

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

LUCIANA VILAR DE ASSIS

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E DE INCENTIVO À
CONSERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: PROPOSTAS PARA A (RE) ADAPTAÇÃO
DO BOLSA VERDE COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE
SOCIOECONÔMICA AMBIENTAL**

JOÃO PESSOA/PB
2020

LUCIANA VILAR DE ASSIS

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E DE INCENTIVO À
CONSERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: PROPOSTAS PARA A (RE) ADAPTAÇÃO
DO BOLSA VERDE COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE
SOCIOECONÔMICA AMBIENTAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Jurídicas.

Área de concentração: Direitos Humanos e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Talden Queiroz Farias

Coorientador: Prof. Dr. Ricardo Cavalcante Barroso

JOÃO PESSOA/PB
2020

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A848p Assis, Luciana Vilar de.

Políticas Públicas de Inclusão Social e de Incentivo à Conservação do Meio Ambiente: propostas para a (re) adaptação do Bolsa Verde como forma de efetivação da sustentabilidade socioeconômica ambiental / Luciana Vilar de Assis. - João Pessoa, 2020.

274 f.

Orientação: Talden Queiroz Farias.

Coorientação: Ricardo Cavalcante Barroso.

Tese (Doutorado) - UFPB/CCJ.

1. Programa de transferência de renda. 2. Conservação ambiental. 3. Desenvolvimento sustentável. 4. Políticas públicas ambientais. 5. Educação ambiental. I. Farias, Talden Queiroz. II. Barroso, Ricardo Cavalcante. III. Título.

UFPB/CCJ

LUCIANA VILAR DE ASSIS

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E DE INCENTIVO À
CONSERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: PROPOSTAS PARA A (RE) ADAPTAÇÃO
DO BOLSA VERDE COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE
SOCIOECONÔMICA AMBIENTAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da
Paraíba, como requisito parcial para obtenção do
título de Doutor em Ciências Jurídicas.

Data da aprovação: _____ / _____ / 2020

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Talden Queiroz Farias
(Orientador)

Prof. Dr. Ricardo Cavalcante Barroso
(Coorientador)

Prof^a. Dr^a. Alessandra Correia Lima Macedo Franca
(membro interno)

Prof^a. Dr^a. Belinda Pereira da Cunha
(membro interno)

Prof. Dr. Glauber de Lucena Cordeiro
(membro externo)

Prof^a. Dr^a. Hertha Urquiza Baracho
(membro externo)

AGRADECIMENTOS

Inicio meus agradecimentos lembrando sempre Daquele que permanece ao nosso lado, Deus. Agradeço a Ele por ter, no decorrer deste longo processo de aprendizado, complicado, desgastante, porém extremamente gratificante, mostrado o caminho por onde devia seguir e me amparando nos inúmeros momentos que pensei em desistir.

Aos meus pais devo a vida e todas as oportunidades que nela tive. O apoio sempre recebido quando o investimento é o estudo e o incentivo positivo foram diferenciais nessa caminhada.

A minha irmã, que foi a fonte de inspiração para entrar no doutorado, devo esse momento.

Ao meu companheiro de vida, meu eterno namorado, agradeço a paciência pelas ausências, pelos dias de mau humor e de tristeza. Sem você e seu apoio a caminhada teria sido mais tortuosa e menos prazerosa do que foi.

Agradeço a Universidade Federal da Paraíba por ter me acolhido desde a primeira graduação, estimulado a ser pesquisadora no mestrado e por ter me aceito nos quadros dos aspirantes ao título de doutor. O espaço onde são privilegiadas diferentes ideias e onde todas elas são recebidas mostra a importância que a universidade pública tem para todos nós e para o país.

Tenho enorme gratidão aos professores que contribuíram nessa caminhada, Todos eles, da sala de aula a conversas informais não fazem ideia como suas experiências fazem a diferença no caminho de um pesquisador. Obrigada a todos, especialmente aos membros da banca de qualificação que abriram novos horizontes nesta pesquisa.

Ao meu orientador, palavras são poucas para descrever meu agradecimento. Paciência, gentileza e conhecimento excepcional do assunto abordado lhe definem. O mesmo agradecimento estendo ao coorientador, que trouxe um novo olhar sobre o texto e agregou aspectos, até então, não explorados por nós.

A todos, meu mais sincero agradecimento.

A Deus, presença constante nesta caminhada e ombro
acolhedor nos momentos difíceis, dedico.

“A essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos”
Hannah Arendt

RESUMO

Quando o assunto é políticas públicas relacionadas ao meio ambiente, pode-se ressaltar que os governos e as sociedades passaram a discutir formas e a estabelecer alternativas à implementação de condutas que atendam aos preceitos do desenvolvimento sustentável. Tais ações passaram a fazer parte das prioridades nos encontros que envolvem o direito ambiental ao redor do mundo e o cotidiano mostrou que a conscientização sobre a potencialidade dos danos ambientais, bem como suas implicações sobre a qualidade de vida em todo o planeta, são elementos indispensáveis no incentivo de condutas humanas que busquem soluções sustentáveis para problemas que envolvam o meio ambiente. Condizendo com essa nova postura adotada nas sociedades, a de empreender ações sustentáveis, os governos vêm promovendo ideias e programas voltados a políticas públicas no sentido de minimizar a incidência de comportamentos considerados depredatórios face ao uso abusivo dos recursos ambientais. É nesse cenário que se insere o Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Bolsa Verde, Programa do Governo Federal, instituído em 2011 e extinto em 2018, destinado às famílias que se encontravam em extrema pobreza e que somavam aspectos econômicos, sociais e ambientais, visando a um melhoramento na qualidade de vida, não apenas do beneficiário, mas de toda a sociedade. A pesquisa em apreço tem como problema averiguar se o Bolsa Verde conseguiu atender aos propósitos de sua instituição e, como consequência dessa proposição, apresenta hipótese no sentido de o programa promover a inclusão social e o uso sustentável dos recursos naturais no território das famílias beneficiadas. Entre os objetivos da pesquisa tem-se a identificação da eficácia do Programa e a investigação se as famílias beneficiárias cumpriam com a legislação ambiental além de desenvolverem atividades de conservação e uso sustentável dos recursos naturais. A correlação entre o recebimento do benefício e a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários é um ponto de destaque, porém a inexistência de ações que elevem a educação ambiental a um patamar necessário e indispensável para a construção de uma postura mais crítica por parte da população envolvida termina por macular os fins mediatos do programa. Ao final do texto surgem as proposições de alternativas para a reimplantação e readaptação do Programa Bolsa Verde, com seu possível retorno às plataformas de políticas públicas do governo federal, levando em consideração, para tanto, os preceitos que envolvem a política nacional do meio ambiente estabelecida no país, assim como fundamentos do desenvolvimento sustentável e da educação ambiental como elementos indispensáveis de conscientização da população diretamente implicada nessa espécie de plataforma socioambiental.

Palavras-chave: Programa de transferência de renda. Conservação ambiental. Desenvolvimento sustentável. Políticas públicas ambientais. Educação ambiental.

ABSTRACT

When it comes to public policies related to the environment, it can be emphasized that governments and societies have started to discuss ways and establish alternatives to the implementation of conducts that meet the precepts of sustainable development. Such actions became part of the priorities in meetings involving environmental law around the world and daily life showed that awareness about the potential of environmental damage, as well as its implications on quality of life throughout the planet, are indispensable elements in encouraging human conduct that seeks sustainable solutions to problems involving the environment. In line with this new stance adopted in societies, that of taking sustainable actions, governments have been promoting ideas and programs aimed at public policies in order to minimize the incidence of behaviors considered predatory in the face of the abusive use of environmental resources. It is in this scenario that the Environmental Conservation Support Program - *Bolsa Verde*, Program of the Federal Government, established in 2011 and extinct in 2018, is included, aimed at families who were in extreme poverty and that added economic, social and environmental aspects, aiming at an improvement in the quality of life, not only of the beneficiary, but of the whole society. The research under this study has as a problem to ascertain whether *Bolsa Verde* was able to meet the purposes of its institution and, as a consequence of this proposition, presents hypothesis in the sense that the program promotes social inclusion and the sustainable use of natural resources in the territory of the families benefited. Among the objectives of the research is the identification of the effectiveness of the Program and the investigation whether the beneficiary families complied with environmental legislation in addition to developing activities of conservation and sustainable use of natural resources. The correlation between receiving the benefit and improving the quality of life of the beneficiaries is a highlight, but the lack of actions that bring environmental education to a necessary and indispensable level for the construction of a more critical posture on the part of the population involved ends up tarnishing the mediated purposes of the program. At the end of the text are the proposals for alternatives for the redeployment and readaptation of the *Bolsa Verde* Program, with its possible return to the public policy platforms of the federal government, taking into account, therefore, the precepts that involve the national environmental policy established in the country, as well as foundations of sustainable development and environmental education as indispensable elements of awareness of the population directly involved in this kind of socio-environmental platform.

KEYWORDS: Income transfer program. Environmental conservation. Sustainable development. Environmental public policies. Environmental education.

RESUMEN

Cuando se trata de políticas públicas relacionadas con el medio ambiente, se puede enfatizar que los gobiernos y las sociedades han comenzado a discutir formas y establecer alternativas a la implementación de conductas que cumplan con los preceptos del desarrollo sostenible. Tales acciones pasaron a formar parte de las prioridades en las reuniones relacionadas con el derecho ambiental en todo el mundo y la vida cotidiana demostró que la conciencia sobre el potencial del daño ambiental, así como sus implicaciones en la calidad de vida en todo el planeta, son elementos indispensables para fomentar la conducta humana que busca soluciones sostenibles a los problemas que involucran el medio ambiente. En consonancia con esta nueva postura adoptada en las sociedades, la de tomar medidas sostenibles, los gobiernos han estado promoviendo ideas y programas dirigidos a políticas públicas con el fin de minimizar la incidencia de comportamientos considerados depredadores frente al uso abusivo de los recursos ambientales. Es en este escenario que se incluye el Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental - *Bolsa Verde*, Programa del Gobierno Federal, establecido en 2011 y extinto en 2018, dirigido a familias que se encontraban en extrema pobreza y que añadió aspectos económicos, sociales y ambientales, con el objetivo de mejorar la calidad de vida, no sólo del beneficiario, sino de toda la sociedad. La investigación en el marco de este estudio tiene como problema determinar si *Bolsa Verde* fue capaz de cumplir con los propósitos de su institución y, como consecuencia de esta propuesta, presenta hipótesis en el sentido de que el programa promueve la inclusión social y el uso sostenible de los recursos naturales en el territorio de las familias beneficiadas. Entre los objetivos de la investigación está la identificación de la eficacia del Programa y la investigación de si las familias beneficiarias cumplieron con la legislación ambiental, además de desarrollar actividades de conservación y uso sostenible de los recursos naturales. La correlación entre recibir el beneficio y mejorar la calidad de vida de los beneficiarios es un punto culminante, pero la falta de acciones que lleven la educación ambiental a un nivel necesario e indispensable para la construcción de una postura más crítica por parte de la población involucrada termina empañando los propósitos mediados del programa. Al final del texto están las propuestas de alternativas para la redistribución y readaptación del Programa *Bolsa Verde*, con su posible regreso a las plataformas de política pública del gobierno federal, teniendo en cuenta, por tanto, los preceptos que implican la política ambiental nacional establecida en el país, así como los fundamentos del desarrollo sostenible y la educación ambiental como elementos indispensables de concienciación de la población directamente involucrada en este tipo de plataforma socioambiental.

