

## **O Princípio do Protetor-Recebedor e o Pagamento por Serviços Ambientais: Análise Conceitual do Programa Bolsa Floresta**

*The Principle of Protector-Receiver and Payment for Environmental Services: Conceptual  
Analysis of the “Bolsa Floresta” Program*

*El Principio del Guardia-Receptor y lo Pago de Servicios Ambientales: Análisis Conceptual  
del Programa “Bolsa Floresta”*

**Talita Benaion Bezerra**

Especialista em Direito Público, Damásio de Jesus-SP. Mestranda em Direito Ambiental, UEA, Brasil.  
tatabenayon@gmail.com

**Julien Marius Reis Thevenin**

Doutor em Geografia, UNESP, Brasil.  
julienreis@gmail.com

**RESUMO**

A elevada degradação do meio ambiente, que culminou na atual crise ambiental, faz cogente uma eficaz tutela dos recursos ambientais pelo Poder Público e por toda a coletividade, tornando-se cada vez mais necessárias normas de proteção ambiental com o fito de dirimir tal imbróglio. Destarte, o presente artigo teve por objetivo aprofundar as discussões acerca dos princípios de proteção ambiental, especialmente do Protetor-Recebedor, consubstanciado na compensação pelos serviços ambientais prestados; abordar dentro deste viés o Programa Bolsa Floresta no Estado do Amazonas, que é caracterizado legalmente enquanto Pagamento por Serviços Ambientais; analisando, contudo, os paradoxos envolvem esta utilização conceitual de serviços ambientais; e concluindo que, na verdade, o Programa enquadra-se mais como transferência direta de renda, com condicionantes ambientais. Para tanto, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, com vista ao aprofundamento teórico sobre o tema em análise.

**PALAVRAS-CHAVE:** Princípio do Protetor-Recebedor. Programa Bolsa Floresta. Pagamentos por Serviços Ambientais.

**RESUMO**

The high degradation of the environment, which has culminated in the current environmental crisis, makes it an effective protection of environmental resources by the Public Power and by the whole community, becoming increasingly necessary environmental protection standards with the purpose of solving such imbroglío. The objective of this article was to deepen the discussions about the principles of environmental protection, especially the Protector-Receiver, based on compensation for the environmental services rendered; To address within this bias the Bolsa Floresta Program in the State of Amazonas, which is legally characterized as Payment for Environmental Services; Analyzing, however, the paradoxes involve this conceptual use of environmental services; And concluding that, in fact, the Program is more a direct transference of income, with environmental constraints. For that, the bibliographical research was used, with a view to the theoretical deepening on the subject under analysis.

**PALAVRAS-CHAVE:** Protector-Receiver Principle. "Bolsa Floresta" Program. Payments for Environmental Services.

**RESUMO**

La alta degradación del medio ambiente, que culminó con la crisis ambiental actual, es una protección eficaz convincente de recursos del medio ambiente por el Gobierno y toda la comunidad, convirtiéndose en normas cada vez más necesarias de protección del medio ambiente con el objetivo de resolver este embrollo. Por lo tanto, el presente estudio pretendió profundizar en las discusiones sobre los principios de protección del medio ambiente, especialmente lo Guardia-Receptor, encarnados en compensación por servicios ambientales; abordar dentro de este sesgo lo "Programa Bolsa Floresta" del Estado de Amazonas, que se caracteriza legalmente como pago por servicios ambientales; analizar, sin embargo, las paradojas que rodean a este uso conceptual de los servicios ambientales; y concluir que, de hecho, el programa se ajusta más a la transferencia de ingresos, con restricciones ambientales. Por lo tanto, hemos utilizado la literatura con el fin de los estudios teóricos sobre el tema en cuestión.

**PALAVRAS-CHAVE:** Principio de Guardia-Receptor. Programa "Bolsa Floresta". Los Pagos por Servicios Ambientales.

## 1. INTRODUÇÃO

Em face à degradação desenfreada do meio ambiente, por uma sociedade consumista e imediatista, que tem extraído da natureza não só os recursos necessários à sua subsistência, mas também para satisfação da sua incessante busca por lucro, tem se tornado imprescindível uma eficaz tutela dos recursos ambientais pelo Poder Público e por toda a coletividade, sendo cada vez mais necessárias normas de proteção ambiental.

Neste sentido, as alarmantes perdas da biodiversidade mundial, junto às drásticas mudanças climáticas, a degradação do solo e a redução de recursos hídricos suscitam uma série de discussões sobre possíveis alternativas no intuito de amenizá-las. Para tanto, tem-se o Direito Ambiental como influente instrumento a fim de combater este panorama.

