análise do processo de afirmação histórica dos direitos humanos tem o condão de possibilitar um maior entendimento do papel desempenhado pelo Estado na proteção e promoção destes direitos.

De acordo com BOBBIO (1992, p. 5) os direitos humanos surgiram de forma gradual, fruto de circunstâncias históricas e lutas por novas liberdades. Por serem direitos eminentemente históricos encontram-se em constante transformação, razão pela qual a atuação do Estado varia conforme o contexto histórico vigente.

Antes do Estado Liberal, por exemplo, proteção jurídica dos direitos individuais e sociais era praticamente inexistente. Os poderes de governar, legislar e julgar concentrava-se nas mãos de uma única pessoa e isso impedia que as aspirações populares fossem materializadas

---

2 Alteridade no pensamento de Emmanuel Levinas tem um sentido de responsabilização do eu para com o outro, buscando a superação da visão egoística vigente na modernidade. Para o autor, a alteridade parte de um saber em “que o eu se reconhece como fração de um todo que comanda a solidariedade humana” (LEVINAS, 2004, p. 236)

no ordenamento jurídico. Com o advento do Estado Liberal, inspirados nos ideais da revolução Gloriosa de 1689 na Inglaterra e na Revolução Francesa de 1789, procurou-se limitar o poder estatal por meio da materialização em um instrumento formal de direitos garantidores da liberdade individuais. Surge assim o constitucionalismo clássico e a proteção conferida os direitos civis e políticos – direitos classificados doutrinariamente como de primeira geração, cuja principal característica era a não intervenção do Estado no patrimônio jurídico dos membros da sociedade.

Mas as consequências negativas do não intervencionismo estatal foram sentidas por toda a sociedade, fazendo com que se afluísse a necessidade de uma maior atuação do Estado na busca da justiça social e da proteção a direitos até então negligenciados. Essa nova fase do Estado, conhecida como Estado do Bem-estar Social, foi marcada pelo reconhecimento dos direitos sociais (de segunda geração), destinados a garantir aos indivíduos as prestações necessárias ao seu desenvolvimento digno.

Conforme aponta COMPARATO (2006, p. 52-53), o processo de emancipação histórica do indivíduo teve um lado negativo: a perda da proteção familiar, estamental ou religiosa tornou os indivíduos muito mais vulneráveis aos percalços da vida, especialmente no período de ascensão do Capitalismo, em que houve um aumento considerável da miséria e da marginalização das classes menos favorecidas. Dessa forma, foi necessário que o Estado tivesse uma atuação mais efetiva na tutela dos direitos sociais, modificando a anterior postura abstencionista.

Mas apesar dos avanços no campo dos direitos civis, políticos e sociais vivenciados ao longo dos dois últimos séculos, a modernidade tem se deparado com “novas ameaças sociais” (BECK, 2011. p. 16), especialmente em razão da ação humana sobre o meio ambiente. Tais ameaças, fruto de uma sociedade de risco<sup>3</sup>, não mais se restringem a grupos específicos e limitações territoriais e requerem mudança paradigmática do direito pós-moderno, traduzida no modelo de um Estado Socioambiental de Direito. Agora o Estado se depara com uma nova função: proteger do gênero humano e não mais indivíduos isoladamente.

A partir do reconhecimento dos direitos humanos de terceira geração, que consagram os valores éticos de solidariedade e fraternidade, o princípio da dignidade da pessoa humana adquiriu uma nova dimensão voltada ao bem-estar existencial do ser humano, agora

---

3 “Sociedade de risco é aquela que, em função do seu contínuo crescimento econômico, pode sofrer a qualquer tempo as consequências de uma catástrofe ambiental” (CANOTILHO- org. 2012, p. 158)



coletivamente considerado, transformando-se no fundamento axiológico da maioria dos sistemas jurídicos (NETO, 2014. p. 35-36), traduzido em um verdadeiro “compromisso fundamental do Estado” (QUEIROZ, 2010. p. 281).

Este compromisso, contudo, vai além das garantias individuais, políticas, sociais e econômicas. No atual estágio das sociedades, viver dignamente significa ter “qualidade de vida”, isto é, além do acesso a bens e serviços de cunho social, é preciso que os indivíduos possam usufruir de um ambiente sadio, equilibrado e seguro que possibilite a fruição efetiva dos direitos humanos básicos.

Assim, muitos autores defendem a existência de uma dimensão ecológica da dignidade humana, no sentido de “inserir a qualidade ambiental como um dos elementos-chave da tutela da personalidade humana” (SARLET, 2012, p. 41), tendo em vista a inter-relação existente entre o meio ambiente sadio e o bem-estar do ser humano.

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio como um direito fundamental constitui o marco do Estado Socioambiental de Direito, pois, na medida em que este direito foi concebido como um direito humano fundamental, ao Estado (e à sociedade de uma maneira geral) foi atribuída a responsabilidade de proteger e preservar o meio ambiente de forma a proporcionar ao homem uma existência digna, com qualidade e bem-estar (artigo primeiro da Declaração de Estocolmo).

CANOTILHO (2012, p. 26-28) denomina essa responsabilidade de “responsabilidade de longa duração” por referir-se a um dever de proteção prospectivo, que engloba uma juridicidade ambiental de pelo menos quatro dimensões:

- a) Dimensão garantístico - defensiva, no sentido de direito de defesa contra ingerências ou intervenções do Estado e demais poderes públicos;
- b) Dimensão positivo- prestacional, pois cumpre ao Estado e a todas as entidades públicas assegurar a organização, procedimento e processos de realização do direito ao ambiente;
- c) Dimensão jurídica irradiante para todo ordenamento, vinculando as entidades privadas ao respeito do direito dos particulares ao ambiente;
- d) Dimensão jurídico- participativa, impondo e permitindo aos cidadãos e à sociedade civil o dever de defender os bens e direitos ambientais.

A responsabilidade de longa duração a que se refere Canotilho diz respeito a instituição de um sistema protetivo ecológico- ambiental, destinado tanto às gerações presentes quanto futuras, a ser implementado por meio de um planejamento ambiental que leve em consideração os princípios da solidariedade intergeracional, do desenvolvimento sustentável, de forma a

garantir um meio ambiente em patamares de qualidade que propiciem o desfrute de uma vida saudável e digna.

### **3.1. Dimensões objetiva e subjetiva do direito ao meio ambiente sadio e as implicações no âmbito da sua efetivação**

No que se refere à efetividade dos direitos fundamentais, atualmente a doutrina tem reconhecido que estes direitos possuem uma dupla dimensão: uma objetiva, na qual os direitos fundamentais refletem uma ordem de valores objetivos da sociedade; outra subjetiva, onde figuram como direitos subjetivos individuais.

Essa dupla percepção acerca dos direitos fundamentais enseja algumas importantes consequências no âmbito da sua efetivação.

Conforme anteriormente mencionado, no que concerne a sua dimensão objetiva, os direitos fundamentais representam “um conjunto de valores objetivos básicos e fins diretos da ação positiva dos poderes públicos” (SARLET, 2014. p. 149). Assim, sob esta perspectiva, os direitos fundamentais têm o condão de atribuir obrigações de cunho objetivo aos poderes públicos, no sentido de tornar efetivos os valores e os fins adotados pela ordem jurídica e, ao mesmo tempo, condicionar o exercício dos direitos subjetivos aos interesses comunitários, uma vez que expressam determinados valores fundamentais da sociedade (op. cit. p. 151). São, assim, normas vinculantes que impõem deveres para o Estado e para coletividade.

A doutrina também aponta como desdobramento da dimensão objetiva dos direitos fundamentais a autonomia dos seus efeitos em relação à dimensão subjetiva, observada, por exemplo, na sua eficácia irradiante para todo o ordenamento jurídico, de forma a servir de “diretriz para a aplicação e interpretação do direito infraconstitucional” (SARLET, 2014. p. 153); o reconhecimento dos deveres de proteção do Estado em relação aos direitos fundamentais; a sua utilização como instrumento conformador da estrutura procedimental criada para sua efetivação (op. cit. p. 154-156); entre outros.

A efetividade dos direitos fundamentais, do ponto de vista subjetivo, representa a possibilidade do seu titular poder exigir daqueles que estão obrigados o respeito e a efetivação destes direitos. Neste ponto é oportuno mencionar visão de Alexy acerca da relação “triádica” dos direitos fundamentais, quando subjetivamente considerados.

Segundo o referido autor (2012, p. 194), esta relação é composta por três elementos: a) o titular do direito (pessoa física ou jurídica de direito público); b) o destinatário (Estado ou

particular); e c) objeto (ação positiva ou abstenção). A exigibilidade dos direitos fundamentais decorre, desta relação “triádica”, que dá ensejo a diversas possibilidades de sua efetivação, seja por meio de prestações (fáticas ou normativas), seja por ações negativas passíveis de serem exigidas do Estado.

Vale também ser mencionado o entendimento de Alexy, Ingo Sarlet e outros renomados doutrinadores em relação à função precípua da dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, qual seja: proteção do indivíduo, como forma de expressão da dignidade da pessoa humana, e a atribuição de um maior grau de efetividade a estes direitos por meio da consagração da autonomia dos seus titulares na prerrogativa se poder efetivá-los.

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 consagrou o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no artigo 225, *caput*, nos seguintes termos: “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”.

Da análise do dispositivo constitucional citado, é possível observar a dupla dimensão do direito fundamental ao meio ambiente, apesar das características e particularidades deste direito.

A dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente, como a de qualquer direito fundamental, consiste no conjunto de deveres e obrigações do Estado (e também da coletividade) de proteção do bem jurídico tutelado- no caso, em um sentido amplo, a vida.

O dever de proteção conferido constitucionalmente ao meio ambiente é decorrência dos princípios e objetivos do Estado Democrático de Direito, que, entre outros fins, se propõe “a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional” (BRASIL, CF/1988), decorrência da adoção dos princípios da soberania, cidadania, da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da liberdade e outros como diretrizes que devem guiar toda a atuação estatal.

Salienta-se que apesar da dimensão objetiva dos direitos fundamentais expressar valores elementares da sociedade, isso não significa que as normas constitucionais que versam sobre meio ambiente sejam programáticas. Além do art. 5º, parágrafo primeiro da Constituição

Federal estabelecer que as normas de direitos fundamentais têm aplicação imediata, seu art. 225 fornece os instrumentos para assegurar sua efetivação deste direito:

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Percebe-se, pois, que a proteção do meio ambiente tem o condão de gerar deveres fundamentais e garantias institucionais tanto para o Estado quanto para sociedade, como reflexo da sua dimensão objetiva.

A dimensão subjetiva do direito ao meio ambiente também pode ser verificada no preceito normativo do art. 225 da constituição Federal, conforme anteriormente afirmado. Ao estabelecer que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” esta norma constitucional acabou por conferir um direito subjetivo aos titulares deste direito, de maneira que lhes é possível opô-lo em face do Estado e de terceiros.

Uma das principais consequências da atribuição de uma dimensão subjetiva aos direitos fundamentais é viabilizar aos seus titulares a sua exigibilidade pelas vias procedimentais previstas no ordenamento jurídico.

Segundo aponta SARLET (2014, p. 158), “quando nos referimos aos direitos fundamentais como direitos subjetivos, temos em mente a noção de que ao titular de um direito fundamental é aberta a possibilidade de impor judicialmente seus interesses juridicamente tutelados perante o destinatário (obrigado)”. Tal noção é decorrência do caráter relacional dos direitos subjetivos.

Os três elementos da relação triádica (ou trilateral) apontada por ALEXY (2012, p. 194) aos direitos subjetivos, que justificam a sua exigibilidade em face dos destinatários, podem ser observados no direito fundamental ao meio ambiente: a) titularidade do direito (toda a sociedade); b) o destinatário (Estado ou particular); e c) objeto (ação positiva ou uma abstenção, no sentido de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações).

Dos direitos subjetivos decorrem pretensões (direito a algo), liberdades (permissões jurídicas) e competências (capacidades jurídicas) - (ALEXY, 2012, p. 193), de forma que os titulares de direitos subjetivos podem opô-los contra terceiros, objetivando um fazer ou um não fazer, assim como exerce-los de acordo com a permissão jurídica respectiva, com capacidade jurídica de questionar judicialmente a sua violação.

Percebe-se, assim, que a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais abre as portas para uma efetivação mais ampla destes direitos, uma vez que confere um maior grau de autonomia aos seus titulares na busca por sua efetividade.

Em que pese a existência de entendimentos contrários à atribuição de uma dimensão subjetiva ao direito fundamental ao meio ambiente, a exemplo do posicionamento fundado na natureza pública do meio ambiente (PEREIRA DA SILVA, 2000, p. 104) e na impossibilidade de se atribuir direitos subjetivos às gerações futuras (BELLO, 2012, p. 39/40), diante do que foi aqui exposto e das disposições constantes do parágrafo terceiro, do art. 225 da Constituição Federal (as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados) e legislação infraconstitucional, em especial a Lei nº 7347/85- Lei da Ação Civil Pública, percebe-se que foi expressamente consagrada a dimensão subjetiva do direito ao meio ambiente, possibilitando a judicialização da lesão a este direito (FENSTERSEIFER, 2008, p. 179), assim como a intervenção judicial em prol da sua concretização.

Neste sentido, os Tribunais pátrios têm se manifestado quanto a possibilidade da intervenção judicial na concretização de políticas públicas ambientais, conforme se observa no RE nº 658171AgR/DF, julgado em 01/04/2014 pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, e RE 417408 AgR/ RJ/2012, também julgado pela Primeira Turma do referido Tribunal:

RE nº 658171 AgR /DF  
EMENTA.Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas.

Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Insuficiência orçamentária. Invocação. Impossibilidade. Precedentes.

1. A Corte Suprema já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

2. Assim, pode o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias desse direito, reputado essencial pela Constituição Federal, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes.

3. A Administração não pode justificar a frustração de direitos previstos na Constituição da República sob o fundamento da insuficiência orçamentária.

4. Agravo regimental não provido

RE 417408 AgR / RJ

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. Esta Corte já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a presente e as futuras gerações, sendo esse um direito transindividual garantido pela Constituição Federal, a qual comete ao Ministério Público a sua proteção. 2. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 3. Agravo regimental não provido.

Assim, as dimensões objetivas e subjetivas dos direitos fundamentais ensejam deveres de proteção e promoção do direito ao meio ambiente, seja por meio de ações positivas por parte do Estado, através da adoção de políticas públicas ambientais e desenvolvimento de instrumentos de comando e controle voltados prevenção e repressão de danos ambientais, e também ações negativas no sentido de não adotar práticas que possam ser lesivas ao meio ambiente.

### **3.2. Status positivo (prestacional) do direito ao meio ambiente sadio**

Os direitos fundamentais desempenham diversas funções na ordem social e jurídica, tais como função de defesa, de liberdade, de prestações sociais, de proteção e outras tantas que garantem aos indivíduos o pleno exercício das suas liberdades substantivas<sup>4</sup>.

Assim, conforme o papel desempenhado por estes direitos, podem haver diferentes classificações quanto a forma de seu exercício e efetivação por parte do Estado.

---

<sup>4</sup> “toda e qualquer liberdade que os seres humanos têm razão em valorizar e fazem com que a vida valha a pena, como o direito ao respeito, à privacidade, à possibilidade de evitar a fome e a morte, entre inúmeras outras, que não necessariamente se encontram previstas em lei – que torna a vida indigna e hostil, quer física ou psicologicamente.” (DANTAS, 2011. p. 63)

No âmbito das teorias existentes, a Teoria dos Status desenvolvida por Georg Jellinek tem sido o pano de fundo das inúmeras discussões acerca da classificação dos direitos fundamentais.

Jellinek divide a relação existente entre cidadão/Estado em quatro status, dos quais decorrem várias pretensões: o status passivo que se traduz em uma sujeição do indivíduo ao Estado, a submissão a algum dever ou proibição estatal; status negativo, formado por uma esfera individual de liberdade jurídicas não protegidas, ou seja, ações juridicamente irrelevantes para o Estado (ALEXY, 2012. p. 259) que possibilitam uma liberdade de ação ao indivíduo; status positivo, no qual o Estado reconhece ao indivíduo “a capacidade jurídica para recorrer ao aparato estatal e utilizar as instituições estatais, ou seja, [quando] garante ao indivíduo pretensões positivas” (JELLINEK, apud ALEXY, 2012. p. 263/264), consubstanciando-se em um verdadeiro direito a algo (ALEXY, 2012. P. 265); o status ativo representa uma competência atribuída ao indivíduo para que ele possa participar ativamente da formação da vontade estatal.

Em que pese as inúmeras críticas existentes a esta teoria, especialmente no que concerne a sua abstração, formalismo, espacialização e obsolescência (ALEXY, 2012. p. 272), ela não deixa de ter sua importância no âmbito da teoria dos direitos fundamentais, pois a grande maioria das teorias atualmente existentes decorrem da concordância ou das críticas à teoria desenvolvida por Jellinek.

Alexy, por exemplo, refutando algumas destas críticas, demonstra que é viável a utilização da Teoria dos Status por intermédio das próprias normas jurídicas:

Se as normas jurídicas regulam a relação entre o indivíduo e o Estado, então, isso somente pode ocorrer se determinadas condutas, individuais ou estatais, forem obrigatórias, proibidas ou facultadas e se ao indivíduo forem concedidos determinados direitos a algo e determinadas competências. Se isso ocorre, é possível fazer abstrações sobre classes de obrigações e proibições, de facultades, de direitos a algo e de competências. Mas se assim é, então, é possível falar em quatro status. (ALEXY, 2012. p. 272-273)

A partir da Teoria dos Status de Jellinek podem ser identificados algumas espécies de direitos fundamentais como os direitos de defesa, de prestação e de participação, por exemplo.

Os direitos de defesa (negativos) se caracterizam por impor ao Estado um dever de abstenção, de não interferência na esfera da autodeterminação do indivíduo, além de ter o condão de proteger alguns bens jurídicos contra ação do Estado e de particulares e contra a “não eliminação de certas posições jurídicas concretas” (MENDES e BRANCO, 2012. p. 179-180).

O direito a prestação, por sua vez, impõe uma atuação positiva do Estado, no sentido de “colocar à disposição os meios materiais e implementar as condições fáticas que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais” (MENDES, 2004. p. 6), traduzindo-se na “prestação de algum ‘bem’ ou ‘serviço’” (QUEIROZ, 2010. p. 182).

Os direitos de participação (ativos) possibilitam a ingerência do indivíduo, de forma direta ou indireta, na formação da vontade política do Estado.

Atualmente, com o surgimento de novos direitos, com características e fins almejados que não mais se adequam à dogmática jurídica tradicional, tem se discutido em que medida a clássica Teoria dos Status ainda seria aplicável a esta emergente leva de direitos.

Neste sentido, Cristina Queiroz propõe uma “nova redefinição” de direitos que coloque a dimensão positiva e negativa em um mesmo plano. Para esta autora, atualmente não é mais concebível a tradicional distinção feita entre “liberdade face ao estado” e “liberdade através do Estado”, uma vez que “os direitos não são já direitos ‘contra’ o Estado, mas direitos ‘através’ do Estado, isto é, direitos que facultam e garantam o gozo efectivo dos bens constitucionalmente protegidos.” (2010, p. 180-181)

No que se refere ao direito ao meio ambiente, sua natureza jurídica ainda não se encontra devidamente definida, corroborando com a problemática anteriormente apontada acerca dos novos direitos. Alexy, por exemplo, o considera um direito social “sui generis”, com diferentes estruturas e conteúdos:

“um direito a que o Estado se abstenha de determinadas intervenções no meio ambiente (direito de defesa), um direito a que o Estado proteja o titular do direito fundamental contra intervenções de terceiros que sejam lesivas ao meio ambiente (direito de proteção), um direito a que o Estado inclua o titular do direito fundamental nos procedimentos relevantes para o meio ambiente (direito de procedimento) e um direito a que o próprio Estado tome medidas fáticas benéficas ao meio ambiente (direito a prestação fática)” (2012. p. 443)

LEITE (2012, p. 88) atribui ao direito fundamental ao meio ambiente uma dupla natureza jurídica: direito subjetivo da personalidade e elemento fundamental da ordem jurídica, reflexo da suas dimensões objetiva e subjetivas.

Apesar das discussões acerca da natureza jurídica do direito ao meio ambiente, é incontroverso o entendimento de que a sua efetividade está condicionada à participação do Estado e da sociedade: do Estado porque ele deve fornecer o meios instrumentais necessários a sua implementação, e da sociedade porque deve se abster de práticas lesivas ao meio ambiente (LEITE, 2012, p. 87).



A postura ativa na promoção e efetivação do direito ao meio ambiente pertence ao Estado, que tem o dever de adotar medidas destinadas a melhorar a qualidade ambiental, como por exemplo, promover a recuperação de um ecossistema, empreender ações destinadas a implementar as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, por meio de políticas públicas, acordos internacionais, cooperação técnica, intervir na atividade econômica buscando o uso racional dos recursos ambientais, entre outros.

O caráter prestacional do direito fundamental ao meio ambiente decorre da dupla dimensão (objetiva e subjetiva), que impõem ao Estado o dever de proporcionar às presentes e futuras gerações uma sadia qualidade de vida.

Conforme anteriormente exposto, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais diz respeito aos valores e fins a serem perseguidos pelo Estado. No âmbito do Estado Socioambiental de direito, estes valores representam a oferta de um “patamar mínimo de qualidade ambiental para a concretização da vida humana em níveis dignos” (SARLET, 2012, p. 94).

Já a dimensão subjetiva viabiliza a promoção destes direitos por meio da oposição das pretensões deles derivadas em face do Estado e de terceiros, através dos instrumentos processuais e procedimentais pertinentes. Estas pretensões podem afigurar-se como um fazer ou um não fazer, de forma a serem postuladas tanto ações positivas quanto negativas necessárias a sua plena efetividade.

Dessa forma, seja por força da sua dimensão objetiva ou subjetiva o direito fundamental ao meio ambiente possui uma face prestacional que impõe a sua efetivação por parte do Estado.

#### **4. Dimensão ecológica da dignidade humana**

Definir dignidade humana e estabelecer seu conteúdo e abrangência tem sido o foco de inúmeras discussões filosóficas, políticas e jurídicas ao longo dos tempos.

A própria aceitação do termo “dignidade da pessoa humana” é controverso, pois muitos enxergam uma redundância ao se referir a “pessoa humana”, pois segundo apontam alguns autores, toda pessoa é humana, assim como todo humano é uma pessoa.

Várias são as concepções de dignidade da pessoa humana. Do ponto de vista filosófico, os fundamentos da aceitação da dignidade humana variam de acordo com a corrente filosófica adotada: para o estoicismo, a “dignidade era tida como qualidade que, por ser inerente ao ser

humano” (SARLET, 2012. P. 35); para o pensamento filosófico- político da antiguidade clássica a dignidade da pessoa possuía um sentido sociopolítico, ou seja, referia-se a posição social do indivíduo na sociedade, assim como o seu grau de reconhecimento frente aos demais membros da sociedade (op. cit. p. 34); para a corrente jusnaturalista, a dignidade é inerente à condição humana, independentemente de qualquer outra circunstância.

No pensamento filosófico moderno a concepção de dignidade da pessoa humana normalmente mescla a dimensão axiológica da dignidade (valor intrínseco do ser humano) com outros fatores como autonomia e racionalidade (a exemplo de Kant), a eticidade (Hegel), o reconhecimento recíproco (Honneth), a capacidade comunicativa do ser humano (Habermas), entre outros.

Tendo em vista as inúmeras visões acerca da dignidade humana, sua conceituação ainda se encontra longe de um consenso. No presente trabalho adotar-se-á o conceito formulado por SARLET (2012, p. 73), para o qual dignidade da pessoa humana é a

qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como lhe venham garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.

Apesar do conceito formulado, Sarlet ressalta que é inviável uma conceituação rígida de dignidade da pessoa humana, tendo em vista o pluralismo e a diversidade de valores presentes nas sociedades modernas. Trata-se, segundo o referido autor, de um “conceito em permanente processo de construção e desenvolvimento” (2012. p. 51/52), podendo-se afirmar que seu significado e conteúdo está atrelado ao processo de reconhecimento e efetivação dos direitos humanos fundamentais (op. cit. p. 62)

Se tomarmos como paradigma os direitos fundamentais de primeira geração, a dimensão e o conteúdo da dignidade da pessoa humana estaria associada às liberdades individuais, ou seja, a dignidade humana poderia ser verificada na capacidade de autodeterminação do indivíduo. Neste sentido, Kant já concebia a dignidade como a “faculdade de determinar a si mesmo e agir em conformidade com a representação de certas leis” (SARLET, 2012. p. 40).

Já à luz dos direitos fundamentais de segunda geração, a dignidade humana estaria assegurada com a plena satisfação de necessidades físicas, morais, psíquicas e espirituais da pessoa.

No âmbito do Estado Socioambiental de Direito, uma nova dimensão da dignidade humana tem se consolidado tendo em razão da necessidade de uma maior proteção do ser humano, com vistas aos riscos inerentes à sociedade contemporânea, para lhe garantir não apenas sua integridade física, psíquica e os meios materiais para o seu desenvolvimento, mas também lhe assegurar condições existenciais mínimas para que possa ter uma vida saudável.

Conforme aponta FARIAS (2005, p. 74), “o meio ambiente ecologicamente equilibrado é elemento essencial à sadia qualidade de vida e, portanto, relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao próprio direito fundamental à vida”.

FENSTERSEIFER (2008, p. 62) ressalta que o conceito de vida atualmente defendido suplanta a concepção meramente biológica, “contemplando uma dimensão existencial plena para o desenvolvimento da personalidade humana, para o que a qualidade do ambiente passa a ser um componente nuclear”.

Assim, em face dos novos valores éticos que fundamentam o Estado Socioambiental de Direito, a dimensão ecológica da dignidade humana representa um novo paradigma de proteção do ser humano.

Em que pese existirem muitas críticas à concepção eminentemente antropocêntrica da dignidade humana como a ora apresentada, foge do escopo do presente trabalho uma abordagem ecocêntrica que prega uma concepção de dignidade mais abrangente, na qual concebe-se a dignidade além da vida humana, que tem ganhado cada vez mais força como pode ser observado na doutrina pátria e estrangeira e também em diversos instrumentos normativos, a exemplo da Convenção sobre a Diversidade Biológica de 1992, a Declaração Universal dos Direitos dos Animais da UNESCO de 1990 e na própria Constituição Federal Brasileira, que, em seu art. 225, parágrafo 1º, inciso VII veda expressamente práticas cruéis contra os animais ou que provoquem extinção de espécies.

## **PARTE II- DO DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO ECOLÓGICO E SOCIAL**

### **1. Desenvolvimento humano e social: o ser humano como a verdadeira riqueza das nações**

A necessidade de progredir, se desenvolver, crescer sempre fez parte da natureza humana. Até hoje essa ânsia pelo desenvolvimento tem impulsionado grandes transformações sociais.

Normalmente associa-se o desenvolvimento ao progresso de uma forma geral, seja em termos econômicos, sociais, culturais ou políticos, mas por muito tempo concebeu-se o desenvolvimento tão somente como reflexo do crescimento econômico.

Conforme aponta VEIGA (2010, p. 18/19), a necessidade de se dissociar desenvolvimento de crescimento econômico se deu pela constatação de que nem sempre o crescimento econômico refletia-se em um maior acesso da população pobre a bens materiais, a participação na vida política do Estado, a um maior acesso à saúde, educação, segurança.

Dessa forma, passou-se a questionar quais deveriam ser os reais fins do desenvolvimento e quais os melhores meios para alcançá-lo. Iniciou-se então, vários debates envolvendo diversas áreas de conhecimento como economia, sociologia, filosofia, política, direito, ecologia, com vistas ao estabelecimento da melhor métrica para o desenvolvimento.

Constata-se atualmente que o desenvolvimento não deve ser concebido como um fim em si mesmo, mas sim um meio para o alcance o bem- estar humano, para a expansão das capacidades individuais, para o empoderamento dos indivíduos, para a construção de um mundo mais justo e solidário. A ideia de desenvolvimento hoje está atrelada à possibilidade do desfrute dos direitos e liberdades básicas, da ampliação da dignidade humana.

Conforme reconhecido no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1990, “as pessoas são a verdadeira riqueza das nações”, pois os bens materiais são meramente instrumentais, ou seja, devem ser úteis para a consecução de algum objetivo, especialmente para “melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (SEN, 2000, p.29). Dessa forma,

O objectivo básico do desenvolvimento é criar um ambiente habilitador para que as pessoas tenham vidas longas, saudáveis e criativas. Isto pode parecer uma verdade

simples. Mas é frequentemente esquecido, com a preocupação imediata de acumulação de bens e riqueza financeira. (RDH, 1990. p. 9)<sup>5</sup>

A produção de riqueza somente deve constituir um dos objetivos do desenvolvimento, não deve ser considerada unicamente o seu fim. É imprescindível um aporte básico de recursos materiais para que se possa ter acesso a um mínimo vital como alimentação, moradia, vestuário, lazer, e para o custeio de serviços sociais básicos por parte dos governos. O que se defende, no entanto, é que a produção de riqueza possa promover realizações individuais e coletivas em prol do ser humano, do seu desenvolvimento.

Nas últimas décadas, a agregação de alguns fatores éticos ao desenvolvimento como a equidade, solidariedade, cooperação, justiça, fez com que o homem passasse a ser o principal destinatário do desenvolvimento, assim como seu principal impulsionador. Através da criação de oportunidades para o efetivo exercício das liberdades e expansão das capacidades, tornando-o principal agente do processo de desenvolvimento.

Nesse contexto, o desenvolvimento atualmente é entendido como

(...) ampliação das liberdades das pessoas para que tenham vidas longas, saudáveis e criativas, para que antecipem outras metas que tenham razões para valorizar e para que se envolvam activamente na definição equitativa e sustentável do desenvolvimento num planeta partilhado. As pessoas são, ao mesmo tempo, os beneficiários e os impulsores do desenvolvimento humano, tanto individualmente como em grupos. (RDH, 2010. p. 2)

Assim, o desenvolvimento deve ser um instrumento para o alcance do bem-estar humano e para a expansão das capacidades individuais, não mais sendo concebível a antiga visão de desenvolvimento relacionada ao crescimento econômico e à acumulação de riquezas, até pouco tempo prevalente, que não visava a melhoria da qualidade de vida do homem.

### **1.1. O Direito Fundamental ao Desenvolvimento**

A verificação de que a pessoa humana deveria ser o sujeito central do desenvolvimento, ensejou a busca por novas formas de incluir o homem como seu principal beneficiário. O reconhecimento do direito ao desenvolvimento como direito fundamental foi um importante passo para isso.

---

<sup>5</sup> People are the real wealth of a nation. The basic objective of development is to create an enabling environment for people to enjoy long, healthy and creative lives. This may appear to be a simple truth. But it is often forgotten in the immediate concern with the accumulation of commodities and financial wealth. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr\\_1990\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf). Acesso em 06/12/2014.

Com a mudança de concepção acerca do desenvolvimento, seu reconhecimento como direito fundamental transcorreu de forma natural, como uma consequência lógica.

Segundo informa Peixinho e Ferraro<sup>6</sup>, o direito fundamental ao desenvolvimento foi proclamado pela primeira vez pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em 1977, por meio da Resolução 4, XXXIII. Posteriormente, esse direito foi solenemente aclamado na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas de 1986 e, posteriormente confirmado na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993.

Trata-se de um direito fundamental de terceira dimensão, de titularidade coletiva (difusa), que pressupõem um dever de colaboração, de solidariedade tanto entre as gerações presentes quanto em relação às futuras e, consoante destaca FARIAS (2005, p. 182/183), referem-se à qualidade de vida, a igualdade entre os homens.

De acordo com o disposto na Declaração das Nações Unidas sobre Desenvolvimento<sup>7</sup>, “o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.” (art. 1º)

A igualdade de oportunidades deve ser entendida como o direito de ser tratado com igual consideração e respeito, através da garantia condições formais e materiais para que as pessoas possam viver dignamente e concretizar seus projetos pessoais de vida.

Conforme consta da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento: “(...) para promover o desenvolvimento, devem ser dadas atenção igual e consideração urgente à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (...)” (Preâmbulo).

O desenvolvimento é reconhecido como um “processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.” (DSD, preâmbulo).

---

<sup>6</sup> Direito ao Desenvolvimento como direito fundamental. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/manoel\\_messias\\_peixinho.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf) Acesso em 11/11/2014.

<sup>7</sup> Disponível em <http://www.dhnet.org.br/>. Acesso em 31/10/2014

Apesar do direito ao desenvolvimento ser um direito fundamental de terceira dimensão, cuja principal característica é a titularidade difusa, é preciso esclarecer que sua efetivação pode se dar tanto no plano individual quanto coletivo, conforme pode ser observado no art. 2º, da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento,

Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento.

Por conta disso, alguns autores distinguem o direito ao desenvolvimento do direito do desenvolvimento.