PALABRAS CLAVE: Programa de transferencia de ingresos. Conservación ambiental. Desarrollo sostenible. Políticas públicas ambientales. Educación ambiental.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BSM	Plano Brasil Sem Miséria
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
CC/PR	Casa Civil da Presidência da República
CCT	<i>Conditional Cash Transfer</i>
CEF	Caixa Econômica Federal
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CUPS	Cadastro Único para Programas Sociais
EIA	Estudo de Impactos Ambientais
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
FAS	Fundação Amazonas Sustentável
FLONA	Florestas Nacionais
FSM	Faculdade Santa Maria
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada do Município
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisa Espacial
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MF	Ministério da Fazenda
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Projetos de assentamentos comuns
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAF	Projetos de Assentamento Florestal
PAE	Projetos de Assentamento Agroextrativista
PBV	Programa Bolsa Verde
PCN's	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDS	Projetos de Desenvolvimento Sustentável
PL	Projeto de Lei
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNPSA	Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais
PPPAs	Programas e Políticas de PSA
PSA	Pagamento por Serviço Ambiental
PSB	Programa Socio Bosque
PSE	Pagamento por Serviço Ecológico
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
RDS	Reservas de Desenvolvimento Sustentável Federais
RESEX	Reservas Extrativistas Federais
RIMA	Relatório de Impactos Ambientais
SISA	Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UC	Unidades de Conservação
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Localização geográfica do Município de Pombal-PB.....	25
Figura 2	Estado da Paraíba dividido em mesorregiões.....	26

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Número de famílias participantes do PBV.....	167
Quadro 02	Beneficiários do Bolsa Verde no Estado da Paraíba.....	168

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 MÉTODO	22
2.1 Tipo de estudo e análise de dados	22
2.2 Casuística	25
2.3 Critérios de inclusão e exclusão.....	27
2.4 Material e método.....	27
2.5 Procedimento de coleta dos dados	27
2.6 Aspectos Éticos da Pesquisa.....	28
2.7 Riscos e benefícios.....	28
3 POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE: CARACTERÍSTICAS, DIMENSÃO JURÍDICA, IMPLEMENTAÇÃO E REFLEXOS NO CENÁRIO DE CRISE AMBIENTAL	30
3.1 Aspectos Introdutórios à Criação da PNMA	31
3.2 Abordagem Acerca das Políticas Ambientais e a Implementação de seus Instrumentos.....	34
3.2.1 Instrumentos de Comando e Controle.....	37
3.2.2 Instrumentos Econômicos	41
3.3 Política Nacional do Meio Ambiente e seus reflexos na instituição de Políticas Públicas Ambientais: fundamento constitucional e legal na proteção do meio ambiente.....	50
3.4 Crise Ambiental e Política Nacional do Meio Ambiente como Propulsoras de Ações Governamentais e de Políticas de Educação Ambiental	58
4 PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS, MEIO AMBIENTE, INCLUSÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO AMBIENTAL: UM DIÁLOGO NECESSÁRIO ENTRE O ESTADO SOCIOAMBIENTAL E O ESTADO ANTIPOBREZA	68
4.1 Programas de Transferência de Renda: considerações acerca dos impactos produzidos na pobreza	70
4.2 Desenvolvimento Sustentável e o Combate à Pobreza através da Implementação de Políticas Públicas.....	78
4.2.1 Desenvolvimento Sustentável	84
4.2.2 Desigualdade Social e PBV.....	88
4.3 Problemática Ambiental X Desenvolvimento Econômico	91
4.4 Papel do Estado na Área Social e a Responsabilidade Social: a questão ambiental e a previsão constitucional do estado socioambiental.....	99
4.5 Vulnerabilidade, Minorias e Ações do Estado: a interligação entre políticas ambientais e enfrentamento da pobreza	106
4.5.1 Vulneráveis, Minorias e Pobreza	108
4.5.2 Ações do Estado diante dos Dilemas Pobreza, Vulnerabilidade e Proteção do Meio Ambiente	111
4.6 Educação Ambiental sob a Perspectiva da Inclusão Social.....	114
4.6.1 Educação ambiental como processo educativo construído em um contexto de complexidade	117
4.6.2 Educação ambiental e inclusão social: uma relação possível e necessária...	124

5 BOLSA VERDE: OLHAR HOLÍSTICO SOBRE O PROGRAMA QUE ALIA CONSERVAÇÃO AMBIENTAL, SUSTENTABILIDADE E REDUÇÃO DA POBREZA	131
5.1 Condicionantes Socioambientais, Aspectos Constitucionais e Legais Necessários ao Recebimento do Benefício	136
5.2 Bolsa Verde e sua Conexão com o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)	144
5.2.1 <i>PSA e políticas públicas: solução para problemas ambientais?</i>	149
5.2.2 <i>PSA em legislações estrangeiras</i>	153
5.2.3 <i>Fundamentos principiológicos e jurídicos conexos à instituição do PSA e do Bolsa Verde</i>	155
6 PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS E PROPOSIÇÕES PARA A (RE) ADAPTAÇÃO DO PBV	164
6.1 Números do Bolsa Verde	164
6.2 Bolsa Verde a partir da percepção dos beneficiários	1777
6.3 Raízes Jurídicas e Sociais para a Construção PBV e fundamento para a sua extinção	190
6.4 Proposições Para (Re) Adaptação do PBV e o Resgate dos Estados Socioambiental e Antipobreza	1944
7 CONCLUSÃO	2055
REFERÊNCIAS	2144

ANEXOS

Anexo A - Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011

Anexo B - Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011

Anexo C - Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011

Anexo D - Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa

APÊNDICES

Apêndice A - Consulta ao Ministério do Meio Ambiente através do e-SIC

Apêndice B - Questionário semiestruturado

Apêndice C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

1 INTRODUÇÃO

Mecanismos e estratégias são palavras comumente utilizadas pelo Estado na formulação de políticas públicas que se destinem a geração do chamado desenvolvimento. O discurso construído envolve formas de garantir melhor qualidade de vida à população, especialmente para àquelas que vêm sendo marginalizadas, excluídas da sociedade e dos recursos advindos do mencionado desenvolvimento. A qualidade de vida então passou a ser a tônica dos discursos.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) introduziu, no início da década de 90, o conceito de desenvolvimento humano, utilizando-o como indicador social na mensuração do bem-estar da população. A expressão “desenvolvimento social” também passou a fazer parte das recomendações dos organismos internacionais, fato que demandou a elaboração de estratégias governamentais nesse sentido.

Apesar da expressão desenvolvimento trazer a conotação de um processo inclusivo, democrático e, ainda, equitativo e justo, a desigualdade e a pobreza persistem e marcam o sistema econômico vigente, de forma a originar descontentamento social e falta de legitimidade das instituições.

O modelo neoliberal imprime a responsabilidade de cada indivíduo, ante as possibilidades que ele tem diante das leis do mercado, em encontrar a solução para as desigualdades sociais. A noção de desenvolvimento nesse cenário não se configura pela melhora na situação de vida da população, uma vez que toda a sua estrutura se encontra voltada às exigências do mercado e do crescimento econômico, assim como à manutenção do sistema político e econômico dominante. Exclusão social e pobreza persistem e, diante do neoliberalismo, imprimiu-se a necessidade dos países que se encontram em desenvolvimento estabelecer meios para que ocorra a diminuição dos impactos que o modelo impôs.

No âmbito das políticas públicas, o meio ambiente e a sua proteção são temas que suscitam discussões e produções acadêmicas das mais diversas áreas do conhecimento científico, de modo que, juntamente com o fomento ao desenvolvimento sustentável, passaram a fazer parte das prioridades nos encontros que envolvem o direito ambiental ao redor do mundo. Evidências empíricas mostram que a conscientização sobre a potencialidade dos danos ambientais e suas implicações na qualidade de vida em todo o planeta vêm sendo apontadas como

fatores decisivos no impulsionamento de mobilizações sociais, no que concerne a busca de soluções sustentáveis.

Condizente com essa nova postura adotada nas sociedades, no empreender de ações sustentáveis, os governos vêm promovendo ideias e programas por meio de políticas públicas no sentido de minimizar e, quiçá, em longo prazo, corrigir comportamentos considerados depredatórios ao meio ambiente, face ao uso abusivo dos recursos naturais. A exploração econômica do meio ambiente, sem a correspondente preocupação com a sustentabilidade, gera um quadro socioambiental marcado por desigualdades econômicas e sociais, o que torna as sociedades modernas locais propícios para políticas governamentais dirigidas à área social cujas estratégias podem se voltar, exclusivamente, ao âmbito socioeconômico e, no presente caso, ao socioambiental.

Com o decorrer do tempo, a questão ambiental passou a ser tratada pelas principais lideranças mundiais, através de conferências e tratados cujo foco principal seria o alcance do denominado “desenvolvimento sustentável”. Surgido na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972¹, o termo desenvolvimento sustentável já trazia questionamentos sobre o modelo de produção dos países de Primeiro Mundo assim como sobre a escassez de recursos naturais decorrente da degradação ambiental e do consumo².

No Relatório Brundtland, intitulado Nosso Futuro Comum (Our Common Future), publicado em 1987, a expressão “desenvolvimento sustentável” foi concebida como sendo aquele que acolhe as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades. Após esse momento, o desenvolvimento sustentável passou a trazer diversas conotações e uma delas referia-se à associação entre o estado de pobreza em países periféricos e a degradação ambiental.

Ressalte-se que tal associação não reflete um consenso entre os estudiosos do tema, de modo que vários posicionamentos não são conclusivos no sentido de se reconhecer a pobreza como uma causa ou uma consequência da degradação ambiental. Na presente pesquisa, essa dicotomia de entendimento servirá para

¹ Cf. RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves. SILVA, Luís Eduardo Gomes. A Conferência de Estocolmo de 1972 e sua Influência nas Constituições Latinoamericanas. **Revista do Direito Público**. V. 14, n. 2, Londrina, ago. 2019, p. 109-135.

² Cf. BRUNACCI, A.; PHILIPPI JÚNIOR, A. A dimensão humana do desenvolvimento sustentável. In: PHILIPPI JÚNIOR, A.; PELICIONI, M. C. F. **Educação ambiental e sustentabilidade**. 2. ed. Barueri: Manole, 2014. p. 307-334.

embasar o pensamento de que, tanto a pobreza como a degradação no meio ambiente, devem ser reconhecidas como fontes de privação de liberdades, e ambas são capazes de afetar diretamente as condições dignas de existência do ser humano.

Nessa perspectiva, de pobreza e degradação ambiental, os governos brasileiros vêm adotando, no decorrer dos últimos anos, políticas voltadas aos cenários econômico, social e ambiental, fato refletido nas legislações que começaram a ser editadas na década de 80, a exemplo da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), um importante passo dado na direção do desenvolvimento sustentável, posteriormente ratificado pelos regramentos em defesa e proteção dos recursos ambientais constantes na Constituição de 1988, cujo traçado vem sendo considerado como importante contribuição para mitigar os efeitos violentos da produção.

No âmbito de tais políticas, a adoção de programas governamentais com foco no recebimento de valores por parte de alguns setores da sociedade, a exemplo do Bolsa Família, destinado às famílias consideradas de baixa renda, demonstra que o governo brasileiro vem se mostrando mais atuante no combate à pobreza quando, através da implementação dessas políticas específicas, tenta promover o crescimento nos campos social e econômico, dando incentivo, ainda, aos empreendimentos que estejam voltados às práticas econômicas sustentáveis, principalmente aquelas desenvolvidas secularmente por comunidades tradicionais, via de regra, em convivência harmônica com o meio ambiente.

Em relação ao aspecto ambiental das políticas públicas adotadas no Brasil, tem-se que dois dos principais vetores para a adoção de um novo programa federal foram: primeiro, a absorção da ideia de desenvolvimento sustentável; e segundo, a redução do número de famílias que possuem o perfil de baixa renda. O aspecto aqui mencionado é plenamente justificado, considerando que a pobreza é, indiscutivelmente, uma realidade social existente entre nós, reclamando ações positivas do poder público, exigindo um Estado atuante, proativo no atendimento à população pobre. Quanto ao estímulo à conservação ambiental é nítido o embate estabelecido entre sociedade e meio ambiente, em virtude do sistema econômico vigente que vê os recursos naturais como elementos que impulsionam a economia, tão somente.

De certa forma, pode-se dizer que o desenvolvimento econômico estabelecido dentro do sistema capitalista trouxe, além da aceleração do crescimento urbano, o aumento da exploração de recursos naturais. A consciência de que a exploração desses recursos apenas com um viés econômico não é mais tolerável, é assunto recente e demanda investimentos na área da educação, assim como reclama a instituição de políticas voltadas ao atendimento dos anseios de uma sociedade, a qual espera-se que seja fortalecida com incrementos na sua qualidade de vida, concernente aos parâmetros do desenvolvimento sustentável.