Este ramo do Direito é dotado de princípios voltados à finalidade básica de proteger a vida em todas as suas formas, garantir um padrão de existência digno para os seres humanos das gerações presente e futuras, assim como conciliar o desenvolvimento econômico ambientalmente sustentado. A partir dessa percepção, questiona-se a legislação ambiental atual e a maneira pouco efetiva com que vêm sendo garantido os direitos e cobrado os deveres da sociedade.

A forma de cobrança pelo descumprimento dos deveres para com o meio ambiente é alcançada através dos Princípios do Poluidor-Pagador e Usuário-Pagador, todavia, estes princípios por si só não se fazem eficientes o suficiente para atenuar os grandes riscos ambientais, por agirem apenas com atos preventivos e/ou repressivos, sendo necessária uma aplicação de forma compensatória.

Assim sendo, surge o princípio do Protetor-Recebedor, por meio do qual há a compensação financeira àquele que protege um bem natural, através de sua conservação e restauração, como forma de incentivo pelo serviço prestado de forma sustentável.

## 2. OBJETIVOS

O presente artigo tem por objetivo aprofundar as discussões acerca dos princípios de proteção ambiental, especialmente o do Protetor-Recebedor, consubstanciado na prestação de serviços ambientais prestados.

Neste sentido, dentre as experiências decorrentes da implementação do Princípio Protetor-Recebedor, destaca-se o Programa Bolsa Floresta no Estado do Amazonas, a fim de recompensar e melhorar a qualidade de vida dos povos tradicionais que se dispuserem a atuar na conservação e manutenção dos serviços ecossistêmicos das florestas.

Contudo, este artigo objetiva também a necessária análise se este Programa compreende de fato um Pagamento por Serviço Ambiental, dentro de seus critérios conceituais e de correta execução, na busca de um mecanismo real para a consecução da interdependência entre a economia e a ecologia, como critério possibilitador de justiça ambiental aos povos tradicionais.

## 3. METODOLOGIA

O procedimento metodológico utilizado foi a pesquisa bibliográfica e documental, recorrendo-se a livros, artigos, tese, *site* institucional e legislação relacionada ao tema abordado.

## 4. RESULTADOS

### 4.1. O PRINCÍPIO DO PROTETOR-RECEBEDOR COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIZAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL

A constitucionalização do meio ambiente carrega consigo diversos benefícios reais que objetivam reformular a relação entre o homem e a natureza. Prevista no artigo 225 da atual Constituição, estabelece o direito reservado a todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, o qual será defendido e preservado pelo Poder Público e pela sociedade.

Segundo Canotilho e Leite (2012, p. 95), o primeiro aspecto positivo que se observa na Constituição brasileira “é a instituição de um inequívoco dever de não degradar, contraposto ao direito de explorar, inerente ao direito de propriedade, previsto no art. 5º, XXII, da Constituição Federal”, ou seja, há a instituição de um regime de exploração limitada e condicionada com base na manutenção do equilíbrio do meio ambiente, objetivando a utilização do direito de propriedade, respaldada em sua função social.

Contudo, ao prescrever no art. 225 a “sadia qualidade de vida”, a Constituição abarca uma dupla abrangência de tutela ambiental, tanto da qualidade do meio ambiente em si, quanto da saúde, bem-estar e segurança do ser humano, na medida em que não se pode conceber a vida, com a dignidade e a saúde a ela inerentes, sem a garantia de um ambiente natural saudável e equilibrado.

Assim, ao Estado e à sociedade cabe a manutenção desse sistema socioambiental, que tem sofrido desequilíbrios por força da própria ação humana, não só em razão de sua sobrevivência, mas pelo crescimento econômico acelerado, imediatista e pouco planejado. Dentro desse contexto, o Direito Ambiental tem se mostrado uma excelente ferramenta no estabelecimento de princípios e políticas públicas voltadas à resolução destas problemáticas.

No Brasil, a Lei 6.938/81, de 31 de agosto de 1981, adotou o princípio do Poluidor-Pagador – PPP ao apontar, como uma das finalidades da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, “a imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”.

Além disso, o princípio do Poluidor-Pagador foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, no seu artigo 225, parágrafo 3º, onde diz que os poluidores ou usuários de recursos naturais, sejam pessoas físicas ou jurídicas, estão sujeitos às sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados.

Pelo PPP, os custos externos que acompanham a poluição gerada pela produção industrial devem ser internalizados como custos ambientais. Destaca Porfírio Júnior (2002, p. 41):

Sua essência consiste em impor ao poluidor o dever de arcar – total ou parcialmente – com as despesas de prevenção, reparação e repressão da poluição, motivo pelo qual o jus-ambientalista pátrio

sugere alterar a denominação deste princípio para “usuário-pagador”.