Segundo a doutrina especializada, o Direito do Desenvolvimento é um direito cuja titularidade pertence aos Estados. Deste direito decorrem algumas prerrogativas como autodeterminação econômica, soberania permanente sobre a riqueza e os recursos naturais, igualdade participatória nas relações internacionais e nos benefícios do processo de desenvolvimento. Conforme aponta TRINDADE (1993, p. 175), do Direito do Desenvolvimento

(...) emerge um sistema normativo internacional objetivo a regular as relações entre Estados juridicamente iguais mas economicamente desiguais e visando a transformação destas relações com base na cooperação internacional (Carta das Nações Unidas, artigos 55-56) e em considerações de equidade, de modo a remediar os desequilíbrios econômicos entre os Estados.

Já o Direito ao Desenvolvimento “afigura-se como um direito humano subjetivo, englobando exigências da pessoa humana e dos povos que devem ser respeitadas.” (TRINDADE, 1993, p. 175)

O Direito do Desenvolvimento tem sido considerado pela doutrina majoritária como pertencente à seara das relações internacionais, especialmente no âmbito do Direito Internacional Econômico. A sua promoção e efetivação se dá por meio de políticas nacionais e internacionais de cooperação, visando, sobretudo, a superação das disparidades existentes entre os diversos Estados. De acordo com o art. 3º da Declaração do Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas,

Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento. Os Estados deveriam realizar seus direitos e cumprir suas obrigações de modo tal a promover uma nova ordem econômica internacional baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados, assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos.

Já o Direito ao Desenvolvimento, enquanto direito humano fundamental individual, visa assegurar que os indivíduos possam desenvolver suas potencialidades, através do acesso aos benefícios oriundos do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, participar ativamente do processo de desenvolvimento individual e coletivo.

Apesar de pertinente, essa distinção carece de interesse prático uma vez que o homem é o sujeito central do processo de desenvolvimento, seja ele realizado a nível individual ou coletivo. Sua principal função é promover a igualdade e o empoderamento daqueles que sempre estiveram à margem do processo de desenvolvimento.

Cabe aqui proceder a uma sucinta explicação do significado de empoderamento no contexto do desenvolvimento, tendo em vista sua grande utilização no âmbito das questões relacionadas ao desenvolvimento humano.

Conforme ressalta BAQUERO (2012, p. 173/174), a expressão foi bastante utilizada como sinônimo de emancipação social, tendo sua origem nas lutas por justiça social ocorridas na Europa no século XVI, especialmente durante a Reforma Protestante, mas atualmente tem sido utilizada como conotação emancipatória, relacionada ao exercício da cidadania. Segundo a citada autora (op. cit. p. 175),

Contemporaneamente, se expressa nas lutas pelos direitos civis, no movimento feminista e na ideologia da "ação social", presentes nas sociedades dos países desenvolvidos, na segunda metade do século XX. Nos anos 70, esse conceito é influenciado pelos movimentos de auto-ajuda, e, nos 80, pela psicologia comunitária. Na década de 1990, recebe o influxo de movimentos que buscam afirmar o direito da cidadania sobre distintas esferas da vida social, entre as quais a prática médica, a educação em saúde, a política, a justiça, a ação comunitária.

O empoderamento pode se dar a nível individual, organizacional e comunitário. Segundo aponta BAQUERO (2012, p. 177), “em nível organizacional, quando se refere à mobilização participativa de recursos e oportunidades em determinada organização; e em nível comunitário, quando a estrutura das mudanças sociais e a estrutura sociopolítica estão em foco.”

Já o empoderamento individual, “refere-se à habilidade das pessoas de ganharem conhecimento e controle sobre forças pessoais, para agir na direção de melhoria de sua situação de vida. Diz respeito ao aumento da capacidade de os indivíduos se sentirem influentes nos processos que determinam suas vidas.” (op. cit.)

A concepção de desenvolvimento atualmente defendida visa justamente empoderar os indivíduos transformando-os em sujeitos ativos no processo de desenvolvimento individual e social. Segundo preconizado pela Organização das Nações Unidas,



O desenvolvimento humano é a ampliação das liberdades das pessoas para que tenham vidas longas, saudáveis e criativas, para que antecipem outras metas que tenham razões para valorizar e para que se envolvam activamente na definição equitativa e sustentável do desenvolvimento num planeta partilhado. As pessoas são, ao mesmo tempo, os beneficiários e os impulsores do desenvolvimento humano, tanto individualmente como em grupos (RDH, 2010. p. 24)

Para a referida Organização Internacional, o desenvolvimento humano deve ser apto a promover o bem-estar, através da expansão das liberdades dos indivíduos, possibilitando sua prosperidade; a aumentar a capacidade das pessoas para que façam uso da sua condição de agente para promover o desenvolvimento, e fomentar a justiça e a equidade, de forma a gerar um desenvolvimento duradouro (RDH, 2010. p.24). Dessa forma, o desenvolvimento “é fundamentalmente um processo de ‘empoderamento’” (SEN, 2010, p. 284).

Ao contrário do que ocorre com outros direitos fundamentais que dependem de uma ação do Estado para sua promoção, a efetivação do direito ao desenvolvimento requer que seus beneficiários sejam proativos no processo, cabendo ao Estado apenas fornecer o meios para que os indivíduos possam desenvolver suas capacidades e agir no sentido de impulsionar seu desenvolvimento individual e coletivo. Por isso, entende-se que o desenvolvimento é um processo de empoderamento dos indivíduos.

## **1.2. O papel da liberdade no processo de desenvolvimento**

A liberdade constitui o valor intrínseco da personalidade que garante aos indivíduos o poder de autodeterminação.

Em uma acepção jurídica ampla significa poder fazer ou deixar de fazer o que se quer, dentro dos limites estabelecidos no ordenamento jurídico. Representa a não interferência estatal nos atos de vontade individual, ou seja, a “ausência de impedimento ou de constrangimento” (BOBBIO, 2002, p. 49). É o que a doutrina considera liberdade negativa; liberdade de agir. Em uma concepção restrita é compreendida como liberdade positiva, relacionada à ideia de autonomia, de autodeterminação.

Segundo aponta BOBBIO (2002, p. 51), a liberdade positiva representa “a situação na qual um sujeito tem a possibilidade de orientar seu próprio querer no sentido de uma finalidade, de tomar decisões, sem ser determinado pelo querer dos outros.”

Ocorre, que o exercício da liberdade muitas vezes encontra-se atrelado à um conjunto de direitos e normas de ordem objetivas sem os quais se torna inviável sua prática. Consoante destaca ALEXY, “a ausência de obstáculos, restrições ou resistências constitui o cerne do conceito de liberdade” (2012, p. 219).

Dessa forma, a liberdade efetiva somente pode ser alcançada se forem assegurados e efetivados um conjunto mínimo de direitos, por meio dos quais os indivíduos podem desenvolver suas capacidades e efetivamente tornarem-se livres para levarem o tipo de vida que almejam, para concretizar seus projetos de vida e também para transformar a sociedade.

Nesse sentido, a liberdade desempenha um papel essencial no processo de desenvolvimento, pois este requer, necessariamente, que os indivíduos exercitem sua condição de agente transformador da realidade individual e social e isso somente é possível se a liberdade, tanto em seu sentido negativo, quanto positivo, possa ser exercitada.

### **1.3. Os fins e os meios do desenvolvimento na visão de Amartya Sen**

O economista e filósofo Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1998 pela sua contribuição nos estudos sobre a teoria da decisão social e do Estado do bem-estar social, possui um entendimento semelhante aos dos autores anteriormente citados em relação ao papel da liberdade no processo de desenvolvimento, pois vislumbra no exercício efetivo da liberdade a possibilidade da expansão das capacidades das pessoas, de forma que elas tenham a possibilidade de viver a vida que desejam, de concretizar seus projetos de vida, de transformar a sociedade e o meio que as cercam.

SEN entende que a liberdade tem uma especial importância para o processo de desenvolvimento porque quanto mais liberdade uma pessoa possui, mais oportunidades tem para buscar seus objetivos.

Segundo o referido autor, a liberdade “envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais.” (2000, p. 32)

Para SEN, a liberdade desempenha um duplo papel no processo de desenvolvimento: constitutivo e instrumental, que representam os fins e os meios do desenvolvimento, respectivamente (2000, p. 33).

O papel constitutivo da liberdade relaciona-se com a expansão das liberdades básicas, necessárias para que os indivíduos possam efetivamente desenvolver sua condição de agente promotor do desenvolvimento. A ideia é assegurar que eles sejam capazes de superar ou de serem mais resilientes frente a algumas formas de privação como a fome, o desemprego, o

analfabetismo, a subnutrição, de forma que suas escolhas e oportunidades não sejam limitadas e o exercício de sua condição de agente<sup>8</sup> seja restringido.

O exercício da condição de agente é imprescindível no processo de desenvolvimento como já exposto, pois a promoção do direito ao desenvolvimento não é uma tarefa atribuída unicamente ao Estado como ocorre com os direitos sociais, por exemplo. Cada pessoa é responsável por promover seu desenvolvimento individual e social, competindo ao Estado fornecer os meios para tanto (art. 2º DSD).

SEN defende que as liberdades substantivas são responsáveis por ofertar aos indivíduos oportunidades para o exercício e o incremento das suas capacidades. Estas liberdades

(...) incluem capacidades elementares como por exemplo, ter condições de evitar privações como a fome, subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, etc. (SEN, 2000, p.55)

Já o papel instrumental da liberdade diz respeito ao modo como os diferentes direitos e oportunidades contribuem para a promoção do desenvolvimento. “A eficácia da liberdade como instrumento reside no fato de que diferentes tipos de liberdade apresentam inter- relação entre si, e um tipo de liberdade pode contribuir imensamente para promover liberdades de outros tipos” (SEN, 2000, p. 57).

SEN considera que a liberdade política, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência, a segurança protetora como liberdades substantivas com funções instrumentais (2000, p. 58). Cada uma delas cria algum tipo de oportunidade para a expansão das capacidades: as liberdades políticas referem-se as oportunidades que as pessoas têm de exercer a democracia e a cidadania; as facilidades econômicas a oportunidade de consumo, produção ou troca (op. cit. p.89); as oportunidades sociais viabilizam uma vida melhor, com qualidade; a segurança protetora a garantia de uma proteção elementar contra as vulnerabilidades e privações diversas.

O papel da liberdade no contexto do desenvolvimento da sociedade tem a ver, dessa forma, com o fortalecimento da capacidade das pessoas, que, por sua vez, proporciona seu

---

<sup>8</sup>A condição de agente a que Sen se refere diz respeito ao papel do indivíduo como membro da sociedade que atua de maneira ativa provocando mudanças sociais.

empoderamento e estimula o exercício da sua condição de agente promotor das mudanças sociais.

Na medida em que se criam mais oportunidades de escolhas e decisões, o comportamento individual inevitavelmente atingirá o campo social. Nesse sentido, o aumento das liberdades políticas, que são espécies de liberdades substantivas e civis, por exemplo, constitui uma das principais formas de contribuir para o desenvolvimento da coletividade, pois possibilita a participação nas discussões e debates públicos acerca dos valores e dos rumos da sociedade.

O entendimento de SEN em valorizar a liberdade como uma forma de expandir as capacidades humanas se dá pelo fato dele defender que a liberdade “nos dá mais oportunidade para buscar nossos objetivos” (2011, p. 262) e também porque viabiliza nossos processos de escolha.

Para SEN, “ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento” (2000, p. 33).

Mas de que maneira a promoção das liberdades individuais pode contribuir para o desenvolvimento coletivo?

Evidentemente que a tendência do ser humano é buscar em primeiro lugar seus próprios interesses. No entanto, conforme observa Adam Smith (apud. SEN, 2011, p. 49), mesmo para uma pessoa egoísta “há evidentemente alguns princípios em sua natureza que a fazem se interessar pela sorte dos outros.”

Segundo aponta SEN (1999, p. 28), no âmbito da teoria das escolhas racionais, a racionalidade das escolhas pessoais pode decorrer de um processo de consciência interna<sup>9</sup> ou da maximização do autointeresse. Em ambos os casos busca-se a potencialização de alguma utilidade ou ganho pessoal. Os interesses de terceiros, segundo esta teoria, não são levados em consideração. Contudo, o referido autor defende que a racionalidade das escolhas pessoais não exclui os comportamentos altruístas ou a preocupação com o próximo (2011, p. 229), no esteio do pensamento de Adam Smith, que agrega “sentimentos morais” à concepção de autointeresse. Para Smith (apud. SEN, 1999. P. 39/40), “o homem, segundo os estoicos, deve considerar-se não separado e desvinculado, mas um cidadão do mundo, um membro da vasta comunidade da

---

<sup>9</sup> A consciência interna é um processo de escolha racional consistente na relação binária entre o que se quer e como se busca obter, voltada para a maximização do resultado pretendido.

natureza (...). No interesse dessa grande comunidade, ele deve em todos os momentos estar disposto ao sacrifício do seu mesquinho autointeresse.”

SEN entende que liberdade e responsabilidade caminham de mãos dadas. Para o referido autor,

O caminho entre liberdade e responsabilidade é de mão dupla. Sem a liberdade substantiva e a capacidade de realizar alguma coisa, a pessoa não pode ser responsável por fazê-la. Mas ter efetivamente a liberdade e a capacidade para fazer alguma coisa, impõe à pessoa o dever de refletir sobre fazê-la ou não, e isso envolve a responsabilidade individual.” (2000, p. 361)

Na sua concepção, como vivemos em sociedade, os problemas sociais são, de uma maneira geral, nossa responsabilidade, de forma que não podemos nos refutar a encará-los. Por isso, nós temos o compromisso de desenvolver e melhorar o mundo em que vivemos (SEN, 2000. p. 359).

SEN reconhece que as influências sociais exercem um papel importante sobre do exercício valorativo dos indivíduos, ainda que suas decisões sejam tomadas sob manto da racionalidade.

Ele acredita ainda que os comportamentos pessoais podem ser sensíveis à situação de outras pessoas seja por simpatia ou por compromisso. A simpatia refere-se “ao bem-estar de uma pessoa sendo afetada pela situação dos outros”; o compromisso significa “quebrar a ligação estreita entre o bem-estar individual (com ou sem simpatia) e a escolha da ação (por exemplo, alguém se compromete em ajudar a remover alguma miséria alheia, embora esta não lhe cause sofrimento pessoal)”. Dessa forma, o comportamento humano tanto pode ser regido por autointeresse como não e isso não o torna menos racional. Segundo aponta SEN (2011, p. 69), “a razão e a emoção desempenham papéis complementares na reflexão humana” e guiam sua conduta.

Algumas críticas têm sido direcionadas à abordagem das capacidades como forma de alcance do desenvolvimento pregada por SEN, especialmente por parte dos que o acusam de pregar um individualismo metodológico que, para alguns, não é capaz, por si só, de explicar os fenômenos sociais.

Cabe aqui uma rápida explicação acerca de algumas teorias da ação e do fato social, para que se possa entender a razão pela qual a teoria de Amartya Sen é acusada de disseminar o individualismo metodológico. Cumpre esclarecer, contudo, que somente serão lançadas as

ideias básicas das duas principais correntes de pensamento, pois delas decorrem diversas vertentes no campo da filosofia, economia, sociologia, sendo totalmente inviável a abordagem detalhada de cada uma delas no contexto da presente pesquisa.

As teorias da ação social possuem duas grandes correntes: o holismo e o individualismo metodológico.

Para o holismo, que têm em Hegel e Durkheim seus principais referenciais, os fenômenos sociais são ditados por instituições e entidades públicas, anteriores ao indivíduo, que impõem padrões de conduta e de procedimentos. Analisa os fenômenos sociais “de cima para baixo, ou seja, a partir da investigação de determinantes macro- estruturais” (PETRAROLHA, 1999. p. 4).

Segundo a concepção holística, os fatos sociais não podem ser explicados somente a partir dos comportamentos dos indivíduos, como pregado pelo individualismo metodológico, pois isso representaria recorrer a explicações psicológicas para os fenômenos sociais. Para esta corrente de pensamento, a sociedade é uma entidade coletiva e como tal é composta por elementos interdependentes que se subordinam a um propósito maior. Sob uma ótica organicista, variante do holismo pregada por Auguste Comte, os indivíduos não seriam pessoas autônomas e com objetivos próprios. “A sociedade preexiste aos indivíduos e a eles se impõe como um ser coletivo, transcendente e superior à mera soma deles” (PETRAROLHA, 1999. p. 9-10).

Já para os defensores do individualismo metodológico, a exemplo de Max Weber, os indivíduos seriam os verdadeiros atores sociais. Portanto, essa corrente de pensamento analisa estes fenômenos “de baixo para cima, partindo de processos microssociológicos” (PETRAROLHA, 1999. p. 4).

Para o individualismo metodológico os fenômenos sociais decorrem da agregação de ações individuais. Estas ações nem sempre convergem no mesmo sentido, pois cada pessoa pode reagir de forma distinta aos estímulos que lhes são dados, mesmo quando expostas às mesmas condições sociais. A racionalidade conduz o agir de cada indivíduo, contudo isso não significa que eles são movidos apenas pelo autointeresse, pois como vivemos em sociedade, inevitavelmente possuímos um senso de moralidade que nos conduz à cooperação social.

Várias são as críticas dirigidas a ambas correntes de pensamento. Os holistas acusam os individualistas de incorrerem em um atomismo reducionista por atribuir muita importância a fatores individuais em detrimento dos fatores sociais e de não conseguirem efetivamente

demonstrar como as relações individuais e casuais dos agentes sociais podem resultar em mudanças sociais. Os individualistas, por sua vez, criticam os holistas de justificar os fenômenos sociais por meio de explicações funcionalistas, “invocando mais suas consequências do que suas causas (ELSTER, apud. SOARES PETRAROLHA, 1999. p. 29).

SEN se defende das críticas dirigidas a sua teoria alegando que enquadrar sua abordagem das capacidades no individualismo metodológico seria um erro porque as transformações sociais decorrentes do exercício da condição de agente dos indivíduos ocorrem não por conta da agregação de ações individuais isoladas (2011, p. 278-279). Eles são impulsionados por sentimentos morais que proporcionam a convergência de suas ações em prol do bem-estar coletivo. Suas escolhas individuais não são, portanto, fruto da mera racionalidade e despidas de qualquer tipo de sentimento como pregado por algumas vertentes do individualismo metodológico.

A teoria de SEN sofreu uma grande influência da Teoria dos Sentimentos Morais de Adam Smith, conforme pode ser observado em várias passagens de suas obras. Como o próprio autor esclarece (2011, p. 279), sua abordagem sobre a capacidade se funda na tese do “espectador imparcial” de Adam Smith, que constitui uma metáfora utilizada para representar nossa consciência, o sentimento que nos permite fazer avaliações morais levando em consideração os sentimentos das outras pessoas, seja por simpatia, por solidariedade ou simplesmente pela aprovação social da nossa conduta. Com isso SEN demonstra a relevância da sociedade no âmbito do exercício valorativo realizado pelos indivíduos quando da realização das suas escolhas.

Assim, a potencialização das capacidades individuais pode contribuir para o processo de desenvolvimento coletivo.

## **2. Do Desenvolvimento Sustentável e suas dimensões**

A dependência do ser humano em relação à natureza coincide com sua própria existência. Muitas civilizações prosperaram, assim como muitas vivenciaram a decadência em razão de mudanças climáticas, desastres naturais, crises econômicas desencadeadas pela decadência de atividades comerciais em face do esgotamento de recursos naturais.

A preocupação com o meio ambiente não é recente. Contudo, no início, concentrava-se nos efeitos econômicos do esgotamento dos recursos naturais. A importância dada ao bem-estar do homem remonta às décadas de 50 e 60, quando os desastres ecológicos tornaram-se

mais frequentes e tomaram proporções maiores, em face dos modelos de desenvolvimento adotados (BURSZTYN, 2012, p. 76).

A incerteza quanto ao futuro da humanidade fez com que os modelos de desenvolvimento, até então focados no crescimento econômico, fossem repensados, tendo sido sugerido, inclusive, que o desenvolvimento já conseguido se mantivesse paralisado para que não houvesse mais danos ao meio ambiente (teoria do crescimento zero ou do Estado estacionário), ou seja, pregava o sacrifício do crescimento presente em benefício das gerações futuras.

Dos debates ocorridos durante a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ocorrida em 1972, chegou-se à conclusão de que o meio ambiente não deveria ser encarado como uma barreira ao desenvolvimento, mas sim parte integrante deste processo (BURSZTYN, 2012. P. 81).

Cientes da capacidade do homem de transformar o meio em que vive e da importância do meio ambiente para o desenvolvimento econômico e social, os participantes da referida Conferência reconheceram a necessidade da utilização prudente dos recursos ambientais a fim de que o desenvolvimento pudesse ser contínuo e duradouro. Visava-se aliar o desenvolvimento à proteção ambiental, no intuito de encontrar uma saída para muitos dos problemas causados pelos modelos de desenvolvimento até então adotados. Surge assim uma nova proposta de desenvolvimento que agregava o fator sustentabilidade.

A ideia de desenvolvimento sustentável foi mais profundamente abordada no Relatório Brundtland (Nosso futuro Comum), de 1987, documento elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que considerou o desenvolvimento sustentável como aquele capaz de satisfazer as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades.

Tendo em vista que o desenvolvimento é um processo dinâmico, esse conceito tem sido aprimorado para subsidiar as diversas concepções do desenvolvimento, senão vejamos:

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras (**Princípio 3 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**)

O direito ao desenvolvimento deverá ser exercido de modo a satisfazer, de forma equitativa, as necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presentes e vindouras (**Princípio 11 da Conferência Mundial sobre os direitos do homem de 1993**)



O direito ao desenvolvimento deve ser cumprido de modo a atender equitativamente às necessidades da população, de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras (**Princípio 3 da Conferência Internacional sobre população e desenvolvimento, de 1994**)

Os conceitos de desenvolvimento sustentável apresentados são bastante amplos. Condicionam o desenvolvimento à satisfação das necessidades humanas presentes e futuras. Mais quais seriam essas necessidades? Trata-se de necessidades materiais, existenciais, culturais?

Existe um consenso de que as necessidades humanas a serem satisfeitas pelo processo de desenvolvimento seriam aquelas indispensáveis à ampliação das suas capacidades e da melhoria do seu bem-estar e qualidade de vida.

Segundo FARIAS (2005, p. 74), sadia qualidade de vida é um “conjunto de condições objetivas, externas à pessoa, compreendendo qualidade de ensino, de saúde, de habitação, de trabalho, de lazer e, por óbvio, do ambiente, de molde a possibilitar o referido desenvolvimento pleno da pessoa”.

Dessa forma, um desenvolvimento sustentável requer muito mais que o equilíbrio entre crescimento econômico e proteção ambiental ou a manutenção do meio ambiente físico. Requer a adoção de medidas, a nível nacional e internacional, que propiciem a fruição das liberdades substantivas e o fortalecimento das capacidades dos indivíduos.

O conceito de desenvolvimento sustentável é sistêmico, pois compreende questões políticas, ideológicas, econômicas, ambientais. Por conta dos interesses envolvidos- a sustentabilidade econômica busca o equilíbrio entre produção e manutenção do capital natural; a sustentabilidade ambiental a harmonia entre o meio ambiente e as pessoas; a sustentabilidade social a manutenção do bem-estar, da justiça social no seio da sociedade-, o conceito de desenvolvimento sustentável sempre suscita questionamentos.

Segundo aponta DUARTE (2002, p. 13), a teoria e a prática do desenvolvimento sustentável ainda são conflitantes, tendo em vista a dinâmica dualista ainda prevalente na atualidade: crescimento e preservação ambiental.

Ocorre que para a garantia de um desenvolvimento duradouro é preciso que todas as dimensões da sustentabilidade estejam presentes no projeto político de desenvolvimento que se pretende perseguir.

De acordo com SACHS (2008, p. 15-16), o desenvolvimento sustentável deve apoiar-se em cinco pilares:

- a) social, fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva da disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do planeta;
- b) ambiental, com suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para disposição de resíduos);
- c) territorial, relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades;
- d) econômico, sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam;
- e) político, a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem; a liberdade faz toda a diferença”

Todas essas dimensões da sustentabilidade encontram-se interligadas. Não há como promover o desenvolvimento sem uma delas.

A sustentabilidade social é imprescindível ao fortalecimento contínuo da capacidade de agente dos indivíduos, principal motor do desenvolvimento a nível individual e coletivo, conforme anteriormente exposto. As vulnerabilidades econômicas e sociais são, a um só tempo, causas e consequências da degradação humana e ambiental. Ademais, as injustiças sociais comprometem projeto de equidade que integra o processo de desenvolvimento.

A dimensão econômica traz em si a criação de oportunidades para que o desenvolvimento efetivamente possa ocorrer, por meio da geração de trabalho, renda, de recursos para o financiamento de serviços públicos básicos. Contudo, não pode dissociar-se da dimensão social, sob pena de se voltar ao tempo em que a geração de riqueza tinha prioridade sobre os indivíduos, provocando toda sorte de violações aos direitos humanos; nem da ambiental, pois isso significaria o comprometimento da vida no planeta.

A dimensão ambiental ou ecológica tem relevância em face da notória dependência do ser humano em relação ao meio ambiente. O meio ambiente é indispensável ao processo de desenvolvimento, pois a qualidade de vida está diretamente relacionada a um ambiente sadio, seja ele natural ou artificial. De nada adianta possuir recursos materiais e não ter saúde para gozar de seus benefícios.

Da mesma forma, assegurar que os indivíduos possam participar da atividade política do Estado é uma das formas de promover o desenvolvimento. A perseguição do desenvolvimento sustentável dentro de uma perspectiva democrática garante que os interesses

da sociedade sejam efetivamente considerados nas decisões políticas que envolve o processo de desenvolvimento.

É preciso, pois, a interação entre as diversas dimensões da sustentabilidade para que o desenvolvimento, em quaisquer de seus aspectos, seja viável e duradouro.

### **PARTE III: PISO DE PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL**

#### **1. Pobreza e meio ambiente: um ciclo vicioso de degradação humana e ambiental**

É incontestável a dependência do ser humano em relação ao meio ambiente. O homem precisa de um ambiente sadio para sobreviver e desfrutar de uma existência digna e com qualidade.

No atual modelo de sociedade de risco, no qual “a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos” (BECK, 2011. p. 23), os danos causados ao meio ambiente transformam-se em verdadeiras ameaças sociais, econômicas e políticas, figurando, na atualidade, como uma das principais causas do retrocesso no desenvolvimento humano (PNUD, 2007/2008. p. 1).<sup>10</sup>

A destruição do meio ambiente afeta a qualidade de vida de todos, mas de uma forma mais significativa os dos mais pobres, tendo em vista sua maior suscetibilidade aos riscos ambientais e sua maior dependência em relação aos recursos naturais.

Neste sentido, estudos realizados no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apontam para o fato de que “são os pobres que suportam o maior fardo causado pelas alterações climáticas” (PNUD, 2007/2008. p. 2).

Segundo a referida instituição,

Embora os povos pobres do mundo caminhem pela Terra deixando apenas uma leve pegada de carbono, são eles que suportam o maior peso de uma gestão insustentável da nossa interdependência ecológica. Nos países ricos, lidar com as alterações climáticas tem sido, até hoje, largamente uma questão de se ajustar os termóstatos, lidar com verões mais quentes e longos e com mudanças sazonais. (...) Em contraste, quando o aquecimento global altera os padrões meteorológicos no Corno de África, isso significa que as colheitas serão destruídas e as pessoas passarão fome (...) (PNUD, 2007/2008. p. 3)

A Comprovação empírica de tal assertiva, pode ser aferida nos gráficos apresentados no referido estudo:

---

<sup>10</sup> Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008.

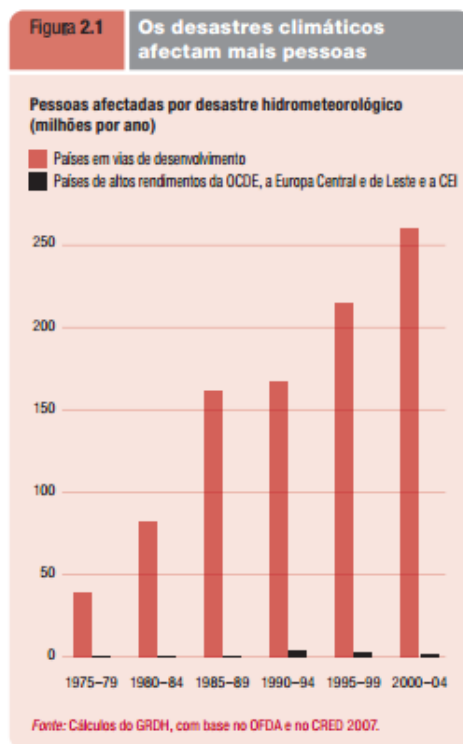


Fig. 1. Efeitos dos desastres climáticos sobre os mais pobres (Fonte: Relatório PNUD 2007/2008)

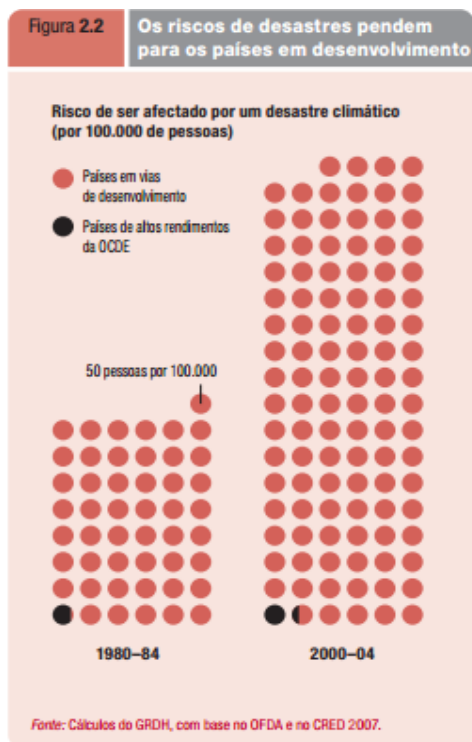


Fig.2. Riscos de desastre nos países em desenvolvimento (Fonte: Relatório PNUD 2007/2008)

Os dados apresentados no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2007/2008 do PNUD demonstram como as alterações climáticas podem interferir no processo de desenvolvimento humano. No que concerne à produção agrícola e a segurança alimentar, por exemplo, “as alterações climáticas irão afectar a pluviosidade, a temperatura e disponibilidade de água para a agricultura em áreas vulneráveis”, como na África Subsariana onde as áreas afetadas pelas secas poderão expandir em torno 60-90 milhões de hectares as zonas áridas, estimando-se que este País sofra perdas de até US\$26 milhões em 2060. Já na América Latina e Sul da Ásia, o número de pessoas afetadas pela subnutrição poderá chegar a 600 milhões de pessoas até 2080 (PNUD, 2007/2008. p. 9).

As alterações do ambiente natural têm o condão de aumentar as vulnerabilidades e os riscos suportados pelas populações mais pobres, o que desencadeia um ciclo vicioso entre degradação humana e ambiental: são as populações mais pobres que vivem em condições insalubres, sem acesso suficiente à saneamento básico, água potável, assistência médica, residindo em locais mais sujeitos aos efeitos negativos da poluição de degradação ambiental, como nos morros, encostas e locais próximos à áreas destinadas ao depósito de resíduos produzidos no meio urbano pela própria população.

As consequências sociais e ecológicas negativas decorrentes da destruição do meio ambiente têm agravado as vulnerabilidades existenciais de grupos cada vez maiores de indivíduos, comprometendo o exercício de seus direitos fundamentais e sua própria dignidade.

A pobreza, quando observada na sua multidimensionalidade, tem o meio ambiente como um dos seus fatores condicionantes, pois este pode perpetuar e agravar a pobreza caso não se encontre em condições de higiene capaz de proporcionar qualidade de vida. As diversas restrições de cunho econômico e social a que se submetem grande parte da população pobre faz com que, frente a estas situações de privação, utilizem os recursos ambientais sem a preocupação com seu uso racional e sustentável.

Os elevados índices de pobreza e baixos níveis de desenvolvimento humano terminam por contribuir para que o ciclo vicioso se perpetue, pois, limitam a capacidade dos mais vulneráveis de lidar com os riscos ambientais contribuindo para a manutenção do seu *status quo*, qual seja: permanência no estado de vulnerabilidade quase que permanente.

SARLET (2012, p. 53) chama atenção para o surgimento para uma nova classe de vulneráveis: os necessitados ambientais, formada por grupos que “possuem uma condição de vida precária em termos de bem-estar, desprovidas de acesso a seus direitos sociais básicos

(moradia adequada e segura, saúde básica, saneamento básico e água potável, educação, alimentação adequada, etc.)” (op. cit. p. 53).

Se por um lado a consciência da necessidade de um melhor gerenciamento dos recursos naturais tem sido crescente em todo o mundo, por outro a pobreza extrema verificada em muitos países faz com que o fomento do crescimento da economia seja a prioridade. Os países que se encontram neste processo cada vez mais utilizam seus recursos ambientais e a falta de políticas ambientais visando o incentivo a práticas sustentáveis de produção e consumo, a utilização de tecnologias limpas de produção, o gerenciamento de resíduos causam a diminuição da oferta de bens e serviços ambientais e como isso a piora qualidade do meio ambiente. Apesar de se reconhecer a necessidade de tais práticas, os custos envolvidos na sua adoção ainda são muito altos, por isso nem sempre são fáceis de serem implementados.