Seguindo essa perspectiva, é essencial que se conscientize a população, de todas as faixas de renda e classes sociais, no sentido de que melhorar as condições de vida também significa utilizar de forma sustentável os recursos naturais, de modo a buscar sempre o equilíbrio entre o progresso da sociedade e a preservação do meio ambiente. Foi no esteio desse pensamento que o Governo Federal instituiu, em 2011, o Programa de Apoio à Conservação Ambiental, denominado Bolsa Verde, através da Lei nº 12.512, de 14 de outubro, regulamentado pelo Decreto nº 7.572/2011, reforçando o compromisso da sua agenda política com vistas à inclusão social, erradicação da pobreza, e adoção de práticas produtivas embasadas no desenvolvimento sustentável.

Esse Programa, com abordagem nas áreas social, econômica e ambiental, concedia a famílias que se encontravam em situação de extrema pobreza um benefício no valor de R\$ 300 (trezentos reais), pago a cada 3 (três) meses. Importante assinalar que, com fundamentos semelhantes aos do Bolsa Família, o Bolsa Verde tinha destinatários que, além da situação de vulnerabilidade econômica, viviam em áreas consideradas de suma importância para conservação ambiental, configurando a presença de um importante critério de planejamento e gestão ambiental no âmbito das políticas públicas: a sustentabilidade socioambiental.

Pode-se dizer que o Programa representava uma nova maneira de lidar com dois elementos conflitantes: a exploração econômica, de base capitalista, em confronto com a perspectiva de erradicação da pobreza e de melhoria nas condições de vida do público-alvo envolvido.

Pertencente ao Plano Brasil Sem Miséria (BSM), a finalidade maior do Bolsa Verde era conseguir para as famílias beneficiadas que residiam em Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais, Reservas de Desenvolvimento Sustentável Federais e Assentamentos Ambientalmente Diferenciados da Reforma Agrária, a

junção de melhoramento das condições socioeconômicas, de conservação dos ecossistemas, além de desenvolver o estímulo ao uso sustentável dos recursos naturais. Tais objetivos estavam perfeitamente atrelados à perspectiva da abordagem conceitual envolvendo o desenvolvimento sustentável, no qual a visão econômica não predatória é elemento central, pois considera todos os recursos ambientais, nas suas múltiplas utilizações, inclusive os recursos genéticos e a biodiversidade como riqueza a ser preservada, não podendo, portanto, ser exaurida para atender meramente aos interesses de reprodução do capital.

A presente pesquisa tratará do Programa Bolsa Verde (PBV), direcionando-se pelo problema estabelecido na seguinte indagação: o Programa de Transferência de Renda, denominado Bolsa Verde, implantado pelo governo brasileiro em 2011, conseguiu atender ao seu propósito, qual seja, a diminuição da pobreza extrema atrelada a atividades que promovam a conservação do meio ambiente? A resposta a essa indagação poderá ser encontrada nos instrumentos de análise da implantação e gestão do programa, descritos no decorrer da tese.

A hipótese apresentada, traduzida na assertiva de que “o Programa de Transferência de Renda denominado Bolsa Verde promove a inclusão social e o uso sustentável dos recursos naturais no território das famílias beneficiadas” será detalhada para que, ao final, se possa demonstrar se ela é pertinente, ou não, com os objetivos e com os resultados encontrados na pesquisa.

A pesquisa possui, como objetivo geral, a verificação do impacto do Programa na conservação dos ecossistemas e no uso sustentável dos recursos naturais, uma vez que a lei que regia o Programa federal trazia, como condicionante ao recebimento do benefício, o empreendimento de ações voltadas à proteção do meio ambiente e ao melhoramento das áreas de residência das famílias beneficiadas. Ou seja, tratava-se de um Programa cuja essência contemplava a emergência de um novo paradigma de desenvolvimento socioambiental, no qual se admite a finitude dos recursos ambientais e limitação da natureza, estabelecida pela capacidade de suporte e de resiliência dos ecossistemas, no provimento dos bens e serviços ambientais essenciais à manutenção da vida em escala planetária.

Além do objetivo geral, a pesquisa traz como objetivos específicos: identificação da eficácia do Programa em relação à conservação ambiental nas áreas ocupadas pelas famílias beneficiadas; averiguação do cumprimento da legislação ambiental por parte das famílias beneficiadas, quanto ao desenvolvimento

de atividades de preservação e uso sustentável dos recursos naturais; assim como a existência de correlação entre a concessão do PBV e a melhoria das condições de vida de seus beneficiários.

Propostas para a readaptação do programa, igualmente, farão parte da pesquisa e culminarão com a possibilidade de reimplantação do Bolsa Verde tendo em vista a sua extinção no ano de 2018.

Em meio às discussões sobre os objetivos do Programa do Governo Federal e se eles foram, de fato, alcançados no decorrer de sua existência, abre-se um espaço para a discussão sobre a necessidade de adoção de uma educação ambiental com viés crítico e transformador, de forma a trazer caráter efetivo e permanente do comportamento adotado durante o recebimento do benefício. A educação ambiental, portanto, será abordada como forma de transformação da sociedade atual, cujo comportamento reflete condutas conservadoras preestabelecidas, que não discute, nem incentiva, o pensamento crítico como potencial de emancipar o homem em uma sociedade de crise.

O processo educativo, relacionado ao meio ambiente a ser tratado na presente tese, destacará o viés inclusivo atribuindo ao Poder Público, quanto a sua responsabilidade na implementação de estratégias educacionais voltadas ao pensamento crítico e reflexivo, de forma a desenvolver uma educação baseada na adesão ao movimento da realidade socioambiental e em uma relação dialética de remodelação do indivíduo e da sociedade, reciprocamente.

Por fim, no tocante à metodologia a ser adotada na presente pesquisa, o método de abordagem será o dedutivo, tendo em vista que a análise de princípios, teorias e leis que tratam do meio ambiente e do direito ambiental serão a base de estudo para a análise do PBV e sua inserção como programa fomentador da sustentabilidade ambiental e econômica no país. Para isso, reconhece-se esses fundamentos como necessários e verdadeiros para, desta forma, poder-se chegar à conclusão da pesquisa aqui apresentada, ou seja, partir-se-á do geral, isto é, da base conceitual e do arcabouço jurídico para a aplicação de uma situação particular, no caso, do Programa em estudo³.

³ Cf. PRODANOV, Cleber Cristiano. FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2ª ed., Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013, p. 27.

É de se ressaltar que a pesquisa científica tem por finalidade conhecer determinados fenômenos e, ao mesmo tempo, explicá-los de forma a permitir que as respostas encontradas sejam significativas, proporcionando conhecimentos a toda a comunidade. Nesse sentido, vários aspectos podem ser destacados no intuito de estabelecer diretrizes para o desenvolvimento do trabalho científico. Na presente tese, em relação às técnicas de pesquisa a serem utilizadas, as pesquisas bibliográfica e documental serão as desenvolvidas, o que caracteriza a adoção de documentação indireta para dar suporte aos argumentos aqui expostos.

Com base nas especificidades do tema abordado – programa de transferência de renda com viés ambiental, social e econômico – e da forma como foram sendo desenvolvidos os argumentos que ampararam a conclusão, a pesquisa é classificada como exploratória, uma vez que terá o intuito de buscar mais informações acerca do assunto abordado e, no presente caso, a busca por um novo enfoque a ser dado à matéria, fato que possibilitará a construção de novas hipóteses para estudos posteriores sobre a temática⁴.

Em um segundo momento, corroborando com os objetivos e com a classificação da pesquisa, foram utilizadas entrevistas com beneficiários do Programa, permitindo maior aproximação com o tema e conhecimento empírico em relação a este. Ao se decidir pelo olhar mais próximo dessas pessoas, passa-se a entender esses indivíduos como reais protagonistas desta política, o que poderá levantar aspectos relevantes para a compreensão da realidade social na qual eles vivem e na forma como o PBV influencia diretamente nas suas vidas. Considera-se esse recorte na pesquisa como ponto fundamental, pouco destacado nas pesquisas jurídicas, mas de extrema importância para a avaliação e proposições acerca do assunto.

A primeira parte da tese abordará, como ponto inicial da pesquisa, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a PNMA no Brasil, e a crise ambiental como propulsora de novos paradigmas comportamentais. A parte inicial mostrará que a legislação ambiental brasileira passou por inovações, tendo em vista as novas posturas impostas à administração pública, especialmente em relação ao tratamento

⁴ Para Gil (1999), as pesquisas exploratórias possuem como principal finalidade o desenvolvimento e o esclarecimento de conceitos com vistas à formulação de problemas ou hipóteses pesquisáveis. Para este tipo de pesquisa, de acordo com o autor, o produto final deste processo se mostra como um problema mais esclarecido, podendo ser desenvolvido em investigações realizadas mediante procedimentos sistematizados.

sustentável dos recursos ambientais. O capítulo ainda tratará dos objetivos e dos princípios da política ambiental brasileira e destacará os instrumentos que assumiram o papel na promoção de políticas ambientais no país.

A crise ambiental é abordada nesse momento, de forma a estabelecer um elo entre a conduta do homem e as mudanças ocorridas com o passar do tempo no meio ambiente. A noção de crise ambiental adotada no texto tem como base o pensamento de Enrique Leff, que reconhece esse cenário como uma crise de civilização, tratando-a como consequência do sistema econômico e tecnológico presentes no capitalismo. A questão ambiental, nesse aspecto, requer o reconhecimento da existência de uma problemática social e ecológica generalizada, buscando transformações no campo do conhecimento e do saber, o que leva, conseqüentemente, a necessidade de adoção de novos padrões de comportamento cujos pilares estejam assentados em valores que sejam capazes de reorganizar a sociedade, de modo a criar um efetivo desenvolvimento sustentável.

Destaca-se, ainda, a necessidade de existência de um Estado atuante, uma vez que a Constituição Federal de 1988 trouxe, entre seus preceitos, a previsão de ações que devem ser desenvolvidas, pelo poder público, com foco na proteção ao meio ambiente. Deve-se ressaltar que, de acordo com o texto constitucional, percebe-se a existência de um Estado fiscalizador, além de ser, também, um Estado preventivo e reparador, o que torna seu papel mais amplo, elástico, robusto e mais responsável para com o meio ambiente, não devendo ser considerado, tão somente, um ente normatizador.

A segunda parte do texto fará uma abordagem a respeito do meio ambiente, das políticas governamentais de inclusão social e falará a respeito da implementação de uma educação voltada à formação de consciência sobre a importância da preservação e conservação ambiental, como ferramenta necessária e urgente para o alcance da promoção do desenvolvimento sustentável e, como mola propulsora, na instituição de políticas públicas voltadas a esta área. Esse olhar dirigido à educação é fundamental, tendo em vista que a pobreza surge como um dos aspectos inerentes ao sistema econômico adotado e, junto a ela, resultam ações consideradas agressivas ao meio ambiente.

Além da caracterização da pobreza extrema, discutidas sob olhar de sujeitos vulneráveis, tem-se o debate acerca da ação dos governos brasileiros com foco na redução das desigualdades socioeconômicas através de instituição de programas de

transferência de renda e, junto a esses programas, a novidade na área ambiental: um programa voltado às famílias que vivem em situação de extrema pobreza e que residem em áreas determinadas pela gestão ambiental como passíveis de preservação. Os direitos sociais e a educação ambiental, entendida como facilitadora de inclusão social, serão aspectos, também, destacados nesta parte do estudo.

A terceira parte da pesquisa fará alusão, especificamente, ao PBV, ressaltando as raízes de sua criação e sua inserção no BSM, destacando-se a essência de ser um programa social, cujo foco era a retirada da miséria de milhares de famílias brasileiras que viviam com uma renda familiar inferior a R\$ 89 (oitenta e nove reais) mensais por pessoa⁵.

Foi no âmbito dessa ação, mediante interpretação dos anseios dos vários atores envolvidos, que o programa surgiu, tendo como vetor principal de desenvolvimento a incorporação da variável meio ambiente no cerne de sua proposta. Os objetivos preconizados no PBV podem ser resumidos nas seguintes condicionantes: manutenção e uso sustentável dos ecossistemas; promoção da cidadania e melhoria das condições de vida; e elevação de renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural. Além disso, a participação dos beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, técnica e profissional, também são traduzidos como objetivos.