No mesmo sentido, o Princípio do Usuário-Pagador – PUP imputa ao usuário de recursos naturais os custos decorrentes do seu consumo. Conforme estabelece o artigo 4º, inciso VII, da supracitada Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, esta visará a “imposição, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

Destarte, de acordo com Aragão (1997), a indeterminação em relação ao conteúdo normativo do PPP e também de seu alcance é um fator que torna a aplicação deste princípio obscura e vulnerável no que tange a sua eficácia. Por isso, sendo os poderes públicos os destinatários do direito do princípio do Poluidor-Pagador e os poluidores apenas seus destinatários indiretos, a intervenção concretizadora do legislador deve servir para definir o âmbito subjetivo, a saber: o conteúdo, a extensão e os limites das obrigações dos poluidores.

Ademais, Martin (1990) estabelece outra crítica ferrenha ao PPP, ao afirmar que: “há um ‘estranho complô’ entre os poluidores e os seus fiadores (por exemplo, companhias seguradoras) e os mais puros ambientalistas, quanto à recusa em atribuir um valor monetário ao ambiente, por o ‘valor da natureza’ não ser contabilizável”.

Noutro giro, o princípio do Protetor-Recebedor - PPR, por sua vez, possibilita aos atores sociais a compensação financeira pelas práticas protecionistas realizadas em favor do meio ambiente. Trata-se de uma sanção premial, por meio do incentivo às condutas ambientalmente corretas. Neste diapasão, Wunder (2006, p. 7) afirma que:

A ideia central da compensação pelos serviços ambientais é que os beneficiários externos destes serviços paguem de maneira direta, contratual e condicionada aos proprietários e usuários locais pela adoção de práticas que assegurem a conservação e restauração dos ecossistemas.

É, portanto, um instrumento para implementação da justiça econômica, valorizando os serviços ambientais prestados por uma população ou sociedade e remunerando economicamente essa prestação de serviços.

Outrossim, para Born e Talocchi (2002), o PPR atua a partir da constatação da carência dos instrumentos de controle como o zoneamento e o licenciamento ambiental. Ante a insuficiência de instrumentos normativos para a tutela do ambiente, passa-se a utilizar instrumentos econômicos para a efetivação dessa tutela. Em suma, a tendência ao maior uso desses instrumentos de recompensa por serviços ambientais está associada à percepção de que o dinheiro resolve mais que leis e decretos; enfim, que mercado e economia se sobrepõem à política, à justiça e aos direitos.

A prática desse princípio estimula a preservação e incentiva economicamente quem protege uma área, ao deixar de utilizar os recursos de que poderia dispor. Ademais, importante ressaltar que o Código Florestal, Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, reitera em seu artigo 41 a compensação ambiental.

Em relação à compensação por serviços ambientais, há uma institucionalização dos instrumentos econômicos de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente, dispondo sobre a possibilidade de pagamento por serviços ambientais.

Destarte, nota-se que em tal instrumento são previstos pagamentos ou incentivos a serviços ambientais; compensações diversas pelas medidas de conservação ambiental, tais como a facilitação de crédito e seguro agrícola, deduções de Áreas de Preservação Permanentes - APP's e Reservas Legais - RL da base de cálculo do Imposto Territorial Rural - ITR, isenções de impostos de insumos e equipamentos, linhas especiais de financiamento incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação; além da participação preferencial nos programas de apoio à comercialização da produção agrícola e destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural, relacionadas à melhoria da qualidade ambiental.

A Lei cria, ainda, a Cota de Reserva Ambiental - CRA, título nominativo transacionável representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação.

Diante disto, a utilização de ambos os princípios supramencionados pode trazer benefícios reais ao meio ambiente, na medida em que obriga o poluidor/usuário a arcar com os custos de sua poluição/utilização dos recursos naturais, da mesma forma em que beneficia o protetor que age em conformidade com os preceitos ecológicos.

Não obstante, Ribeiro (2008) explana que, em situações de pobreza, é preciso virar pelo avesso o princípio do Poluidor-Pagador e aplicar o princípio do Protetor-Recebedor, que se mostra eficaz na realidade concreta de sociedades que precisam resolver as carências de infraestrutura de saneamento. Isto porque, em contextos de escassez de recursos financeiros, a disposição a receber é mais alta do que a disposição a pagar.

Desta forma, observa-se que, em comunidades tradicionais, os atos repressivos se mostram, por vezes, inadequados para dirimir a problemática ambiental, apresentando-se como uma alternativa a inversão da esfera punitiva para a esfera compensatória, com a aplicação do princípio do Protetor-Recebedor por meio de políticas públicas que o concretize.

#### **4.2.O PROGRAMA BOLSA FLORESTA NO ESTADO DO AMAZONAS ENQUANTO POLÍTICA SOCIOAMBIENTAL ECONÔMICA**

O Programa Bolsa Floresta - PBF é uma política pública estadual constituída por intermédio da Lei 3.135, que institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e da Lei Complementar - LC 53, sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), ambas promulgadas em 5 de junho de 2007.