Numa economia globalizada como a atualmente vivenciada, os países pobres são obrigados a competir no mercado internacional em igualdade de condições com países ricos e isso faz com que muitas vezes as preocupações ambientais fiquem em segundo plano.

Tal raciocínio, contudo, não é condizente com o atual modelo de desenvolvimento proposto a nível internacional. O desenvolvimento a ser buscado deve ser aquele que possibilite a melhoria da vida humana.

Não há mais como sustentar a visão de que o progresso material, por si só, conduz à melhoria dos padrões sociais, pois conforme demonstra a história da humanidade, nem sempre o crescimento econômico se traduz em um maior acesso da população pobre a bens materiais e culturais (VEIGA, 2005. p. 19).

O crescimento econômico é indispensável para a redução da pobreza e incremento do desenvolvimento humano, mas não pode ser tido como única meta a ser seguida, pois o desenvolvimento realmente sustentável deve ser aquele economicamente eficaz, socialmente equitativo e ecologicamente sustentável, ou seja, deve ser capaz de

promover o crescimento econômico sustentável, equitativo e inclusivo; criar maiores oportunidades para todos; reduzir as desigualdades; melhorar as condições básicas de vida; promover o desenvolvimento social equitativo para todos; e promover a gestão integrada e sustentável dos recursos naturais e dos ecossistemas, o que contribui notadamente com o desenvolvimento social e humano, sem negligenciar a proteção, a regeneração, a reconstituição e a resiliência dos ecossistemas diante dos desafios, sejam eles novos ou já existentes<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20). Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/>. Acesso em 20/11/2013

## **2. Do direito a um mínimo existencial socioambiental**

O direito fundamental ao meio ambiente possui um conteúdo normativo, como já demonstrado, e também um conjunto de garantias imprescindíveis a sua concretização.

O conteúdo normativo inerente esse direito, na qualidade de direito fundamental, impõe ao Estado um dever de proteção da dignidade humana em um sentido amplo, ou seja, considerando a dimensão ecológica da dignidade humana.

No âmbito do Estado Socioambiental de Direito, proteger a dignidade humana de forma ampla significa viabilizar o desfrute de um bem-estar existencial, individual e coletivo, através da tutela e promoção, de forma integrada, dos direitos sociais e ambientais. O direito ao meio ambiente sadio possui uma face prestacional. Consequentemente, cabe ao Estado adotar ações de cunho positivo voltadas a sua efetivação.

No que diz respeito à obrigatoriedade de efetivação dos direitos fundamentais, ALEXY entende que “nem toda ação que represente ou produza uma proteção ou um fomento será obrigatória” (2012, p. 462). O dever geral de proteção de determinados direitos atribuídos constitucionalmente ao Estado não gera, de imediato, a obrigação de satisfação do direito, cabendo aos órgãos estatais a discricionariedade de como efetivar estes direitos.

Ocorre, que não se pode deixar a cargo dos poderes públicos a conveniência e oportunidade da efetivação dos direitos fundamentais, pois a maioria destes direitos ficariam sem a devida efetividade. É para evitar tal problema que a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais é reconhecida, dando azo a sua judiciabilidade.

Ainda em relação à efetivação dos direitos fundamentais, em especial os direitos fundamentais sociais, Alexy nos lembra que essas normas, além da sua dimensão objetiva e subjetiva, elas possuem um caráter vinculante e não vinculante, de forma a outorgar direitos subjetivos a prestações ou apenas impor um dever objetivo “prima facie” à realização de prestações (2012, p. 500/501).

A ideia da garantia de um mínimo existencial decorreria, pois, do efeito vinculante do direito subjetivo a prestações, de forma que aos indivíduos não seja negada a possibilidade do desfrute de uma existencialidade digna, pois enquanto titulares de direitos humano fundamentais, têm direito a um respaldo jurídico mínimo que lhes proporcione o desenvolvimento da sua personalidade, dignidade e o exercício da liberdade fática e jurídica.



Contudo, a definição do conteúdo vital mínimo ainda enseja muitas discussões. Para uma corrente minimalista, por exemplo, seria a garantia de um “espaço vital e de um status social mínimos” (ALEXY, 2012. p. 502); já para uma corrente maximalista seria a garantia da realização completa dos direitos fundamentais (op. cit.).

Sem adentrar nas questões referentes aos custos financeiros da efetivação dos direitos sociais, que levaria inevitavelmente à discussão acerca da possibilidade da arguição da reserva do possível pelo Estado, é relevante destacar que sem a garantia de um núcleo mínimo de direitos fundamentais sociais torna-se impossível o desenvolvimento da vida humana em patamares dignos.

Os direitos sociais, de uma maneira geral, têm como premissa assegurar a liberdade fática e jurídica. A privação de recursos materiais, a inacessibilidade a bens e serviços públicos básicos ou a impossibilidade de desfrutar de um meio ambiente com qualidade têm o condão de interferir na liberdade dos indivíduos, tanto no que diz respeito ao exercício da sua autodeterminação, quanto no desenvolvimento da sua personalidade e dignidade.

Além disso, o direito ao meio ambiente sadio é um direito indispensável à concretização de outros direitos fundamentais, tais como a vida, a saúde, e ao pleno desenvolvimento da dignidade humana.

Assim, considerando as premissas do Estado Socioambiental de Direito, a garantia de um mínimo existencial socioambiental coaduna-se com o propósito de se viabilizar o pleno desenvolvimento humano, através da exploração de todo seu potencial, que somente pode ser alcançado com a melhoria da qualidade de vida e diminuição das vulnerabilidades existenciais.

### **3. Piso de Proteção Socioambiental: uma estratégia para promoção do desenvolvimento multidimensional do ser humano**

Conforme já exposto, os pobres são comprovadamente os mais afetados pela degradação do meio ambiente. Tal fato contribui para existência de um ciclo vicioso entre pobreza e destruição dos recursos naturais que precisa ser interrompido. Isso implica na busca de uma nova forma de desenvolvimento, no qual as sustentabilidades econômica, social e ambiental estejam contempladas em um mesmo projeto político.

Como reflexo da preocupação com os novos caminhos a serem trilhados em busca de um desenvolvimento sustentável mais equitativo e inclusivo, o Documento Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20), intitulada “O futuro que queremos”, deixou clara a necessidade de uma melhor integração dos aspectos

econômicos, sociais e ambientais do desenvolvimento sustentável, de forma a serem alcançados resultados positivos na solução de alguns dos problemas mundiais como a fome, a miséria, a marginalização de grupos sociais vulneráveis, entre outros:

3. Afirmamos, portanto, a necessidade de uma melhor integração dos aspectos econômicos, sociais e ambientais do desenvolvimento sustentável em todos os níveis, e reconhecemos as relações existentes entre esses diversos aspectos para se alcançar o desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões.

4. Reconhecemos que a erradicação da pobreza, a mudança dos modos de consumo e produção não viáveis para modos sustentáveis, bem como a proteção e gestão dos recursos naturais, que estruturam o desenvolvimento econômico e social, são objetivos fundamentais e requisitos essenciais para o desenvolvimento sustentável. Reafirmamos também que, para a realização do desenvolvimento sustentável, é necessário: promover o crescimento econômico sustentável, equitativo e inclusivo; criar maiores oportunidades para todos; reduzir as desigualdades; melhorar as condições básicas de vida; promover o desenvolvimento social equitativo para todos; e promover a gestão integrada e sustentável dos recursos naturais e dos ecossistemas, o que contribui notadamente com o desenvolvimento social e humano, sem negligenciar a proteção, a regeneração, a reconstituição e a resiliência dos ecossistemas diante dos desafios, sejam eles novos ou já existentes.

Para atingir estes objetivos, foi ressaltada a necessidade de “proporcionar proteção social a todos os membros da sociedade, promovendo o crescimento, a resiliência, a justiça social e a coesão” (item 156), através de programas de proteção social que contemple as três dimensões do desenvolvimento sustentável.

Um dos marcos da referida Conferência foi a recomendação do estabelecimento de um Piso de Proteção Socioambiental global:

23. Reafirmamos a importância de apoiar os países em desenvolvimento em seus esforços para erradicar a pobreza e promover o empoderamento dos pobres e das pessoas em situação de vulnerabilidade, inclusive removendo os obstáculos aos quais estes se confrontam e aumentando a capacidade produtiva, desenvolvendo a agricultura sustentável, e promovendo o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, complementado por políticas sociais eficazes, incluindo pisos de proteção social, com vistas a atingir as metas de desenvolvimento internacionalmente acordadas, o que inclui os ODM.

### **3.1. Origem**

Pode-se afirmar que ideia do estabelecimento de um Piso de Proteção Socioambiental tem suas bases na Recomendação nº 202/2012, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe sobre os Pisos Nacionais de Proteção Social, e no Relatório Bechetet<sup>12</sup>, fruto de um Grupo de Trabalho da OIT, em parceria com a Organização Mundial da Saúde (OMS), constituído em 2010, destinado a fornecer orientações para o desenvolvimento e implementação do conceito de Piso de Proteção Social, bem para como promovê-lo em plano global. Este

---

<sup>12</sup> Grupo de estudos formado para a análise estratégias destinadas à implementação do Piso de Proteção Social. Disponível em: [www.ilo.org](http://www.ilo.org). acesso em 22 de setembro de 2014.

estudo foi ensejado pela constatação dos efeitos negativos do processo de globalização sobre o desenvolvimento humano, que cada vez mais tem contribuído para as crescentes desigualdades e a insegurança humana.

Segundo consta do Relatório Bachetet, o conceito de Piso de Proteção Social foi desenvolvido como parte da Campanha Mundial sobre Seguridade Social e Cobertura para todos da OIT, que buscou desenvolver uma estratégia bidimensional voltada para extensão da proteção social, articulando “objetivos de universalização de níveis básicos de proteção social para toda a população (dimensão horizontal), com objetivos de aumento progressivo e gradual dos sistemas de proteção a patamares mais elevados, conforme os padrões estabelecidos nas normas da OIT (dimensão vertical).” (OIT, 2011. p. xi/ xii)

O Piso de Proteção Social representa um “conjunto integrado de políticas sociais concebidas para garantir maior segurança de renda e acesso universal a serviços sociais, com atenção particular aos grupos vulneráveis, além da proteção e empoderamento de indivíduos ao longo do ciclo de vida” (OIT, p. 2011, p. 9), por meio da promoção da inclusão produtiva e socioeconômica e do fomento ao crescimento econômico equitativo e sustentável, com vistas a redução da pobreza e da desigualdade social.

O reconhecimento da necessidade da garantia de um patamar mínimo de proteção social não é uma ideia recente. Alguns apontam a Lei dos Pobres (poor reliefact) de 1601, na Inglaterra como o berço do sistema protetivo em favor dos pobres (OLIVEIRA, 2012. p. 11).

Desde então tem-se buscado formas de proporcionar uma maior segurança social aos indivíduos como forma de proteger sua dignidade. Com o advento do Estado do Bem-Estar Social, a ideia de conferir uma maior proteção social aos indivíduos se consolidou. O princípio da dignidade da pessoa humana tornou-se o preceito ético e moral orientador da conduta do Estado, que transformou-se no principal responsável pela proteção e a efetivação dos direitos dele decorrentes.

A satisfação das necessidades básicas dos indivíduos tem como premissa viabilizar o exercício da sua liberdade. Como é cediço, a falta de acesso a um conjunto mínimo de bens e utilidades constitui uma das formas de privação da liberdade, pois reduz as possibilidades das

peças levarem o tipo de vida que almejam, além de reduzir o potencial dos indivíduos de exercerem sua condição de agente<sup>13</sup>.

Segundo apontado no Relatório de Desenvolvimento Humano PNUD 2014<sup>14</sup>, “alas personas com capacidades básicas limitadas, en esferas como la educación y la salud, les resulta más difícil llevar las vidas que desean. Las barreras sociales, así como otras formas de exclusión, pueden restringir sus opciones.” (p. 2)

Ocorre, no entanto, que a privação de recursos materiais e a falta de acesso a bens e serviços básicos não são os únicos fatores que restringem a capacidade e a liberdade dos indivíduos. Atualmente, em face dos novos riscos sociais decorrentes da sociedade de risco (BECK, 2012. p. 23), a destruição do meio ambiente tem despontado como um novo fator limitador da liberdade individual.

A conexão existente entre a pobreza e destruição dos recursos ambientais, bem como o ciclo vicioso de degradação humana e ambiental dela decorrente tem sido uma preocupação global. Reduzir as vulnerabilidades, erradicar a pobreza e desenvolver uma certa resiliência em face dos riscos sociais e ambientais é essencial para o progresso do desenvolvimento.

Nesse contexto, o estabelecimento de um sistema de proteção socioambiental representa uma importante ferramenta para se alcançar o pleno desenvolvimento.

### **3.2. Conceito e objetivos**

O Piso de Proteção Socioambiental consiste em um conjunto integrado de políticas sociais e ambientais que buscam assegurar o justo equilíbrio entre as necessidades econômicas, ambientais e sociais das gerações presentes e futuras, visando à promoção do desenvolvimento humano e do desenvolvimento sustentável.

Tem por objetivo associar a proteção das pessoas (vulneráveis) com a salvaguarda do meio ambiente. Para tanto, busca associar o combate à pobreza com o fomento da promoção e conservação dos recursos naturais, com a adoção de instrumentos que viabilizem a obtenção de uma renda mínima básica, a exemplo dos programas sociais de transferência de renda, a oferta de serviços básicos como saúde, educação, e a garantia de padrões de qualidade ambiental, com

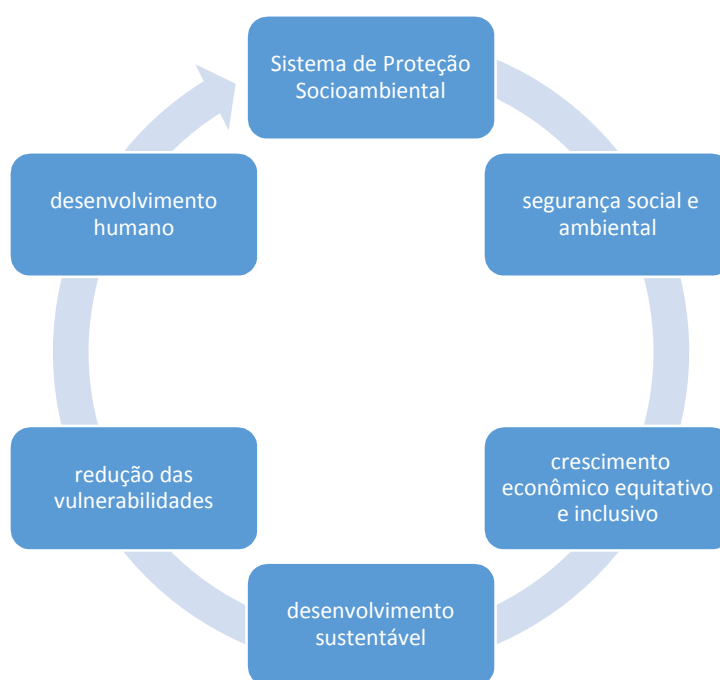
---

<sup>13</sup> A concepção de agente aqui utilizada é a mesma empregada por Amartya Sen quando da análise do processo de desenvolvimento como propulsor da liberdade exposto na obra *Desenvolvimento como Liberdade*, para o qual agente é aquele que, como membro da sociedade e participante de ações econômicas, sociais e políticas, age e promove mudanças (2010, p. 34)

<sup>14</sup><http://www.pnud.org.br>. Acesso em 10 de outubro de 2014.

a utilização de mecanismos variados de incentivo ao uso racional e sustentável dos recursos naturais.

Tais ações podem contribuir para o surgimento de um ciclo virtuoso<sup>15</sup>de desenvolvimento, em contraposição ao ciclo vicioso causado pelos efeitos da pobreza, degradação ambiental e do crescimento econômico insustentável.



**Fig. 3. Ciclo virtuoso do desenvolvimento humano**

O objetivo do estabelecimento de um Piso de Proteção Socioambiental é assegurar aos indivíduos um sistema de proteção capaz de garantir a concretização do desenvolvimento em todos os níveis.

Essa proposta se coaduna com o sistema de proteção dos direitos humanos, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem e no reconhecimento da dignidade da pessoa humana, estabelecido na Declaração Universal de Direitos Humanos.

A atual concepção de desenvolvimento ressalta a necessidade do empoderamento daqueles que sempre se situaram à margem do processo de desenvolvimento como forma de garantir o livre exercício da sua liberdade e o desenvolvimento pleno da sua personalidade e

<sup>15</sup> Expressão utilizada no Relatório Bechelet

dignidade. Por isso reconhece-se que somente como a criação de condições que permitam o gozo efetivo dos seus direitos fundamentais será possível o alcance do desenvolvimento.

O Piso de Proteção Socioambiental se presta a essa tarefa porque além de fornecer os instrumentos para o exercício dos direitos fundamentais, contribui para a promoção da condição de agente das pessoas, expandindo sua capacidade de participar ativamente do processo de transformação de sua vida e da sociedade.

Contudo, não há que confundir Piso de Proteção Socioambiental com a garantia de um mínimo existencial, apesar que ambos visam a salvaguarda da dignidade humana.

O Piso de Proteção Socioambiental, conforme exposto, é um conjunto de políticas públicas ambientais e sociais, planejadas e executadas de forma coordenada, no intuito de diminuir as desigualdades, as vulnerabilidades ambientais e sociais, proporcionar o crescimento econômico inclusivo e equitativo, bem como a preservação do meio ambiente, contribuindo, assim, para a realização do desenvolvimento humano e sustentável. Baseia-se em direitos universais e princípios de justiça social e ambiental.

A garantia de um mínimo existencial, também é um sistema de proteção destinado aos indivíduos, contudo constitui um conjunto mínimo de direitos fundamentais que garantem à sobrevivência humana com um grau aceitável de dignidade. São direitos públicos subjetivos oponíveis em face do Estado e fundamentam-se nos direitos naturais.

A diferença entre um e outro é bastante sutil e se torna ainda menos aparente considerando que os direitos sociais são concretizados por meio de políticas públicas. No entanto, dos direitos fundamentais decorrem direitos subjetivos que conferem aos seus titulares a prerrogativa de poderem recorrer às vias judiciais para o reconhecimento de seus direitos. Já em relação às políticas públicas, não se pode falar que delas decorrem direitos subjetivos, pois situam-se na esfera política do Estado. São instrumentos de concretização de direitos e não o direito em si. Apesar disso, são passíveis de judicialização em razão do dever objetivo do Estado de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, de forma a torná-los efetivos.

### **3.3. Instrumentos de Efetivação**

Considerando que os problemas sociais associados à privação de necessidades materiais são fatores que ameaçam a preservação do meio ambiente (LAVRATTI, 2014. p. 86),

assim como um meio ambiente sem um nível de qualidade mínimo agrava as vulnerabilidades dos mais necessitados, é preciso que se sejam desenvolvidos instrumentos que possam ofertar os incentivos necessários à promoção de uma vida digna que inclua a conservação do meio ambiente.

O Piso de Proteção Socioambiental é constituído por um conjunto de ações voltadas para promoção do desenvolvimento humano e do desenvolvimento sustentável. Assim, a sua concretização requer a implementação de políticas públicas ambientais e sociais, a serem executadas de forma coordenada, investimentos públicos, utilização de instrumentos econômicos, subsídios fiscais, isenções tributárias e outros inúmeros instrumentos.

Algumas experiências no sentido da implementação de um Piso de Proteção Socioambiental já estão sendo desenvolvidas em vários países, a exemplo do “Bolsa Verde” no Brasil, Trabalhando por Água, na África do Sul, o Sistema Nacional de Garantia de Emprego Rural Mahatma Gandhi, na Índia, entre outras.

No Brasil, a Lei nº 12.512/2011 instituiu os programas federais de Apoio à Conservação Ambiental e de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, denominado de “Bolsa Verde”, que tem como objetivos o incentivo à conservação dos ecossistemas, seja por meio da sua manutenção ou pelo seu uso sustentável; a promoção da cidadania, a melhoria das condições de vida e a elevação da renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural nas áreas definidas como prioritárias; o incentivo à participação de seus beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, educacional, técnica e profissional, a fim de que efetivamente possam desenvolver práticas sustentáveis de produção (art. 1º), além do estímulo à geração de trabalho e renda com sustentabilidade; a promoção da segurança alimentar e nutricional dos seus beneficiários; o incentivo à participação de seus beneficiários em ações de capacitação social, educacional, técnica e profissional; e o incentivo a organização associativa e cooperativa de seus beneficiários (art. 9º).

O referido programa contempla pessoas pertencentes a comunidades tradicionais e agricultores em situação de extrema pobreza que vivem em locais considerados prioritários ou estratégicos para conservação ambiental com um benefício monetário trimestral, como retribuição pelas atividades de conservação ambiental por eles desenvolvidas.

Apesar de ainda não terem sido realizados estudos empíricos específicos que possam comprovar os reais ganhos ambientais e sociais desta política pública (trata-se de um programa muito recente, com pouco mais de dois anos de execução), é possível enxergar o intuito do poder público de induzir mudanças de comportamento em prol da conservação ambiental, com o estímulo à práticas de produção e consumo sustentáveis, ainda que por meio da concessão de incentivos monetários. Muitas vezes essa espécie de incentivo é necessária para o sucesso da política pública que se pretende implementar, como será analisado mais detidamente no Capítulo IV do presente trabalho, especialmente quando são direcionadas a um grupo em extrema situação de vulnerabilidade.



## **PARTE IV-POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL**

### **1. As Políticas Públicas no contexto do desenvolvimento humano**

O direito ao desenvolvimento é um direito humano fundamental indispensável à plena realização dos demais direitos humanos e liberdades fundamentais.

Apesar de ser considerado um direito no qual o próprio titular atua ativamente na sua promoção, tanto na esfera individual como coletiva, o Estado detém a responsabilidade primária pela criação das condições favoráveis à realização deste direito (art. 2º n. 2 e 3º, n.1, da DSD).

Tendo em vista que a promoção desenvolvimento depende do exercício da condição de agente das pessoas, ou seja, da sua capacidade de promover seu próprio desenvolvimento e da sociedade, possibilitar o acesso a serviços públicos básicos, educação, saúde, alimentação, habitação, emprego, e a um meio ambiente sadio é uma forma de garantir que o desenvolvimento seja alcançado.

Isso se dá porque, na medida em que se promove as diversas “liberdades substantivas” (liberdade política, facilidades econômicas, oportunidades sociais, proteção social, entre outras), amplia-se as capacidades individuais, viabilizando o exercício da sua condição de agente, tornando possível, assim, seu desenvolvimento.

Nesse contexto, o Estado deve dar o suporte necessário ao alcance do desenvolvimento através da promoção das liberdades substantivas (que constituem um instrumento para o alcance do desenvolvimento) e o meio apropriado para tanto é através das políticas públicas.

Consoante disposto no art. 2º, n. 3 da DSD,

Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem o constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

As políticas públicas constituem o instrumento de que se vale o Estado para o cumprimento de seus deveres e consecução dos seus objetivos. Trata-se de um conjunto de programas, ações e atividades destinadas a efetivar alguns direitos fundamentais, especialmente os de caráter prestacional, a cidadania, promover a justiça e a equidade.

Conforme os objetivos a serem alcançados, as políticas públicas podem apresentar diversas classificações (TEIXEIRA, 2002. p. 3):

Quanto à natureza ou grau da intervenção, a política pública pode ser:

a) estrutural – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc.

b) conjuntural ou emergencial – objetivam amainar uma situação temporária, imediata

Quanto à abrangência dos possíveis benefícios:

a) universais – para todos os cidadãos;

b) segmentais – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.)

c) fragmentadas – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento;

Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais:

a) Distributivas – visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo;

b) Redistributivas – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos;

c) Regulatórias – visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo (op. cit.)

Apesar da diversidade de classificações atribuídas às políticas públicas, muitas vezes o termo política pública é utilizado equivocadamente em razão da tradução dos termos “politics” e “policy”. Bucci (2006, p. 11) esclarece que o termo “politics” refere-se à “atividade política em sentido amplo”, enquanto “policy” representa os programas de governo.

Confunde-se também política pública com política governamental. Para caracterizar-se como política pública uma determinada ação não precisa ser, necessariamente, executada pelo Estado. “Para serem ‘públicas’, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público” (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Em que pese as políticas públicas no Brasil serem consideradas como uma atividade estatal, fato este decorrente do processo de consolidação da democracia que ainda nos encontramos, tem se tornado cada vez mais comuns políticas públicas não governamentais, que, mesmo voltadas ao interesse público e ao atendimento de necessidades sociais, são formuladas e executadas por Organismos não Governamentais (ONG) ou outros entes não estatais. Dentre estas políticas podem ser citadas as políticas ambientais promovidas pelo Banco Mundial, pela Organização das Nações Unidas no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUD), entre outras.

Tendo em vista os objetivos apontados, pode-se constatar que as políticas públicas possuem uma função estratégica no processo de desenvolvimento, pois têm o condão de nortear

a ação do poder público, já que são um conjunto de atividades voltadas à elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consecução de algum objetivo de interesse público; representam uma forma de exercício do poder político, uma vez que constituem um “processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses” (TEIXEIRA, 2002, p. 5), que torna viável a participação mais ativa da sociedade nas decisões acerca de questões de relevância geral e regulam relações que envolvem interesses comuns da sociedade.

Considerando que o desenvolvimento deve buscar a melhoria do bem-estar, o alcance da justiça e equidade e o empoderamento de indivíduos e Estados, observa-se que as políticas públicas são aliadas do desenvolvimento porque criam as oportunidades sociais necessárias à expansão das capacidades humanas e da melhoria da qualidade de vida, viabilizando, assim, o desenvolvimento e a prosperidade.

## **2. Políticas Públicas Sociais**

Os direitos sociais, de uma maneira geral, são concebidos como garantias voltadas à melhoria da qualidade de vida dos indivíduos e redução das desigualdades sociais.

Trata-se de prestações positivas a cargo do Estado que viabilizam o desenvolvimento das capacidades humanas e da sua dignidade, além de favorecer o pleno exercício da liberdade.

Segundo aponta ZANETTI (2011), “A ausência ou a insuficiência dos direitos sociais, como trabalho (renda), educação, saúde, moradia, alimentação, bem como a existência de circunstâncias e arranjos sociais que dificultam o ingresso a esses direitos e à vida digna, criam sérios impedimentos ao exercício de todos os outros direitos humanos e fundamentais”.

Dessa forma, promover a efetivação destes direitos é imprescindível ao fomento do desenvolvimento humano e indispensável para que este desenvolvimento seja sustentável e duradouro.

### **2.1. O papel do Estado na efetivação dos direitos sociais**

O Estado, ao longo do tempo, tem atuado de diferentes formas na efetivação dos direitos fundamentais sociais.

Antes do Estado Liberal a proteção jurídica dos direitos sociais era praticamente inexistente. Os poderes de governar, legislar e julgar concentrava-se nas mãos de uma única pessoa e isso impedia que as aspirações populares fossem materializadas no ordenamento jurídico.

Com o advento do Estado Liberal, inspirados nos ideais da revolução Gloriosa de 1689 da Inglaterra e na Revolução Francesa de 1789, procurou-se limitar o poder estatal por meio da materialização em um instrumento formal de direitos garantidores da liberdade individuais. Surgem assim o constitucionalismo clássico e a proteção conferida os direitos civis e políticos – direitos classificados doutrinariamente como de primeira geração, cuja característica principal era a não intervenção do Estado no patrimônio jurídico dos membros da sociedade.

As consequências negativas do não intervencionismo estatal foram sentidas por toda a sociedade fazendo com que se aflorasse a necessidade de uma maior atuação do Estado, objetivando a busca pela justiça social e a proteção a direitos até então negligenciados. Essa nova fase do Estado, conhecida como Estado do Bem-estar Social, foi marcada pelo reconhecimento dos direitos sociais, destinados a assegurar aos indivíduos as prestações necessárias ao seu desenvolvimento digno.

Nesse contexto, “os direitos sociais representam uma mudança de paradigma no fenômeno do direito, a modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional, característico das obrigações de fazer que surgem com os direitos sociais” (BUCCI. 2006, p. 2).

Apesar da concepção do Estado do Bem-estar Social ser a mesma em todas as partes do mundo, constata-se a existência de diversos modelos de Estado do Bem-estar. Essa constatação repercute significativamente na forma como são conduzidas as políticas públicas destinadas à efetivação dos direitos sociais.

PINO (2013, pg. 27), tomando por base as classificações propostas por Esping-Andersen e Titmus, aponta três regimes de Estado do Bem-estar, baseados em três fontes de provisão do bem-estar: o mercado, a família e o Estado.

En el régimen liberal, el Estado tiene un papel residual en la provisión del bienestar y predominan las prestaciones sociales modestas en su cuantía, que se obtiene si se es elegible por cumplir estrictos criterios que reflejan el grado de penuria o necesidad. Esta situación obliga a los ciudadanos a ser más dependientes del mercado (existe un bajo nivel de desmercantilización) que en los otros regímenes y explícitamente se les anima por medio de incentivos a acudir a él para solucionar sus problemas relacionados con la cobertura de los riesgos.

En el modelo conservador (también llamado en la literatura científica corporativista, continental o bismarkiano), el principio básico es el de asegurar los riesgos. La posibilidad de hacerlo del estatus laboral, en concreto de si participa en el mercado laboral, por lo que el propio sistema tiende a perpetuar las diferencias de estatus. La

familia y, en especial, el varón, como sustentador principal, y la mujer, como ama de casa, son los principales encargados del bienestar. El nivel de desmercantilización es moderado.

Finalmente, el régimen socialdemócrata se caracteriza por que la desmercantilización y la universalización de los derechos sociales se extienden a todos los ciudadanos. Se trata de un régimen generoso, con buenos resultados en cuanto a la redistribución de la riqueza y la reducción de la pobreza (...)

Seguem o modelo conservador a França, Itália, Espanha, Portugal, entre outros. O modelo liberal é encontrado nos Estados Unidos, Irlanda, Canadá, Reino Unido. Já o socialdemocrata nos países nórdicos.

Aparentemente o Brasil adotou o modelo socialdemocrata de Estado do Bem-estar Social uma vez que assumiu uma postura intervencionista em relação à promoção de prestações sociais.

ao contrário do comunitarismo americano, ligado às noções cooperativas entre as esferas múltiplas da sociedade, de modo a fazê-la compartilhar com o Estado a tarefa de proteger não apenas o bem-estar social, mas essencialmente, o modo de vida de uma coletividade, como se exemplifica pelo american way of life, o comunitarismo brasileiro coaduna-se melhor com a concepção estatizante e intervencionista, “jogando exclusivamente nas costas” do Estado tarefas positivas de promoção de prestações sociais por meio de serviços públicos e de fomento à atividade econômica dos menos favorecidos, com a finalidade de redução das desigualdades econômicas e regionais. A inclusão social e regional seria, pois, a função essencial do Estado brasileiro”. (SOUZA CRUZ, 2006. pg.9)

No Brasil, a preocupação com o bem-estar remonta à época do Império. O Projeto de Constituição elaborado por Antônio Carlos de Andrada e Silva previa, no seu Título III, a instrução pública a ser promovida pelo Estado através de escolas primária, ginásio e universidades, a instituição de estabelecimentos de caridade e de casas de correção e trabalho para os desempregados. A Constituição outorgada de 1824 tinha o “*germe das regrassociais*” (BONAVIDES, 2012. pg. 132), na medida em que instituiu os socorros públicos e a instrução primária gratuita.

Entre 1930 e 1970 a proteção social enfatizava as relações entre o capital e o trabalho. Neste período, as políticas sociais não eram universais e inclusivas e o Estado ainda não tinha uma participação totalmente ativa na efetivação dos direitos sociais. Já entre 1964 e 1985, apesar do regime político autoritário vigente à época, as políticas sociais tornaram-se mais universais. No entanto, havia uma grande centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional e uso clientelístico das políticas sociais, o que reduzia a capacidade do funcionamento dessas políticas como mecanismo redistributivo (DRAIBE, 1993).

Segundo aponta FONTE (2012, p. 47), “no Brasil a era dos direitos sociais se iniciou na Constituição Federal de 1934, mas somente foi consolidada com a Constituição Federal de 1988”. Foi nesta Constituição que os direitos sociais alcançaram o status de norma jurídica. Em consequência, passaram a se caracterizar como verdadeiros direitos subjetivos exigíveis em face do Estado.

Os direitos sociais são direitos fundamentais de segunda geração, que têm por objetivo a promoção da justiça social e a proteção da dignidade humana. São direitos positivos, ou seja, que exigem prestações do Estado, para sua efetividade. O dever do Estado de efetivar os referidos direitos decorre tanto da sua dimensão objetiva quanto da dimensão subjetiva.