De uma forma ampla, a terceira parte da tese apresentará as características do PBV e destacará as condicionantes socioambientais para recebimento do benefício. Ao final, far-se-á menção ao pagamento por serviços ambientais, ressaltando os elementos norteadores desse instituto e a possibilidade do Bolsa Verde ser assentado no patamar dessas ações. Serão tratados os novos projetos de lei referentes ao tema, de modo a se demonstrar que ainda há muito a estudar sobre essa problemática, e que o Programa supracitado representa um avanço imensurável no reconhecimento das atividades e possibilidades palpáveis de conservação ambiental, através da compensação financeira das comunidades que prestam serviços ambientais à sociedade. O PBV, em verdade, representa o desafio

⁵ Valor constante no artigo 2º, parágrafo único do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que instituiu o Plano Brasil Sem Misérias.

para os elaboradores de políticas públicas na busca do desenvolvimento sustentável.

Na última parte do texto será apresentada análise qualitativa resultante de entrevistas realizadas junto aos beneficiários residentes no interior do Estado da Paraíba que, através de questionário semiestruturado, responderam indagações sobre a importância do Programa, o valor recebido e as ações de conservação que foram empreendidas por eles enquanto da vigência do Programa. O método de coleta de dados, realizado através das entrevistas, é entendido como uma técnica que promove interação social e possui a capacidade de romper com isolamentos sociais, servindo, inclusive, como meio de externalização de vozes e de informações, que apenas são alcançadas quando o pesquisador se dispõe a coletar dados de forma empírica. No presente caso, as entrevistas que foram realizadas se tornaram peças fundamentais na construção de reflexões sobre os diversos elementos relacionados ao tema objeto da tese.

Será com base nas informações colhidas na fundamentação jurídica destacada no decorrer do texto, e na abordagem teórica que embasa todo o seu conteúdo, que serão apresentadas propostas para a retomada desse Programa, cujos propósitos vão além dos aspectos econômico e ambiental. A implementação de uma educação ambiental transformadora e a formação de multiplicadores da consciência ambiental, ressaltados durante a construção da tese, são os aspectos balizadores de um novo paradigma de desenvolvimento que precisa ser construído e implementado para garantir o equilíbrio ambiental do meio em que vivemos.

2 MÉTODO

2.1 Tipo de estudo e análise de dados

A presente pesquisa encontra-se dividida em dois momentos metodológicos. O primeiro momento destina-se a investigar os aspectos conceituais e jurídicos relacionados à instituição, funcionamento, fundamentos jurídicos e socioambientais do PBV. Para tanto, o texto encontra-se subdividido em 4 (quatro) capítulos, deles fazendo parte o aporte teórico e o empírico.

Na primeira parte do texto, que trata da PNMA, foram utilizados material bibliográfico e textos legais para dar suporte teórico ao assunto proposto. Neste capítulo, tem-se as bases fundamentais utilizadas na construção de todo o estudo, cujo foco é a conservação ambiental aliada à implementação de políticas públicas socioambientais.

A segunda parte teve como base metodológica a pesquisa bibliográfica, a busca em *sites* governamentais, assim como a utilização de leis nacionais, além de publicações estrangeiras sobre o tema proposto nesta parte.

Na terceira parte, será tratado o PBV, objeto da pesquisa. O suporte teórico é o que se apresenta neste capítulo, sendo realizadas inferências a respeito do Programa, suas condicionalidades e os fundamentos para sua instituição. Serão apresentados, ainda, os requisitos essenciais para participação da população, assim como o levantamento bibliográfico sobre o pagamento por serviços ambientais existente na legislação brasileira e sua conexão com o Bolsa Verde. Ainda nesta parte, será ressaltada a importância dos princípios do Direito Ambiental, bem como a responsabilidade intergeracional no tocante aos aspectos relacionados ao meio ambiente.

Na última parte do texto, será apresentado o segundo momento relacionado à pesquisa: a parte empírica. Foram realizadas entrevistas com beneficiários do PBV e as respostas foram analisadas com base em todo arcabouço teórico já fundamentado no texto. De posse da análise das falas, pôde-se estabelecer um confronto entre os objetivos do programa do governo federal e o que ocorre na vida cotidiana dessas pessoas.

Além da pesquisa bibliográfica e das entrevistas, nesta última parte será apresentado o resultado da consulta feita junto ao Ministério do Meio Ambiente

(MMA), através do *site* Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), em 19 de março de 2018. Através dessa consulta foi possível ter conhecimento do real motivo da extinção do PBV, ocorrido no ano de 2018 (APÊNDICE A).

Na confecção do texto não foram considerados limites temporais para utilização de publicações, quer sejam livros, revistas ou artigos científicos da área pesquisada. O critério adotado na escolha do referencial teórico foi o de pertinência com o tema objeto do estudo. Tem-se, por exemplo, referência do ano de 1977, como o livro de Thomas Humphrey Marshall, “Cidadania, classe social e status”, utilizado como fonte de pesquisa sobre conceitos de cidadania e de desigualdade em uma sociedade capitalista e tem-se publicações recentes, a exemplo de texto “Problemática Ambiental: uma visão sob o enfoque da educação socioambiental como instrumento de implementação da sustentabilidade”, apresentado e publicado no I Congresso Internacional “Estudos e Saberes ambientais: crise e complexidade socioambiental, um olhar para o futuro”, realizado em 2018, na cidade de João Pessoa/PB.

Além de textos nacionais, foram utilizadas referências estrangeiras, a exemplo dos autores Joan Martínez Alier, Angharad E. Beckett, Alain Karsenty, Ruben Kaztman, Enrique Leff, Ana Cecilia Coral López e Sven Wunder. Documentos como o “Manifiesto Por La Vida: por una ética para la sustentabilidad”, e o Relatório do Desenvolvimento Humano, publicado pelo PNUD, também foram referenciados como fonte de pesquisa.

Teses de doutorado e dissertações de mestrado que possuem pertinência com o tema objeto da presente tese foram utilizadas como fonte de pesquisa. Aparecem no texto, por exemplo, as teses de doutorado de Mario Roberto Attanasio Junior, intitulada “Teoria Crítica e Direito Ambiental”, defendida na Faculdade de Direito da USP, em 2012; de Anne Augusta Alencar Leite, “Direito Antipobreza e Políticas Públicas Socioambientais brasileiras: proposições jurídicas ao Bolsa Família e ao Bolsa Verde sob a égide da efetivação da cidadania e do desenvolvimento sustentável”, oriunda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, da UFPB, no ano de 2018, e a de Gilberto Montibeller Filho, com o título “O Mito do Desenvolvimento Sustentável”. defendida na Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Florianópolis, em 1999.

As dissertações de mestrado de Sonia Maria Mimura Cortez, “A Política de Redistribuição de Renda por Meio da Transferência de Benefícios Monetários: uma análise do Programa Renda Cidadã de Ourinhos”; de Ítalo Wesley Paz de Oliveira Lima, “O Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos na Política Nacional de Resíduos Sólidos: instrumento para o desenvolvimento sustentável no espaço urbano”; e de Ana Cecilia Coral López, “Planeamiento y análisis integral del paisaje de la cuenca hidrográfica del río buenavista provincia de Manabí-Ecuador para la implementación de políticas de incentivos a la restauración de ecosistemas con fines de conservación (programa socio Bosque-Ecuador)”, apresentados na Universidade Estadual Paulista, em Marília; na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), em João Pessoa e na Universidade Estadual Paulista, respectivamente, também aparecem como suporte teórico utilizado na confecção da presente tese.

O segundo momento metodológico tomou como base a abordagem qualitativa, por meio de entrevistas com questões subjetivas, cuja interpretação das respostas foi realizada por meio da Análise de Discurso, permitindo-se, com essa análise, uma apreensão social e ideológica do sentido contido nas falas dos interlocutores.

Utilizada como técnica de interpretação de dados, a Análise de Discurso, de acordo com Vergara (2008), é um método cuja finalidade não significa, apenas, apreender a forma de como uma mensagem é transmitida, mas, também, como investigar o seu sentido. Referido método implica em considerar as figuras do emissor e do receptor da mensagem, assim como o contexto no qual a fala em análise está inserida.

Uma das formas mais utilizadas como instrumento para uma melhor elaboração da análise do discurso é a transcrição de conversas e entrevistas obtidas através de registros que devem conter a íntegra das falas, sem nenhum corte, correções ou interpretações iniciais, com a finalidade de preservar a fala dos participantes (BASTOS; OLIVEIRA, 2015). No caso das entrevistas realizadas no Assentamento localizado no Município de Pombal/PB, as falas foram preservadas e analisadas a partir do referencial teórico utilizado como aporte em todo o texto, buscando-se, por conseguinte, conhecer as construções ideológicas que dão sustentação às falas dos interlocutores.

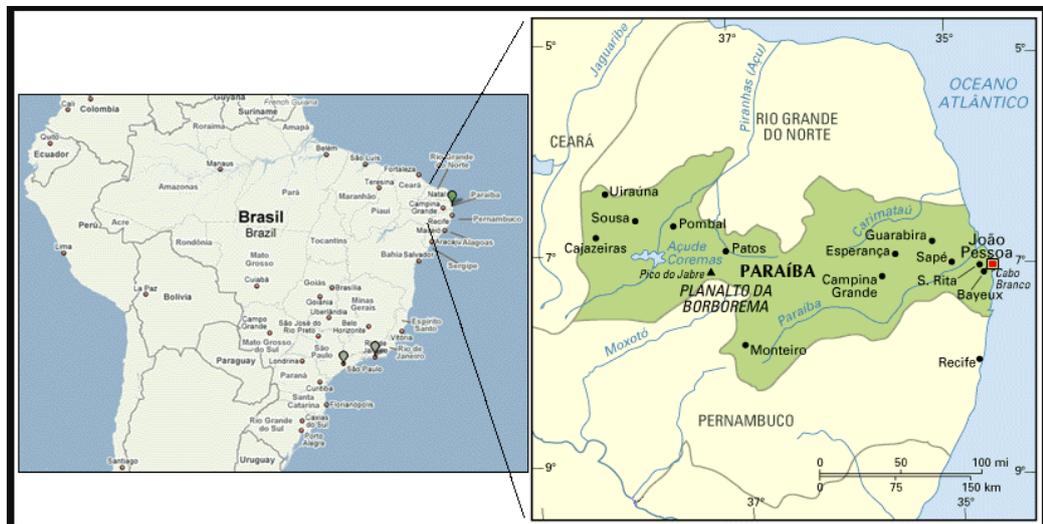
O processo discursivo, utilizado como forma de estudo do conteúdo das entrevistas, deixa transparecer o sujeito e suas características individuais,

construídas a partir de sua vivência e da sociedade na qual se encontra inserido. Para Paulon, Nascimento e Laruccia (2014, p. 29), “o sujeito é definido pelo lugar de onde fala, pelo espaço de representação social que ocupa no desempenhar de seus vários papéis, revelando, portanto, a sua posição ideológica”. Dessa forma, se faz necessário relacionar “a linguagem à sua exterioridade, ou seja, considera o homem na sua história, os processos e as condições de produção da linguagem por meio da análise da relação da língua com os sujeitos que a falam e as situações em que se produz o dizer”.

2.2 Casuística

No segundo momento, participaram da pesquisa beneficiários do PBV residentes no Município de Pombal/PB, identificados por meio do *site* do MMA, tendo sido entrevistados 12 (doze) beneficiários cadastrados no município. O Município de Pombal está localizado a 387 km da Capital João Pessoa (Figura 1).

Figura 1 – Localização geográfica do Município de Pombal-PB.



Fonte: <https://www.dicionariotupiguarani.com.br/dicionario/paraiba/>

O Município está inserido na mesorregião do sertão paraibano (Figura 2) possuindo uma área territorial de 889,493 km² e uma população estimada em 32.749 (trinta e dois mil, setecentos e quarenta e nove), conforme censo do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado no ano de 2018. Sua densidade demográfica é de 36,12 hab./km² (IBGE, 2019)⁶.