Tal Política prevê, em seu artigo 5º, inciso II o PBF da seguinte forma:

Art. 5.º Para a implementação da Política Estadual de que trata esta lei, ficam criados os seguintes Programas:

[...]

II - Programa Bolsa Floresta, com o objetivo de instituir o **pagamento por serviços e produtos ambientais** às comunidades tradicionais pelo uso sustentável dos recursos naturais, conservação, proteção

ambiental e incentivo às políticas voluntárias de redução de desmatamento; **(grifos meus)**.

A LC 53/AM, por sua vez, em seu artigo 5º, inciso XV, apresenta como uma de suas diretrizes a compensação das comunidades tradicionais pela manutenção dos serviços ambientais e outros serviços providos pelos ecossistemas das Unidades de Conservação. Desta forma, depreende-se que o público alvo do programa são os povos tradicionais residentes nas UC's estaduais que pratiquem o uso sustentável dos recursos naturais, com a preservação e a conservação do meio ambiente, sendo pagas pelos serviços ambientais disto decorrentes.

Após apenas 05 (cinco) meses de existência, a Política de Mudanças Climáticas foi alterada por intermédio da Lei nº. 3.184, de 13 de novembro de 2007 que, dentre outras alterações, passou a autorizar o Poder Executivo Estadual a participar de uma Fundação Privada, sem fins lucrativos, a qual tenha por finalidade o desenvolvimento e administração dos programas e projetos de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, bem como permitir o repasse pelo Estado do montante de R\$ 20 milhões a esta fundação, conforme prevê os artigos 6º e 7º da Lei.

Por conta disto, a implementação do PBF, que foi iniciada pela Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SDS, em setembro de 2007, passou a ser realizada pela Fundação Amazonas Sustentável FAS, a partir de março de 2008, por meio de um Acordo de Cooperação nº. 01/2008, de 03 de março de 2008.

Com o fim de sua vigência, em 2013 foi firmado o 1º Termo Aditivo do Acordo e em 2015 foi celebrado novo Termo de Cooperação Técnica nº. 003/2015, com vigência de 05 (cinco) anos, sendo válido, portanto, atualmente.

Tal Fundação, atendendo aos fins legais, é uma organização brasileira privada não governamental, sem fins lucrativos, criada em 20 de dezembro de 2007, por meio de uma parceria entre o Governo do Estado do Amazonas e o Banco Bradesco, tendo cada qual efetuado o repasse da quantia de R\$ 20 milhões. Insta consignar que, em 2013, a Fundação recebeu a qualificação de entidade de utilidade pública, mediante estabelece Portaria do Ministério da Justiça nº. 3.098, de 26 de setembro de 2013.

Ressalte-se que o Banco Bradesco, além de instituidor, também é o mantenedor máster desta fundação, fazendo uma transferência anual de R\$ 10 milhões, decorrentes da comercialização do "Cartão de crédito Bradesco FAS" e do "título de capitalização Fundação Amazonas Sustentável". Posteriormente, a Fundação passou a contar também com o apoio da Coca-Cola Brasil, que repassou outros 20 milhões à Fundação, do Fundo Amazônia/BNDES e da Samsung, além de outras parcerias em programas e projetos desenvolvidos, tendo o Programa Bolsa Floresta – PBF uma de suas principais frentes de trabalho.

Neste sentido, Conforme elucidação da FAS (2017), tal Programa é considerado o maior do mundo em Pagamentos por Serviços Ambientais, auxiliando um público de mais de 40 (quarenta) mil pessoas, alocadas em 16 (dezesseis) Unidades de Conservação do Estado do Amazonas, totalizando uma área de 10,8 milhões de hectares, conforme tabela 1 abaixo.

**Tabela 1: Unidades de Conservação, comunidades e famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Floresta, em abril de 2017.**

UNIDADE CONSERVAÇÃO	Nº de comunidades/ Localidades	Nº Famílias beneficiadas			Total de pessoas beneficiadas
		BF renda, social, associação e familiar	BF renda e social (exclusivamente)	Total de famílias beneficiadas pelo PBF	BF renda, social, associação e familiar
APA do Rio Negro	10	202	18	220	847
FE Maués	21	653	89	742	3.043
RDS Amanã	63	728	85	813	3.745
RDS Canumã	16	292	24	316	1.358
RDS Cujubim	2	32	16	48	217
RDS Mamirauá	184	2.021	317	2338	10.620
RDS Piagaçu-Purus	64	885	117	1002	4.657
RDS Puranga Conquista	12	317	29	346	1220
RDS de Uacari	30	319	30	349	1.599
RDS do Juma	38	442	35	477	1.975
RDS do Rio Amapá	10	375	37	412	1.517
RDS do Rio Madeira	52	1017	50	1067	3.771
RDS do Rio Negro	19	630	59	689	2.243
RDS do Uatumã	20	282	54	336	1.283
Resex Catuá-Ipixuna	13	215	20	235	1.104
Resex do Rio Gregório	27	186	26	212	1055
<b>Total:</b>	<b>581</b>	<b>8.596</b>	<b>1.006</b>	<b>9.602</b>	<b>40.254</b>

Fonte: FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL. BANCO DE DADOS – PBF, 04/2017.