Conforme ressalta CANOTILHO (2003, p. 476), “os direitos sociais são compreendidos como autênticos direitos subjetivos inerentes ao espaço existencial do cidadão, independentemente da sua justicialidade e exequibilidade imediata”. Assim, do ponto de vista subjetivo, o Estado não pode ir de encontro ao sistema protetivo destinado à salvaguarda da dignidade humana, devendo, portanto, reconhecer e efetivar pelo menos minimamente um conjunto de direitos capazes de assegurar uma existência digna aos indivíduos.

O fundamento de ordem objetiva utilizado para justificar o dever estatal de proteção e promoção dos direitos sociais decorre da vinculação do Estado aos valores e objetivos eleitos como orientadores das suas ações no plano interno e internacional que resulta na obrigação de criar condições formais e materiais ao exercício destes direitos.

Ainda no que diz respeito aos fundamentos jurídicos da obrigatoriedade da implementação dos direitos sociais, é preciso que se distinga a natureza das normas que garantem a sua concretização.

De acordo com ALEXY (2012, p. 500/501), do ponto de vista teórico- estrutural, as normas que atribuem direitos sociais podem ser diferenciadas com base em três critérios:

Em primeiro lugar, pode-se tratar de normas que garantem direitos subjetivos ou normas que apenas obrigam o Estado de forma objetiva. Em segundo lugar, elas podem ser normas vinculantes ou não vinculantes- neste último sentido seriam elas enunciados programáticos (...) as normas podem, por fim, fundamentar direitos e deveres definitivos ou *prima facie*, isto é, regras ou princípios.

Tal diferenciação se faz importante no âmbito de proteção e efetivação dos direitos sociais, pois possibilita que sejam melhor compreendidas as obrigações do Estado em relação à realização de prestações necessárias a sua concretização.

Acrescente-se aos argumentos apontados que os direitos sociais são indispensáveis ao pleno exercício da liberdade. Isso ocorre porque o efetivo exercício da liberdade encontra-se condicionado à existência de um lastro jurídico mínimo de direitos e garantias, consubstanciado num sistema protetivo da dignidade humana, inaugurado pelo Estado de Direito, sem os quais o indivíduo carece de autonomia e poder de autodeterminação.

Sem esse poder de autodeterminação as liberdades jurídicas asseguradas se tornam inócuas e sem sentido. Conforme aponta ALEXY (2012, p. 503), “a liberdade jurídica, isto é, a permissão jurídica para se fazer ou deixar de fazer algo, não tem valor sem uma liberdade fática (real), isto é, a possibilidade fática de escolher entre as alternativas permitidas.”

No âmbito do Estado de Bem-Estar Social reconhece-se que, sem um mínimo de garantias materiais, não há como os grupos menos favorecidos da população desfrutar, em pé de igualdade com os demais, dos direitos e liberdades formalmente estabelecidos por lei.

Nesse contexto, os direitos sociais possuem um valor instrumental no exercício da liberdade. Enquanto direitos *prima facie*, os direitos sociais ensejam deveres estatais *prima facie*, ou seja, deveres de “zelar para que as liberdades jurídicas dos titulares de direitos fundamentais correspondam a liberdades fáticas” (ALEXY, 2012, p. 518).

Assim, cabe ao Estado assegurar que os cidadãos possam usufruir de suas liberdades, por meio da promoção dos direitos sociais que, neste caso, possuem um papel instrumental.

## **2.2. Efetivação dos direitos sociais e a reserva do possível**

Os direitos fundamentais de conteúdo prestacional, a exemplo dos direitos sociais, demanda uma ação positiva por parte do Estado conforme já exposto. Ocorre que os referidos direitos possuem, em sua maioria, conteúdo amplo e, algumas vezes, indeterminado. Isso traz uma implicação bastante significativa no que diz respeito a sua efetivação, pois em razão dos custos financeiros necessários a sua concretização, torna-se inviável a concretização de todos os direitos sociais assegurados, de forma universal e igualitária.

É indiscutível que a concretização dos direitos fundamentais sociais acarreta custos financeiros para o Estado. Mas em que medida condicionar a efetivação destes direitos à existência de disponibilidade de dotações orçamentárias não esvaziaria seu conteúdo, levando a uma inefetividade?

Essa questão tem sido debatida desde o reconhecimento dos direitos sociais como direitos fundamentais e até hoje constitui um dos principais dilemas quando se trata da

efetivação de direitos prestacionais. Se por um lado a exigibilidade dos direitos sociais encontra guarita em argumentos de ordem jurídica, moral e política, por outro as limitações financeiras do Estado podem ser um empecilho a sua efetivação.

O Estado tem constantemente invocado a Teoria da Reserva do Possível para desincumbir-se de alguns dos deveres de prestação relacionados aos direitos sociais. A referida Teoria tem sua origem na Alemanha e foi desenvolvida no âmbito do julgamento de uma ação judicial (Decisão Numerus Clausus- BverfGE n.º 33, S. 333), ajuizada por estudantes que não tiveram êxito de ingressar em algumas universidades de medicina em razão da limitação de vagas em universidades públicas em vigor a época.

O argumento utilizado pelos estudantes foi o de que todos os cidadãos alemães tinham direito a escolher livremente sua profissão, local de trabalho e seu centro de formação, conforme art. 12 da Constituição Alemã e, por conta disso, negar-lhes acesso ao ensino superior implicaria na ofensa à Constituição. A pretensão destes estudantes foi negada pelo Tribunal Constitucional da Alemanha, em razão da inexistência de razoabilidade desta pretensão.

Segundo aponta SARLET (2003, p. 265), a Corte Constitucional alemã entendeu que a prestação pleiteada deveria ser condizente com o “que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade”, independentemente da existência de recursos ou meios disponíveis para seu atendimento.

Essa decisão teve uma grande importância para a desmistificação da tese de que o Estado estaria obrigado, em qualquer circunstância, a concretizar prestações materiais relacionadas a direitos fundamentais. Isso, não significa, contudo, que a efetivação dos direitos fundamentais sociais está sujeita a mera discricionariedade administrativa.

No Brasil o sentido original da Teoria da Reserva do Possível tem sido desvirtuado. Em muitas situações a alegação de falta de recursos financeiros é utilizada para justificar a impossibilidade de prestações sociais.

Trata-se de uma questão complexa, pois, se por um lado os direitos sociais precisam ser concretizados sob pena de sua inefetividade, por outro o administrador público está sujeito ao princípio da legalidade da despesa pública, que o obriga a observar as autorizações e limites constantes nas leis orçamentárias quando da efetuação de despesas públicas, sob pena de crime de responsabilidade, consoante previsto nos art. 85, VI e 167, II da Constituição Federal. Inexistindo previsão orçamentária específica, em tese não seria cabível a exigibilidade da respectiva prestação social.



O orçamento público é um instrumento de planejamento público e também de controle das ações públicas, pois nele são fixadas as metas e prioridades da administração a médio prazo (fixadas no Plano Plurianual), programação da arrecadação e alocação dos recursos para efetivação das políticas públicas previstas, a fixação das prioridades para o gasto público, entre outras.

Segundo aponta SACHS (2006, p. 193/194), o exercício de planejamento dos gastos públicos envolve:

o diagnóstico da realidade presente, o delineamento de cenário de futuro desejado, a articulação de estratégias para sua realização e das respectivas políticas de apoio, a definição de prioridades e a formulação de programas de intervenção sobre a realidade – com vistas a atingir os objetivos estabelecidos segundo a ordem de prioridade fixada e dentro dos recursos disponíveis – e o acompanhamento da execução e avaliação dos resultados.

Isso tudo ocorre em um cenário ideal. O que se verifica na prática é uma grande discricionariedade da execução orçamentária, faltando controle, transparência e eficiência.

A execução orçamentária ainda é um processo antidemocrático, pois o poder decisório ainda é muito concentrado no Poder Executivo e nos órgãos da administração. A imposição de superávits primários cada vez maiores e o comprometimento da receita corrente líquida com o pagamento da dívida pública tem acarretado inúmeras restrições orçamentárias, que acabam por comprometer a materialização das políticas governamentais (CHRISTOPOULOS, 2010).

Os Tribunais pátrios estão atentos a exacerbada discricionariedade da gestão dos recursos públicos, especialmente quando se trata da efetivação dos direitos sociais.

A tese da “reserva do financeiramente possível” reiteradamente invocada pelos gestores públicos tem sido analisada com cautela, à luz dos princípios informadores do Estado de direito e do princípio da dignidade da pessoa humana. Tem-se entendido que pelo menos em relação a alguns direitos fundamentais que constituem o denominado “mínimo existencial” não é justificável a arguição da reserva do possível, pois sem a garantia de um núcleo mínimo de direitos fundamentais sociais torna-se impossível o desenvolvimento da vida humana em patamares dignos.

Nesse sentido, pode-se citar o voto proferido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45

Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à “reserva do possível” (STEPHEN HOLMES/CASS R. SUNSTEIN, “The Cost of Rights”, 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e

exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

Como ressalta ALEXY (2012, p. 515), apesar da “reserva do possível” ser uma cláusula restritiva dos direitos fundamentais sociais, ela “não pode levar a um esvaziamento do direito”.

Sendo assim, em que pese a importância da existência de disponibilidade orçamentária para a implementação de certas políticas públicas destinadas à efetivação de direitos fundamentais, a alegação da falta de recursos financeiros não pode servir, por si só, como empecilho para a implementação destes direitos.

### **2.3. Políticas públicas sociais e sua inefetividade**

O art. 3º da Constituição Federal elenca como objetivos a serem perseguidos pela República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos. Para conseguir tais objetivos, previu uma série de direitos fundamentais e sociais, além de definir os mecanismos para a efetivação destes direitos.

Conforme pode ser observado no Capítulo VIII da Constituição Federal brasileira, destinado à Ordem Social, o Constituinte preocupou-se em estabelecer as diretrizes e instrumentos para a efetivação dos direitos sociais previstos no art. 6º, fazendo com que as disposições referentes aos direitos sociais não se tornassem meras normas de caráter

programático. Assim, o Constituinte estabeleceu uma série de instrumentos jurídicos e políticos destinados à efetivação dos direitos sociais.

Um dos instrumentos políticos que o Estado possui para concretizar direitos sociais são as políticas públicas. É por meio delas que se torna possível imprimir efetividade e eficácia aos direitos sociais.

Fernando Aith define política pública como “atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos” (2006. p. 232).

Apesar do Poder Público dispor dos meios para a concretização dos direitos sociais, vivencia-se atualmente uma crise de efetividade destes direitos. Mesmo com a previsão constitucional dos direitos sociais e dos instrumentos para sua efetivação, percebe-se que passados quase 25 anos da promulgação da Constituição Federal a efetividade de muitos dos direitos constitucionalmente previstos ainda encontra-se comprometida, seja por questões econômicas ou políticas.

ARRETCHE (2007) aponta como possíveis problemas relacionados à baixa efetividade das políticas públicas brasileiras a superposição de competências e concorrência entre os níveis de governo, dispersão política, concentração da arrecadação tributária na União e as disparidades na distribuição de receitas tributárias entre os entes federados. A falta de participação popular no processo de planejamento, implementação e fiscalização das políticas públicas também contribui para essa inefetividade.

Considerando que os direitos sociais são direitos que exigem prestações positivas do Estado, seu “custo” assume especial relevância no âmbito de sua eficácia e efetivação.

HOLMES E SUNSTEIN (1999) alertam que “direitos custam dinheiro”. Por conta dos custos orçamentários necessários a sua efetivação, estes autores afirmam que os direitos “têm dentes”. Abordando a efetividade dos direitos sob um ponto de vista estritamente financeiro, afirmam ainda que um “direito existe, tão somente, quando pode se revelar seus custos orçamentários”. Dessa forma, a prestação de direitos sociais não é possível sem que se aloque algum recurso.

Em razão da escassez de recursos para atender a todas as demandas sociais, o Gestor Público muitas vezes se vê obrigado a fazer escolhas trágicas. Contudo, estas escolhas não

podem ser aleatórias ou pautadas exclusivamente no seu poder discricionário. O processo de tomada de decisão deve estar respaldado na lei e em critérios objetivos de avaliação da política a ser implementada, tendo em vista o interesse social envolvido.

Ressalte-se que a avaliação das políticas públicas é uma ferramenta indispensável ao planejamento das políticas, tanto que o Plano Plurianual (PPA) prevê a elaboração de um relatório anual de avaliação obrigatório dos programas implementados pelo Governo Federal.

DRAIBE (1993) alerta que “quanto mais diminuta a disponibilidade de recursos, mais se impõe uma deliberação responsável a respeito de sua destinação”, fazendo-se necessário o aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática do orçamento público”.

O orçamento público tem uma importância fundamental na efetivação dos direitos sociais por ser um instrumento de política fiscal e de planejamento estatal. No entanto, diversos problemas relacionados a sua execução têm impedido o fiel cumprimento de seus fins.

As constantes restrições orçamentárias decorrentes das exigências de *superávit* primários, pagamentos da dívida interna, gastos excessivos com a máquina pública e outros problemas impedem a materialização dos planos governamentais e acarretam a ineficiência da alocação dos recursos, comprometendo a concretização das políticas públicas planejadas.

Isso se dá em virtude da falta de critérios rígidos na execução orçamentária, ainda tida como discricionária, faz com que os gestores públicos rotineiramente desconsiderem os interesses públicos envolvidos na sua execução.

Para CRISTOPOULOS (CONPEDI 2010), a execução orçamentária “permanece um processo obscuro e antidemocrático, no qual faltam controles, transparência, eficiência e sobram instrumentos e disposições legais para conferir mais poder decisório ao Presidente da República e a órgãos administrativos”.

A gestão democrática dos recursos públicos por meio do orçamento participativo seria uma forma de amenizar o problema. Contudo, esse tipo de participação popular ainda encontra uma série de dificuldades, como a falta de vontade política para sua institucionalização, clientelismo político, desorganização da sociedade e falta de incentivo a uma maior participação democrática no processo de decisão política acerca da alocação dos recursos públicos.

DRIIBE (1993) relaciona outros problemas relacionados à inefetividade das políticas públicas brasileiras, que remontam desde a década de 70, mas que ainda hoje podem ser observados, tais como: extrema centralização política e financeira federal das ações sociais,

“usurpando os estados e municípios dos instrumentos de intervenção social”; fragmentação institucional que propicia uma burocratização excessiva, superposição de programas e entrave à formulação de políticas públicas nacionais; exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão; instituição do autofinanciamento do investimento social, “por meio de fundos financeiros específicos para cada setor, submetendo o gasto social a critérios econômicos e financeiros de rentabilidade privada para alocação de recursos”, privatizações dos serviços sócias; clientelismo da máquina do Estado.

Além dos problemas apontados, é preciso ainda que estejam presentes algumas condições para que a Política seja implementada e cumpra os objetivos a que se dispõe: ela deve ser viável, ter uma base legal sólida, as instituições públicas devem estar devidamente consolidadas para que haja suporte operacional necessário a sua execução, devem ser planejadas de forma coordenada e harmônica com as demais políticas públicas, devem ser flexíveis possibilitando constantes avaliações dos seus resultados a fim de possibilitar as adequações necessárias para o atingimento dos seus fins, constar da agenda política do Estado, entre outras.

### **3. Políticas Públicas e gestão ambiental**

A década de 70 foi marcada pelo agravamento dos problemas ambientais e também pelo aumento da conscientização acerca das questões relacionadas ao meio ambiente. Nesse período, os debates acadêmicos em diversas áreas se intensificaram, muito tendo se questionado acerca da capacidade de suporte e de resiliência do meio ambiente e quais as perspectivas da humanidade em face do cenário de degradação ambiental já instaurado.

Muitas visões pessimistas como a apresentada pelo Clube de Roma no estudo intitulado “Limites do Crescimento”, de 1974 pregavam uma visão alarmante do futuro da humanidade, apontando para uma premente escassez das fontes de matéria- prima e energia, decorrente do uso crescente dos recursos naturais para atender às necessidades humanas; outras, contudo, entendiam ser possível a superação da crise ambiental, empenhando-se em descobrir formas eficazes para tanto.

A mudança de paradigma do trato da questão ambiental fez surgir a necessidade de uma maior ação regulatória sobre o meio ambiente, que se refletiu na intensa produção normativa, a nível nacional e internacional, e no surgimento de diversas instâncias administrativas de controle e proteção ambiental.

No Brasil o marco institucionalização da função pública de gestão ambiental<sup>16</sup> se deu com a criação da Política Nacional do Meio Ambiente, pela Lei nº 6.938/81, por meio da qual atribuiu-se aos órgãos pertencentes ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (o órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público), a responsabilidade pela proteção do meio ambiente, a melhoria da qualidade ambiental e o cumprimento dos objetivos estabelecidos no âmbito da referida política.

Mas antes da citada lei, alguns órgãos ambientais já se incumbiam da gestão ambiental, a exemplo do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), autarquia federal vinculada ao Ministério da Agricultura com competência para gestão florestal, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, coma incumbência de auxiliar no processo de educação ambiental.

Para fins de gestão e controle, o meio ambiente é considerado patrimônio público e como tal deve ser gerido. A Constituição Federal Brasileira classifica o meio ambiente como bem de uso comum do povo, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defende-lo e preservá-lo (art. 225). Considerando que o Brasil é uma República Federativa e que aqui foi adotado um sistema de governo representativo, para o desempenho dessa tarefa estabeleceu-se um sistema de repartição de competências entre os entes federados, de forma a possibilitar a descentralização da gestão ambiental e, com isso, garantir uma ampla proteção do direito fundamental do meio ambiente.

Conforme disposto no art. 23, inciso VI da Constituição Federal,

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

A gestão pública do meio ambiente é realizada por meio de diversos instrumentos, dentre os quais destacam-se as políticas públicas.

As políticas públicas ambientais são instrumentos de gestão pública ambiental, destinadas a implementar ações governamentais de defesa do meio ambiente, da promoção do

---

<sup>16</sup>Gestão ambiental representa “um conjunto de ações envolvendo políticas públicas, setor produtivo e sociedade civil, para garantir a sustentabilidade dos recursos ambientais, da qualidade de vida e do próprio processo de desenvolvimento, dentro de um complexo sistema de interação da humanidade com os ecossistemas” (BURSZTYN, 2012, p. 200).

direito fundamental ao meio ambiente sadio, do desenvolvimento sustentável e da dignidade da pessoa humana. Esta última função em razão dos objetivos almejados do âmbito do Estado Socioambiental de Direito.

### **3.1. Problemas relacionados à gestão pública do meio ambiente**

As políticas públicas, sejam elas ambientais, sociais ou econômicas, necessitam de planejamento e de um arcabouço regulamentar e organizacional para que possam atingir seus objetivos.

A existência de uma base legal e um lastro financeiro sólidos contribuem para que a política seja eficaz, eficiente e efetiva. Evidentemente outros fatores auxiliam o atingimento dos fins pretendidos, tais como existência de instituições públicas consolidadas, recursos humanos disponíveis, integração com outras políticas públicas, participação democrática no se processo de planejamento, entre outros.

Ocorre, que no caso das políticas ambientais outras variáveis devem ser consideradas quando do seu planejamento e execução, em virtude da especificidade e características do bem ambiental e da sua importância tanto para o bem-estar coletivo quanto para a economia. Assim, como bem aponta MOTA, “a tomada de decisão na área ambiental envolve a preservação/conservação dos recursos naturais, as necessidades da sociedade e das atividades econômicas e a antecipação de eventos e elementos de irracionalidade” (2001, p. 68).

A preservação dos recursos naturais envolve questões políticas, econômicas, éticas, o que torna o processo de tomada de decisão ainda mais difícil. Isso porque o meio ambiente apresenta características de um sistema aberto que tem como subsistemas a economia, a ecologia, a política (MOTA, 2001, p. 13). Além disso, considerando que o desenvolvimento sustentável apresenta interfaces econômica, social e ecológica, é preciso que nenhuma delas seja desconsiderada quando da aferição dos custos de oportunidade da utilização ou preservação dos bens ambientais.

A gestão pública dos recursos ambientais é, dessa forma, uma atividade complexa, pois requer a conciliação de uma série de interesses econômicos, políticos, ecológicos, sociais e a consideração de muitas variáveis.

Especialmente para um país em desenvolvimento como o Brasil em que a variedade de recursos ambientais representa uma função estratégica para o crescimento econômico, a gestão eficiente e sustentável destes recursos assume uma importância ainda mais significativa.

Mas em face da complexidade que envolve a gestão dos recursos ambientais, o gestor público muitas vezes se depara com questões de difícil solução.

A primeira delas diz respeito à natureza pública dos bens e serviços ambientais. A Constituição Federal brasileira classifica o meio ambiente como um bem de uso comum do povo (art. 225). A natureza pública do meio ambiente traz duas consequências: uma é a possibilidade da sua utilização de forma não exclusiva, ou seja, qualquer pessoa tem livre acesso aos bens e serviços ambientais; outra é a não-rivalidade da sua utilização, isto é, existindo bens em quantidades suficientes, o consumo de um indivíduo não interfere no consumo dos demais. Tais características propiciam excessos na exploração dos recursos naturais, contribuindo para a diminuição da oferta destes bens. Cabe ao Poder Público intervir nesse processo de forma a assegurar que os recursos naturais sejam utilizados de forma racional e estratégica.

Ocorre, que a natureza pública dos recursos ambientais gera uma certa resistência contra as intervenções do Estado, fato este observado no recorrente descumprimento da legislação ambiental.

Outra questão importante a ser levada em consideração são os valores éticos relacionados à proteção e preservação do meio ambiente. A principal delas diz respeito à solidariedade das gerações presentes para com as futuras gerações.

O bem-estar auferido pelo desfrute de um meio ambiente sadio deve também ser proporcionado às gerações futuras e, por isso, as gerações presentes têm o compromisso ético e moral de garantir que as próximas gerações tenham acesso a um meio ambiente hígido.

Sem adentra-me nas discussões filosóficas que que gira em torno do bem-estar individual e coletivo, não resta dúvidas que o gestor público deve ser criterioso quando da sua tomada de decisão, uma vez que a decisão tomada por eles no presente tem o condão de atingir as gerações futuras.

Tendo em vista que os conhecimentos técnicos e científicos atuais ainda não são capazes de prever com precisão os impactos da determinada ação humana sobre o meio ambiente, é preciso que o gestor fique atento para não onerar demasiadamente as gerações presentes sob a alegação de proteção das gerações futuras. Também é necessário que se considere que o bem-estar da geração presente pode não ser o mesmo de uma geração futura. As necessidades, as preferências, as prioridades, os contextos econômicos e sócio-culturais variam constantemente.



Mais um problema que aflige o gestor público na condução das questões ambientais é ter que vislumbrar qual o custo de oportunidade da permissão ou proibição da exploração dos recursos ambientais e determinar um limite aceitável de externalidade negativa<sup>17</sup> decorrente da utilização destes recursos. Isso ocorre por conta da dificuldade de se mensurar os benefícios e os danos da utilização dos recursos ambientais e também pela aparente contradição existente entre as dinâmicas econômica e ecológicas, no que diz respeito ao uso racional dos recursos ambientais, pois uma visa a “otimalidade” a outra “sustentabilidade”. A incoerência se dá porque o uso ótimo dos recursos ambientais atende a critérios de eficiência e o uso sustentável destes recursos atende a critérios de equidade e nem sempre é possível compatibilizar as duas coisas em um mesmo contexto (VEIGA, 2008. p. 165).

Nas políticas ambientais a constatação dos ganhos a serem obtidos não são passíveis de imediata verificação, pois, assim como os efeitos da ação humana sobre o meio ambiente podem se manifestar décadas ou gerações depois, a recomposição de um ecossistema, por exemplo, também pode se dar muito tempo depois de serem adotadas medidas para sua reparação. A falta de conhecimentos técnicos ainda não nos permite avaliar de forma precisa os impactos positivos e negativos da ação humana sobre o meio ambiente.

Mais uma questão merece atenção é a necessidade da conciliação de conflitos de interesses quando da gestão pública do meio ambiente.

No intuito de dar concretude ao direito ao meio ambiente sadio, muitas vezes as políticas públicas ambientais podem desencadear conflito de interesses, especialmente quando resultam em uma intervenção na propriedade privada. Podemos citar como exemplo a instituição obrigatória de área, no interior de uma propriedade ou posse rural, destinadas a assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade (art. 3º, inciso III, do Código Florestal), denominada de Reserva Legal, nos percentuais fixados em lei, além de Áreas de Preservação Permanente – APP, nas quais o proprietário, possuidor ou ocupante da área deverá manter a vegetação intocada, sob pena das sanções legais e as áreas de uso restrito (art. 10 do Código Florestal).

---

<sup>17</sup>Externalidades “são os danos ou benefícios ecológicos resultantes da produção de consumo de bens e serviços, que são impostos a terceiros (indivíduo, empresa, coletividade) sem nenhuma compensação, e que não são considerados na formação dos preços desses bens e serviços para sua transação no mercado”. (FARIAS, 2005. p. 216)

Algumas dessas imposições legais ensejam grandes ônus para o proprietário. Observando as disposições constantes do art. 12 do Código Florestal, verifica-se que em determinados locais as áreas destinadas à proteção ambiental englobam quase que a totalidade das propriedades particulares:

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

Outro bom exemplo de conflitos de interesses observados no contexto da gestão ambiental é a situação das populações tradicionais que se encontram em Unidades de Conservação de Proteção Integral.

De acordo com a Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, somente é admitido o uso indireto dos seus recursos naturais nas referidas Unidades de Conservação. Além disso, “a posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato” (art. 23) e esse grupo social ainda obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação (art. 23, parágrafo primeiro).

Dos exemplos apresentados, pode-se perceber, portanto, que a gestão pública do meio ambiente é uma tarefa complexa que requer a superação de diversos problemas.

### **3.2. Políticas Públicas Ambientais**

As políticas públicas, de uma maneira geral, destinam-se à “realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinantes” (BUCCI, 2006, p. 39). Elas refletem o novo papel intervencionista assumido pelo Estado, fruto da superação do Estado Liberal.

A consagração crescente de novos direitos, a eleição de novos valores na ordem interna e internacional e as transformações ocorridas nas relações jurídicas verificadas entre Estado/Estado, Estado/cidadão e indivíduo/indivíduo, decorrentes do processo de globalização, acabaram por consolidar essa nova postura do Estado.

Na seara ambiental, o reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio como um direito fundamental impulsionou a atividade regulatória estatal, a fim de promover a mudança da visão utilitarista do meio ambiente, que por muito tempo foi considerado *res nullius* que poderia ser usufruída sem qualquer limite.

Nesse contexto, as políticas públicas ambientais aparecem, em um primeiro momento, como uma ferramenta de preservação e conservação ambiental, visando a promoção do direito ao meio ambiente sadio.

NUSDEO (2012, p. 93) aponta que as políticas ambientais no Brasil passaram por quatro fases: inicialmente tratou-se da administração dos recursos ambientais, depois procedeu-se ao controle da poluição, do planejamento territorial e da gestão integrada dos recursos naturais. Conforme ressalta a referida autora, estas fases não ocorreram de forma sucessiva e refletem os períodos históricos do desenvolvimento do Estado brasileiro.

Atualmente as políticas públicas ambientais vivenciam uma nova fase: a da proteção socioambiental, cujo principal objetivo é a eliminação das vulnerabilidades sociais e ambientais, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável.

Resta superado o entendimento de que ações voltadas à conservação dos recursos naturais bastaria para garantir uma sadia qualidade de vida. Conforme já demonstrado neste trabalho, existe uma relação de causa e efeito entre vulnerabilidades sociais e degradação do meio ambiente, que acaba por estabelecer um ciclo vicioso de degradação humana e ambiental.

Atualmente as políticas públicas ambientais destinam-se não apenas à preservação do meio ambiente, mas também à superação de alguns problemas como a fome, miséria, falta de acesso a bens e serviços públicos básicos, distribuição equitativa dos riscos ambientais.

### **3.2.1. Princípios informadores das políticas públicas ambientais**

Os princípios possuem diversas funções no ordenamento jurídico, tais como sistematizar, orientar, legitimar a ordem jurídica, suprir suas eventuais lacunas, estabelecer padrões e limites à atuação pública e privada, auxiliar na solução de “casos difíceis”, conforme defendido por Ronald Dworkin, entre outras. Pode ainda funcionar como instrumento de interpretação, de fundamentação e integração do ordenamento jurídico.

No Direito Ambiental, os princípios são frequentemente utilizados para orientar o planejamento, desenvolvimento e concretização das políticas públicas ambientais, dando conformidade a seus instrumentos.

Compulsando a doutrina especializada é possível perceber que existem inúmeros princípios no direito ambiental, havendo um tratamento bastante heterogêneo por parte da doutrina, no que diz respeito aos enfoques quantitativos, qualitativos e terminológicos. Tal fato se dá porque cada doutrinador tem sua interpretação do direito ao meio ambiente sadio.

Por opção metodológica, serão aqui tratados os princípios mais consagrados em termos legais, doutrinários e jurisprudenciais, utilizados nas políticas públicas ambientais.

### **Princípios da Precaução e Prevenção**

Os princípios da prevenção e da precaução referem-se à cautela que deve existir em face de possíveis situações causadoras de danos ao meio ambiente.

Segundo disposto no Princípio 15 da Declaração da Rio-92,

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Como é sabido, os danos provocados ao meio ambiente muitas vezes são permanentes. Uma vez ocorridos nem sempre é possível o retorno ao *status quo ante* e, quando é possível a reparação, ela normalmente é difícil e onerosa. Além disso, o dano ambiental também acarreta em um dano social, tendo em vista os prejuízos sofridos direta e indiretamente pelos indivíduos em seus bens, em sua saúde e em outros interesses de ordem privada. Isso torna sua reparação ainda mais difícil, pois além das perdas materiais, deve-se também considerar as perdas imateriais decorrentes.

Assim, evitar que o dano se concretize constitui uma das principais preocupações das políticas ambientais. Corroborando esse entendimento, os princípios da precaução e prevenção justificam a intervenção estatal no exercício das atividades privadas, em prol de um bem maior: a garantia da sadia qualidade de vida e bem-estar da coletividade.

No Brasil a intervenção estatal nas atividades humanas que possam gerar riscos para o meio ambiente e a saúde humana é um mandamento constitucional. Segundo disposto no art. 225, parágrafo primeiro, inciso V, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente sadio incumbe ao Poder Público: “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.”

Apesar dos princípios da prevenção e precaução refletirem o dever de cautela quando da prática de atividades potencialmente causadoras de danos ao meio ambiente, eles não se confundem.

Conforme ensina ANTUNES (2014, p. 48), “o princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para os impactos futuros mais prováveis”; já o princípio da precaução é utilizado quando o dano ainda é incerto; quando não há certeza científica de que o risco criado pela ação humana acarretará uma lesão efetiva ao meio ambiente. Ou seja, na dúvida acerca de qual *In dubio pro ambiente*, conforme tem entendido a doutrina e a jurisprudência.

MACHADO (2014, p. 96) ressalta que sua utilização destes princípios não visa impedir ou inviabilizar as atividades humanas, mas sim permitir a “durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e a continuidade da natureza existente no planeta”. Destinam-se, pois, a minimização dos riscos ambientais e não a sua completa erradicação.

Considerando que não é possível evitar por completo a ocorrência do dano ambiental, pois toda atividade antrópica produz algum prejuízo ao meio ambiente, prevenir o dano e precaver-se contra seus efeitos é uma forma de gestão dos riscos ambientais. Trata-se de uma maneira de selecionar quais os riscos e danos seriam admissíveis e quais os limites aceitáveis dos impactos ambientais decorrentes (ANTUNES, 2014, p. 48), através da avaliação preliminar das atividades potencialmente causadoras de dano ambiental, de modo a determinar o grau, a amplitude, as consequências dos impactos dessa atividade, assegurando que os riscos eventualmente causados possam ser suportados e compensados<sup>18</sup>.

Uma das formas de exercer o controle sobre os riscos ao meio ambiente é a utilização de alguns instrumentos de política ambiental como o licenciamento, zoneamento, tributação diferenciada sobre atividades potencialmente poluidoras, entre outros.

---

<sup>18</sup> Ver sobre a utilização do Princípio da Precaução em face dos riscos e incertezas causadas pela ação antrópica do homem sobre o meio ambiente Solange Teles da Silva. Princípio da Precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas (p. 75-92); e Marie- Angèle Hermitte. Avaliação dos Riscos e Princípio da Precaução (93-155).

## **Princípio do Poluidor- Pagador**

O princípio do Poluidor Pagador tem por finalidade internalizar na respectiva atividade econômica os custos sociais e ambientais da utilização dos recursos ambientais, evitando a socialização dos prejuízos causados ao meio ambiente.

O referido princípio consta da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) e de outros atos normativos nacionais e internacionais. De acordo com o Princípio 16 da Declaração da Rio- 92,

Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.

A ideia é fazer com que o poluidor arque com as externalidades negativas causadas por sua atividade ao meio ambiente e à sociedade, de forma a evitar que os custos com a manutenção do meio ambiente sadio sejam suportados pelo Poder Público e pela sociedade.