Figura 2 – Estado da Paraíba dividido em mesorregiões



Fonte: <http://www.baixarmapas.com.br/mapa/estado/paraiba/>

As entrevistas, realizadas com beneficiários do PBV, no decorrer do mês de setembro, aos sábados, das 7h30 às 11h, foram desenvolvidas no assentamento “Margarida Maria Alves”, diretamente nas residências dos beneficiários.

O Assentamento foi criado em 20 de julho de 2005, possuindo uma área que corresponde a 1.187,79 hectares, distribuídos entre 32 (trinta e duas) famílias, com 14,5 ha/família. Das famílias assentadas, 12 (doze) são beneficiárias do PBV (INCRA, 2017)⁷. Localizado na Região Geográfica do Sertão Paraibano, o Assentamento Margarida Maria Alves encontra-se a, aproximadamente, 10km (dez quilômetros) de distância da zona urbana do Município de Pombal, sendo banhado pelo Rio Piranhas (FRANCISCO *et al.*, 2015), cujas margens fazem parte das condicionalidades apresentadas pelo PBV, conforme relatado nas entrevistas pelos assentados.

Os participantes da pesquisa foram identificados através do *site* do MMA, que disponibiliza a relação de beneficiários dos programas de assistência social

⁶ Informações disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/pombal/panorama>. Acesso em: 01 set. 2019.

⁷ Informações disponíveis em:

http://painel.incra.gov.br/sistemas/Painel/ImprimirPainelAssentamentos.php?cod_sr=18&Parameters%5BPlanilha%5D=Nao&Parameters%5BBox%5D=GERAL&Parameters%5BLinha%5D=7. Acesso em: 02 set. 2019.

desenvolvidos no país. No presente caso, os beneficiários do PBV encontram-se listados na área referente ao Desenvolvimento Rural, o que tornou possível a identificação e a localização dos residentes no Município de Pombal/PB.

2.3 Critérios de inclusão e exclusão

Foram entrevistados 12 (doze) beneficiários, de ambos os sexos, com faixa etária a partir de 18 (dezoito) anos, residentes no assentamento acima mencionado. A previsão de exclusão de participantes se restringia àqueles que eram beneficiários, mas que não conseguissem responder, com coerência, os questionamentos propostos pela entrevista. Nesse critério de exclusão nenhum dos entrevistados foi excluído da pesquisa, motivo que determinou o aproveitamento de todas as falas obtidas.

2.4 Material e método

Foi aplicada, junto aos beneficiários do programa, uma entrevista cujo roteiro foi elaborado a partir dos objetivos da pesquisa. Nela constavam 10 (dez) perguntas subjetivas que abordavam os temas: conhecimento sobre o PBV, como foi realizado o cadastro, se a área em que residem tem local de proteção e conservação ambiental, e se desenvolvem atividades de proteção, valor do benefício, condições de moradia, dentre outros (APÊNDICE B).

2.5 Procedimento de coleta dos dados

Após aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Faculdade Santa Maria (FSM), localizada no Município de Cajazeiras/PB, foram realizadas as visitas aos domicílios dos beneficiários, com a finalidade de convidá-los a participar da pesquisa. Com o consentimento do participante através da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (APÊNDICE C) as entrevistas foram realizadas.

2.6 Aspectos Éticos da Pesquisa

O Projeto de Pesquisa foi aprovado pelo CEP da FSM, sob o número de protocolo 17833319.0.0000.5180 (ANEXO D), seguindo as normas da Resolução 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

O CNS, na edição da Resolução supramencionada, levou em consideração os aspectos éticos que devem ser observados nas pesquisas científicas que envolvem seres humanos e fez destacar, entre os fundamentos adotados na elaboração do documento, que a pesquisa deve implicar benefícios atuais ou potenciais para o ser humano, assim como para a comunidade na qual está inserido e para a sociedade como um todo. A partir de pressupostos que fazem interligação entre o homem e a sociedade, o CNS destacou que as pesquisas devem possibilitar a promoção de qualidade digna de vida, sempre respeitando os direitos civis, sociais, culturais e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Outro aspecto relevante apontado pela Resolução 510/2016 diz respeito ao conceito de vulnerabilidade, que se apresenta como a situação na qual uma pessoa, ou grupo de pessoas, tenha reduzida a capacidade de tomar decisões e opor resistência na situação da pesquisa, em decorrência de fatores individuais, psicológicos, econômicos, culturais, sociais ou políticos (art. 2º, XXVI). No caso da pesquisa aqui desenvolvida, os beneficiários do PBV se adequam ao conceito de vulnerabilidade, especialmente diante do cenário socioeconômico no qual estão inseridos.

A pesquisa em ciências humanas e sociais, como a que foi aqui desenvolvida, é considerada, pela Resolução do CNS, como aquela que se volta “para o conhecimento, compreensão das condições, existência, vivência e saberes das pessoas e dos grupos, em suas relações sociais, institucionais, seus valores culturais, suas ordenações históricas e políticas” (Res. 510/2016, art. 2º, XVI), fato que ampara o uso da normativa federal para embasar a pesquisa e tornar o estudo legal sob o ponto de vista ético e científico.

2.7 Riscos e benefícios

A pesquisa não impôs riscos à saúde dos envolvidos por se tratar de aplicação de questionário (entrevista) diretamente aos beneficiários do Programa.

Contudo, impende destacar que pesquisas como esta, apesar de inexistente o risco à saúde, podem implicar em sentimentos secundários de anseio e desconforto aos participantes. Assim, caso os participantes necessitassem de assistência, esta seria assegurada pelo atendimento em uma Clínica de Psicologia localizada na cidade de Pombal - PB.

Como benefícios pode-se destacar a ampliação do conhecimento acerca das ações voltadas à preservação ambiental, bem como o estímulo do conhecimento em relação às práticas de conservação dos recursos naturais. Além, espera-se a sensibilização do poder público, com o intuito de readaptação e provável reimplantação do programa.

3 POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE: CARACTERÍSTICAS, DIMENSÃO JURÍDICA, IMPLEMENTAÇÃO E REFLEXOS NO CENÁRIO DE CRISE AMBIENTAL

Criada em 1981, portanto, antes do texto constitucional vigente, a Lei nº 6.938 (de 31 de agosto de 1981), instituiu a denominada PNMA. Seu texto trouxe definições em relação aos mecanismos e instrumentos de proteção ao meio ambiente no país, e foi, pode-se dizer, a norteadora do disposto nos artigos 23 e 225 da Constituição de 1988, quando se estabeleceu, respectivamente, a competência comum entre as entidades federativas na proteção do meio ambiente e a afirmação de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este considerado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. O texto constitucional impõe, ainda, ao poder público e à coletividade, o dever de defender e de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Outro aspecto que correlaciona a PNMA com o Texto Constitucional de 88 refere-se à inversão do ônus da prova em matéria ambiental. De forma diversa do que ocorre em outras áreas do direito, no Direito Ambiental vigora a responsabilidade civil objetiva, prevista no art. 14 da Lei nº 9391/81. O art. 225, § 3º, da Constituição Federal traz, de forma expressa, que: “O poluidor é obrigado, independentemente da existência da culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por esta atividade”, restando, portanto, recepcionada a disposição contida na Lei de 1981.

Ademais, os princípios e os conceitos tratados no texto da PNMA encontram-se em consonância com o *caput* do art. 225 acima citado e com os incisos contidos no §1º do mesmo artigo, quando estabelece que cabe ao Poder Público assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. De igual forma, o art. 2º da lei acima referenciada, quando estabeleceu os objetivos da política ali traçada, fez menção à preservação, a melhoria e recuperação da qualidade ambiental, com a finalidade de assegurar ao país condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, texto que se coaduna, perfeitamente, com os fundamentos e objetivos estabelecidos na Constituição Federal (arts. 1º e 3º).

O texto da PNMA trouxe, para o ordenamento jurídico brasileiro, uma orientação que serve, inclusive, como marco legal para todas as políticas públicas

desenvolvidas no país por quaisquer de seus entes federativos no que diz respeito ao meio ambiente. Antes do advento da lei aqui em apreço, cada unidade federativa desenvolvia políticas relacionadas ao meio ambiente de forma independente, muito embora, na prática, essas ações não chegassem a ser implementadas efetivamente por falta de interesse na temática então abordada.

Contudo, a partir das disposições contidas na PNMA, “começou a ocorrer uma integração e uma harmonização dessas políticas, tendo como norte os objetivos e as diretrizes estabelecidas na referida lei” (FARIAS, 2009, p. 95). Além disso, a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), como um sistema de coordenação de políticas públicas envolvendo os três níveis federativos, também se mostrou como um avanço positivo quando o assunto é proteção do meio ambiente.

Outro aspecto que merece destaque é o fato de que uma parte da população, com o decurso do tempo, passou a ter conhecimento sobre o avanço nos processos de degradação ambiental e começou a se interessar, conseqüentemente, pelos problemas sociais desencadeados pelas políticas econômicas que não combatiam o uso ilimitado dos recursos naturais e não se preocupavam em observar os preceitos que deveriam ser levados em consideração quando o assunto é desenvolvimento sustentável.

A Lei nº 6.938/81, com conteúdo inovador e norteador de atividades governamentais em um cenário marcado por ações degradantes ao meio ambiente, foi capaz de proporcionar maior destaque às questões ambientais, além de prever a instituição de mecanismos administrativos que ajudariam a colocar seus objetivos na prática, a exemplo do Estudo de Impactos Ambientais (EIA) e do Relatório de Impactos Ambientais (RIMA), estabelecidos no seu texto e de suma importância para o meio ambiente diante do avanço de grandes empreendimentos.

3.1 Aspectos Introdutórios à Criação da PNMA

Alvo de preocupação mundial, a proteção ao meio ambiente vem assumindo um espaço cada vez maior nas discussões acadêmicas, ao mesmo tempo em que exige uma regulamentação mais ampla dos seus institutos. Insta asseverar que a preocupação com a natureza remonta ao fim do século XIX e provém de um estilo

de vida voltado ao consumo de recursos ambientais, característico dos países que se encontravam em grande desenvolvimento.

Antunes (2002) ressalta que a Inglaterra foi o berço desse pensamento, uma vez que foi aquele país o primeiro que se industrializou e, conseqüentemente, foi o primeiro país a ter manifestações voltadas aos problemas ambientais. O fator que predominou nesse pensamento foi a transformação dos aspectos rurais, até então vigentes, para o que o autor denomina de urbanização do campo. Foi o uso do campo com finalidades industriais e a saída do homem para a cidade, a fim de trabalhar como operário, que impulsionaram a industrialização da Inglaterra.

O autor supramencionado ainda destaca que as más condições de saúde e higiene, nas quais viviam os trabalhadores industriais e os pobres urbanos em geral, não eram motivos para entusiasmo de camadas da população que lutavam por proteção do meio ambiente. Na verdade, o discurso de proteção aos recursos naturais, nessa época, representava, tão somente, a busca por lazer, estética e recreação. Apesar de ser considerada o berço das relações entre humanidade e mundo natural, a Inglaterra não teve sempre ideais voltados à defesa dos recursos naturais. Contudo, foi no decorrer da sua história que instituições de proteção ao meio ambiente foram surgindo e se intensificando pelo país.

A PNMA trouxe inovação à legislação brasileira, ao estabelecer novas posturas que deveriam ser assumidas pelos governos no tocante ao tratamento sustentável dos recursos ambientais. Não se pode deixar de lado a análise do comportamento humano como elemento propulsor de uma crise ambiental que, no contexto histórico evolutivo, mostra-se, deveras importante na contextualização da política nacional do meio ambiente instituída legalmente no nosso país.

É certo que o modelo de produção e consumo capitalistas, cuja característica encontra-se marcada pelo tecnicismo e pela individualidade, fez nascer um homem egoísta, pouco preocupado com a coletividade, cujas ações se pautam pelo imediatismo, nada importando o lado social, tão pouco preocupações com o meio ambiente que, para ele, possui recursos infinitos, talvez substituíveis, e que servem, tão somente, para produzir elementos econômicos com o intuito de maximizar os lucros.

Deve-se ressaltar que “ao homem, diferentemente dos demais seres vivos e não vivos, foi concedida a capacidade cognoscitiva e criativa, que o capacita a agir segundo determinados interesses”, e é desse entendimento que se vislumbra o

surgimento de um homem predador da natureza (CUNHA; RANGEL, 2016, p. 13-24).