O PBF é composto por quatro itens, quais sejam: Bolsa Floresta Renda, de incentivo à produção sustentável tanto de peixe, quanto de óleos vegetais, castanha, frutas, mel, madeira manejada, dentre outros, tendo por meta promover arranjos produtivos e certificação de produtos que aumentem o valor recebido pelo produtor; Bolsa Floresta Social, pautado em investimentos à saúde, educação, transporte e comunicação, com ações desenvolvidas em parceria com os órgãos governamentais responsáveis e instituições colaboradoras; Bolsa Floresta Associação, visando o fortalecimento da organização comunitária, por meio de gestão participativa e o controle social do programa, contribuindo igualmente para o exercício da liderança associativa na região; e Bolsa Floresta Familiar, principal item do Programa, pelo qual há um estímulo à participação das famílias na redução do desmatamento e “valorização da floresta em pé” (slogan do Programa), por meio do pagamento em dinheiro de uma recompensa mensal de R\$ 50,00 às mães de famílias residentes dentro e no entorno de Unidades de Conservação atendidas, que estejam dispostas a assumir um compromisso de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável.

O pagamento das bolsas é garantido por um fundo permanente financiado pelo Governo do Amazonas, Bradesco e Coca-Cola, bem como pela HRT Oil e Gás para a RDS do Uacari e Samsung para a APA do Rio Negro.

Ademais, segundo a FAS (2017), a adesão voluntária ao programa requer a assinatura de um termo de compromisso, assumindo obrigações como a participação em oficinas; o cumprimento das regras do plano de uso ou gestão da reserva; a capacitação em mudanças climáticas e em serviços ambientais; a não abertura de novas áreas de roçado em áreas de florestas primárias; ser associado e adimplente com a associação de moradores da reserva, participando de suas atividades; e o ingresso e/ou permanência dos filhos na escola.

Embora seja recente a instituição do Programa Bolsa Floresta, o “Relatório de Pesquisa de Opinião: Programa Bolsa Floresta”, realizado pela FAS (2009), apresenta resultados vitoriosos do Programa, informando que as famílias comunitárias das RDS Rio Negro, Uatumã e Juma vêm aos poucos assimilando a serventia do PBF tanto para proteger a floresta, quanto para melhorar a vida dos comunitários, sendo, segundo o presente relatório, uma ferramenta eficaz na proteção ambiental, tornando os proprietários rurais guardiões ambientais.

Por outro lado, segundo Bard e Mattos (2010), no que tange às falhas do referido Programa, é questionado o próprio valor repassado às comunidades, visto que determinadas famílias, residentes em Unidades de Conservação Estaduais mais afastadas, gastam aproximadamente a metade do benefício auferido só com o deslocamento para o recebimento do mesmo. Outro fator crítico é a semelhança do efeito “Bolsa Família” gerado pelo aludido benefício, posto que, como no PBF quanto menos se desmata mais se aproxima do objetivo do PBF, é gerada uma situação de dependência financeira às famílias residentes nas UC’s Estaduais, findando por reduzir o próprio poder de iniciativa das comunidades em produzir seus próprios alimentos, vez que quanto menos desmatada a área, melhor.

Ainda segundo essas autoras, o discurso sustentado pelo Programa possui pouca eficácia para os indivíduos residentes nas comunidades, na medida em que muitos dos beneficiados são pessoas carentes, sem ou com baixa instrução, que não tiveram oportunidade de conhecer a verdadeira importância da proteção ambiental, sendo motivados única e exclusivamente a permanecerem preservando as florestas para assegurarem a renda fornecida.

Neste entendimento, reconhecendo a importância da aplicação do princípio compensatório do Protetor-Recebedor no caso concreto dentro da região Amazônica, faz-se mister a análise mais a contento da efetividade do Programa Bolsa Floresta enquanto Pagamento por Serviço Ambiental - PSA.

#### **4.3. PROGRAMA BOLSA FLORESTA: PAGAMENTO POR SERVIÇO AMBIENTAL OU APENAS TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA?**

É indiscutível a relevância dos serviços ambientais e ecossistêmicos para a conservação ambiental. No entanto, ainda não há entre os doutrinadores uma consonância precisa tanto na questão conceitual dos termos quanto na adequada aplicação, e a legislação brasileira ainda possui escassa previsão específica a respeito dos mesmos.