Quando os custos sociais e ambientais da produção não são considerados no cálculo econômico do respectivo valor do bem posto em circulação, o custo marginal privado tende a ser menor elevando a produção e, conseqüentemente, do consumo dos recursos ambientais, ensejando o aumento da poluição, esgotamento ou diminuição dos bens e serviços ambientais, perda do caráter estético do meio ambiente, provocando, pois uma externalidade que é suportada pela coletividade.

O Poder Público, enquanto gestor do meio ambiente, deve atuar, por meio das políticas públicas e seus respectivos instrumentos, para corrigir a citada falha de mercado.

Cabe ainda ressaltar que o princípio do poluidor pagador não se confunde com o princípio da responsabilização como a primeira vista a denominação pode sugerir. Conforme exposto, o referido princípio tem por objetivo a internalização dos custos ambientais na produção. Já o princípio da responsabilização visa punir aquele que provoca danos ao meio ambiente. Um tem caráter preventivo, pois contribui para a adoção de práticas sustentáveis de produção; o outro tem um viés repressivo.

Também não se deve presumir que a aplicação do princípio do poluidor- pagador significa uma “autorização” para poluir, ou seja, não quer dizer que mediante a respectiva internalização das externalidades negativas causadas ao meio ambiente por determinada atividade o empreendedor ou qualquer outra pessoa esteja autorizada a persistir com a ação lesiva ao meio ambiente. Ao contrário, o propósito é justamente tornar mais onerosa a atividade

de forma que sejam desestimuladas práticas de produção que empreguem tecnologias poluentes ou sejam nocivas ao meio ambiente.

O princípio do poluidor- pagador ainda seja alvo de críticas, especialmente por conta da sua limitada eficácia educativa. Para alguns autores, a exemplo de CRETELLA NETO (2012, p. 221), a aplicação deste princípio não é suficiente para promover efetivas mudanças de comportamento em prol do meio ambiente. Segundo aponta o referido autor, a internalização dos custos das externalidades negativas causadas pela atividade econômica na maioria das vezes é repassada para o consumidor no preço dos produtos. Além disso, “se quem polui pode pagar e continuar a poluir, evidentemente não se estará contribuindo para a melhoria do meio ambiente” (op. cit).

Apesar das críticas existentes quanto ao aspecto apontado, o princípio do poluidor-pagador é amplamente aceito a nível nacional e internacional, sendo previsto em diversos textos legais, convenções e tratados internacionais.

### **Princípio do Usuário-Pagador**

Um dos problemas relacionados à gestão do meio ambiente é a natureza pública dos bens ambientais. Esses bens são de uso comum do povo, conforme a própria Constituição Federal os define, e tal fato dá ensejo ao que os economistas denominam de “free riders”, ou seja, pessoas que se beneficiam dos recursos ambientais sem pagar pelos custos desse benefício.

Consoante ressalta MACHADO (2003, p. 53)<sup>19</sup>, “o uso gratuito dos recursos naturais tem representado um enriquecimento ilegítimo do usuário, pois a comunidade que não usa do recurso ou que o utiliza em menor escala fica onerada”. Tal conduta viola o Princípio do Acesso Equitativo aos recursos naturais, uma vez que sua fruição deve ser partilhada entre todos os homens, tanto das gerações presentes quanto futuras.

Nesse sentido, o Princípio 5 da Declaração de Estocolmo dispõe que:

Os recursos não renováveis do Globo devem ser explorados de tal modo que não haja risco de serem exauridos e que as vantagens extraídas de sua utilização sejam partilhadas a toda humanidade.

Sob uma ótica antropocêntrica, a utilização dos recursos ambientais deve se dar em benefício da coletividade. Isso não quer dizer que não se possa fazer uso dos bens e serviços ambientais em benefício próprio, mesmo porque isso é inevitável. Ocorre, que quando estes recursos são aproveitados para fins econômicos, se dá um desequilíbrio na forma equitativa de

---

<sup>19</sup> No mesmo sentido, José Cretella Neto. 2012. p. 219

acesso e fruição, uma vez que sua utilização em grande escala pode ensejar uma diminuição do patrimônio ambiental.

O princípio do usuário pagador tem por escopo possibilitar o ressarcimento da coletividade por eventuais perdas, em termos qualitativos e quantitativos, do patrimônio ambiental. Não se trata de uma punição, mas sim de uma contraprestação pelo uso privativo de um bem de natureza pública.

Também se trata de um princípio que se utiliza dos fundamentos da microeconomia, pois tem por objetivo desestimular a utilização dos recursos ambientais por meio da oneração dos usuários.

### **3.2.2. Instrumentos de Política Ambiental**

A prevenção, proteção, reparação dos danos ao meio ambiente, assim como o fomento ao uso sustentável dos recursos naturais são os principais objetivos das políticas públicas ambientais. A superação da visão mecanicista em relação ao meio ambiente constitui hoje um dos principais desafios para o alcance do desenvolvimento sustentável. Para o alcance desta mudança de comportamento o Estado conta com uma série de mecanismos regulatórios e econômicos, que auxiliam o gestor público na tarefa de administrar o uso racional dos recursos ambientais.

#### **3.2.2.1. Instrumentos reguladores**

A preocupação dos poderes públicos com as questões ambientais teve seu apogeu na década de 70, especialmente após a divulgação do estudo intitulado “Limites do Crescimento” pelo Clube de Roma. Até então os problemas referentes ao uso dos recursos naturais situavam-se na seara econômica, sendo tratados como uma ineficiência do mercado.

O Estado pouco intervia nestas questões, competindo aos agentes econômicos encontrar soluções para os problemas econômicos decorrentes do uso insustentável dos recursos ambientais.

Ocorre, que as consequências do uso insustentável dos recursos naturais não afetam apenas as atividades econômicas. A diminuição da qualidade de vida e a constatação dos efeitos negativos da destruição do meio ambiente para o desenvolvimento econômico e humano fez com que a proteção ambiental se tornasse uma questão de interesse público, forçando o Estado



a intervir de maneira mais incisiva nestas questões. Surge assim a necessidade da ação regulatória do Estado sobre as atividades antrópicas no meio ambiente.

Os instrumentos regulatórios são compostos leis e atos normativos disciplinam o comportamento dos usuários dos bens e serviços ambientais, através da imposição de restrições, proibições e disciplinamento do uso dos recursos ambientais. Normalmente cominam sanções e têm por estratégia a prevenção, repressão e reparação dos danos ao meio ambiente. Por tal razão estes instrumentos são denominados de “comando e controle”.

A ação regulatória pode se dar de diversas formas e por meio de vários instrumentos. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) elenca uma série deles: estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; zoneamento ambiental; avaliação de impactos ambientais; licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público, como as áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental, entre outras (art. 9º).

Muitas críticas são dirigidas aos instrumentos de comando e controle, especialmente quanto a sua eficácia. A maioria da legislação ambiental remonta à fase crítica da crise ambiental quando se propagaram as visões pessimistas acerca do futuro da humanidade.

Sem que ainda houvesse muitas certezas acerca de quais os melhores caminhos a serem percorridos para se reverter a crise ambiental prenunciada, optou-se por estabelecer uma legislação ambiental severa, pouco flexível, de forma que se pudesse, pelo menos em tese, reprimir e suprimir drasticamente qualquer conduta que pudesse pôr em risco a qualidade ambiental e o bem-estar da sociedade.

Observa, contudo, que na atualidade os instrumentos regulatórios enfrentam um sério problema de efetividade porque o meio ambiente é um sistema aberto que “tem como subsistemas a economia, a ecologia e demais entes correlacionados (MOTA, 2001. p. 13). Assim a eficácia regulatória dos instrumentos de comando e controle depende da interação entre os diversos sistemas sociais, mas nem sempre isso é levado em consideração.

De acordo com a Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, o sistema social, compreendido de uma forma global, comporta diversos subsistemas como o direito, a economia, a ciência, a religião, a política, e outros, todos autônomos e independentes.

Segundo GARGARELLA (1992, p.12), na apresentação da edição em espanhol da obra Sociología del Riesgo, de Luhmann,

La sociedad moderna puede ser descrita como un gran sistema social estructurado primordialmente sobre la base de una diferenciación funcional. La política, la economía, la religión, la educación, son sistemas funcionales que tienen la particularidad de seleccionar un entorno social en la medida de sus propias posibilidades estructurales, autopoieticas. De aquí que todo sistema esté diferenciado precisamente por la función que desempeña en la sociedad. La función no queda entendida— según la antigua teoría sociológica— como el presupuesto que confiere estabilidad al sistema, sino como la tarea social que la evolución histórica le ha conferido a un sistema determinado. Para cada sistema —economía, política, educación, religión— su función es prioritaria. Estos sistemas se mueven en la paradoja de saberse siendo sociedad, pero al mismo tiempo reconociendo que sólo son una parte selectiva de ella. Cada sistema es "sociedad", por eso no tiene caso analizar a la sociedad como lo "enfrente", lo externo. La consecuencia es que en la sociedad moderna no se puede hablar de una jerarquía basada en un primado funcional (¿la economía?). Todas las funciones son importantes y necesarias. La sociedad moderna es acéntrica.

Em apertada síntese, a teoria dos sistemas de Luhmann preconiza que os subsistemas sociais possuem códigos comunicativos próprios (código binário) e, por isto, não podem influenciar nem serem influenciados diretamente uns pelos outros e pelo ambiente (entorno). No entanto, eles mantêm relação com o entorno através de um acoplamento estrutural, que nada mais é do que uma “operação pela qual um primeiro sistema coloca à disposição de um segundo sistema sua própria estrutura para que este possa continuar construindo sua específica complexidade” (MOURA, 2009, p. 8). O acoplamento estrutural permite que os sistemas evoluam e possam cumprir sua principal função de promover a redução da complexidade do mundo.

Os sistemas são auto- referentes, ou seja, seus códigos comunicativos operam dentro da racionalidade do próprio sistema. Todos os processos comunicativos intrasistêmicos são definidos a partir da orientação interna e são voltados para o próprio sistema.

Uma das principais consequências da auto- referência é a *autopoiesi* do sistema social: ele se autorregula e se autodesenvolve através de seus próprios códigos e das relações intra sistêmicas. LUHMANN (1996. p.118) esclarece que

Los sistemas son autónomos em el nivel de las operaciones. La categorización de la autopoiesis assume como punto de partida la cuestión radical de la autonomía, ya que define al sistema desde sus propios elementos. Autonomía significa que sólo desde la operación del sistema se puede determinar lo que le es relevante y, sobre todo, lo que le es indiferente. De aquí que el sistema no esté condicionado a respuesta a todo dato o estímulo que provenga del medio ambiente. Los sistemas no pueden importar ninguna operación desde el entorno.

A *autopoiesi* permite que o sistema seja ao mesmo tempo aberto e fechado. Aberto devido as operações intersistêmicas com o entorno e outros subsistemas; fechado porque o próprio sistema se auto-organiza e se auto-produz através do seu código binário específico; Esse processo operativo intra e inter-sistêmico permite que os sistemas evoluam e possam cumprir sua função dentro do sistema social global.

Dessa forma, a transdisciplinaridade das questões ambientais requer que os instrumentos regulatórios levem em consideração a racionalidade específica de outros subsistemas sociais para que possam efetivamente desempenhar seu papel.

### **3.2.2.2. Instrumentos Econômicos**

Os instrumentos econômicos são ferramentas utilizadas como coadjuvantes dos instrumentos regulatórios.

Sua utilização no âmbito da gestão ambiental tem sido defendida em virtude da constatação da baixa efetividade dos mecanismos de comando e controle. A imposição de comportamentos obrigatórios nem sempre surte os efeitos desejados quando se desconsideram outros fatores como questões econômicas, sociais, políticas.

Ademais, a instituição de inúmeros deveres, obrigações e procedimentos pela legislação ambiental sem qualquer contrapartida compensatória, acaba por desestimular a o cumprimento das normas ambientais. Tal fato, aliado à falta de fiscalização decorrente da insuficiência dos recursos materiais e humanos para execução desta tarefa pelos órgãos ambientais competentes faz crescer a certeza da impunidade.

Além disso, muitas vezes os excessivos ônus contribuem para o agravamento outros problemas sociais e econômicos como desemprego, miséria, analfabetismo, desqualificação de mão de obra.

É preciso considerar também que ainda não contamos com uma consciência ambiental enraizada na sociedade e a luta pela sobrevivência muitas vezes prevalece a obrigação de preservar o meio ambiente. Dessa forma, utilizar mecanismos que incentivem práticas voluntárias de preservação ambiental talvez seja uma opção mais viável à imposição de comportamentos obrigatórios.

Nesse contexto os instrumentos econômicos têm despontado como uma das alternativas ao problema da baixa efetividade dos instrumentos regulatórios.

Considerando que antes do Estado assumir o papel de gestor público do meio ambiente cabia aos agentes econômicos buscar soluções para os problemas relacionados à utilização dos recursos ambientais, os instrumentos econômicos inicialmente destinavam-se a proporcionar a utilização ótima destes recursos.

Os problemas ambientais foram por muito tempo considerados uma falha de mercado, e como tal eram tratados. A questão da escassez dos recursos ambientais era tratada no âmbito da economia. As teorias econômicas desenvolvidas para resolver o referido problema buscavam soluções para evitar uma eventual falta de insumos na cadeia produtiva. Pode ser citada como exemplo a Teoria do Ótimo de Pareto elaborada para racionalizar a utilização dos recursos ambientais em um nível ótimo. A citada teoria consiste em estabelecer o equilíbrio de agentes (no caso, consumidores dos recursos ambientais e meio ambiente) em num nível máximo, no qual é impossível a melhora na posição de um ao revés da posição do outro.

Conforme lembra FARIAS (2005, p. 225), Arthur Cecil Pigou foi o primeiro economista a aplicar conceitos da microeconomia nas questões relacionadas ao meio ambiente. A partir da análise do fenômeno da externalidade, Pigou idealizou um instrumento econômico que prometia ser uma solução para o problema da compensação das externalidades negativas: a “taxa pigouviana”. Para o referido economista, a divergência entre os custos privados e os custos sociais geram externalidades que devem ser compensadas.

Trata-se de uma espécie de tributo incidente sobre unidade de poluição emitida, que obriga o agente poluidora arcar com os custos da externalidade.

Por externalidade devem ser entendidos “os danos ou benefícios ecológicos resultantes da produção de consumo de bens e serviços, que são impostos a terceiros (indivíduo, empresa, coletividade) sem nenhuma compensação, e que não são considerados na formação dos preços desses bens e serviços para sua transação no mercado” (FARIAS, 2005. p. 216),

A ideia de Pigou era fazer com que as externalidades negativas fossem incorporadas nos custos da produção.

Considerando que toda atividade econômica tem um custo social e privado, internalizar as externalidades consistiria, então, em fazer com que os causadores das externalidades assumam os custos sociais provocados pela sua atividade, corrigindo as diferenças entre o ótimo privado e ótimo social.

A utilização dos instrumentos econômicos tem ganhado destaque no âmbito das políticas públicas ambientais, tanto a nível nacional quanto internacional, sendo, inclusive, uma recomendação constante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento- Rio 92:

Princípio 16

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

Apesar da ideia inicial dos instrumentos econômicos estar associada à internalização das externalidades negativas, conforme idealizado por Pigou, atualmente estes instrumentos são muito utilizados como mecanismos indutores de comportamentos favoráveis ao meio ambiente. Por meio da concessão de incentivos ou da imposição de onerações, é possível observar que tais estímulos auxiliam no cumprimento da legislação ambiental e, gradativamente, na formação de uma maior consciência ecológica<sup>20</sup>.

Diversos são os tipos de instrumentos econômicos atualmente utilizados nas políticas públicas ambientais como os subsídios, isenções tributárias, tributos ambientais, taxas, tarifas, licenças negociáveis, mercados de bens ambientais, etc. Alguns desses instrumentos têm se mostrado promissores no campo da gestão ambiental, a exemplo dos subsídios.

Os subsídios são uma forma de assistência financeira concedida aos usuários dos recursos ambientais como forma de estímulo a condutas benéficas ao meio ambiente.

Os Pagamentos por Serviços Ambientais podem ser considerados uma espécie de subsídio. Trata-se de um instrumento econômico que remunera práticas de exploração sustentável e a preservação dos recursos ambientais, ou seja, remunera as externalidades positivas produzidas pelo uso racional e sustentável dos bens e serviços ambientais.

Mesmo sendo atualmente considerados uma forma mais eficiente de se alcançar os fins almejados pelas políticas públicas ambientais, os instrumentos econômicos, tal como os instrumentos de comando e controle, são passíveis de críticas e também enfrentam diversos problemas de efetividade.

---

<sup>20</sup> Sobre o assunto vide Soares, Cláudia Alexandra Dias. O imposto Ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente (p. 103-282).

Algumas das críticas atribuídas a estes instrumentos é a inadequação de alguns deles aos fins ambientais pretendidos e a incapacidade de garantir, em algumas situações, resultados equitativos nas relações sociais e econômicas (NUSDEO, 2012. p. 108). Isso porque os instrumentos econômicos, enquanto mecanismos de mercado, podem estar mais voltados a eficiência econômica do que ao ganho ambiental e também pelo fato de que nem sempre é possível incluir todos os grupos sociais como beneficiários de uma política pública ambiental de incentivos, por exemplo.

O principal problema relacionado à efetividade dos instrumentos econômicos é o fato de que os bens e serviços ambientais recursos ambientais não são bens transacionados no mercado comum, dificultando a sua valoração.

A maioria dos instrumentos econômicos baseiam-se na teoria das externalidades, nos princípios do poluidor- pagador, do usuário- pagador, fazendo-se necessária uma valoração dos bens e serviços ambientais. Compensar ou exigir uma compensação das externalidades positivas e negativas envolve, necessariamente, a estimativa monetária do meio ambiente e de sua utilidade.

Ocorre que valorar o meio ambiente é uma tarefa difícil e complexa, pois, além dos recursos ambientais se encontrarem fora do mercado, suas características de não-exclusividade e não- rivalidade dificultam a formação de preços e fazem com que os benefícios deles auferidos sejam por todos usufruídos a um custo marginal zero, ou seja, sem a respectiva compensação.

#### **4. Articulação das Políticas Públicas Sociais e Ambientais na concretização do piso de proteção socioambiental**

Conforme demonstrado no Capítulo III, a degradação do meio ambiente tem contribuído para o agravamento das vulnerabilidades existenciais de grupos cada vez maiores de indivíduos.

A distribuição desigual dos riscos ambientais e a incapacidade dos mais pobres de lidar com os efeitos negativos da destruição do meio ambiente tem resultado num ciclo vicioso onde a degradação humana e ambiental são causa e efeito uma da outra, o que conduz a um cenário de desigualdade, injustiças e de comprometimento do desenvolvimento humano e sustentável.

Dessa forma, a adoção de medidas concretas por partes dos governantes, no sentido de ofertar um Piso de Proteção Socioambiental capaz de fornecer a segurança e os meios

necessários à superação das vulnerabilidades decorrentes dos problemas sociais, ambientais e econômicos, se faz premente.

A erradicação da pobreza constitui o maior desafio a ser superado quando se fala em desenvolvimento, pois constitui uma das principais formas de privação da liberdade. Esta, por sua vez, influencia diretamente neste processo, pois propicia o exercício da capacidade de agente dos indivíduos, necessária para que ocorram as transformações individuais e sociais.

Conforme infere-se da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, o desenvolvimento individual e coletivo deve ser fruto da ação dos indivíduos, cabendo ao Estado apenas fornecer os instrumentos para possam efetuar esta tarefa.

A oferta de um Piso de Proteção Socioambiental é o suporte que os indivíduos necessitam para ampliar suas capacidades e promover o desenvolvimento, uma vez que engloba conjunto de ações públicas e privadas voltadas para promoção do desenvolvimento.

Considerando que o desenvolvimento para ser sustentável precisa da integração dos aspectos econômicos, sociais e ambientais, a concretização do Piso de Proteção Socioambiental requer a articulação de políticas públicas ambientais e sociais, de forma a possibilitar a criação de maiores oportunidades para todos, a redução das desigualdades, a melhoria das condições elementares de vida, e assim possibilitar o empoderamento dos indivíduos.

## **PARTE V: PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS**

### **1. Serviços Ambientais**

O meio ambiente pode fornecer diversos serviços que se traduzem em benefícios para a humanidade, tais como alimentos, regulação do clima, recursos genéticos, lazer, entre outros. Estes serviços são fruto do processo de interação dos componentes bióticos (organismos vivos) e abióticos (componentes físicos e químicos) presentes nos diversos ecossistemas (MMA, 2011.p. 17)

Consoante aponta LAVRATTI (2014, p. 10), existem muitas definições para os serviços prestados pelo meio ambiente. Alguns os conceituam como serviços ecossistêmicos, outros serviços ambientais. Segundo literatura técnica especializada, são considerados

ecossistêmicos os serviços gerados pelos ecossistemas a partir da interação dos seus componentes bióticos e abióticos; já os serviços ambientais são fruto tanto destas interações ecossistêmicas quanto do manejo dos ecossistemas pelo homem (MMA, 2011. p. 17).

Para fins do presente trabalho será adotada a terminologia serviços ambientais por ser mais condizente com o objeto de estudo.

A origem do termo serviços ambientais remonta a década de 70, quando a crise ambiental atingiu seu ápice, especialmente nos países industrializados. A preocupação com uma provável escassez dos recursos naturais e as consequências econômicas e sociais decorrentes desencadearam uma série de estudos e debates buscando soluções para remediar o problema que se tornara premente.

Partindo de uma lógica econômica, um grupo de biólogos intitulou às funções prestadas pelos ecossistemas de serviços ecossistêmicos, numa tentativa de proporcionar uma maior valorização dos recursos ambientais, demonstrando sua utilidade e importância.

Posteriormente, os economistas se encarregaram de consagrar o termo quando partiram para análise da valoração dos recursos naturais, como uma forma de conseguir a alocação ótima destes recursos, de diminuir as falhas do mercado oriundas das externalidades resultantes da sua utilização como insumo da cadeia produtiva e também de precificá-los, para que passassem a ser cotados no mercado convencional.

A lógica da precificação dos serviços ambientais é atribuir uma estimativa do custo de oportunidade da exploração ou preservação do recurso ambiental. Isso porque os serviços ambientais, ainda que privados, têm custo para sua manutenção (MOTA, 1998, p. 57). Além disso, a falta de um valor de mercado para os bens e serviços ecossistêmicos produz um negligenciamento ou uma sub-valorização dos benefícios ambientais, o que contribui para a utilização predatória dos recursos naturais, como será visto adiante.

Em que pese a importância econômica dos serviços ambientais, eles também garantem a vida no planeta, além de serem indispensáveis para o bem-estar e a qualidade de vida humana.

### **1.1. Tipos e funções**

De acordo com a Avaliação Ecológica do Milênio, conforme a função desempenhada pelo serviço ambiental ele pode ser classificado em serviços de provisão, de regulação, culturais e de suporte:



### **SERVIÇOS DE PROVISÃO**

Estão relacionados com a capacidade dos ecossistemas em prover bens, como alimentos, matéria-prima para a geração de energia, fitofármacos, recursos genéticos e bioquímicos; plantas ornamentais, água e outros.

### **SERVIÇOS REGULADORES**

São os processos naturais que regulam as condições ambientais, como a purificação do ar, regulação do clima, purificação e regulação dos ciclos das águas, controle de enchentes e de erosão, tratamento de resíduos, desintoxicação e controle de pragas e doenças.

### **SERVIÇOS CULTURAIS**

São os serviços prestados pelos ecossistemas, de caráter imaterial, que se prestam ao desenvolvimento cognitivo dos homens e seu enriquecimento espiritual, como a recreação, lazer, valor estético.

### **SERVIÇOS DE SUPORTE**

São os processos naturais necessários para que os outros serviços existam, como a ciclagem de nutrientes, a produção primária, a formação de solos, a polinização e a dispersão de sementes.

**Tabela1. Espécies de serviços ambientais (Fonte: MMA, 2011)**

## **1.2. Valoração dos bens e serviços ambientais**

Atribuir um valor econômico a bens e serviços que não se encontram no mercado é um desafio que economistas têm tentado superar.

Trata-se de uma tarefa difícil porque os recursos ambientais não são bens transacionados no mercado comum. Além disso, esses recursos possuem características peculiares como a não-exclusividade e não-rivalidade, o que faz com que os benefícios destes bens sejam usufruídos por todas as pessoas indistintamente a um custo marginal zero e isso ocasiona consequências desastrosas em termos de preservação ambiental.

Para a Economia do Meio Ambiente a falta da atribuição de um valor de mercado para os bens e serviços ambientais provoca uma desídia na sua tutela e uma sub-valorização dos benefícios ambientais, o que contribui para a utilização predatória dos recursos naturais. Demonstrando-se o valor do meio ambiente criar-se-ia uma conscientização acerca da necessidade de protegê-lo e conservá-lo.

Conforme aponta MOTA (1998, p. 139), os mercados não refletem exatamente os custos e benefícios ambientais, fazendo-se necessária a intervenção estatal, por meio de

políticas públicas ambientais e econômicas compensatórias como forma de correção das distorções causadas pelo uso dos recursos ambientais.

Assim, a valoração econômica do meio ambiente possibilita uma gestão eficiente dos recursos naturais, eficiência das políticas públicas ambientais, efetividade das medidas punitivas aplicadas aos causadores de danos ao meio ambiente, entre outras.

Valorar economicamente os recursos ambientais significa atribuir-lhe valores quantitativos. Mas como mensurar algo imensurável? Como atribuir um valor a bens que se encontram fora do mercado?

Na tentativa de responder a estes questionamentos, o economista inglês David Pearce, propôs o conceito de Valor Econômico Total do meio ambiente, que leva em consideração as diferentes possibilidades de uso dos bens e serviços ambientais, conforme será abordado adiante.

Atualmente existem outros métodos de valoração do meio ambiente que levam em conta mercados hipotéticos e substitutos, a exemplo da valoração contingente, do custo de viagem, do preço hedônico, do custo de viagem hedônico e da dose de resposta, todos eles baseados no valor econômico total, que leva em conta a disposição de pagar<sup>21</sup> pelo uso dos recursos ambientais dos usuários.

### **1.2.1. Componentes da valoração econômica ambiental proposta por Pearce**

Segundo FAUCHEUX (1995, p. 213), a Economia do meio ambiente gira em torno de conceitos como o de externalidade ou de bem coletivo.

A grande questão relacionada à valoração do meio ambiente diz respeito às externalidades. A economia ambiental “parte da suposição de que a “externalidade” pode receber uma valoração convincente, com base na preferência do consumidor (FARIAS, 2005, p. 218).

Dessa forma, a Economia do Meio Ambiente criou o conceito de **Valor Econômico Ambiental (ou Valor Econômico Total)**, que leva em consideração as diferentes possibilidades de uso econômico do ambiente. Corresponde ao valor de uso direto e indireto, acrescido do valor de não- uso e do valor da existência:

---

<sup>21</sup> “Máxima propensão a pagar que uma pessoa revela ao usar o recurso ambiental, considerando seu limite orçamentário, sua preferência, seu altruísmo, sua renda e outros fatores atitudinais” (MOTA, 1998, p. 139)

- a) Valor de uso- valor atribuído pelas próprias pessoas que usam os recursos naturais. Reflete o quanto cada pessoa está disposta a pagar para usufruir de determinado bem.
- b) Valor de opção- refere-se ao valor da disponibilidade do recurso ambiental para o uso futuro.
- c) Valor de existência- valores atribuídos para preservação do bem ambiental por questões morais, religiosas, culturais.

<b>VALOR ECONÔMICO TOTAL=Valor de uso + Valor de opção + valor de existência</b>			
<b>Valor de uso</b>		<b>Valor de opção</b>	<b>Valor de existência</b>
<b>Uso direto</b>	<b>Uso indireto</b>		
Valor atribuído aos bens e serviços ambientais que são apropriados diretamente da exploração dos recursos ambientais para o consumo imediato	Valor atribuído aos bens e serviços ambientais que são gerados pelos ecossistemas consumidos indiretamente	Valor de uso direto e indireto dos bens e serviços ambientais, cuja apropriação e consumo foram deixadas para o futuro	Valores atribuídos para preservação do bem ambiental por questões morais, religiosas, culturais

**Tabela 2. Fórmula de Valoração do meio ambiente de Pearce (Adaptado de Motta, 2011)**

Mas qual a lógica de se atribuir um valor ao meio ambiente?

A Economia ambiental parte da premissa de que a falta de um valor de mercado para os bens e serviços ecossistêmicos produz um negligenciamento ou uma sub-valorização dos benefícios ambientais, o que contribui para a utilização predatória dos recursos naturais.

Demonstrando o valor (não só monetário) do meio ambiente criar-se-ia uma conscientização acerca da necessidade de conservá-lo.

Ademais, conforme observa FARIAS (2005. p. 220), “a avaliação monetária dos danos ou benefícios constitui um componente essencial da Economia do Meio Ambiente. Na ausência de tais avaliações, a referência à eficiência econômica e ao ótimo se tornam um ideal puramente teórico”.

A valoração econômica do meio ambiente atribui valores quantitativos aos bens e serviços ecossistêmicos, mensurando as diversas funções ambientais desempenhadas pela natureza, apesar de, em princípio, não serem comercializáveis, por se encontrarem fora dos mercados comuns.

Tendo em vista que na Economia “a noção de dano ou benefício repousa sobre a expressão das preferências do indivíduo” (FARIAS, 2005. p. 220), mensurar as três espécies de

valor constantes na fórmula do Valor Econômico Total é uma tarefa dotada de grande complexidade.

FAUCHEUX (1995. p. 257) inclusive alerta que o conceito de Valor Econômico Total não é aceito por alguns economistas neoclássicos por conta do valor de existência atribuído ao bem ambiental, pois este valor não está atrelado a qualquer forma de utilidade, que é um dos postulados da economia neoclássica.

Contudo, apesar da complexidade da valoração econômica do meio ambiente ela não é inviável, possuindo diversas aplicações práticas, tais como: internalização dos custos dos impactos ambientais na economia; subsídio às escolhas públicas quando da elaboração de políticas ambientais; auxílio na gestão do meio ambiente; aferição do dano causado ao meio ambiente e a respectiva responsabilização civil; imprimir um fator de desestímulo às práticas de degradação ambiental, etc.

### **1.2.2. Métodos de valoração econômica ambiental**

Os métodos de valoração econômica ambiental são técnicas utilizadas para quantificar o custo/vantagem dos recursos naturais, a fim de atribuir-lhe um caráter mercantil e, conseqüentemente, poderem ser mensurados os efeitos da sua utilização ou preservação.

De uma maneira geral são baseados nas preferências individuais dos consumidores, ou seja, na disposição que cada um tem de preservar, conservar ou utilizar os bens e serviços ambientais e visam a avaliação dos ganhos e perdas (métodos diretos) e as relações de causa-efeito (métodos indiretos) (FAUCHEUX, 1995. p. 262).

Tendo em vista que os recursos ambientais não se encontram no mercado comum, as técnicas de valoração são desenvolvidas em mercados hipotéticos ou substitutivos.

Os métodos são utilizados para a fixação do valor de uso e de opção de um bem ou serviço ecossistêmico, podem ser classificados em:

a) **métodos indiretos**- baseiam-se na análise de mercado substitutivo de bens relacionados aos bens ambientais, para indiretamente se chegar ao seu valor. Ex: método do preço hedônico (ex: estudo do preço dos bens imobiliários).

b) **métodos diretos**- baseiam-se nas preferências individuais expressas pelos consumidores acerca do valor do bem ambiental. Ex: avaliação contingente (pesquisa feita junto aos consumidores, por meio de questionário, no qual as pessoas expressam o quanto estariam

dispostas a pagar pela utilização de um bem ambiental ou receber uma compensação pela perda desse benefício).

A aplicação desses métodos tem auxiliado na gestão ambiental. A fim de possibilitar uma melhor visualização da aplicação prática da valoração dos bens e serviços ambientais, abordar-se-á alguns métodos valorativos atualmente utilizados:

### **Método de Valoração Contingente**

Por meio desse método faz-se uma estimativa das preferências dos usuários em relação ao recurso natural, considerando sua disposição em pagar pelos benefícios auferidos por estes recursos, ou pela sua disposição em aceitar abrir mão de alguns destes benefícios visando evitar danos ou perdas ambientais. É pois uma ferramenta importante para a fixação do custo de oportunidade da utilização ou preservação de determinado recurso, ou mesmo para a cobrança pela sua utilização, a exemplo do que ocorre quando se cobra pela visitação pública de um parque ecológico, ou se fixa um valor pela utilização recreacional de um bem ambiental.

A técnica utilizada nesse método é a criação de um mercado hipotético dentre os possíveis usuários do bem ambiental, através da pesquisa das preferências individuais e da avaliação da disposição destas pessoas em pagar pelos benefícios destes recursos, considerando a função utilidade deste recurso para cada pessoa, as características socioeconômicas dos usuários, o valor imaterial (valor de existência) do bem para cada pessoa, questões ambientais como poluição, efeitos dos serviços ecossistêmicos no bem-estar, entre outros. A partir da coleta destes dados deduz-se o valor da disposição de pagar utilização ou conservação do bem ou serviço ambiental.