Sobre os seres humanos fazerem parte do meio ambiente e como seu comportamento influencia a natureza, Boff (2012, p. 15-16), ressalta que a sociedade também é responsável pela degradação ou proteção dos recursos naturais, dependendo da forma como esta se relaciona com o ambiente, afirmando que:

Constatamos, então, que há muitos tipos de sociedade com suas instituições e normas legais, que organizam de forma diferente os relacionamentos com a natureza. Em algumas, especialmente nos povos originários – os indígenas – vigora uma profunda comunhão com a natureza e um cuidado com os ecossistemas: disso resulta uma grande harmonia entre o ser humano e o meio ambiente. Já outras quebram esta harmonia. Por onde passa o ser humano, há um rastro de irresponsabilidade e falta de cuidado, desmatando, poluindo as águas, contaminando os solos, gerando riquezas para poucos, de um lado, e pobreza para muitos, do outro. Nós somos herdeiros de um tipo de sociedade globalizada que já perdura por trezentos anos. Ela se propôs a algo inaudito na história: explorar a terra e todos os recursos do solo, do subsolo, dos rios e dos oceanos de forma ilimitada. Faz isso para aumentar mais e mais a oferta de produtos para o consumo, ou então, para acumular riqueza de forma crescente e no tempo mais curto possível.

É com base nesse cenário que a legislação ambiental vem passando por remodelações e a preocupação que antes se detinha no resguardo dos recursos naturais, hoje se volta mais a comportamentos, humanos e governamentais, objetivando a manutenção do equilíbrio do meio ambiente, considerado patrimônio público e alvo necessário de proteção.

O objetivo que se destaca na PNMA é a promoção da regulamentação das várias atividades que se mostram envolvidas com o meio ambiente para possibilitar a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental. Tais atitudes são capazes de assegurar à população condições favoráveis ao seu desenvolvimento social e econômico, a exemplo dos padrões de qualidade ambiental, da avaliação dos impactos ambientais e do estudo e relatório de impacto ambiental. Todos esses exemplos são instrumentos estabelecidos na PNMA, previstos no artigo 9º, e são mecanismos que devem ser utilizados pela Administração Pública para que os objetivos da política nacional sejam alcançados. Referidos mecanismos foram firmados através de Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (RODRIGUES, 2010).

3.2 Abordagem Acerca das Políticas Ambientais e a Implementação de seus Instrumentos

O desenvolvimento econômico causa danos ao meio ambiente, algumas vezes danos passageiros, por outras vezes, danos permanentes e irreparáveis. Alguns recursos ambientais são reduzidos na sua utilização enquanto outros terminam por serem extintos da natureza. O processo produtivo não pode parar, constatação que demanda uma saída estratégica pelos governos no que diz respeito à preservação do meio ambiente e à formulação de ações que empreendam o desenvolvimento sustentável. Desta forma, cabe a instituição de políticas públicas e programas governamentais que busquem uma solução para esse conflito: exploração econômica *versus* preservação do meio ambiente.

Aliado a esse aspecto, tem-se que considerar, ainda, que o aumento na população mundial, ao mesmo tempo em que se expandem os processos de industrialização e urbanização, assim como o crescimento da produção e do consumo de bens, têm causado profundas alterações no meio ambiente⁸. A preocupação decorrente desses fatores vem assumindo feições sociopolíticas e, cada vez mais, o enfoque da questão ganha novos contornos indo além do aspecto meramente econômico. O reconhecimento do meio ambiente saudável como direito fundamental trouxe a necessidade de se estender a responsabilidade da sua preservação para toda a população e não apenas daqueles agentes que desenvolvem atividade econômica poluidora (MARTORELLI, 2015, p. 14).

A política ambiental surge como regras e princípios legalmente estabelecidos, cujo intuito é a condução das ações do governo e da sociedade com a finalidade de preservar, conservar, promover melhorias e recuperar o meio ambiente de forma a trazer, para a prática, as ideias de promoção do desenvolvimento sustentável⁹.

A PNMA trouxe, no âmbito legislativo, as características necessárias à implementação de uma política ambiental satisfatória para o meio ambiente e apresentou inovações em relação ao assunto estabelecendo em seu texto objetivos,

⁸ Cf. GOUVINHAS, Reidson Pereira. Preocupações Ambientais no Desenvolvimento de Produtos. In. PIMENTA, Handson Cláudio Dias. GOUVINHAS, Reidson Pereira. **Ferramentas de Gestão Ambiental: Competitividade e Sustentabilidade**. Natal: Editora do CEFET-RN, 2007, p. 73-116.

⁹ Cf. SIENA, Osmar. CAMPOS, Érika Paixão de. CARVALHO, Erasmo Moreira de. Política Ambiental Brasileira sob as Perspectivas da Sociologia Ambiental. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**. V.11, n.2, mai/ago, 2019, p. 53-76.

ações por parte dos agentes econômicos e, finalmente, os instrumentos da política ambiental a serem adotados no Brasil. Ferreira e Sales (2016) ressaltam que os debates que aconteceram na década de 70 sobre o meio ambiente, foram capazes de embasar uma mudança de conscientização ambiental e inauguraram uma nova fase da política ambiental brasileira cujo início se deu em 1981, com a publicação da PNMA. Na visão dos autores,

Dentre as principais inovações trazidas pela Lei vale destacar a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), propiciando a participação pública nas decisões relacionadas à temática ambiental. E também a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) com a função de articular o conjunto de instituições cujas atividades se relacionam com a proteção e melhoria da qualidade ambiental nas três esferas de governo. O dispositivo legal também inovou ao inaugurar uma nova etapa no modo de utilização e apropriação dos recursos naturais para atividade produtiva, prevendo a utilização de instrumentos de gestão ambiental (Art. 9º da PNMA) de alcance nacional. Dentre eles, destacam-se: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, e o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (FERREIRA; SALES, 2016, p. 8)

Entre os objetivos previstos na PNMA (art. 4º), podem-se destacar a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação do meio ambiente; a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, de forma a atender aos interesses dos entes federativos; o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; e a preservação e restauração dos recursos ambientais, com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida.

Outros objetivos destacados no texto são o desenvolvimento de pesquisas e tecnologias para o uso racional dos recursos ambientais, a divulgação de dados e informações a respeito do meio ambiente, além de impor a recuperação e/ou indenização dos danos causados aos recursos ambientais por agentes poluidores ou predadores.

Vê-se, portanto, que o desenvolvimento econômico, de acordo com a lei, não se encontra afastado do aspecto social e ambiental. Pelo contrário, o texto fala em compatibilização de todos esses aspectos, sendo esse um ponto de importante destaque na legislação.

As normas contidas na política nacional do meio ambiente brasileira se apresentam sob duas espécies: as denominadas normas de comando e controle e os chamados instrumentos econômicos (ou instrumentos jurídicos econômicos). As primeiras normas são aquelas cujos conteúdos permitem ao Estado interferir, diretamente, nas atividades econômicas desenvolvidas pelos agentes econômicos, de forma a colocar em prática seu poder de intervenção no que diz respeito à observância do princípio da função social da propriedade, assim como do princípio da livre iniciativa. A segunda espécie, os instrumentos econômicos, podem ser vistos como normas condutoras de comportamento que levam em consideração a atuação livre do mercado.

Além das duas espécies citadas acima, Gullo (2011, p. 185) destaca a existência de uma terceira espécie de instrumento da política ambiental, qual seja, os “instrumentos de comunicação”. Para a autora, essa terceira espécie é utilizada com a finalidade de promoção da educação ambiental, de forma a desenvolver o pensamento consciente dos agentes poluidores sobre seu comportamento, assim como informar às populações atingidas pelos danos ambientais sobre os efeitos desse comportamento.

A partir da legislação da PNMA, o acesso a informações sobre danos ao meio ambiente ganhou mais destaque para a população. Programas governamentais que promovessem ações de proteção ambiental ganharam mais espaço e a confecção de relatórios governamentais a respeito das ações empreendidas pelo governo, e pela iniciativa privada, ganharam força diante da nova legislação em vigor. Todos esses fatores, somados, são capazes de promover a chamada conscientização da sociedade para uma área que vem recebendo novos contornos e interpretações. Ações de preservação da natureza, destacando-se o lado social, além do aspecto econômico, nunca estiveram tão presentes nas discussões políticas, econômicas e acadêmicas como agora.

Lustosa, Cánepa e Young (2003), a respeito dos instrumentos de comunicação, destacam a sua utilização na conscientização e na informação dos agentes poluidores e das populações atingidas sobre diversos temas ambientais, como os danos ambientais causados, atitudes preventivas, mercados de produtos ambientais, tecnologias menos agressivas ao meio ambiente, além de facilitar a cooperação entre os agentes poluidores na busca de soluções ambientais. São

exemplos de instrumentos de comunicação: a educação ambiental, a divulgação de benefícios para as empresas que respeitam o meio ambiente e os selos ambientais.

Desta feita, os instrumentos de comunicação mencionados por Gullo (2011) podem ser reconhecidos como formas de utilização de deveres morais e cívicos, pelos governos ou pela sociedade, com intuito de interromper uma conduta que, ao ser empreendida, degrada o meio ambiente. Portanto, os instrumentos de comunicação são essenciais na promoção da educação ambiental e indispensáveis na conscientização de toda uma sociedade quando o assunto é meio ambiente.

3.2.1 Instrumentos de Comando e Controle

As normas ambientais brasileiras têm buscado a sua aplicabilidade e eficácia através dos preceitos ditados pela PNMA. A conscientização da população acerca da importância do meio ambiente equilibrado e preservado mostra-se como ponto nodal quando o assunto é consumo consciente aliado a práticas sustentáveis. Todavia, nem sempre as políticas educacionais alcançam seus objetivos e, quando isso acontece, o Estado deve se fazer presente através de ações impositivas, muitas vezes sancionatórias, com a meta de alcançar a finalidade contida na legislação ambiental. Surgem, assim, os instrumentos de comando e controle na PNMA.

Para Oliveira (2016, p. 80), “os instrumentos de comando e controle na gestão ambiental têm como escopo precípua garantir o manejo adequado das atividades potencialmente danosas ao meio ambiente”. Além disso, destaca o autor que referidos instrumentos possuem como objetivos: estabelecer diretrizes técnicas da exploração econômica, “fixar normas e regramentos ambientais, com suas respectivas e eventuais consequências, sanções e penalidades”. Em virtude dessas funções que exercem, os instrumentos aqui mencionados “também são denominados de instrumentos de regulação direta, destinados ao condicionamento da adequada fruição dos recursos naturais em sociedade”.

Os instrumentos de comando e controle mais comuns são o Estudo do Impacto Ambiental (EIA), os Licenciamentos e os Zoneamentos. O EIA compreende atividades relacionadas a pesquisas e a avaliações técnicas voltadas à viabilidade de projetos sob a perspectiva do direito ambiental. Analisar os efeitos negativos que podem ser causados ao meio ambiente e avaliar se o projeto atende às normativas

de proteção ao meio ambiente, por exemplo, são tarefas do EIA que, ao final, pode concluir pela implantação, ou não, do que ali está sendo proposto.

De acordo com Oliveira (2016, p. 65), outro instrumento que vem “ganhando espaço dentro da gestão ambiental é a Avaliação Ambiental Estratégica”, apresentando características diferentes do EIA. De acordo com o autor, enquanto o EIA se preocupa com impactos gerados por projetos de empreendimentos e suas atividades, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) se preocupa com “planos, programas ou políticas, entendendo os impactos numa visão mais holística e abrangente quanto aos impactos”.

Os licenciamentos são considerados um dos principais instrumentos da política nacional de preservação de recursos naturais, uma vez que consistem em autorizações concedidas por autoridades ambientais para atividades econômicas que serão empreendidas em locais de interesse ambiental.