De acordo com Costanza et al. (2011) os serviços ecossistêmicos dispuseram sua primeira alusão científica, em 1983, no trabalho de Ehrlich e Mooney. A partir de então, mais de 2.400 outros trabalhos foram publicados acerca da matéria, segundo os dados do *Institute for Scientific Informations “Web Science”*. Tais serviços compreendem aqueles prestados pela

natureza de forma gratuita, oriundos dos ciclos ecossistêmicos como um todo e dos processos ecológicos, contribuindo indiretamente para a sadia qualidade de vida humana.

Neste sentido, a Floresta Amazônica, com sua abundante vegetação, empreende diversos serviços ecossistêmicos que beneficiam os sistemas sociais de todo o planeta, como o ciclo do carbono, com sua absorção e manutenção; a regulação do clima da Terra oriunda do ciclo hidrológico; a conservação da biodiversidade; a fertilização dos solos; o transporte de nutrientes para rios, lagos e mares, dentre outros. Portanto, quando há o desmatamento ou degradação de área florestal, estes serviços são perdidos, ocasionando drásticas mudanças climáticas, com o aumento de emissão de gases do efeito estufa e a redução de recursos hídricos.

Noutro giro, a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC expõe as basais definições de atividades enquadradas como prestação de serviços ambientais, da forma que segue:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...]

II - *conservação da natureza*: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

[...]

V - *preservação*: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;

VI - *proteção integral*: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

VII - *conservação in situ*: conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características;

VIII - *manejo*: todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas;

[...]

XI - *uso sustentável*: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

[...]

XIII - *recuperação*: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original;

XIV - *restauração*: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original; (*grifos meus*).

Desta forma, os serviços ambientais distinguem-se dos ecossistêmicos por estar subordinado à atuação humana - seja por agente público ou privado-, gerando benefícios aos ecossistemas e, assim, a terceiros não participantes da ação, quando este agrega à natureza capital e força de trabalho, contribuindo para a conservação, preservação, proteção, manejo, recuperação ou restauração do meio ambiente (CAMARGO, 2015). Neste viés, a despoluição atmosférica, o reflorestamento, a recuperação de áreas degradadas, dentre outras definições legais supracitadas, são exemplos de serviços ambientais.

Em consonância com este entendimento, o Código Florestal, de 25 de maio de 2012 (Lei 12.651), prevê o pagamento por serviços ambientais em seu artigo 41, *ipsis litteris*:

Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, *programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável*, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - *pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais*, tais como, isolada ou cumulativamente:

- a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
- b) a conservação da beleza cênica natural;
- c) a conservação da biodiversidade;
- d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
- e) a regulação do clima;
- f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
- g) a conservação e o melhoramento do solo;
- h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito; (*grifos meus*).

Ressalte-se que, ainda que o Código não explicita a definição de serviços ambientais, ele estabelece que estes constituem atividades (humanas) de conservação e melhoria de ecossistemas, conforme defendido no conceito acima apresentado, encaixando-se igualmente no princípio ambiental do Protetor-Recebedor, ora apresentado.

Assim, esclarecidas devidamente as questões conceituais, insta analisar a efetividade da categorização do Programa Bolsa Floresta enquanto Pagamento por Serviço Ambiental.

Este Programa, conforme supracitado, tem como principal item o Bolsa Floresta Familiar, o único que efetua de forma direta o pagamento do valor de R\$ 50,00 mensais às famílias residentes nas UC's, e, segundo "Relatório de Atividades de 2015" (FAS, 2015), efetuou o repasse às comunidades beneficiárias do montante de R\$ 9.685.971,75, em 2015, sendo mais da metade do valor concernente ao pagamento do Bolsa Floresta Familiar.

Destarte, em que pese a conceituação legal de que o PBF é um programa de PSA, vinculando o pagamento da quantia em espécie à prestação destes serviços, o mesmo não parece proceder, caracterizando-se mais como um programa de transferência de renda semelhante ao Bolsa Família, ainda que haja condicionantes ambientais.

Tal assertiva se dá ao fato de que, conforme apreciação do Programa, a retribuição não se dá de forma individualizada às famílias comunitárias mediante a demonstração da efetiva prestação de serviços ambientais, baseada em critérios objetivos, que quantifiquem a área que foi conservada, preservada, manejada, etc., mas sim com o repasse do valor fixo de R\$ 50,00 mensais a todos, igualmente, independente de suas ações.

Esta análise não rechaça a credibilidade de que as famílias do programa possam prestar efetivamente serviços ambientais, entretanto, nota-se que estes não são valorados e remunerados com base no princípio do Protetor-Recebedor, já que não há uma fiscalização das ações e nem delimitação da área territorial a encargo de cada beneficiário, bem como não sopesa a quantidade de habitantes da família que pode ser convertido em força de trabalho na conservação ambiental, nem tampouco o custo efetivo do serviço e os efeitos práticos alcançados.