### **Método do Custo de Viagem**

Valoração do bem ambiental em razão da sua utilidade recreativa, beleza, estética ambiental (MOTA, 1998. p. 157). Leva em conta algumas variantes: estatística do número de visitas ao local, o custo com deslocamento, alimentação, a renda dos visitantes, facilidades de acesso, população local, entre outros.

Com base nesses dados é possível se chegar ao valor dos benefícios monetários dos usuários do bem (excedente do usuário), fixando-se, assim, o valor pela sua utilização.

### **Método Função Dose-Resposta**

Consiste no cálculo dos impactos ambientais sobre determinado fator, como por exemplo a saúde humana, a economia local, em alguns ecossistemas.

Trata-se de uma relação de causa e efeito que é medida para fins de análise dos riscos da utilização dos recursos ambientais. É um instrumento de grande utilidade para os gestores públicos quando da formulação de políticas ambientais e gerenciamento dos recursos naturais por meio dos mecanismos de comando e controle ou econômicos, proporcionando uma maior eficiência da sua atuação. Por exemplo: a autorização da instalação de um polo petroquímico próximo a centros urbanos pode acarretar no aumento dos gastos públicos com saúde em razão dos poluentes produzidos pela atividade industrial.

Existem muitos outros métodos que poderiam ser citados, mas como a ideia era somente proporcionar uma visualização da importância da valoração dos bens e serviços ambientais, não se faz necessário se alongar na exposição destes métodos.

É preciso ressaltar, contudo que todos os métodos apresentados possuem falhas e são objeto de muitas críticas. Apesar de serem de uso corrente por economistas e gestores públicos, FAUCHEUX (1995. p. 275) alerta para suas limitações, especialmente no que diz respeito a fixação do valor de existência dos bens ambientais.

Como é sabido, o valor de existência refere-se à relevância atribuída à preservação do bem ambiental por questões morais, religiosas e culturais. Quantificar e medir em termos monetários estas questões requer a utilização de outros métodos, de forma complementar, tais como a análise do custo- eficácia, a análise do risco- vantagem e análise multicritério, por exemplo.

### **1.2.3. Críticas metodológicas e éticas à valoração ambiental**

Apesar de a valoração econômica do meio ambiente ser uma importante ferramenta de gestão ambiental, os métodos valorativos atualmente adotados não são isentos de críticas. Estas críticas se dividem em dois grupos: as que se referem à metodologia de valoração ambiental e as que apresentam questionamentos éticos e filosóficos.

Conforme aponta FARIAS (2005. p.224), as críticas em relação aos métodos de valoração ambiental decorrem da incapacidade de definir, com base na preferência do consumidor, se um determinado bem ambiental deve ou não ser utilizado, conservado ou explorado de forma racional; da complexidade de certos métodos; da falta de dados de base; da dificuldade de adequação a contextos socioculturais; além da pressuposição de uma consciência ecológica ausente em boa parte da população.

No que se refere às críticas éticas e filosóficas à valoração do meio ambiente, JARDINS (2001. p. 55/58), alerta que a valoração dos bens e serviços ambientais baseada nas

preferências dos consumidores não é a mais correta por ser muito subjetiva. Além disso, confunde vontades/preferências com valores/crenças. Segundo o referido autor, o mercado pode medir a intensidade de nossos desejos pela nossa vontade de pagar, mensurar e comparar o que cada indivíduo deseja, determinar meios mais eficientes para alcançar estes objetivos, mas não pode medir ou quantificar nossas crenças e valores. Além disso, valorar o meio ambiente levando em consideração as escolhas individuais pode comprometer a legitimidade das escolhas públicas em matéria ambiental.

FARIAS (2005. p. 224) alerta ainda para outro problema da valoração do meio ambiente: as decisões acerca de quais recursos ambientais devem ser conservados, preservados ou utilizados, tomadas pelas gerações presentes, repercutirão nas gerações futuras, que ainda estão fora do mercado atual, não podendo, portanto, manifestar suas preferências.

Nesse contexto é preciso considerar que os conhecimentos técnicos e científicos atuais ainda não são capazes de prever com precisão os impactos da determinada ação humana sobre o meio ambiente. Dessa forma, quantas gerações arcarão com os custos da fruição ou preservação dos recursos ambientais? Como determinar o grau de bem-estar de gerações ainda inexistentes?

Essas perguntas ainda não são passíveis de resposta precisa. O bem-estar da geração presente pode não ser o mesmo de uma geração futura, pois as necessidades, as preferências, as prioridades, os contextos econômicos e sócio- culturais variam constantemente.

Apesar da visão pessimista de alguns autores contrários à valoração do meio ambiente com base nas preferências individuais, FARIAS (2005. p. 225), sem desconsiderar as limitações dos métodos valorativos atualmente utilizados, ressalta a importância dessas ferramentas para a promoção do desenvolvimento sustentável, pois ela possibilita uma discussão não só antropocêntrica do meio ambiente, mas também ecocêntrica, refletida na adoção de um valor de existência para os recursos naturais, que não se atrela a nenhuma utilidade específica, permitindo considerar o meio ambiente como um bem não só das gerações presentes mas também das gerações futuras.

## **2. Pagamento por Serviços Ambientais: definição e fundamentos**

Um dos principais problemas com o qual se depara o gestor público em relação à proteção do meio ambiente é equacionar o uso econômico dos bens e serviços ambientais e manutenção do meio ambiente sadio em termos qualitativos e quantitativos, fatores indispensáveis ao desenvolvimento econômico e humano.

Fomentar o desenvolvimento sustentável é, atualmente, uma das principais preocupações das agendas políticas de todo o mundo. Por isso, muito tem se discutido qual seria a melhor métrica do desenvolvimento sustentável, tendo se chegado ao consenso de que deveria ser aquele economicamente eficaz, socialmente equitativo e ecologicamente sustentável.

Mas como se alcançar esse desenvolvimento pleno?

Este questionamento tem desafiado políticos, jurista, economistas ecólogos, que vêm empreendo grandes esforços na criação de mecanismos que conduzam a concretização de todas as faces do desenvolvimento. Ocorre que tal tarefa não é uma das mais fáceis, pois o próprio alcance do que seria desenvolvimento ainda é arduamente discutido.

A conciliação das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento tem sido uma diretriz constante dos diversos órgãos e instituições internacionais e um compromisso assumido por grande parte dos países em prol do alcance da sustentabilidade do desenvolvimento.

Na Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20), por exemplo, ficou clara a necessidade de uma melhor integração dos aspectos econômicos, sociais e ambientais do desenvolvimento sustentável, com vistas à promoção de um crescimento econômico equitativo e inclusivo, de forma que possam ser alcançados resultados positivos na solução de alguns dos problemas mundiais como a fome, a miséria, a marginalização de grupos sociais vulneráveis, entre outros:

#### PRINCÍPIO 4

(...) Reafirmamos também que, para a realização do desenvolvimento sustentável, é necessário: promover o crescimento econômico sustentável, equitativo e inclusivo; criar maiores oportunidades para todos; reduzir as desigualdades; melhorar as condições básicas de vida; promover o desenvolvimento social equitativo para todos; e promover a gestão integrada e sustentável dos recursos naturais e dos ecossistemas, o que contribui notadamente com o desenvolvimento social e humano, sem negligenciar a proteção, a regeneração, a reconstituição e a resiliência dos ecossistemas diante dos desafios, sejam eles novos ou já existentes.

Neste contexto, o instrumento econômico denominado Pagamento por Serviços Ambientais tem sido bastante discutido na atualidade e ganhado destaque no âmbito das políticas públicas ambientais, tanto a nível nacional quanto internacional, por estar se mostrando um instrumento promissor, no que concerne à promoção do desenvolvimento sustentável.



Trata-se de um mecanismo que visa estimular o aumento da oferta de serviços ambientais, por meio de uma compensação aqueles que empreendem esforços para preservar o meio ambiente e aumentar a oferta destes serviços.

Consoante já exposto, o meio ambiente presta inúmeros serviços indispensáveis ao bem estar humano e ao desenvolvimento da vida no planeta como a provisão de alimentos, matéria-prima para a geração de energia, regulação do clima, recreação, etc., além de ser a principal fonte de matéria prima das diversas atividades econômicas. Em razão disso, a proteção, preservação e usos sustentável dos recursos naturais é hoje uma das prioridades das políticas de desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Ocorre que em face da importância econômica dos recursos naturais muitas vezes os custos de oportunidade da preservação do meio ambiente não encorajam a adoção de ações voltadas à preservação do meio ambiente e da utilização sustentável dos seus bens e serviços. Além disso, ainda não contamos com uma consciência ecológica enraizada na sociedade, não damos a devida importância aos prejuízos futuros da degradação ambiental e a lógica capitalista do lucro e acumulação de riquezas ainda é muito presente junto às estratégias de promoção do crescimento econômico da maioria dos países. Sendo os recursos ambientais os principais insumos da cadeia produtiva, não é incomum associar a degradação do meio ambiente ao processo de crescimento econômico.

O Brasil tem atualmente uma das legislações ambientais mais rígidas do mundo, mas ainda assim ainda não conseguimos sanar ou mesmo remediar muitos dos problemas ambientais verificados na atualidade. A título exemplificativo, a legislação ambiental nacional (Lei 6.938/81 e Resoluções CONAMA nº 001/86 e nº 237/97) exige que todo empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente deve necessariamente ser submetido a um rigoroso processo de licenciamento ambiental, como forma de eliminar ou reduzir os impactos ambientais negativos eventualmente causados pela atividade antrópica do homem. Além disso, o Brasil é um dos poucos países que exigem dos proprietários rurais a reserva de parcelas consideráveis de suas propriedades como áreas de preservação permanente e de reserva legal.

De acordo com a Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal Brasileiro), todo imóvel rural deve manter uma área de cobertura nativa a título de reserva legal, que constitui uma área “com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a

conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa” (art. 3º, inciso III).

Da mesma forma, as propriedades rurais devem manter áreas de preservação permanente (APP) destinadas à preservação dos “recursos hídricos, paisagem, estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art. 3º, inciso II, da Lei nº 12.651/2012). Além disso, as propriedades rurais situadas em determinados locais como pantanais e planícies pantaneiras têm seu uso restrito, submetendo-se à autorização dos órgãos ambientais competentes, que determinam as condições do seu uso.

Percebe-se, pois, que os custos de oportunidade<sup>22</sup> de preservar o meio ambiente são altos. Assim, buscar mecanismos que diminuam os custos da preservação do meio ambiente é uma necessidade premente.

Pelos motivos apontados, os PSA têm ganhado força no âmbito das políticas ambientais.

Mas no que consiste os Pagamentos por Serviços Ambientais?

A definição de Pagamentos por Serviços Ambientais mais aceita na literatura especializada é a de WUNDER (2008, p. 29), para o qual PSA é

uma transação voluntária, na qual, um serviço ambiental bem definido ou um uso da terra que possa assegurar este serviço é comprado por, pelo menos, um comprador de, pelo menos, um provedor, sob a condição de que o provedor garanta a provisão deste serviço (condicionalidade)

Já para LAVRATTI (2013, p. 13),

Os pagamentos por serviços ambientais podem ser conceituados como transações entre duas ou mais partes envolvendo a remuneração àqueles que promovem a conservação, recomposição, incremento ou manejo de áreas de vegetação /ecossistema considerada apta a fornecer certos serviços ambientais, e ou que se abstém de práticas tendentes à sua degradação.

As bases dos PSA são retiradas da economia clássica, especialmente da teoria desenvolvida por Ronald Coase, que buscava soluções para as falhas de mercado causadas pelas externalidades.

O referido economista, assim como muitos outros, via na internalização das externalidades uma forma de corrigir as falhas de mercado. A proposta de correção das falhas

---

<sup>22</sup> “valor perdido ao se deixar de empregar os recursos preservados na produção de outros bens ou em outros usos” (NUSDEO, 2012, p. 138)

de mercado proposta por Coase implicava na negociação privada entre os agentes econômicos envolvidos: o causador da externalidade e a vítima, levando em conta duas variantes:

Variante 1: o pagamento pelo emissor da externalidade de uma indenização compensatória dos prejuízos sofridos pela vítima em virtude da manutenção da sua atividade;

Variante 2: o pagamento pela vítima potencial de uma soma susceptível de dissuadir o emissor de se entregar à sua atividade nociva (FAUCHEUX, 1995. p. 225)

A disposição de cada parte de pagar ou receber determinaria o ponto de equilíbrio da negociação, gerando uma solução mutuamente vantajosa.

No contexto da teoria de Coase, o PSA é um mecanismo de internalização das externalidades positivas decorrentes do aumento da oferta de bens e serviços ambientais, devido à adoção de práticas de produção sustentável e de preservação dos recursos ambientais, dos quais se beneficiariam a coletividade.

Retomando o conceito de externalidade proposto por FARIAS (2005, p. 216), apresentado no Capítulo IV deste trabalho, por externalidade devem ser entendidos “os danos ou benefícios ecológicos resultantes da produção de consumo de bens e serviços, que são impostos a terceiros (indivíduo, empresa, coletividade) sem nenhuma compensação, e que não são considerados na formação dos preços desses bens e serviços para sua transação no mercado”.

A ideia central dos PSA é, pois, corrigir o desequilíbrio entre os custos privados da preservação do meio ambiente e os benefícios sociais decorrentes, diminuindo, assim, os custos de oportunidade da conservação, recuperação e proteção do meio ambiente e, também, compensar as externalidades positivas causadas pela prestação do serviço ambiental, de forma que as pessoas se vejam estimuladas a adotar práticas preservacionistas e sustentáveis, além das que estão normalmente obrigadas por força de lei.

Muitos entendem que se trata de uma mera “compensação” por não degradar o meio ambiente, fazendo com que surjam diversos questionamentos acerca dos PSA, tais como possibilidade da utilização deste instrumento em áreas legalmente protegidas, em áreas degradadas, eventual mercantilização da natureza com a criação de mercado de serviços ambientais, entre outras.

Aqueles que veem os PSA como uma compensação, um ressarcimento são contrários à adoção deste instrumento econômico, especialmente no âmbito das políticas ambientais, por

entenderem que a obrigação de preservar e proteger o meio ambiente é um dever constitucional, consoante disposto no art. 225 da Constituição Federal Brasileira.

Contudo, o referido instrumento é um mecanismo de incentivo à condutas preservacionistas e à práticas de exploração ambiental sustentáveis e não um simples ressarcimento.

## **2.1. Requisitos**

Do conceito de PSA proposto por Sven Wunder extrai-se os seguintes requisitos para sua ocorrência:

- a) voluntariedade da transação;
- b) serviço ambiental a ser transacionado bem definido;
- c) presença de pelo menos um comprador e provedor;
- d) oferta do serviço por parte do provedor (condicionalidade)

A voluntariedade da transação significa, apesar da redundância, não compulsoriedade, ou seja, ninguém pode ser obrigado a participar de uma transação que envolva pagamento por algum bem ou serviço ambiental. Aquele que contribui para o aumento da provisão dos recursos naturais não tem direito adquirido a uma contraprestação pela sua conduta, seja de particulares ou do Estado.

O serviço ambiental transacionado deverá ser bem definido para que possa ser verificada se a prestação ou a manutenção do serviço está sendo efetivamente realizada (condicionalidade) e também para o monitoramento dos resultados (adicionalidade)<sup>23</sup>.

No que diz respeito às partes envolvidas, é possível a existência de diversos arranjos institucionais de PSA. Consoante aponta PERALTA (2014, p. 22), “o PSA poderá ser implementado através de duas modalidades: pública ou privada”. Contudo é imprescindível a presença de pelo menos um comprador e um provedor de serviços. Isso porque a celebração de contratos, ajustes ou a adesão a programas públicos de PSA deve partir de um interesse recíproco, afigurando-se como um verdadeiro acordo sinalagmático.

---

<sup>23</sup> A condicionalidade consiste na “verificação de que o serviço ambiental prometido foi provido, ou de que o uso da terra capaz de promover o serviço tenha sido colocado em prática” (MMA, 2011, p. 43) e a adicionalidade o “aumento na provisão de serviços ambientais em relação a um cenário sem a intervenção do PSA” (op. cit.)

No caso da modalidade pública de PSA o Estado assume o papel de comprador de serviços ambientais em nome da sociedade, que arca com os custos do pagamento destes serviços através do recolhimento dos diversos tributos.

É preciso ainda para a consolidação de um sistema de PSA que haja oferta e procura do serviço ambiental, ou seja, deve necessariamente haver alguém que demande o serviço e outra que o oferte.

A oferta do serviço ambiental nem sempre decorre de uma ação voluntária do provedor. Considerando que os custos de oportunidade da preservação dos recursos ambientais muitas vezes são muito altos, faz-se necessário a utilização de sistemas indutores como subsídios financeiros, taxação, maior rigor na exigência do cumprimento da legislação ambiental.

A demanda pelo serviço ambiental é um dos principais entraves à ocorrência de PSA quando as negociações ocorrem no âmbito privado. Tendo em vista a natureza pública do bem ambiental e a falta de consciência acerca da importância dos serviços ambientais a disposição de pagar por estes serviços geralmente é muito baixa (MMA, 2011, p.35).

Consoante aponta ROSENBERG (2012, p. 21), tal fato se dá por conta de três fatores básicos: “(i) inexistência de ganhos de troca potenciais; (ii) elevados custos de transação; e (iii) indefinição do direito de propriedade.” Por isso muitas vezes a intervenção do Estado é fundamental para a formação da demanda pelo serviços ambientais.

Os requisitos abordados são indispensáveis quando se trata de PSA de natureza privada. Contudo, em relação aos programas públicos de PSA nem sempre é necessário ser observados todos estes requisitos.

Enquanto política pública ambiental, os PSA funcionam como mecanismos de intervenção estatal voltados à promoção ou efetivação do direito ao meio ambiente sadio e do desenvolvimento sustentável. Sendo assim, para o alcance desses objetivos faz-se necessário que quando da sua elaboração sejam levadas em consideração as realidades econômicas, sociais, ambientais. No entanto, o gestor público não precisa ficar preso aos requisitos citados, pois caso contrário, a política a ser implementada se tornaria inviável.

Conforme aponta Wunder e outros autores (apud. MMA, 2011. p. 34), normalmente não são encontrados esquemas de PSA que atendam a todos os critérios concomitantemente, seja no Brasil ou no exterior. Na verdade o que se tem hoje são mecanismos “tipo PSA”, ou

seja, uma série de incentivos e instrumentos de compensação voltados à preservação, proteção e uso sustentável dos recursos ambientais que possam acarretar ganhos em termos econômicos, sociais e ambientais, proporcionando, assim, o desenvolvimento sustentável na concepção atualmente pregada, que visa a conciliação e promoção dessas três dimensões do desenvolvimento.

NUSDEO (2012, p. 15) ressalta, contudo, que apesar de não ser imprescindível a observância de todos os requisitos para a implementação de uma política de PSA, faz-se necessário que “exista um grau razoável de certeza de que certas práticas de conservação de ecossistemas são aptas a promover os serviços pelos quais se paga” e que tais ações sejam capazes de promover uma adicionalidade, ou seja, resultado comprovado de que as ações empreendidas foram capazes de ampliar a oferta dos serviços ambientais, demonstrando os resultados ambientais positivos desejados pela política.

Existem muitos entendimentos contrários a esse pensamento, não havendo prevalência de um ou de outro entendimento.

## 2.2. Classificação

A utilização do instrumento de PSA no âmbito da gestão ambiental é muito recente, por isso ainda se carece de uma doutrina consolidada sobre este instituto. Sendo assim, não se encontram muitas classificações doutrinárias para os PSA e as existentes, normalmente levam em conta o tipo de serviço ambiental transacionado.

De acordo com o serviço transacionado, os PSA classificam-se em:

- a) **PSA Carbono**, no qual paga-se pelo sequestro<sup>24</sup> e armazenamento de carbono.

Um exemplo dessa espécie de PSA é o REDD+ (Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal), mecanismo que permite a remuneração daqueles que preservam suas florestas evitando o desmatamento, promovem atividades de conservação, manejo sustentável das florestas, auxiliando, dessa forma, na redução das emissões de gases de efeito estufa associados ao desmatamento e degradação ambiental<sup>25</sup>.

- b) **PSA Água**, que visa à proteção das bacias hidrográficas. Neste caso, paga-se pela manutenção ou aumento da quantidade e qualidade da água (MMA, 2011. p. 40).

---

<sup>24</sup> Trata-se do processo de absorção de gás carbônico da atmosfera, geralmente realizado pelas florestas

<sup>25</sup> <http://www.ipam.org.br/>. Acesso em 17/12/2014.

No Brasil, o maior exemplo de PSA Água é o Programa Produtor de Água, desenvolvido pela Agência Nacional de Águas, por meio do qual se remunera os usuários do serviço ambiental que geram externalidades positivas nas bacias hidrográficas, proporcionando uma melhoria na qualidade da água e a ampliação da sua oferta.

- c) **PSA Biodiversidade**, que se destina à manutenção das funções ecossistêmicas, pagando-se “por espécies ou por áreas de *habitat* protegidas” (MMA, 2011. p. 40). Ex: Programa Bolsa Floresta do Estado do Amazonas, que concede incentivos aos residentes em Unidades de Conservação estaduais, no intuito de incentivar a conservação dos recursos ambientais, por meio da preservação das florestas.
- d) **PSA Belezas Cênicas**, voltado à proteção da beleza visual do meio ambiente para fins recreativos e de satisfação emocional. Paga-se pela qualidade estética proporcionada pelo uso sustentável do bem ambiental.

ROSENBERG (2012, p. 51), cita mais um critério classificatório: o grau de atuação do Estado. Segundo o referido critério, os PSA podem ser classificados em públicos, privados e mistos.

Serão públicos quando o Estado se encarrega de desenvolver todo o desenho institucional do programa e, sozinho ou com a parceria da sociedade civil se responsabiliza por seu financiamento. Pode-se citar como exemplo desse tipo de PSA o Programa Federal Bolsa Verde.

São considerados Privados quando decorrentes da negociação direta entre provedor e usuário do serviço. Neste caso o Estado não intervém no acordo, cabendo às partes acordarem sobre os critérios do ajuste;

E ainda podem ter natureza mista quando o Estado atua de forma subsidiária, criando critérios para o aumento da demanda pelos serviços ambientais ou na criação de mercados de determinado serviço ambiental, como ocorre, por exemplo, no mercado de créditos de carbono, previsto no Protocolo de Quioto.

### **2.3. PSA como instrumento de Política Pública Ambiental**

Conforme exposto, a ideia inicial da utilização do instrumento econômico de PSA era viabilizar uma solução privada para as externalidades negativas, segundo os princípios econômicos da Teoria Coaseana, mas, na prática, verifica-se a baixa adesão a essa espécie de negociação.

Segundo aponta ROSEMBERG (2012, p. 20), tal fato de dá basicamente por três motivos: inexistência de ganhos de troca potenciais, elevados custos de transação e indefinição do direito de propriedade. Segundo o referido autor, o fundamento econômico do PSA, qual seja: existência de uma externalidade positiva, provoca a divergência entre o interesse privado (ganho potencial com a exploração do recursos ambiental) e o interesse social (preservação dos recursos naturais), podendo levar à falta de interesse pelo instrumento econômico estudado, uma vez que nem sempre é possível equacionar a divergência entre esses dois interesses. Para o autor,

Uma condição econômica para um programa de PSA ter sucesso é que se consiga equacionar a divergência entre o retorno econômico privado e o retorno econômico social do ativo ambiental. Para que essa convergência ocorra, os pagamentos devem exceder a soma dos custos de transação do programa com os custos de oportunidade dos proprietários, que são, em última análise, os provedores dos serviços ambientais (...). Por outro lado, os pagamentos devem ser menores que a máxima disposição a pagar dos demandantes, sob o risco de se inviabilizar o sistema de financiamento do programa (...). (2012, p. 62/63)

Conforme aponta PAGIOLA (2013, p. 2), o problema central que envolve a preservação dos recursos ambientais é o fato de que “os benefícios que os proprietários recebem pela conservação da floresta são muitas vezes bastante baixos quando comparados com os benefícios que receberiam por convertê-la para um outro uso.”

Da mesma forma, a disposição de pagar pelos serviços ambientais por parte dos beneficiários destes serviços também é muito baixa, especialmente em face da natureza pública do meio ambiente que leva ao problema do “caronista”, ou seja, daqueles que utilizam o serviço ambiental sem qualquer contraprestação.

Pode-se citar como exemplo de tal situação os benefícios relacionados ao sequestro de carbono que são revertidos para toda a sociedade. Na maioria das vezes não há qualquer contrapartida, em termos de pagamento, pelo serviço ambiental prestado.

Assim, para a viabilidade de um PSA é preciso que os custos de oportunidade do “provedor” do serviço sejam relativamente baixos, ou seja, que o retorno econômico com a preservação do recurso ambiental seja considerável e, que o ganho para beneficiário seja maior que o valor por ele dispendido pelo serviço para que ele possa enxergar o benefício da transação. Da mesma forma, os custos de transação que envolvem a efetivação do referido instrumento, tais como custos de informação, de negociação, gerenciamento e monitoramento da execução de contratos, também devem ser baixos “de forma a garantir a máxima eficiência da



transferência dos beneficiários para os provedores dos serviços ecossistêmicos” (ROSEMBERG, 2012. p. 66).

Como geralmente os custos de oportunidade e de transação que envolvem a implementação de ajustes de PSA são altos, muitas vezes faz-se necessária a intervenção estatal no sentido de fomentar o surgimento de um mercado de serviços ambientais, por meio de incentivos sociais e econômicos, subsídios, políticas públicas.

No contexto das públicas ambientais o PSA é um mecanismo de incentivo econômico positivo que, fundamentando-se no Princípio do Protetor- Receptor, visa compensar os altos ônus da preservação ambiental, ao tempo em que estimula práticas de uso sustentável dos recursos naturais.

O PSA é um instrumento econômico bastante discutido na atualidade que tem ganhado destaque no âmbito das políticas públicas ambientais, tanto a nível nacional quanto internacional, a exemplo do Forest Biodiversity Program for Southern Finland (METSO), na Finlândia; do programa de Pagos por Servicios Ambientales (PPSA), da Costa Rica; do The SOFALA Community Carbon Project (SOFALA), em Moçambique; do Grain for Green- Slope Land Conversion Program (SLCP), na China; e alguns projetos setorializados desenvolvidos no Brasil pela União e pelos Estados como o Programa BIOCLIMA no Paraná, o Bolsa Verde em Minas Gerais, o Programa de Certificação de Unidades produtivas Familiares no Acre, Bolsa Floresta no Amazonas, entre outros.

Ao lado dos mecanismos de comando e controle ou regulatórios (leis e atos normativos, de uma maneira geral) os instrumentos econômicos têm desempenhado um papel fundamental na promoção do desenvolvimento sustentável. Especialmente no que diz respeito aos incentivos econômicos positivos, os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) despontam como uma ferramenta promissora neste sentido. Isso porque as políticas públicas de PSA têm sido estruturadas no sentido do atingimento de vários objetivos econômicos, ambientais e sociais, como será visto adiante.

Tal objetivo está condizente com o compromisso político que diversos países firmaram quando da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo de 1972), na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20) e em diversos acordos internacionais sobre o tema que destacam a importância da conciliação das três dimensões do desenvolvimento sustentável.

### 2.3.1. Objetivos

De acordo com NUSDEO (2012, p. 140/142), uma política pública ambiental de PSA possui três objetivos: ambientais, econômicos e sociais.

O objetivo ambiental diz respeito ao aumento da provisão dos bens e serviços ambientais, redução da perda de biodiversidade pela ação antrópica no meio ambiente e a melhoria dos serviços ecossistêmicos, através do estímulo à práticas ambientalmente sustentáveis.

Um dos pontos mais polêmicos relacionados ao objetivo ambiental dos sistemas públicos de PSA é a questão da exigência ou não da comprovação da adicionalidade para fins do recebimento da contraprestação acordada (LAVRATTI, 2014, p. 24).

A adicionalidade consiste na existência de benefícios ambientais adicionais decorrentes da utilização do programa de PSA, ou seja, aumento da provisão de serviços ambientais ou da sua melhoria, considerando um cenário sem o PSA.

Alguns autores entendem que a adicionalidade não é um requisito indispensável para a instituição de uma política de PSA, sendo atualmente bastante relativizado em face dos objetivos propostos para a política (LAVRATTI, 2014, p. 123). Outros que a comprovação dos ganhos ambientais é necessária, pois seria um indicador de eficácia dos projetos de PSA (WUNDER, apud. MMA 2012, p.43).

A exigência ou não da adicionalidade dependerá do formato da política de PSA e dos seus objetivos. Se a política for de incentivo à práticas sustentáveis, de proteção a um determinado ecossistema ou destinada a compensar os custos da manutenção da cobertura vegetal de determinada área, por exemplo, a comprovação adicionalidade não é imprescindível, pois não se está pagando por um serviço ambiental específico. No entanto, se a política é voltada à criação de um mercado de serviço ambiental, ao estímulo a participação em projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), tal requisito não poderá ser dispensado.

Mesmo nos casos em que a exigência de adicionalidade se faz necessária, é preciso tomar cuidado para que este requisito não transforme o PSA em um mecanismo perverso de incentivo que recompensa aqueles que degradam os recursos ambientais em detrimento daqueles que cumprem a legislação ambiental.

Obviamente uma área com escassos recursos naturais gera mais adicionalidade com a recomposição do ambiente natural do que aquela que se mantém preservada. Por isso, ao eger

os critérios de seleção das áreas onde será implementado o programa é recomendável que se dê prioridade aquelas onde haja propriedades que possuam áreas conservadas em percentual igual ou superior ao mínimo previsto em lei, onde haja o desenvolvimento de práticas produtivas ambientalmente sustentáveis e a proteção/preservação do meio ambiente, buscando beneficiar aqueles que cumprem a legislação ambiental e se empenham em utilizar os recursos naturais de forma sustentável, contribuindo para a manutenção da prestação dos serviços ambientais à sociedade.

Os objetivos econômicos da política de PSA consistem em corrigir falhas de mercado com a remuneração das externalidades positivas geradas pela preservação dos recursos naturais, diminuir os custos de oportunidade relacionados à adoção de ações preservacionistas, bem como reduzir os custos de transação no âmbito dos mercados de serviços ambientais. Tem-se como benefício econômico reflexo a viabilização de geração de renda com a manutenção da integridade ambiental (NUSDEO, 2013, p. 143).

Na seara social, as políticas de PSA tem como principal objetivo a criação de maiores oportunidades para a população de baixa renda, das zonas urbanas e rurais, comunidades tradicionais e indígenas, que contribuem ou que querem contribuir para preservação e melhoria do meio ambiente, tais como aumento da renda familiar, valorização cultural, inserção social, fortalecimento cidadania, etc.

Alguns autores criticam a inserção do objetivo social no âmbito das políticas de PSA, alegando que isso pode reduzir sua efetividade ambiental e comprometer a sustentabilidade econômica do programa (FRANCO, 2013. p. 75). Contudo, a atual concepção de desenvolvimento sustentável requer necessariamente a integração dos aspectos econômicos, sociais e ambientais, de forma que as políticas públicas, de uma maneira geral, devem ser estruturadas para a consecução desse objetivo. Ademais, a erradicação da pobreza tem sido considerada um elemento primordial para a concretização do desenvolvimento sustentável (Princípio 2 da Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável- Rio +20).

Acrescente-se aos citados objetivos os escopos políticos, qual sejam: fomentar o desenvolvimento sustentável, empreender maior efetividade às normas ambientais (instrumentos de comando e controle), induzir comportamentos socialmente desejáveis em termos de conservação e proteção do meio ambiente, incentivar a regularização fundiária, e outros.

### 2.3.2. Princípios Fundamentais

A remuneração dos serviços ambientais prestados tem sido defendida como uma forma de incentivo a iniciativas individuais ou coletivas voltadas à manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, que contribuem para o aumento da e continuidade da provisão destes serviços e também como uma compensação pelos ônus assumidos em razão das ações conservacionistas e sustentáveis executadas e pelas externalidades positivas delas decorrentes.

Neste contexto, pode-se apontar como princípios fundamentais das políticas ambientais de PSA os princípios do Protetor/Provedor- Receptor e do Desenvolvimento Sustentável.

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável, já devidamente abordado no Capítulo II deste trabalho, traz como diretriz para as políticas de PSA a necessidade de uma gestão ambiental multidimensional, na qual os aspectos ambientais, econômicos e sociais sejam congregados em prol de um desenvolvimento equitativo.

O Princípio do Protetor/Provedor- Receptor tem representado uma mudança de paradigma na gestão ambiental, no sentido de se buscar maneiras mais efetivas de coibir ações prejudiciais ao meio ambiente. Ao invés de apenas proibir e punir tais ações, por meio dos instrumentos de comando e controle, busca-se agora incentivar, recompensar condutas ambientalmente sustentáveis que promovam a melhoria da qualidade ambiental.