Farias (2015, p. 28) destaca que o objetivo do licenciamento ambiental é efetuar o controle de atividades que sejam consideradas efetivas e potencialmente poluidoras. Para tanto, faz-se necessária a adoção de um conjunto de procedimentos determinados pela entidade ambiental competente, cujo foco principal é a defesa do equilíbrio do meio ambiente e da qualidade de vida da coletividade. O autor ressalta que “essa busca pelo controle ambiental se manifesta através de uma série de exigências e de procedimentos administrativos que o Poder Público impõe”, tendo em vista a existência de normas e padrões de qualidade ambiental predeterminadas e que devem ser obedecidas.

O licenciamento ambiental é considerado um dos principais instrumentos de caráter preventivo e corretivo (comando e controle) existente na política ambiental brasileira. Com o objetivo claro de assegurar que a atividade econômica será desenvolvida em conformidade com a legislação e com os preceitos ambientais, o licenciamento prima pela realização de atividades que não causem prejuízos ao meio ambiente.

Com base nesse fundamento, o processo de licenciamento, desenvolvido pelo o órgão ambiental competente, é consubstanciado em um procedimento administrativo “que autoriza – ou nega – a instalação, a ampliação, a alteração e a operação de empreendimentos ou atividades utilizadores dos recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou degradadores” (MOURA, 2016, p. 125).

Buscando apontar atividades que causam maior impacto ao meio ambiente e, assim, devem ficar sujeitas ao procedimento administrativo de licenciamento ambiental, o CONAMA editou a Resolução nº 237/1997, cujo texto apresenta uma lista exemplificativa de empreendimentos sujeitos ao licenciamento, dentre eles constam: lavra garimpeira; fabricação de aço e de produtos siderúrgicos; fabricação de material elétrico, eletrônico e equipamentos para telecomunicação e informática; assim como a fabricação de aparelhos elétricos e eletrodomésticos. Ainda no texto da Resolução aqui citada, há a indicação de realização de prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA), com a consequente confecção do Relatório de Impacto Sobre o Meio Ambiente (RIMA), dando-se publicidade aos seus resultados e sendo garantida a realização de audiências públicas, quando a atividade desenvolvida for considerada efetiva ou potencialmente causadora de significativa degradação do meio (art. 3º).

O Zoneamento, como instrumento de proteção ambiental, tem importância destacada, uma vez que regula o uso de áreas naturais e determina espaços que devem ser protegidos. O objetivo presente no zoneamento é a regulação do uso da propriedade do solo, sendo considerado uma limitação administrativa¹⁰, cuja finalidade é ordenar e planejar ocupações territoriais. Os principais elementos presentes nesse instrumento são: “definição de objetivos da região de estudo, prazos para a execução do trabalho, identificação dos aspectos ambientais, diagnóstico”, e, ainda, a promoção do “processamento de informações, interação dos dados e representação final do zoneamento”. Por fim, cabe destacar que o zoneamento ambiental atende ao preceituado nos princípios da prevenção e da precaução, sendo reconhecido, portanto, como instrumento de gestão ambiental (TRENNEPOHL, 2007, p. 92).

¹⁰ As limitações constantes no âmbito administrativo são estabelecidas pelo poder público cuja finalidade é preservar o interesse da coletividade. Na instituição de uma limitação administrativa, devem estar presentes os seguintes pressupostos: “a) a obrigação de fazer ou de não fazer, na tentativa de conciliar o direito público e o privado, tem sua intensidade limitada até onde vai a necessidade administrativa; b) não há o dever de indenizar; c) atingem os indivíduos de forma genérica” (HEINEN, 2012, p. 170). Para Di Pietro (2018, p. 209), “ao contrário das limitações impostas no direito privado (normas referentes ao direito de vizinhança), que constituem objeto do direito civil e visam regulamentar os direitos e obrigações recíprocos dos particulares, as limitações administrativas, impostas no interesse público, constituem objeto do direito público, mais especificamente do Direito Administrativo, pois, embora muitas das normas legais limitadoras de direitos individuais sejam de caráter constitucional, penal, eleitoral, é à Administração Pública que cabe o exercício dessa atividade de restrição ao domínio privado, por meio do poder de polícia fundado na supremacia do interesse público sobre o particular”.

Ainda é citado como instrumento de comando e controle o denominado “padrões”, de uso comum no exercício da gestão ambiental, podendo-se destacar, dentre os seus tipos, os seguintes:

- a) padrões de qualidade ambiental: limites máximos de concentração de poluentes no meio ambiente;
- b) padrões de emissão: limites máximos para as concentrações ou quantidades totais a serem despejados no ambiente por uma fonte de poluição;
- c) padrões tecnológicos: padrões que determinam o uso de tecnologias específicas;
- d) padrões de desempenho: padrões que especificam, por exemplo, a porcentagem de remoção ou eficiência de um determinado processo; e
- e) padrões de produto e processo: estabelecendo limites para a descarga de efluentes por unidade de produção ou por processo (MARGULIS, 1996, p. 6).

Os instrumentos de comando e controle possuem, acima de tudo, uma importância ímpar na concretização de políticas ambientais no país. São eles o meio hábil a dar suporte a mudanças de comportamento e a imprimirem a presença do Estado em fase anterior ao desenvolvimento de projetos que possam causar danos ao meio ambiente.

Todavia, em que pese haver esse reconhecimento da importância desses instrumentos, a implementação desses conceitos, na prática, encontra óbice em uma forte carência estrutural da sociedade. Para que possam, de fato, ser concretizadas as políticas ambientais através dos instrumentos de comando e controle, o poder público necessita de uma complexa rede informacional integrada aos sistemas de gerenciamento para que, dessa forma, possam as políticas de gestão ambiental surtir efeitos, o que não vem acontecendo. É indiscutível que o poder público vem enfrentando entraves de cunho prático quando o assunto é aplicação das estratégias políticas de gestão dos recursos naturais. Diante disto, a sociedade vem se mostrando cada vez mais preocupada no sentido de suprir a ausência estatal e o escoamento dos recursos econômicos não aproveitados (OLIVEIRA, 2016, p. 75-76).

Os instrumentos de comando e controle, uma vez que destinados à fiscalização de atividades consideradas, potencialmente, degeneradoras ao meio ambiente, cumprem o papel de controle legal e político de atividades desenvolvidas na sociedade, de forma a buscar o empreendimento de ações sustentáveis e a

determinação de padrões a serem seguidos. A consciência no modo de atuar e de desenvolver atividades econômicas que preservem o meio ambiente são estimuladas pela atuação estatal que, através de atos normativos e condutas, muitas vezes, coercitivas, buscam trazer a sustentabilidade para esses projetos.

Não se pode deixar de lado o aspecto mais importante no tocante à eficácia na implementação destes instrumentos: o exercício das funções de regulamentação e de fiscalização do estado. Cabe ao poder público exigir, fiscalizar e punir aqueles que não observam as leis, restando-lhe, portanto, a incumbência de fazer as determinações obterem efeito.

Deve-se ressaltar, ainda, que, cabe ao Estado, originariamente, a obrigação de adotar políticas públicas ambientais sob o enfoque do desenvolvimento econômico sustentável e à sociedade adotar práticas que, ao mesmo tempo em que respeitem os comandos normativos, também, respeitem os fundamentos existentes na formação de uma sociedade sustentável. Esse comportamento de ambas as partes se apresenta como modelo de gestão que leva em consideração três dimensões: o econômico, o ambiental e o social, assim como as externalidades, positivas e negativas, geradas por esse comportamento¹¹.

3.2.2 Instrumentos Econômicos

A Lei nº 6.938/81 trouxe, ademais, os fundamentos para a implantação de uma política econômica voltada para a proteção do meio ambiente, estabelecendo condutas para o poder público e para o particular, vinculando atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente aos preceitos de um desenvolvimento sustentável.

Interessante observar que o texto legal não afastou a possibilidade de exploração econômica dos recursos naturais. Todavia, impôs-lhe o reconhecimento da importância de sua inserção no contexto ambiental, enxergando, portanto, os recursos naturais além de uma visão utilitarista econômica, reconhecendo-os como elementos indispensáveis à própria vida do ser humano.

¹¹ Sobre o assunto externalidades, apresentando questões relacionadas à existência de necessidades humanas infinitas e, em sentido diametralmente oposto, de recursos severamente limitados, confira-se a obra de Ademar Azevedo Régis, intitulada "Pagamento por Serviços Ambientais - uma promissora ferramenta de política ambiental", publicada pela editora Lumen Juris, trazendo um destaque importante para os instrumentos econômicos da política ambiental.

A PNMA propõe uma mudança de perspectiva invertendo determinados comportamentos já estabelecidos na sociedade. A economia deve estar contida nos sistemas ecológicos e nunca o contrário, ou seja, a natureza não deve ser vista como recurso ilimitado e servindo à economia. Essa perspectiva inversa (ou desinversa) encontra-se presente nos instrumentos jurídicos e econômicos previstos na lei, sendo estes reconhecidos como instrumentos de orientação da prática econômica por intervenção política e jurídica. O objetivo de existência dos instrumentos aqui mencionados é o “direcionamento das atividades econômicas no sentido de uma prática razoavelmente ecológica, em que o empreendedor deve ajustar-se ao objetivo por prescrito no artigo 2º da lei em exame” (DERANI; SOUZA, 2013, p. 250).

É incontestável que o empreendimento de atividade econômica, frequentemente, produz efeitos negativos indiretos para toda a coletividade, de forma a provocar perda de bem-estar para esta, de modo a definir as chamadas externalidades negativas. Os instrumentos econômicos podem ser vistos como uma das formas capazes de corrigir esses efeitos, tendo em vista que sua função primordial é internalizar os custos externos presentes nas estruturas de produção e consumo da economia. Os instrumentos econômicos representam, portanto, estratégias de intervenção pública, podendo ser reconhecidos como ação complementar aos instrumentos de comando e controle cuja finalidade principal é a busca pelo aperfeiçoamento da gestão e da sustentabilidade ambiental, de forma a influenciar o comportamento dos agentes econômicos no sentido de corrigir as falhas encontradas e desenvolvidas pelo próprio mercado (MMA, 2018).

O MMA desenvolve ações voltadas aos instrumentos econômicos nas seguintes perspectivas: adoção de políticas de compensação ambiental (fundamentadas no princípio do poluidor-pagador, o qual estabelece que os custos e as responsabilidades resultantes da exploração ambiental dentro do processo produtivo deverão ser arcados pelo agente causador do dano); e medidas voltadas para o fomento, sendo esta entendida como atividade institucional que se destina à promoção de incentivos econômicos, objetivando o desenvolvimento sustentável.

Ainda como atividade de fomento, são utilizados instrumentos fiscais, tributários e creditícios diversos, por meio dos quais os agentes econômicos desenvolvem atividades produtivas de bens e serviços, inclusive de geração de conhecimentos e tecnologias para a sustentabilidade. Como modalidades de

fomento, o MMA adota comportamentos que incentivem a produção sustentável, a produção de conhecimentos, o desenvolvimento sustentável, assim como incentivos fiscais, tributários e creditícios (MMA, 2018).

Antes de adentrarmos nos instrumentos econômicos previstos na PNMA, pode-se citar, de uma forma geral, a existência de três espécies de instrumentos jurídicos econômicos: os que se baseiam em preços, os chamados direitos ambientais comercializáveis, e os instrumentos de política informacional. A primeira espécie pode ser entendida como mecanismos de correção de decisões tomadas por indivíduos que causam danos ao meio ambiente, impondo a estes encargos financeiros cuja finalidade é desestimular comportamentos caracterizados como agressores aos recursos ambientais. Em sentido oposto, os mecanismos podem se configurar em ações positivas de incentivo para práticas menos ofensivas ou de reparação e conservação do meio ambiente, tais como isenção fiscal, facilitação ao crédito e preferência nas compras públicas, dentre outras (DERANI; SOUZA, 2013, p. 256-257).

Os direitos ambientais comercializáveis são entendidos como aqueles capazes de estabelecer direitos que podem fazer parte de transações entre agentes privados ou, até mesmo, em bolsas de valores, podendo ser citados como exemplos dessa comercialização, “as transações que envolvem o mercado de créditos de carbono, criado após o Protocolo de Quioto, e seus derivados, como o MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo” (GREGORI; ARAUJO, 2016, p. 121). Para Nusdeo (2012, p. 103), os direitos ambientais comercializáveis podem, de igual forma, se referir aos direitos de emissão de substâncias poluentes, a direitos de créditos decorrentes de práticas de preservação ou reposição de recursos naturais ou, de igual feita, a possibilidades de comprovada redução da emissão de substâncias poluentes ou de aquecimento da atmosfera.