Neste sentido, o verdadeiro pagamento por serviço ambiental constitui aquele em que há uma proposta do protetor-recebedor ao beneficiário-pagador, o qual avalia e retribui de acordo com os custos e os serviços ambientais prestados (CAMARGO, 2015).

Ainda segundo a autora, mostra-se imperiosa a clareza conceitual de PSA, posto que se o Bolsa Floresta fosse categorizado como apenas programa de transferência direta de renda, assim como é o Bolsa Família, não seria possível o recebimento de vultosos recursos de fundos nacionais e internacionais voltados à proteção ambiental, obtidos justamente por valer-se como pagamento por serviço ambiental.

Desta forma, resta claro que o PBF apresenta mais a lógica do programa Bolsa Família do que de PSA, já que demonstra que se atenta mais em seu pagamento – feito de forma igualitária - às necessidades de subsistência dos beneficiários, ribeirinhos tradicionais que necessitam de um auxílio pecuniário, do que com a efetiva prestação de serviços ambientais com o viés ambiental preservacionista consubstanciado pelo princípio do Protetor-Recebedor.

## 5. CONCLUSÃO

Resta inegável a relevância do Direito Ambiental, sobretudo na constituição e aplicação de seus Princípios, como forma de frear e minimizar os impactos socioambientais negativos que

geram mudanças climáticas, escassez hídrica, perda da biodiversidade, dentre outros, que culminaram com a atual crise ambiental.

Neste viés, a lógica premial do princípio do Protetor-Recebedor - inversa da punitiva do Princípio do Poluidor e Usuário-Pagador - tem se mostrado mais eficaz para a consecução deste fim, compensando monetariamente pessoas físicas ou jurídicas que exerçam boas práticas de proteção, conservação e manejo ambiental, já que, especialmente em países em fase de desenvolvimento econômico como o Brasil, a propensão para ganhar é mais efetiva do que a inclinação para pagar.

Na prática, tal princípio torna-se aplicável por meio de Pagamentos por Serviços Ambientais - PSA, os quais, ainda que careçam de uma regulamentação conceitual formal mais específica, constituem-se como aqueles prestados pelo homem a serviço da qualidade do meio ambiente, agregando força de trabalho e capital, e gerando benefícios a terceiros não participantes desta ação.

Na Amazônia Brasileira, foi implementado em 2007 o Programa Bolsa Floresta que, conforme previsão legal, caracteriza-se como PSA, e tem como principal item o Bolsa Floresta Família que é o único que efetua o repasse direto ao beneficiário do Programa do valor de R\$ 50,00 mensais, desde que este assine um termo de compromisso com a conservação florestal e o desenvolvimento sustentável.

Outrossim, em que pese esta condicionante ambiental, o presente artigo conclui que tal PBF não constitui em verdade um PSA, mas sim um programa de transferência direta de renda, semelhante ao Bolsa Família. Isto porque não há uma análise e fiscalização individualizadas da ação protetiva que se converte em serviço ambiental por cada beneficiário, com critérios objetivos, quantitativos e qualitativos da abrangência de sua atuação e remuneração conforme o caso concreto.

Nota-se que tal imprecisão conceitual legal abre precedentes para que administradores da Fundação gestora do Programa recebam vultosos investimentos nacionais e internacionais, sem que haja na prática a devida execução de PSA. Ressalte-se que este pagamento, segundo o princípio do Protetor-Recebedor, se concretizaria a partir da proposta do agente protetor ao pagador, com retribuição proporcional ao serviço efetivamente prestado.

Ademais, tal insegurança terminológica gera o desconhecimento e aplicação diversa, por vezes propositalmente, dos conceitos e alia-se à profícua fiscalização dos órgãos competentes, numa área tão relevante e gigante como a Amazônia Brasileira.

Portanto, tornam-se necessárias análises mais aprofundadas para garantir a efetivação da justiça socioambiental aos povos tradicionais, com a aplicação de uma valoração real da contribuição destes povos na manutenção dos ecossistemas que se inserem.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAZONAS. **Lei n.º 3.135**, de 05 de junho de 2007. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências. (Alterado pela Lei n.º 3.184, de 13/11/2007). Disponível em: <<http://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202007/Arquivo/LE%203135%2007.htm>>. Acesso em 20 março, 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.184**, de 13 de novembro de 2007. Altera, na forma que especifica a Lei nº 3.135, de 05 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <<http://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202007/Arquivo/LE%203184%2007.htm>>. Acesso em 20 março, 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 53**, de 05 de junho de 2007. Regulamenta o inciso V do artigo 230 e o §1º do artigo 231 da Constituição Estadual, institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação - SEUC, dispondo sobre infrações e penalidades e estabelecendo outras providências. Disponível em: <[http://proclima.cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/28/2014/08/lei\\_complementar\\_n\\_53\\_2007\\_amazonas.pdf](http://proclima.cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/28/2014/08/lei_complementar_n_53_2007_amazonas.pdf)>. Acesso em 20 março, 2017.