Nesse sentido, o Princípio de Protetor/Provedor- Receptor tem como ideia central conferir uma retribuição aqueles que colaboram para a manutenção dos ecossistemas e, por conseguinte, para a melhoria da qualidade ambiental.

O referido princípio representa a face oposta do Princípio do Poluidor- Pagador: pune-se quem polui e recompensa-se que não o faz.

No âmbito das políticas ambientais de PSA, o Princípio do Protetor/Provedor- Receptor tem como objetivos fomentar o estímulo ao cumprimento da legislação ambiental, diminuindo os custos de oportunidade da preservação e uso sustentável dos recursos naturais, compensar as externalidades positivas decorrentes da preservação do meio ambiente, estimulando a manutenção do fluxo de serviços ambientais, a indução de comportamentos socialmente desejáveis em relação ao meio ambiente.

### **2.3.3. Função Promocional das Políticas de PSA**

Os instrumentos de comando e controle ambiental têm vivenciado nas últimas décadas uma verdadeira crise de efetividade, especialmente por conta das pressões econômicas sobre o meio ambiente, o crescimento demográfico, rápida urbanização, aumento do consumo.

Como é sabido, para promoção da paz social o direito possui uma função repressiva, normalmente exercida através de comandos negativos (proibições). As sanções negativas são utilizadas para se obter o máximo de respeito às normas primárias do ordenamento jurídico (BOBBIO, 2007. p. 7).

Ocorre, que nos ordenamentos jurídicos modernos as normas e sanções positivas têm ganhado espaço na tarefa de desestimular determinadas condutas (desencorajar) e de promover outras (encorajar).

Conforme expõe BOBBIO (2007, p. 14), as condutas humanas podem ser conformes ou desviantes do sistema normativo. Em relação aos atos conformes, “a técnica de desencorajamento visa proteger o seu exercício, tutelando a possibilidade de fazer ou não fazer, caso se trate de atos permitidos, a possibilidade de fazer, caso se trate de atos obrigatórios, e a possibilidade de não fazer, caso se trate de atos proibidos”. Já em relação aos atos desviantes, a técnica de desencorajamento atribui determinadas consequências, evitando sua prática.

Já a técnica do encorajamento “visa não apenas a tutelar, mas também provocar o exercício de atos conformes, desequilibrando, no caso de atos permitidos, a possibilidade de fazer e a possibilidade de não fazer, tornando os atos obrigatórios particularmente atraentes e os atos proibidos particularmente repugnantes” (BOBBIO, 2007. p. 14/15).

Nesse contexto, os mecanismos de incentivo, a exemplo dos PSA, podem ser considerados instrumentos de promoção de comportamentos socialmente desejados que utilizam a técnica do encorajamento, via sanção positiva, a que se refere BOBBIO (2007, p. 24).

Segundo o referido autor, as sanções positivas representam uma espécie de prêmio, de recompensa, de retribuição por uma ação meritória, podendo ser materializada em um bem econômico, social, moral ou mesmo jurídico, tais como uma compensação em dinheiro, uma honraria, uma isenção tributária (2007, p. 25). Assim, as sanções positivas possuem uma função retributiva, quando recompensam uma ação vantajosa para a sociedade e compensatória “pelos esforços e pelas dificuldades enfrentadas ou pelas despesas assumidas, ao proporcionar à

sociedade uma vantagem” (op. cit. p. 26), que têm o condão de promover o comportamento desejado e impedir o não desejado.

No âmbito do direito ambiental, os instrumentos de comando e controle até agora têm se mostrado insuficientes para coibir os danos causados pela ação predatória do homem sobre o meio ambiente. Por isso os instrumentos econômicos estão sendo utilizados como uma ferramenta capaz contribuir para uma maior efetividade normas ambientais, uma vez que podem auxiliar para a diminuição dos ônus relativos ao seu cumprimento.

Os PSA são uma espécie de instrumento econômico que objetiva corrigir a falha de mercado causada pela não compensação das externalidades positivas decorrentes das condutas benéficas ao meio ambiente adotadas por determinados agentes. Por meio de incentivos econômicos ou de outra natureza (sanções positivas na concepção de Bobbio) remunera-se os agentes que adotam práticas de conservação e exploração sustentável dos recursos ambientais, reduzindo os custos de oportunidade da preservação ambiental.

Sua função promocional, consiste, pois, no estímulo ao cumprimento da legislação ambiental, uma vez que reduz os custos de oportunidade da sua observância, na valorização do meio ambiente e dos serviços ambientais por ele prestado, no fomento de práticas preservacionistas e sustentáveis de utilização dos recursos naturais, na promoção do desenvolvimento sustentável, e, sob um enfoque social, criar mais oportunidades econômicas e sociais à população pobre, comunidades tradicionais.

### **3. Experiências de Política Pública de PSA**

Na atualidade, as políticas públicas de PSA tem ganhado destaque a nível nacional e internacional em face da sua contribuição para promoção do desenvolvimento sustentável e da justiça social.

Muitos países têm aderido a essa nova forma de gestão ambiental. Alguns como México, Costa Rica e Equador já possuem experiências consolidadas neste tipo de política que servem de modelo e objeto de diversos estudos técnicos e acadêmicos.

Sem adentrar em aspectos técnicos, serão expostas a seguir algumas experiências de Políticas Públicas de PSA, para fins de verificação dos seus objetivos e possível contribuição para a concretização do sistema de proteção socioambiental, objeto da presente pesquisa.

#### **3.1. Experiências Estrangeiras**

##### **a) Colômbia**

A Colômbia foi um dos primeiros países da América Latina a executar políticas de PSA.

Desde os anos 90 o país tem desenvolvido esse tipo de política para recuperação de florestas e proteção dos seus recursos hídricos, a exemplo do Plan Estratégico para la Restauración y el Establecimiento de Bosques en Colombia (Plan Verde), de 1998; o Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF), de 2000; o Programa para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de la Alta Montaña: Páramos, de 2002, entre outros (FRANCO, 2013. p. 70)

O principal objetivo destes primeiros modelos de política de PSA era estritamente ambiental, pois buscava a recuperação e a proteção das florestas, propiciando o aumento da provisão dos bens e serviços ambientais em áreas degradadas ou de maior interesse de preservação e também a criação de mercados de serviços ambientais (Plan Estratégico de Mercados Verdes).

Posteriormente, os programas de PSA da Colômbia passaram a fazer parte do Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para Todos 2006-2010”, como uma das estratégias para a redução das vulnerabilidades das classes mais pobres, através da criação de oportunidades para melhorar o nível de vida destas pessoas, garantindo um retorno econômico e social das práticas ambientalmente sustentáveis por elas desenvolvidas (FRANCO, 2013. p. 71).

Pode-se citar como exemplo de programa de PSA voltado para finalidades socioambientais o Programa de Familias Guardabosques, que tem como finalidade o apoio aos camponeses, indígenas e afrocolombianos que vivem em áreas ecologicamente importantes, que se dedicam ou correm o risco de se envolver no cultivo de plantas ilícitas como a coca e amapola, oferecendo-lhes oportunidade de se dedicar a empreendimentos produtivos “lícitos” (ESCOVERSA, p.30). Por meio desse programa são concedidos valores em dinheiro e apoio técnico por um determinado período exigindo-se em contrapartida atividades de conservação, de regeneração de florestas, implementação de projetos de produção e de uso da terra sustentáveis, adoção de atividades produtivas lícitas.

O Programa de Familias Guardabosques é uma típica política pública ambiental de PSA que busca conciliar objetivos sociais, econômicos, ambientais e políticos:

El Programa busca: a) brindar una alternativa de ingreso estable y lícito, por un período de tiempo definido; b) contribuir con la reducción de los cultivos ilícitos y prevenir su expansión; c) apoyar la generación de modelos asociativos y de

organización comunitaria; d) apoyar el fortalecimiento de la institucionalidad local; y e) consolidar estrategias participativas para adelantar proyectos productivos y de uso y aprovechamiento sostenible (ESCOVERSA, p.30/31)

Para tanto, ele possui três componentes: **um econômico**, consistente no pagamento de um valor em dinheiro para cada família beneficiada, por um período de três anos, para que elas possam efetivamente ter os recursos necessários para dedicar-se à novas atividades de produção, como o cultivo do café, cacau, palma, turismo ecológico, etc.; **um componente técnico-ambiental**, por meio de assistência técnica especializada, voltada à melhoria das práticas produtivas e manejo sustentável dos recursos naturais a serem utilizados nas novas atividades desenvolvidas; e, ainda um **componente social**: acompanhamento e assistência técnica para melhorar as capacidades básicas e empresariais das famílias, fortalecer as organizações sociais das quais elas fazem parte, promover sistemas de poupança coletiva e de investimento entre as famílias, promover a equidade de gênero, entre outras (ESCOVERSA, p.32)

#### **b) México**

O México possui diversos Programa de PSA destinados a preservação e recuperação de áreas florestais, que fazem parte do Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais daquele país, classificando-se como uma política pública de desenvolvimento sustentável de carácter nacional.

Nesse país os mecanismos de PSA atuam como importante complemento às políticas de comando e controle, que, assim como em outros países, demonstrou-se insuficiente para o atingimento dos fins almejados em termos de proteção e preservação ambiental.

Dentre os programas de PSA desenvolvidos no México destacam-se os PSA Hidrológicos (PSAH) e os derivados da biodiversidade e dos sistemas agroflorestais (PSA-CABSA), que juntos formam o Programa de Pagamentos por Serviços Ambientais das florestas (PSAB).

Hoje o PSAB faz parte do Programa PRONAFOR (Programa Nacional Florestal) que concentra os principais projetos ambientais de proteção e recuperação de florestas e melhoria da qualidade ambiental.

O referido programa estabelece as metas, objetivos, regras de implementação e participação nos diversos projetos de PSA.



Conforme disposto no Manual de Operação do PRONAFOR 2015<sup>26</sup>, são objetivos dos PSA a serem implementados nos diversos estados e regiões do México:

Otorgar apoyos a personas propietarias o poseedoras de terrenos forestales, que de manera voluntaria deciden participar en el programa de pago por servicios ambientales, con el objeto de incorporar prácticas de buen manejo para promover la conservación y manejo sustentable de los ecosistemas, y fomentar la provisión en el largo plazo de los servicios ambientales, tales como la captación de agua, el mantenimiento de la biodiversidad y la captura y conservación del carbono, los cuales benefician a centros de población o el desarrollo de actividades productivas (PRONAFOR 2015, art. 2°).

Os PSA desenvolvidos no âmbito do PRONAFOR possuem duas frentes: a conservação dos recursos ambientais hidrológicos e da biodiversidade, com vistas à manutenção da cobertura florestal, recomposição de aquíferos e nascentes, reversão de processos erosivos, etc. São acordos voluntários, com duração de 5 anos, nos quais os aderentes recebem apoio técnico e financeiro e devem cumprir uma série de obrigações tais como conservar e manter a cobertura florestal, investir um percentual mínimo (que varia segundo a região e o recurso ambiental ser protegido) em atividades constantes do Guia de Melhores Prática de Manejo (GMPM), estabelecido pelo governo; participação em brigadas de prevenção e combate a incêndios, nos Comitês de Vigilância Ambiental Participativa, entre outros (PRONAFOR, 2015)

As áreas elegíveis como prioritárias para a execução do programa e os valores pagos são determinados com base nos ecossistemas florestais e no Índice de Pressão Econômica sobre o desmatamento, estabelecido pelo Instituto Nacional de Ecologia e Mudanças Climática do México.

O apoio técnico- financeiro prestado pelo PRONAFOR é outorgado sem distinção de gênero, raça, etnia, credo religioso, condição socioeconômica, de forma que possam ser contemplados todos os grupos sociais e de gênero, garantindo, assim, um acesso equitativo ao referido programa (PRONAFOR 2015, art. 10), contudo, quando do deferimento da solicitação do apoio será levado em consideração a situação jurídica do solicitante e a viabilidade técnica, ambiental, econômica e social da atividade/projeto a ser desenvolvido (PRONAFOR 2015. art. 22, inciso III), segundo critérios objetivos previamente determinados:

---

<sup>26</sup> <http://www.conafor.gob.mx/web/>. Acesso em 21/01/2015

Tipo de Criterio	Criterios de Selección		Puntaje
<b>P-PREDIAL</b>	P-PREDIAL Aprobado.		10
<b>Social</b>	Ejidos y Comunidades que nunca han recibido apoyos de la CONAFOR.		7
	Núcleo agrario de población o con población indígena.		4
	La persona física solicitante del apoyo es mujer o la persona moral solicitante integra en su órgano de representación a mujeres.		4
	La persona física solicitante es joven o la persona moral solicitante integra a jóvenes en su órgano de representación. Se considera joven a la persona que se encuentra en un rango de edad entre 18 y 25 años.		4
	Solicitud ubicada en municipio de la Cruzada Nacional contra el Hambre.		3
	La persona solicitante es o ha sido persona beneficiaria del programa OPORTUNIDADES o PROSPERA.		5
<b>Manejo Forestal</b>	Certificación forestal vigente	Estudios y proyectos; Desarrollo de capacidades; Silvicultura, abasto y transformación; Restauración y reconversión productiva; Plantaciones Forestales Comerciales.	10
		Servicios Ambientales.	7
	Certificado de adecuado cumplimiento de Programa de Manejo Forestal maderable o no maderable vigente.		5
	Auditoría técnica preventiva o certificación de buen manejo forestal en proceso.		2
	Premios o reconocimientos en materia ambiental y forestal.		2

**Fig. 4. Critérios de Seleção para deferimento do apoio técnico/financeiro no PRONAFOR México (Fonte: Reglas de Operación PRONAFOR 2015)**

Os programas de PSA mexicanos têm se tornado referência para outros países devido a sua estruturação, o desenho da política ambiental e os arranjos institucionais envolvidos, que levam em conta diversas variáveis, indicadores adequados à verificação da efetividade dos seus resultados e definição das áreas prioritárias de implementação, dos benefícios econômicos e sociais proporcionados às populações carentes e comunidades tradicionais que aderem a estes programas e pela sua contribuição no combate à pobreza.

Faz-se importante ressaltar que o Programa PRONAFOR procura integrar-se a outras políticas governamentais de proteção e inclusão social, como o Programa PROSPERA e o Programa OPORTUNIDADES, utilizando-os como critérios de pontuação para seleção de possíveis beneficiários.

A título de esclarecimento, o Programa OPORTUNIDADES é um projeto do Executivo Federal cujo objeto é o desenvolvimento de ações inter setoriais para promoção da educação, saúde, alimentação, bem-estar da população que vive em condições de extrema pobreza; o Programa PROSPERA tem objetivos semelhantes. É um projeto que visa a

articulação de incentivos para a educação, saúde e alimentação, destinados às famílias que vivem em situação de extrema pobreza (PRONAFOR 2015, art. 3º). Os referidos programas têm como prioridade melhorar as condições de vida e bem-estar destas pessoas, tirando-as da situação de vulnerabilidade através do oferecimento de oportunidades, com vistas ao desenvolvimento das suas capacidades básicas.

Outra importante característica dos programas de PSA mexicanos é sua fonte de financiamento. A maioria destes projetos operam por meio de fundos de parceria. Estes fundos possuem diversas fontes de financiamento – pública e privada e a disponibilidade dos recursos é condicionada a uma contrapartida, ou seja, alocação de recursos por parte dos usuários dos serviços ambientais, o que lhe dá estabilidade financeira, garantindo sua manutenção a longo prazo.

### **c) Costa Rica**

Os problemas ambientais desencadeados pelo desmatamento na Costa Rica fizeram com que este País se tornasse um dos pioneiros na utilização de PSA.

Desde as décadas de 60 e 70 a diminuição da biodiversidade causada pelo desmatamento de grandes áreas para fins de produção agrícola e pecuária e as consequências ambientais decorrentes fizeram com que fosse necessária a intervenção do Estado no sentido de um melhor gerenciamento dos recursos ambientais, de forma a garantir que todos pudessem usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste contexto, os programas de PSA se tornaram um importante aliado na tarefa de reestabelecer a qualidade ambiental perdida e uma das principais ferramentas de gestão ambiental.

Os programas de PSA da Costa Rica são considerados um “reconhecimento financeiro” por parte do Estado aos serviços ambientais prestados em áreas florestais. A contraprestação por estes serviços é dispensada “aos proprietários de imóveis, ou pessoas com títulos de posse válidos que realizem atividades de proteção e conservação dos bosques, reflorestamento, regeneração natural, proteção do recurso hídrico, manejo florestal e sistemas agro- florestais” (PERALTA, 2013. p. 32). Assim como em outros programas similares, a ideia é compensar aqueles que contribuem para a oferta de serviços ambientais e, ao mesmo tempo, promover o aumento da oferta de bens e serviços ambientais e uma maior conscientização da importância da preservação dos ecossistemas.

Os PSA também são considerados, nos termos das leis ambientais costarriquenhas, um mecanismo de financiamento do setor florestal porque viabiliza a execução de programas de conservação, recuperação, manejo e reflorestamento.

Trata-se, uma política pública empreendida a nível nacional, financiada por um fundo específico- Fundo Nacional de Financiamento Florestal (FONAFIFO), no qual o Governo atua como comprador do serviço ambiental.

A assunção desse papel por parte do Estado se justifica em razão do compromisso constitucional de promover o bem-estar de todos os cidadãos, através da garantia de um meio ambiente sadio (art. 50 da Constituição Costarriquenha), constituindo a conservação, proteção e administração dos recursos naturais uma função essencial e prioritária do Estado (art. 1º da Lei nº 7575/96- Lei de Florestas).

Fazem parte dos programas de PSA os projetos de reflorestamento, de proteção aos bosques, florestas e recursos hídricos, de manejo, agroflorestais, entre outros.

As áreas prioritárias e o montante dos pagamentos a serem efetuados pelos serviços ambientais prestados são fixados anualmente por ato do Poder Executivo (Decreto Executivo), constando do respectivo Manual de Operação para Pagamento por Serviços Ambientais os critérios de seleção dos beneficiários e requisitos para participação nos programas.

São beneficiários dos PSA pessoas físicas e jurídicas, proprietários, usufrutuários e arrendatários de terras, inscritos em um Registro Nacional específico e que cumpram os requisitos estabelecidos em lei.

O pagamento pelo serviço prestado pode se dar em dinheiro ou pela emissão de Certificados de Conservação da Floresta, dos Bosques que constituem títulos de valores nominativos negociáveis que podem ser utilizados para pagamento de tributos em geral (art. 22 da Lei nº 7575/96- Lei Florestal da Costa Rica).

Apesar da falta de estudos científicos conclusivos acerca dos reais impactos dos programas de PSA na Costa Rica sobre o aumento da provisão dos serviços ambientais, a efetividade ambiental deste instrumento econômico, em termos de gestão ambiental, tem sido relatada pela doutrina especializada. Segundo aponta PORRAS (2012, p. 40), os estudos até então empreendidos têm levado em consideração a quantidade de participantes nos programas e o aumento da área de cobertura florestal.

Conforme dados divulgados pelo Ministério do Ambiente e Energia da Costa Rica, no ano de 2010 a cobertura florestal daquele país atingiu um percentual de 52,38%, representando um aumento de 31,38% em relação ao ano de 1987, que pode ser considerado o ápice da crise ecológica, no qual restavam apenas 21% das florestas do país, consoante se verifica na figura abaixo, fruto de estudo realizado pelo FONAFIFO:

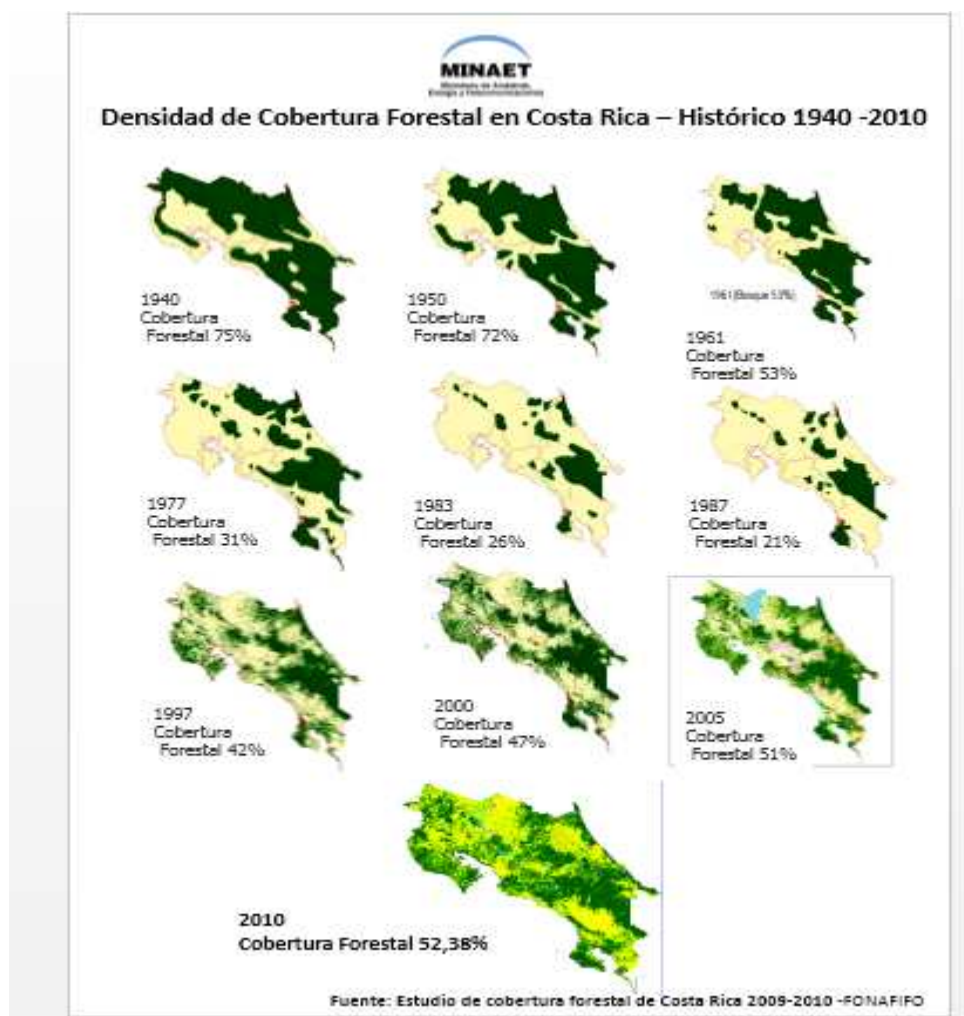


Fig. 5. Cobertura Florestal da Costa Rica. (Fonte: Ministério do Ambiente e Energia da Costa Rica)<sup>27</sup>

A eficácia socioeconômica do programa de PSA costarriquenho ainda é questionada, sugerindo alguns autores que estes programas, na forma como estão sendo executados, não são capazes de contribuir para a redução da pobreza e melhoria das condições socioeconômicas dos seus beneficiários:

Los resultados muestran que una porción significativa de los pagos suelen ir a áreas con bajos costos de oportunidad, fincas relativamente grandes y a compañías privadas.

<sup>27</sup> <http://www.minae.go.cr/index.php/actualidad/anuncios/37-cobertura-forestal-del-pais-alcanza-el-52-38>. Acesso em 26/01/2015.

El débil enfoque adoptado por el Programa de PSA para abordar la pobreza ha limitado su impacto en este campo; pues, aunque en teoría muchos propietarios pobres cumplen con los criterios para participar, son en realidad los propietarios de mayores recursos los que más se benefician de las políticas del programa (...) Los costos de transacción son múltiples y elevados, y muchos de los requisitos son costos fijos que constituyen una carga más pesada para las pequeñas propiedades. Los intentos por reducir los costos de entrada para los pequeños agricultores pobres no han sido del todo exitosos y la mayoría de los pequeños agricultores continúan enfrentando barreras significativas para entrar en el programa. La experiencia de los contratos grupales resalta el problema de la intermediación local y la heterogeneidad de los grupos afectados; mientras que el uso del Índice de Desarrollo Social (IDS) como criterio de elegibilidad ha beneficiado principalmente a los propietarios relativamente ricos y a las empresas. Más aún, en vista de la reducción del nivel del IDS en todo el país (demostrando un aumento de la pobreza a nivel nacional), FONAFIFO tendría más éxito si dejara este índice de lado como criterio único de elegibilidad y realizara mayores esfuerzos para llegar directamente a los agricultores más pobres (PORRAS, 2010. p. 33).

Um estudo técnico realizado em 2013<sup>28</sup> (Análise Socioeconômica do Programa de Pagamento por Serviços Ambientais), por solicitação do FONAFIFO, Banco Mundial e do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), principais financiadores dos programas de PSA na Costa Rica, constatou que a efetividade socioeconômica dos programas de PSA desenvolvidos na Costa Rica ainda é bastante inexpressiva em relação aos ganhos ambientais até então constatados.

Isso se dá por uma série de fatores. O principal deles é o fato de que o objetivo central destes programas é incentivar a prestação de serviços ambientais e não reduzir a pobreza. As áreas onde são implementados os programas de PSA são selecionadas em razão da sua importância ecológica ou por conta da necessidade de sua recuperação e não por conta de critérios sociais.

Segundo ressalta PERALTA (2013, p. 24), o programa de PSA da Costa Rica foi criado para cumprir uma tríplice finalidade:

(1). Deter os altos índices de desmatamento existentes no país; (2). Aumentar cobertura florestal; e (3). Reconhecer o valor dos serviços florestais, incentivando a cidadania ecológica.

Apesar de ter sido incluído o Índice de Desenvolvimento Social como um dos critérios para elegibilidade dos locais que farão parte do programas, priorização de áreas onde são estabelecidas comunidades indígenas e a adoção de medidas para o incentivo à maior participação de mulheres nestes programas, ainda assim constatou-se a deficiência da política pública de PSA no campo do desenvolvimento socioeconômico.

---

<sup>28</sup> [http://www.fonafifo.go.cr/documentacion/biblioteca/consultorias\\_investigaciones/ce\\_psa\\_009.pdf](http://www.fonafifo.go.cr/documentacion/biblioteca/consultorias_investigaciones/ce_psa_009.pdf). Acesso em 21/01/2015.

Conforme aponta o estudo técnico anteriormente citado, os Programas de PSA executados na Costa Rica têm uma maior adesão dos proprietários de terras com um maior nível de escolaridade, que normalmente têm uma renda média mais elevada do que a maioria das famílias rurais no país e dependem menos das atividades agrícolas (FONAFIFO, 2013. p. 42/43). Ademais, o critério de elegibilidade de áreas para implementação dos programas de PSA, baseado no Índice de Desenvolvimento Social não leva em consideração o nível de renda familiar como fator de seleção dos beneficiários (op. cit.).

Além disso, a exigência de título de propriedade ou de posse válidos, quando os recursos do financiamento do programa são públicos, e os altos custos de transação limitam o acesso de pequenos proprietários (PERALTA, 2013. p. 32).

Dessa forma, o impacto agregado destes programas sobre o salário, o desemprego e a redução da pobreza ainda é reduzido. Contudo, o governo da Costa Rica tem empreendido esforços para superar tal limitação.

### **3.2. Experiências Nacionais**

Atualmente o Brasil conta com uma grande quantidade de projetos de PSA executados no âmbito dos Estados. Apesar de existirem programas federais que utilizam este instrumento como ferramenta, ainda são poucos os projetos de PSA com amplitude nacional, a exemplo do que ocorre em outros países.

Pode-se apontar como um dos fatores que contribuem para isso a inexistência de um marco legal federal que estabeleça o regime jurídico dos Programas de PSA a serem executados a nível nacional ou regional.

Apesar da existência de previsão legal para a utilização do referido instrumento econômico como ferramenta de gestão ambiental, conforme se verifica no art. 41, inciso I, do Código Florestal brasileiro, este dispositivo legal ainda carece de regulamentação.

Encontra-se tramitando no Congresso Nacional diversas proposições legislativas sobre o tema, a exemplo dos PL nº 792/2007 e seus apensos, que propõem a instituição da Política Nacional de Serviços Ambientais e o Programa Federal de PSA, mas ainda não há uma lei federal que uniformize os procedimentos da implementação desta espécie de política pública ambiental.

A importância do estabelecimento de uma Política Nacional de Serviços Ambientais dá pelo fato de que sua regulamentação legal terá o condão de trazer mais segurança e

credibilidade aos programas de PSA, uma vez que tornar possível o conhecimento prévio dos arranjos institucionais possíveis, a fixação dos serviços ambientais transacionáveis, os beneficiários, as categorias fundiárias abrangidas, os requisitos de acesso aos incentivos, a remuneração e as formas de monitoramento. Além disso, proporcionará uma maior abrangência na utilização do mecanismo, uma vez que o Estado possui instrumentos mais eficazes de captação de recursos através dos tributos, de promoção de uma variedade maior de arranjos institucionais, capacidade de planejamento e coordenação dos projetos.

Em que pese a inexistência de uma Política Nacional de Serviços Ambientais, diversos projetos de PSA estão sendo executados a nível estadual, muitos deles utilizando matrizes socioambientais em sua modelagem.

Já no âmbito federal os programas específicos de PSA são mais escassos, embora esse instrumento econômico venha sendo utilizado como ferramenta de diversas políticas ambientais, a exemplo do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural – Proambiente; do Projeto Proteção da Mata Atlântica; da Política Nacional de Mudanças do Clima (Lei 12.187/2009); da Política Nacional de Recursos Hídricos (lei nº 9.433/97) e outras.

### **Programa Federal de PSA: Bolsa Verde**

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental- Bolsa Verde é o que mais se aproxima de uma política pública de PSA, apesar de ser considerado um programa de transferência de renda com condicionantes ambientais pelo governo Federal (MMA, 2013. p. 14), uma vez que foi instituído no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, programa do governo Federal que estabelece medidas para elevar a renda e as condições de vida da população em situação de extrema pobreza, por meio de transferência de renda, acesso a serviços públicos – nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica – e inclusão produtiva (MMA, 2013. p. 15).

O Bolsa Verde foi criado em 2011, por meio da Lei nº 12.512, para apoiar famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvessem atividades de conservação ambiental e de usos sustentável dos recursos ambientais, possuindo objetivos ambientais e sociais.

Constituem objetivos do Programa, segundo art. 1º da Lei nº 12.512/2011:

- a) incentivar a conservação dos ecossistemas- manutenção e uso sustentável;



b) promover a cidadania, a melhoria das condições de vida e a elevação da renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural, e

c) incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, educacional, técnica e profissional.

Poderão ser beneficiários do Bolsa Verde as famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvem atividades de conservação ambiental em determinadas nas áreas, definidas no Decreto nº 7.572/2011 (art. 5º), que regulamenta a execução e operacionalização deste programa:

I - Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas Federais e Reservas de Desenvolvimento Sustentável Federais;

II - Projetos de Assentamento Florestal, Projetos de Desenvolvimento Sustentável ou Projetos de Assentamento Agroextrativista instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; e

III - outras áreas rurais indicadas pelo Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde e definidas pelo Ministério do Meio Ambiente.

Assim, são condicionantes para participação do Programa Bolsa Verde:

- a) Ambiental: desenvolver atividades de conservação ambiental nas áreas estabelecidas como prioritárias, que tenham um determinado percentual de cobertura vegetal;
- b) Social: encontrar-se em situação de extrema pobreza.

Considera-se em situação de extrema pobreza as famílias que possuam uma renda mensal per capita de até R\$ 77,00 (setenta e sete reais), nos termos do Decreto nº 7.492, que institui o Plano Brasil sem Miséria.

A determinação das propriedades rurais, cujos proprietários/posseiros poderão ser participantes do Programa, leva em consideração a cobertura vegetal nelas verificadas, segundo parâmetros definidos pelo Comitê Gestor do programa, observadas as características de cada bioma brasileiro:

- 80% de cobertura vegetal no bioma da Amazônia;
- 35% de cobertura vegetal no bioma cerrado dentro da Amazônia Legal<sup>29</sup>;

---

<sup>29</sup> A Amazônia Legal corresponde a uma área que abrange nove Estados brasileiros, pertencentes à Bacia Amazônica – Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do estado do Maranhão, cobrindo uma área de cerca de 61% do território nacional (MMA, 2013. p. 28)

- 20% de cobertura vegetal nos biomas fora da Amazônia Legal.

Os critérios de priorização das famílias a serem beneficiadas são estabelecidos de acordo com características populacionais e regionais, disponibilidade orçamentária e, ainda, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH local e a chefia da unidade familiar por mulheres (art. 5º, parágrafo primeiro e 32 do Decreto nº 7.572/2011).

Para fins de concretização do ajuste e recebimento do respectivo pagamento, além de enquadrar-se em situação de extrema pobreza e desenvolver atividades de conservação ambientais nas áreas apontadas, os beneficiários devem ainda cumprir os seguintes requisitos: estar inscrito no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal; ser beneficiário do Programa Bolsa Família; estar inscrita em cadastro a ser mantido pelo Ministério do Meio Ambiente, contendo informações sobre as atividades de conservação ambiental e assinar o termo de adesão ao programa, no qual no qual serão especificadas as atividades de conservação a serem desenvolvidas (art. 7º, do Decreto nº 7.572/2011).

É importante salientar que o programa Bolsa Verde não remunera a prestação de um serviço ambiental específico, mas sim as atividades de conservação ambiental, ou seja, o uso sustentável dos recursos naturais e a manutenção da cobertura vegetal da área onde a família está situada.

As atividades de conservação a serem desenvolvidas deverão atender ao previsto nos instrumentos de gestão das Unidades de Conservação: Plano de Utilização ou Plano de Manejo, ou dos Projetos de Assentamentos: Planos de Utilização ou Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos, conforme o caso. Na inexistência dos planos referidos, as atividades de conservação serão regidas pelos respectivos Contratos de Concessão de Direito Real de Uso ou do Contrato de Concessão de Uso, além de outros planos e acordos específico para a área onde o beneficiário esteja situado como acordos de pesca, de caça, de queimada, etc.<sup>30</sup>

O pagamento recebido é estritamente financeiro, no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) por família, pagos por trimestre, por um período de até dois anos, podendo ser renovado.

Atualmente ainda não está sendo prestado apoio técnico aos beneficiários.

---

<sup>30</sup> Disposições constantes do Termo de Adesão ao Programa Bolsa Verde

Os recursos financeiros do programa são oriundos do orçamento da União - Ministério do Meio Ambiente-, que os transfere ao agente operador- Caixa Econômica Federal, para serem repassados diretamente às famílias beneficiárias.

Os pagamentos estão condicionados ao cumprimento das obrigações avençadas, cujo descumprimento implica na cessação do pagamento.

A fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas representa um desafio se considerarmos a amplitude do programa e a pequena quantidade de pessoal nos órgãos ambientais e entidades colaboradoras para o desempenho dessa tarefa. Hoje o programa conta com 71.759 beneficiários, sendo 23.268 vivendo em Unidades de Conservação, 42.525 em Projetos de Assentamento e 5.966 ribeirinhos. Somente no Estado do Pará são 43.722 beneficiários<sup>31</sup>.

A verificação do cumprimento do acordo se dá através do monitoramento regular que utiliza as seguintes estratégias<sup>32</sup>:

- a) Monitoramento da cobertura vegetal, por meio do rastreamento orbital via satélite, realizado pelo Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam) e ratificado por laudo técnico do Ibama no caso de áreas na Amazônia Legal e realizado diretamente pelo Ibama nas demais regiões do país;
- b) Alertas trimestrais de desmatamento, a partir de dados do Sistema DETER (Detecção de Desmatamento em Tempo Real), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e de radares de focos de calor;
- c) Monitoramento amostral como visitas periódicas a famílias.

Quanto ao monitoramento amostral, o Programa conta com uma metodologia desenvolvida pelo Laboratório de Gestão Ambiental da Universidade Federal Rural do Rio Janeiro, que utiliza um sistema de indicadores voltados à verificação do cumprimento dos pré-requisitos e condicionalidades do programa, a melhoria das condições sociais e econômicas destas famílias e o impacto do programa neste processo (MMA, 2013, p. 11), tais como: instrumento público de gestão implementado na área, estrutura etária da família beneficiária, frequência escolar, migração, trabalho e renda, infraestrutura de produção, organização social, conservação ambiental, opinião do beneficiário acerca do Programa, entre outros (op. cit.)

---

<sup>31</sup> Dados obtidos do sítio oficial do Ministério do Meio Ambiente. <http://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/bolsa-verde>. Acesso em 30/01/2015,

<sup>32</sup> <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/monitoramento-ambiental>. Acesso em 30/01/2015.

Tendo em vista que somente no final de 2013 foi contratado o projeto visando o desenvolvimento da metodológica para o monitoramento amostral do atendimento das condicionantes socioambientais do Programa Bolsa Verde, ainda não há resultados baseados nesta metodologia.

O Programa Bolsa Verde conta com um arranjo institucional amplo, que envolve vários Ministérios e órgãos públicos com diferentes áreas de atuação como Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda (MF), Secretaria de Patrimônio da União (SPU), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e outros.

Tal arranjo torna possível não apenas uma maior abrangência, executividade e eficácia ao Programa como também para a coordenação das diversas políticas públicas sociais e ambientais desenvolvidas no âmbito dos referidos entes públicos, com vistas à concretização do Piso de Proteção Socioambiental preconizado na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20).

No âmbito do Bolsa Verde, compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por exemplo, viabilizar o acesso das famílias beneficiárias aos serviços e equipamentos da rede sócio- assistencial do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (art. 12, inciso V, do Decreto nº 7.275/2011).

Por se tratar de um Programa recente, contando apenas com pouco mais de dois anos de execução, ainda não é possível verificar sua eficácia social e ambiental. Contudo é possível identificar alguns pontos positivos e negativos, a partir da análise do seu arcabouço legal e institucional:

- O Programa Bolsa Verde não é um típico PSA porque não se paga por um serviço ambiental específico, mas sim pela atividade de conservação da cobertura vegetal e pelas atividades de uso sustentável dos recursos naturais. Apesar destas condutas serem uma obrigação constitucional, conforme disposto no art. 225 da Constituição Federal, uma das finalidades do Programa é diminuir os ônus de se manter a cobertura vegetal preservada, intervindo o mínimo possível nela, e executar os respectivos projetos de manejo e uso sustentável dessas áreas, por parte das famílias que se encontram em

situação de vulnerabilidade e dependem da exploração dos seus recursos para sua sobrevivência;

- Por não haver um serviço ambiental específico a ser remunerado, não há uma valoração monetária do serviço ambiental prestado. O valor a ser pago ao beneficiário é arbitrado pelo governo, de acordo com suas disponibilidades orçamentárias. Assim, esse valor corre o risco de não compensar os custos de oportunidade de manter a cobertura vegetal da área onde o Programa está sendo executado;
- O Bolsa Verde é considerado um programa de transferência de renda com condicionantes ambientais. Como ele está associado a outro programa federal de transferência de renda, o Bolsa Família, se não houver um trabalho de esclarecimento, juntamente com uma fiscalização mais efetiva do cumprimento das obrigações assumidas quando da assinatura do Termo de Adesão ao Programas, é possível que os beneficiários o confundam como um “complemento” do Bolsa Família, o que poderá resultar no não atingimento das finalidades ambientais do programa;
- Apesar da previsão legal, o Programa ainda não presta apoio técnico às famílias beneficiárias. Muitas dessas famílias sequer sabem como realizar o uso sustentável dos recursos naturais;
- O Programa não dispõe de uma política de educação ambiental, imprescindível para o fomento da mudança de comportamento em relação à utilização sustentável dos recursos ambientais e o cultivo de uma consciência ecológica voltada à preservação destes recursos mesmo após cessada a vigência do ajuste;
- Os métodos de monitoramento e fiscalização ainda precisam ser aprimorados para que haja um efetivo controle do cumprimento das obrigações assumidas pelos beneficiários;
- A participação de diversos Ministérios e órgãos públicos no Comitê Gestor do Programa possibilita a conjugação de políticas públicas ambientais, sociais e econômicas, viabilizando a efetivação de um Piso de Proteção Socioambiental;
- O Conselho Gestor do Programa não possui representantes das famílias e comunidades beneficiárias, carecendo de instrumentos de participação popular na sua gestão.

### **Programas Estaduais de PSA**

Existem diversos programas de PSA executados a nível estadual. Tendo em vista a quantidade dos programas existentes e a variedade de conteúdo, será apresentada apenas uma sistematização dos principais pontos de alguns destes programas.

PROGRAMA DE PSA	SERVIÇO AMBIENTAL	OBJETIVOS	BENEFICIÁRIOS	REMUNERAÇÃO	ARRANJO INSTITUCIONAL
<b>Projeto “Estradas com Araucárias” (PR)</b>	Captura de carbono	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Captura de carbono para compensação de emissões de gases de efeito estufa;</li> <li>* recomposição das formações ciliares;</li> <li>* reconstituição dos corredores ecológicos;</li> <li>* valorização da paisagem;</li> <li>* estimulação do turismo;</li> <li>* produção de pinhão para consumo e comercialização</li> </ul>	Pequenos proprietários rurais, por meio da Cooperativa de Produtores Familiares de Crédito de Carbono do Paraná (CooperCarbono)	R\$ 5,00 por muda plantada	<b>Misto:</b> Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Instituto Ambiental do Paraná, Embrapa e empresas privadas
<b>Bolsa Verde (MG)</b>	Não há um serviço ambiental específico como objeto da transação. Paga-se pelo benefício ambiental auferido pela coletividade em razão da conservação/recuperação da cobertura vegetal nativa	Conservação e recuperação da cobertura vegetal nativa no Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>* agricultor familiar</li> <li>* produtores rurais cujas propriedades estejam localizadas em Unidades de Conservação de categorias de manejo sujeitas à desapropriação e em situação de pendência na regularização fundiária</li> <li>* produtores rurais cuja propriedade ou posse tenha área de até quatro módulos fiscais</li> <li>* proprietários de áreas urbanas que preservem áreas necessárias à proteção das formações ciliares, à recarga de</li> </ul>	R\$ 200,00 por hectare de área conservada, pagos anualmente	<b>Misto:</b> Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), Instituto Estadual de Florestas e parceiros conveniados

			aquíferos, à proteção da biodiversidade e ecossistemas especialmente sensíveis		
<b>PROGRAMA DE PSA</b>	<b>SERVIÇO AMBIENTAL</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>BENEFICIÁRIOS</b>	<b>REMUNERAÇÃO</b>	<b>ARRANJO INSTITUCIONAL</b>
<b>Projeto Mina D'Água (SP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* conservação de remanescentes florestais;</li> <li>* recuperação de matas ciliares;</li> <li>* implantação de vegetação nativa;</li> <li>* plantio de mudas de espécies nativas;</li> <li>* execução de práticas preservacionistas;</li> <li>* reflorestamento com espécies nativas;</li> <li>* implantação de sistemas agroflorestais e silvipastoris que obedecem os requisitos legais, etc.</li> </ul>	Proteção das nascentes e mananciais de abastecimento público de água	Pequenos proprietários rurais que desenvolvam atividades conservacionistas	R\$ 300,00 por nascente e por produtor, até o limite de quatro, pagos anualmente	<b>Misto:</b> proprietários, Secretaria Estadual de Meio Ambiente e agentes financeiros (Banco do Brasil e FECOP)
<b>Programa Produtor de Água (ES)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* serviços de Suporte, provisão e regulação;</li> <li>* preservação e conservação da cobertura vegetal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* melhoria da qualidade e disponibilidade hídrica;</li> <li>* redução de processos erosivos, etc</li> </ul>	Proprietários ou possuidores de áreas situadas nas bacias hidrográficas do rio Benevente, Guandu e São José	Varia conforme as características da propriedade; Pago anualmente;	<b>Público:</b> Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, em parceria com as Prefeituras Municipais, agência Nacional de Água, Comitês de Bacias Hidrográfica, Banco de Desenvolvimento do

PROGRAMA DE PSA	SERVIÇO AMBIENTAL	OBJETIVOS	BENEFICIÁRIOS	REMUNERAÇÃO	ARRANJO INSTITUCIONAL
					Espírito Santo e outros.
<b>Programa de Certificação de Unidades Produtivas Familiares (AC)</b>	* sequestro e estocagem de carbono; * belezas cênicas; * serviços hídricos	*Provocar mudança no sistema de cultivo que utiliza fogo; * Recuperação de áreas degradadas; * mitigação e adaptação às mudanças climáticas; * redução da emissão de gases poluentes; * uso sustentável dos recursos naturais; * conservação da biodiversidade; * geração de renda; * inclusão social	Produtores rurais familiares	Incentivos e não monetários: bônus que varia de R\$ 500,00 a R\$ 600,00, e ações de fomento (plano de certificação)	<b>Público:</b> Secretarias Estaduais, Rede Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural, Secretaria Executiva de Agropecuária
<b>Bolsa Floresta (AM)</b>	Preservação das Florestas	* manutenção dos serviços ecossistêmicos * manutenção do estoque de carbono; * mitigação das mudanças climáticas; * manutenção da biodiversidade * manutenção da regulação dos fluxos hídricos; * manutenção da qualidade do solo e das águas	* Residentes em Unidades de Conservação Estadual; * Associação de moradores das Comunidades das Unidades de Conservação	Monetários de não monetários: insumos, capacitação técnica, investimentos na área de educação, saúde, comunicação e transporte e valores fixos, pagos anualmente, que varia conforme o componente do Programa (renda, social, associação, familiar)	<b>Misto:</b> Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Fundação Amazonas Sustentável

**Tabela 3. Programas de PSA executados nos Estados (Fonte: LAVRATTI, 2014)**

De uma maneira geral, os programas nacionais de PSA são utilizados como instrumento de incentivo a conservação ambiental. Apesar de contarmos com uma legislação ambiental bastante abrangente e rígida, a extensão territorial do Brasil requer um aparato fiscalizatório muito grande para a verificação do cumprimento da legislação.

Assim, a oferta de incentivos econômicos para fomentar comportamentos ambientalmente sustentáveis voltados à conservação, recuperação e melhoria da provisão de serviços ambientais tem se mostrado uma alternativa para tal problema. Isso não significa,



contudo, que seja a sua solução. Enquanto política pública, é preciso que haja um suporte financeiro que subsidie a sua execução, e como muitas vezes os recursos orçamentários são escassos para atender as inúmeras demandas sociais, é preciso que sejam priorizadas algumas ações. Infelizmente nem sempre o meio ambiente é priorizado apesar da sua importância para a qualidade de vida humana.

No entanto, da análise de algumas das políticas de PSA já implementadas no Brasil a nível estadual foi possível observar que cada vez mais tem se buscado inserir a proteção social no âmbito destas políticas buscando-se coordenar ações de proteção humana e ambiental, consoante recomendações exaradas internacionalmente, em prol da efetivação de um sistema de proteção socioambiental que propicie o desenvolvimento sustentável e duradouro.

## CONCLUSÃO

O propósito da presente pesquisa foi analisar a importância do estabelecimento de um sistema de proteção socioambiental com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável, bem como o papel das políticas públicas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), para a consecução deste objetivo.

Através de pesquisa documental, exame da doutrina e jurisprudência buscou-se a análise das seguintes hipóteses:

- a) O desenvolvimento requer a garantia das liberdades básicas e o fortalecimento das capacidades individuais para que as pessoas possam viver a vida que almejam e possam ter condições de promover seu próprio desenvolvimento e o da sociedade;
- b) A efetivação do direito fundamental ao desenvolvimento requer o fortalecimento da condição de agente dos indivíduos, fazendo-se necessária a instituição de um sistema protetivo composto por um conjunto de garantias sociais e de qualidade ambiental (sistema de proteção socioambiental);
- c) A política pública de PSA é capaz de contribuir para a efetivação de um sistema de proteção socioambiental e para a promoção do desenvolvimento sustentável, na medida em que colabora para a criação de maiores oportunidades sociais e econômicas para certos grupos vulneráveis, auxiliando no processo de empoderamento destes indivíduos e fortalecendo suas capacidades, ao tempo em que contribui para melhoria da qualidade de vida da sociedade em geral, por fornecer os instrumentos para ampliação da provisão dos bens e serviços ambientais.

Com a pesquisa procedida, inicialmente foi verificado que o direito fundamental ao meio ambiente sadio é um instrumento de concretização de outros direitos fundamentais, tais como à vida, à saúde, segurança, ao desenvolvimento (em todos os seus aspectos, seja econômico, social, cultural), à propriedade, entre outros, e, por se tratar de um instrumento de salvaguarda da vida humana, a tutela do meio ambiente tem se tornado cada vez mais ampla, abrangendo tudo o que seja importante para a qualidade de vida dos homens.

Tal fato se dá por conta da nova visão acerca da dignidade humana, que agora conta com uma dimensão ecológica, que impõe a necessidade de uma maior proteção do ser humano,

garantindo-lhe não apenas sua integridade física, psíquica e os meios materiais para o seu desenvolvimento, mas também as condições existenciais mínimas que lhe permita ter uma vida saudável e com qualidade.

A segunda verificação procedida foi a de que o desenvolvimento é um processo de empoderamento dos indivíduos que depende do efetivo exercício da liberdade para sua efetivação.

Trata-se de um direito fundamental que visa assegurar aos indivíduos a possibilidade de expandir suas potencialidades, estando atrelado à fruição dos direitos e liberdades básicas e a promoção da dignidade humana.

O pleno exercício da liberdade é uma condição essencial no processo de desenvolvimento porque os indivíduos, seus principais destinatários, são sujeitos ativos nesse processo, competindo ao Estado apenas fornecer os meios para seu alcance.

Os meios para a promoção do desenvolvimento consistem justamente nas oportunidades ofertadas aos indivíduos para a expansão das suas capacidades (liberdades básicas ou substantivas nas palavras de Amartya Sen) que, por sua vez, têm o condão de empoderar-lhes, ou seja, torna-los capaz de promover mudanças sociais e individuais, influenciando assim no processo de desenvolvimento individual e coletivo.

A existência de várias formas de privação da liberdade, especialmente as causadas pelo não atendimento das necessidades humanas básicas e pelas diversas espécies de vulnerabilidades (econômica, social, cultural, ambiental, política), compromete o processo de desenvolvimento, precisando, dessa forma, ser combatidas. A efetivação de um sistema de proteção socioambiental que contribua para a eliminação das vulnerabilidades sociais e ambientais é essencial nessa tarefa.

O estabelecimento de um sistema de proteção socioambiental capaz de fornecer a segurança e os meios necessários à superação das vulnerabilidades decorrentes dos problemas sociais, ambientais e econômicos tem o condão não apenas de impulsionar o processo de desenvolvimento como também de assegurar que ele seja sustentável e duradouro.

No que diz respeito a utilização do instrumento econômico de PSA como ferramenta de auxílio à concretização do sistema de proteção socioambiental e efetivação do desenvolvimento sustentável, a presente pesquisa possibilitou as seguintes constatações:

- O desenvolvimento sustentável deve ser economicamente eficaz, socialmente equitativo e ecologicamente sustentável e isso requer a conciliação das suas dimensões econômica, social e ambiental.
- As políticas ambientais hoje vivenciam uma nova fase na qual a proteção socioambiental tem sido priorizada, com vistas a eliminação das vulnerabilidades sociais e ambientais, restando superada a visão de que elas destinam-se unicamente à proteção do meio ambiente.
- Os PSA são instrumentos econômicos utilizados na gestão ambiental que visam corrigir o desequilíbrio entre os custos privados da preservação do meio ambiente e os benefícios sociais decorrentes, diminuindo os custos de oportunidade da conservação, recuperação e proteção do meio ambiente. Almeja também compensar as externalidades positivas causadas pela prestação do serviço ambiental e estimular a adoção de práticas preservacionistas e sustentáveis;
- As políticas públicas de PSA funcionam como mecanismos de intervenção estatal voltados à promoção ou efetivação do direito ao meio ambiente sadio e do desenvolvimento sustentável, possuindo três objetivos principais:
  - a) Ambiental: incentivo ao aumento da provisão dos bens e serviços ambientais, redução da perda de biodiversidade pela ação antrópica no meio ambiente e a melhoria dos serviços ecossistêmicos, através do estímulo a práticas ambientalmente sustentáveis;
  - b) Econômico: corrigir falhas de mercado com a remuneração das externalidades positivas geradas pela preservação dos recursos naturais, diminuir os custos de oportunidade relacionados à adoção de ações preservacionistas, bem como reduzir os custos de transação no âmbito dos mercados de serviços ambientais; e
  - c) Social: criação de maiores oportunidades para a população de baixa renda, das zonas urbanas e rurais, comunidades tradicionais e indígenas, que contribuem ou que querem contribuir para preservação e melhoria do meio ambiente.
- Por meio da realização dos objetivos *supra*, os programas de PSA vêm sendo utilizados para promoção da cidadania, a justiça, equidade;
- As políticas de PSA normalmente são planejadas e executadas de forma coordenada com outras políticas de cunho social e ambiental de forma a alcançar uma maior abrangência e efetividade;

- O propósito da conciliação dos objetivos sociais e ambientais no âmbito das políticas de PSA é estabelecer um sistema protetivo que garanta maiores oportunidades para seus beneficiários, permitindo que eles possam desfrutar das liberdades básicas, de um ambiente sadio que lhes permita desfrutar de uma vida digna e com qualidade;
- As políticas de PSA oferecem uma proteção em termos ambientais na medida em que contribuem para a melhoria da qualidade do meio ambiente e para o aumento da provisão dos serviços ambientais;
- As políticas de PSA podem oferecer uma proteção social para determinados grupos vulneráveis como população pobre, comunidades indígenas e tradicionais uma vez que permite que estas pessoas tenham uma renda adicional com o pagamento pelo serviço ambiental prestado, auxiliando na redução das suas vulnerabilidades existenciais. Também permite que esses grupos tenham acesso a outras políticas protetivas.

Da análise das políticas públicas de PSA, de uma maneira geral, conclui-se que elas podem contribuir para a efetivação do sistema de proteção socioambiental, uma vez que possibilita associar a proteção das pessoas com a salvaguarda do meio ambiente, de forma a assegurar o justo equilíbrio entre o atendimento das necessidades econômicas, ambientais e sociais, contribuindo assim para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Na medida em que colabora para a redução das vulnerabilidades existenciais, em face do estabelecimento do referido sistema protetivo, as políticas de PSA interferem no processo de desenvolvimento, pois a criação de oportunidades econômicas, sociais e ambientais permitem o exercício das liberdades individuais, contribuindo para a expansão das capacidades dos indivíduos e com o fortalecimento da sua condição de agente, fatores essenciais para a promoção do desenvolvimento.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, a presente pesquisa buscou fornecer instrumentos para a compreensão das políticas públicas de PSA e sua contribuição para o estabelecimento de um sistema de proteção socioambiental e promoção do desenvolvimento sustentável. Contudo, algumas questões merecem um aprofundamento em uma pesquisa futura, tais como os possíveis efeitos sociais e econômicos negativos destas políticas e a abordagem dos indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação como instrumento avaliativo das políticas de PSA.

## REFERÊNCIAS

- AITH**, Fernando. *Políticas Públicas de Estado e de Governo: instrumento de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humano*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ALEXY**, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2ª Ed. 2ª Tir. São Paulo: Malheiros, 2012.
- ANTUNES**, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2014
- ARAGÃO**, Maria Alexandra de Sousa. *O Princípio do Poluidor Pagador. Pedra angular da Política Comunitária do Meio Ambiente*. Boletim da Faculdade de Direito. Universidade de Coimbra. Coimbra: Editora Coimbra, 1997
- ARRETCHE**, Marta. *Federalismo e políticas sociais no Brasil. Políticas públicas Coletânea – Volume 2 ENAP*. Escola Nacional de Administração Pública, 2006.
- BAQUERO**, Rute Vivian Angelo. *Empoderamento: instrumento de emancipação social? Uma discussão conceitual*. Revista Debates. Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 173-187, jan/abr, 2012.
- BECK**, Ulrich. *Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010
- BELLO FILHO**, Ney de Barros. *Direito ao Ambiente: Da compreensão dogmática do direito fundamental na pós- modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.
- BOBBIO**, Norberto. *Igualdade e Liberdade*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 5ª Ed.. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.
- \_\_\_\_\_. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Da Estrutura à Função: Novos Estudos da Teoria do Direito*. Tradução de Daniela Beccacia Verciani. São Paulo: Ed. Manole, 2007
- BRANCO**, Paulo Gustavo Gonet, e Gilmar Ferreira **MENDES**. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BRASIL**. “Constituição da República Federativa do Brasil.” 1988.
- BUCCI**, Maria Paula Dallari. *O Conceito de Política Pública em Direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Políticas de Estado e políticas de governo: o caso da saúde pública*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BURSZTYN**, Maria Augusta e Marcel BURSZYN. *Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: Caminhos para sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012
- CANOTILHO**, Joaquim Gomes (org.). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012
- \_\_\_\_\_. *Direito Constitucional*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993

**CHRISTOPOULUS**, Basile Georges Campos. *O orçamento público e a efetivação dos direitos sociais*. In Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI. 2010.

**COMPARATO**, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista dos Tribunais n. 737, 1997

\_\_\_\_\_ *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2006

**CRETILLA NETO**, José. *Curso de Direito Internacional Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2012.

**DIMOULIS**, Dimitri e Leonardo MARTINS. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. 3ª ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

**DRAIBE**, S. *O Welfare State No Brasil*. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1993. (Caderno de Pesquisa n.80). Disponível em :<http://sociologiajuridica.wordpress.com>. Acesso em 26 junho de 2013.

**DUARTE**, Laura Maria Goulart; WERHMANN, Magda Eva Soares de Faria. *Desenvolvimento e Sustentabilidade: desafios para o século XXI*. Revista de planejamento Regional, Salvador/Ba, 2002

**ECOVERSA** , Javier Blanco. *La Experiencia Colombiana en Esquemas de Pagos por Servicios Ambientales*.  
[http://www.cifor.org/pes/publications/pdf\\_files/colombia\\_experience.pdf](http://www.cifor.org/pes/publications/pdf_files/colombia_experience.pdf)

**FARIAS**, Paulo José Leite. *Água: bem jurídico econômico ou ecológico?* Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2005

**FENSTERSEIFFER**, Tiago. *Direitos Fundamentais e Proteção do Meio Ambiente: A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008

**FERRAJOLI**, Luigi. *Por uma Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Alexandre Salim. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

**FIGUEIREDO**, Guilherme José Purvin de. *Curso de Direito Ambiental*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

**FONTE**, Felipe de Mello. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais: elementos de fundamentação e do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado democrático de direito*. São Paulo: Saraiva, 2012.

**GARGARELLA**, Roberto. *As teorias da Justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*. Tradução de Alonso reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

**HERMITTE**, Marie- Angèle e Virginie David. *Avaliação dos Riscos e Princípio da Precaução*. In: In: Princípio da Precaução. Marcelo Dias Varella e Flávia Barros Platiau (org.). Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004. P. 93-155.

**HOLMES**, Stephen e SUNSTEIN, Cass, *The Cost of Rights- Why Liberty Depends on Taxes*, New York and London: W. M. Norton, 1999.

**JARDINS**, Joseph R. Des Jardins. *Environmental Ethics – An Introduction to Environmental Philosophy*. Thomson, 2001

- LAVRATTI**, Paula (organizadora). *Direito e Mudanças Climáticas 7. Pagamento por Serviços Ambientais: experiências locais e latino-americanas*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014
- LEITE**, José Rubens Morato. *Sociedade de Risco e Estado*. In: \_\_\_\_\_; CANOTILHO, J. J. G. (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 141.
- \_\_\_\_\_. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012
- LUHMANN**, Niklas. *Sociologia do direito. Vol. I*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983. Tradução de Gustavo Bayer.
- \_\_\_\_\_. *Sociologia do direito. Vol.II*. Edições Tempo Brasileiro, 1985. Tradução de Gustavo Bayer.
- \_\_\_\_\_. *Sociología del Riesgo*. México: Universidad de Guadalajara, 1981. Tradução de Silvia Pappé e outros.
- \_\_\_\_\_. *Introducción a la teoría de sistemas*. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrete. Guadalajara: Barcelona: Anthropos, 1996.
- MACHADO**, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2014
- MENDES**, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e controle de constitucionalidade*. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MILARÉ**, Édis. *Direito do ambiente*. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- MOTA**, José Aroudo. *O valor da natureza: economia e política dos recursos naturais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- MOURA**, Bruno de Oliveira. *O direito sob a perspectiva da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann*. <http://www.sociologiajuridica.net.br/numero-9/227>. Acesso em 22/04/2014
- MMA**. GUEDES, Fátima Becker (Organizadora). *Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios*. Brasília: MMA, 2011.
- MURADIAN**, R., Corbera, E., Pascual, U., Kosoy, N. & May. *Reconciling theory and practice: an alternative conceptual framework for understanding payments for ecosystem services*. *Ecol. Econ.* 69, 1202–1208. Disponível em: <http://www.jatropa.pro/PDF%20bestanden/reconcilingtheory-muradian.pdf>.
- NETO**, João Costa. *Dignidade Humana: Visão do Tribunal Constitucional Federal Alemão, do STF e do Tribunal Europeu*. São Paulo: Saraiva, 2014
- NUSDEO**, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por Serviços Ambientais: Sustentabilidade e Disciplina Jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012
- OLIVEIRA**, Roberto Guena de. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (orgs). *Manual de economia*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- \_\_\_\_\_. *OLIVEIRA*, Caio Ramon Guimarães de. *Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN – v. 14, n. 2, p. 11-32, jul./dez. 2012.*
- PAGIOLA**, Stefano e outros. *Experiências do Brasil em Pagamentos por Serviços Ambientais*. Latin America and Caribbean Sustainable Development Department World Bank Washington DC,



USA. 2013. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/03/27/000456286\\_20140327123822/Rendered/PDF/862700NWP0PORT00Box385172B00PUBLIC0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/03/27/000456286_20140327123822/Rendered/PDF/862700NWP0PORT00Box385172B00PUBLIC0.pdf). Acesso em 27/12/2014.

**PERALTA**, Carlos E. *O pagamento por serviços ambientais como instrumento para orientar a sustentabilidade ambiental. A experiência da Costa Rica*. In: Direito e mudanças climáticas: Pagamento por Serviços Ambientais: experiências locais e latino-americanas / Paula Lavratti, Guillermo Tejeiro, organizadores. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014; (Direito e Mudanças Climáticas; 7).

**PETRAROLHA**, Fábio Lacerda Soares. *Individualismo Metodológico: algumas visões sobre o comportamento político*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1999

**PINO**, Eloísa Del y M<sup>a</sup> Josefa Rubio Lara. *Los Estados de Bienestar em la encrucijada: Políticas Sociales em perspectiva comparada*. ed. Tecnos. Madri. 2013.

**PNUD**. *Relatórios de Desenvolvimento Humano*. <http://www.pnud.org.br/>

**PORRAS**, Ina. *¿Justo y Verde? Impactos sociales de los pagos por servicios ambientales en Costa Rica*. International Institute for Environment and Development (IIED). 2010. <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=15518SIIED>

\_\_\_\_\_. *DE RIO A RIO+: Lecciones de 20 años de experiencia en servicios ambientales en Costa Rica*. International Institute for Environment and Development. Londres, 2012. <http://pubs.iied.org/pdfs/16514SIIED.pdf?>

**QUEIROZ**, Cristina. *Direitos Fundamentais: Teoria Geral*. 2<sup>a</sup> ed. Coimbra: Coimbra editora, 2010

**RELATÓRIO BECHALAT**. 2011. [www.ilo.org.br](http://www.ilo.org.br)

**ROSENBERG**, Renato. *Mecanismos voluntários de pagamento por serviços ambientais: por que não ocorrem no Brasil? um estudo focado em empresas de geração hidrelétrica e de abastecimento público de água*. <http://hdl.handle.net/10482/11753>. Acesso em 17/01/2014

**SACHS**, Ignacy. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008

**SARLET**, Ingo Wolfgang. *Direito Constitucional ambiental. Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012

\_\_\_\_\_. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8<sup>a</sup> Edição, Porto Alegre : Livraria do Advogado Ed., 2007

**SEN**, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução de Lauta Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

\_\_\_\_\_. *A Ideia de Justiça*. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011

\_\_\_\_\_. *Sobre ética e Economia*. Tradução de Lauta Teixeira Motta. 1<sup>a</sup> ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

**SILVA**, Christian Luiz da. *Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2012.

**SILVA**, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª Ed. 2ª tiragem. São Paulo: editora Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Ambiental*. 9. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2011.

**SILVA**, Solange Teles da. *Princípio da Precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas*. In: Princípio da Precaução. Marcelo Dias Varella e Flávia Barros Platiau (org.). Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004. P. 75-91.

**SOARES**, Cláudia Alexandra Dias. *O imposto Ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente*. Boletim da Faculdade de Direito. Universidade de Coimbra. Coimbra: Coimbra Editora, 2001

**STANTON**, Marcia Silva. *O papel do direito na proteção dos serviços Ecossistêmicos*. In: Direito e mudanças climática 6: Pagamento por Serviços Ambientais: fundamentos e principais aspectos jurídicos. Paula Lavratti, Guillermo Tejeiro, organizadores. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2013;

**TRINDADE**, André. *Para Entender Luhmann e o direito como sistema autopoietico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

**TRINDADE**, Antonio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993

**VLADIMIR**, Passos de Freitas (Coord.). *Direito Ambiental em Evolução*. Vol.2. 1ª edição. 6ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2006.

<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/> acesso em 24/04/2014

<http://origemdapalavra.com.br> acesso em 24/04/2014

**VEIGA**, José Eli da. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005

\_\_\_\_\_. (organizador). *Economia Socioambiental*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2009.

**ZANETTI**, Tânia Maria *A efetivação dos direitos sociais através das políticas públicas*. <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/efetiva%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-sociais-atrav%C3%A9s-das-pol%C3%ABlicas>, 2011. Acesso em 02/04/2015.

**WUNDER**, Sven et al. *Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal*. Brasília: MMA, 2008