AMAZONAS; FUNDAÇÃO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL – FAS. **Acordo de cooperação técnico-científica nº 001/2008**. Termo de Acordo de cooperação técnico-científica celebrado entre o Estado do Amazonas, através da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS e a Fundação Amazônia Sustentável – FAS. Manaus, 03 mar. 2008. mimeo.

\_\_\_\_\_. **Primeiro termo aditivo ao termo de cooperação técnica nº 001/2008**. Primeiro termo aditivo ao termo de cooperação técnica que celebram o Estado do Amazonas, por meio da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS e a Fundação Amazônia Sustentável – FAS. Manaus, 14 ago. 2013. mimeo.

\_\_\_\_\_. **Termo de cooperação técnica nº 003/2015**. Termo de cooperação técnica científica nº 003/2015, celebrado entre governo do Estado do Amazonas e a Fundação Amazonas Sustentável – FAS, visando apoiar de forma conjunta e integrada o processo de implementação dos programas e projetos estaduais de mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, bem como contribuir com a gestão dos serviços e produtos ambientais, no âmbito das unidades de conservação de uso sustentável do Estado do Amazonas, conforme previstos na Lei nº 3.135, de 05 de junho de 2007, e Lei Complementar nº 53, de 05 de junho de 2007. Manaus, 01 abr. 2015. mimeo.

BADR, Fernanda Matos; MATTOS, Fernanda Miranda Ferreira de. Remuneração pela preservação da floresta em pé: análise do REDD e a experiência do Programa Bolsa Floresta no Estado do Amazonas. In: **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**. Fortaleza, p. 1721-1728, 2010.

BORN, R. H. & S. TALOCCHI. **Proteção do capital social e ecológico: por meio de Compensações por Serviços Ambientais (CSA)**. Editora Peirópolis, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)> Acesso em: 01 de abril, 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm)>. Acesso em 20 de março, 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)> Acesso em: 01 de abril, 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em 10 de março, 2017.

CAMARGO, Thaísa Rodrigues Lustosa de. **Tutela Jurídica dos Sistemas de Compensação de Serviços Ambientais**. TESE (Doutorado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade no Amazonas – PPG/CASA) – Universidade Federal do Amazonas – UFAM, Manaus, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva. 5ª ed. 2012.

CONSTANZA, Robert; KUBISZEWSKI, Ida; ERVIN, David; BLUFFSTONE, Randy; BOYD, James; BROWN, Darrell; CHANG, Heejun; DUJON, Veronica; GGRANEK, Elise; POLASKY, Stephen; SHANDAS, Vivek e YEKLEY, Alan. Valuing ecological systems and services. In: **Faculty of 1000**. July, 2011. Disponível em: <<http://f1000.com/reports/b/3/14>>. Acesso em 10 de abril, 2017.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL (FAS). **Programa Bolsa Floresta**. Disponível em: <<http://fas-amazonas.org/programa-bolsa-floresta/?lang=pt>>. Acesso em: 05 de abril, 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades 2015**. Disponível em: <[http://fas-amazonas.org/versao/2012/wordpress/wp-content/uploads/2016/05/Destaques-\\_Relato%CC%81rio-2016-V.9.5.pdf](http://fas-amazonas.org/versao/2012/wordpress/wp-content/uploads/2016/05/Destaques-_Relato%CC%81rio-2016-V.9.5.pdf)> . Acesso em: 05 de abril, 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Pesquisa de Opinião: Programa Bolsa Floresta**. Disponível em: <[http://www.fas-amazonas.org/pt/useruploads/files/apresenta%C3%87%C3%83o\\_resultado\\_geralx.pdf](http://www.fas-amazonas.org/pt/useruploads/files/apresenta%C3%87%C3%83o_resultado_geralx.pdf)>. Acesso em: 05 de abril, 2017.

MARTIN, Gilles. Direito do ambiente e dano ecológico. **Revista crítica de ciências sociais**. Coimbra, v. 3, 1990. p.105.

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. **Responsabilidade do Estado em Face do Dano Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores. 2002.

RIBEIRO, Maurício Andrés. O Princípio Protetor-Recebedor para preservar um bem natural. **Revista Eco 21**. Disponível em: <<http://www.ida.org.br/artigos/principioprotetor.html?ordem=1792>> Acesso em 12 março 2017.

WUNDER, Sven. **Pagos por servicios ambientales: Principios básicos esenciales**. Editorial CIFOR, Jacarta, Indonésia, 2006.