Interessante perceber que, neste último caso, o governo estabelece uma espécie de teto para a degradação ambiental. Aos agentes econômicos cabe a adoção de comportamentos menos degradadores ou a possibilidade de comprarem direitos de degradar, devendo a escolha ser feita de acordo com o que, economicamente, lhe for mais favorável.

De qualquer forma, o que deve ser salientado é que os objetivos políticos e compromissos jurídicos da sustentabilidade podem ser grandes desafios ao ente público quando da escolha dos instrumentos para sua consecução. Em

certa medida, a tendência contemporânea em apostar nos instrumentos econômicos, como complemento aos de comando e controle, não revela apenas uma faceta da preocupante confiança no “livre mercado” como solução para a questão ambiental, mas também uma constatação, realista, de que o ente estatal não logrará êxito apenas limitando as atividades econômicas, devendo encontrar soluções para direcioná-la ou condicioná-la aos limites ecossistêmicos (GREGORI; ARAÚJO, 2016, p. 121)

Derani e Souza (2013, p. 257-258), por fim, destacam que a última espécie de instrumento jurídico econômico aqui abordado, de política informacional, diz respeito ao consumo, especificamente, à forma como o consumidor se comporta em relação aos danos causados ao meio ambiente em decorrência da relação de consumo e de como as empresas agem na produção desse bem. Para os autores, “os instrumentos de política informacional, por fim, estão baseados na força do consumidor em direcionar atividades menos lesivas ao meio ambiente”. Nesse sentido, o consumidor tem o direito de obter informação ampla sobre o produto que está adquirindo, assim como o produtor tem o dever de informar a forma como foram utilizados os recursos ambientais e qual o grau de degradação que foi imposto a ele na fabricação do produto.

Zalauf (2000, p. 89-90), falando a respeito de ambiente e desenvolvimento, ao se referir ao futuro e a responsabilidade que a geração presente tem sobre ele, chama a atenção para a sociedade de consumo, referindo-se ao tema da seguinte forma:

[...] pode-se afirmar que um terço da população mundial - cerca de dois bilhões de humanos - compõe em sua plenitude a chamada sociedade de consumo; outro terço está à margem do consumo, a não ser para sobrevivência, o que é muito pouco; e um outro terço vive uma situação intermediária, em ascensão ao privilegiado mundo dos consumidores. Pelos impactos ambientais gerados por produção, transporte, comercialização, uso e descarte dos bens e serviços de consumo, no nível em que ocorrem hoje, particularmente em países emergentes como o Brasil, arpeja a simples extrapolação de tais impactos para uma sociedade em que praticamente todos sejam consumidores vorazes. Mas este é o mecanismo que, paradoxalmente, permite, de um lado, a estagnação do crescimento populacional e, de outro, ter-se uma sociedade mais homogênea, portanto mais receptiva às políticas públicas de reciclagem, disciplina individual para a defesa do meio ambiente e consciência coletiva da necessidade de deixar para as futuras gerações condições de vida com qualidade. O pré-requisito fundamental para atingir-se tal estágio é a educação, no seu sentido mais abrangente e, especificamente, a educação ambiental, que tende a ser uma consequência natural do processo mais amplo; no Brasil, desde a Constituição de 1988, a educação ambiental é obrigatória em todos os níveis de ensino do país; falta ser obedecida de forma mais efetiva nas escolas e falta, principalmente, o acesso de todas as crianças e jovens às escolas.

A PNMA, alterada pela Lei nº 7.804/1989, recebeu a inclusão do direito à prestação de informação em matéria ambiental e recebeu esse direito como um dos instrumentos da política ali instituída. De acordo com o dispositivo, o poder público tem o dever, não somente de tornar acessíveis as informações disponíveis, mas, também, o dever de produzi-las, quando inexistentes. Uma outra disposição normativa importante e que merece destaque é a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que traz regulamentação e visa dar maior efetividade ao direito constitucional de prestação de informações por parte do poder público. Com esses fundamentos jurídicos, a transparência mostra-se como “o caminho mais simples para o acesso à informação, de modo a evitar que os interessados tenham que solicitar individualmente e caso a caso as informações de interesse” (MOURA, 2016, p. 135).

Diante das três menções a instrumentos jurídicos econômicos, depreende-se que o comportamento e a consciência da necessidade de um meio ambiente equilibrado, resultante de ações pensadas e com previsão de possíveis danos, é fator que permeia o pensamento aqui exposto. De fato, ao que transparece dos conceitos trabalhados, o homem e a forma como ele pensa o meio ambiente são os grandes responsáveis pelo melhoramento ou, ao contrário, pela degradação crescente dos recursos naturais.

No último caso, da política informacional, pode-se inferir que a necessidade de esclarecimento por parte do produtor dos bens de consumo tem o condão de gerar um comportamento econômico mais condizente com a sustentabilidade, uma vez que consumidores mais exigentes podem deixar de adquirir produtos que não se apresentam como alternativas positivas à conservação dos recursos naturais.

Além dos instrumentos acima descritos, a PNMA ressalta que a tecnologia deve se voltar para a diminuição dos impactos ambientais gerados por atividades econômicas que degradam o meio ambiente. Todavia, é de se destacar que investimentos em tecnologia, extremamente favoráveis ao meio ambiente sadio, de igual forma, representam dispêndio financeiro a empresas que, por vezes, não querem absorver esses custos em nome de melhoramento de um bem maior: o meio ambiente sadio. O ganho imediato seria da coletividade e não da parte econômica da empresa, por isso o investimento em tecnologia se mostra menos atraente para alguns setores.

Para que seja repelida essa rejeição ao que não gera benefícios econômicos imediatos, o Estado surge como agente fomentador da atividade econômica e promotor de benefícios para que a “internalização do custo social ambiental seja feita na forma de investimento individual em diminuição da produção de externalidades negativas da produção”. A necessidade de se implementar ações que levem o empresariado a adotar essa nova postura na gestão econômica da empresa é inadiável, e a melhor forma de estimular essa conduta é mostrar que o ganho econômico será futuro e que “surgirá na forma de diminuição do custo das atividades de ‘limpeza’ ou recuperação ambiental, bem como no aumento da preferência do consumidor por produtos que tragam processos menos lesivos ao ambiente” (DERANI; SOUZA, 2013, p. 259).

O art. 9º da PNMA, no inciso XIII, faz menção a existência de outros instrumentos econômicos (“instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros”) deixando claro que os instrumentos aqui citados não fazem parte de um rol taxativo. A disposição legal é meramente exemplificativa e não se apresenta, simplesmente, como opção individual. Em alguns casos, o instrumento previsto se traduz em uma exigência estatal, mesmo que não reflita uma vantagem ambiental direta para aquele que sofreu a determinação. Vê-se essa afirmativa, por exemplo, no caso do seguro ambiental.

O seguro ambiental se apresenta como uma opção ao agente econômico que desenvolve atividades que degradam o meio ambiente. Também são pessoas que podem ter esse seguro as que trabalham com substâncias poluidoras ou com atividades que possuem risco iminente de degradação ambiental. À primeira vista, o seguro ambiental está direcionado a pessoas que desenvolvem atividades reconhecidamente poluidoras sendo, todavia, facultativa a sua contratação.

No Brasil, a contratação do seguro ambiental ainda é facultativa, contudo, o Projeto de Lei (PL) nº 937/03, de autoria do deputado Wanderley Alves de Oliveira, do Partido Verde, do Rio de Janeiro, tem o intuito de tornar obrigatória a contratação do seguro. O Art. 2º do PL traz a seguinte disposição:

O art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que “dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências”, passa a vigorar acrescido da seguinte alínea “n”:

“Art. 20. Sem prejuízo do disposto em leis especiais, são obrigatórios os seguros de:

.....
 n) responsabilidade civil do poluidor, pessoa física ou jurídica que exerça atividades econômicas potencialmente causadoras de degradação ambiental, por danos a pessoas e ao meio ambiente em zonas urbanas ou rurais. (NR)”.

Caso o PL torne-se lei, as empresas que desejarem desenvolver atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente, deverão contratar, obrigatoriamente, seguro de responsabilidade civil por danos ambientais, exigência que demanda, indiscutivelmente, uma maior fiscalização na execução de suas atividades e mais rigor quando a atividade se caracterizar como de risco para o meio ambiente. Será um ônus dirigido às empresas e suportado por estas em nome de um bem maior, a coletividade.

A despeito do teor do PL acima citado, há discussões a respeito da obrigatoriedade da contratação do seguro ambiental. Entre os vários argumentos apresentados e que são contrários à adoção do seguro obrigatório, está a justificativa de que não é função do mercado segurador fazer o controle do cumprimento de normas ambientais no que diz respeito à segurança e prevenção de acidentes. Essa tarefa, segundo o argumento, é de competência do Poder Público e não de uma empresa privada, não podendo o seguro ser transformado em uma “licença” para se promover a poluição.

Nota-se que as discussões a respeito do tema não estão pacificadas quando o ponto é a obrigatoriedade do seguro. Contudo, não se pode descurar que, no caso de ressarcimento de danos causados ao meio ambiente, o seguro ambiental viabiliza a entrega de valores econômicos que tentam, ao menos, minimizar os impactos gerados pela atividade degradadora¹².

A concessão florestal, outro instrumento econômico citado na PNMA, é entendida como uma delegação onerosa que, através de ato do poder concedente, mediante processo licitatório, faz-se a outorga do direito de praticar manejo florestal de forma sustentável para exploração de produtos e serviços¹³. A Lei nº 11.284/2006

¹² Outros argumentos relacionados ao seguro ambiental não ser considerado um seguro obrigatório foram destacados por Walter Polido, no texto “Seguros para Riscos Ambientais”, disponível em: http://www.rbrs.com.br/arquivos/rbrs_0_8.pdf. Acesso em: 02 out. 2018.

¹³ “O Manejo Florestal é um conjunto de técnicas e práticas de gestão empregadas para administrar a floresta cuidadosamente considerando-se suas características e condicionantes ambientais e econômicas e o conhecimento técnico e científico existente, visando com que a produção da floresta (produtos madeireiros ou não-madeireiros) seja contínua ao longo dos anos. Em geral, os

trata da gestão de florestas públicas destacando a produção sustentável e traz, entre seus princípios, a proteção dos ecossistemas, do solo, da água, da biodiversidade e valores culturais associados, bem como do patrimônio público; o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País, e o respeito ao direito da população, em especial das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação.

O uso sustentável das florestas é o ponto central nesse tipo de concessão. De importância inegável, a legislação acima mencionada traz a possibilidade de se compatibilizar a exploração econômica com a preservação da floresta. Além disso, o intuito da legislação é, também, a promoção da regeneração da área explorada, de forma a aliar a obtenção do ganho econômico ao lado social e ambiental, através de atos que caracterizem o desenvolvimento sustentável.

Derani e Souza (2013, p. 261), asseveram que a concessão florestal é um

[...] instrumento econômico que, bem aplicado e devidamente fiscalizado, representa um ganho para a gestão pública de florestas, diminuindo a exploração clandestina, bem como as invasões e grilagens de terras públicas em decorrência de um comércio bastante rentável, porque de baixo custo econômico, que é o da exploração madeireira ilegal. A ideia subjacente resume-se na ocupação racional como modo de afastar a devastação ilegal e de difícil fiscalização. Portanto, o interesse privado daquele que adquire o direito de explorar legalmente e conforme plano de manejo será um forte propulsor da fiscalização do desmatamento e do comércio ilegal de produtos madeireiros.

A Lei n. 11.284/2006 é um conjunto complexo e bastante detalhado de procedimentos para assegurar a lisura e transparência do processo de concessão, posto tratar-se de um bem público que será outorgado à exploração privada. Em síntese, a concessão florestal é um instrumento econômico novo colocado à disposição do agente econômico, que lhe traz inúmeras vantagens privadas e, ao mesmo tempo, acena com uma melhoria na conservação das florestas públicas pelo seu uso sustentável.

Tem-se a servidão ambiental como instrumento econômico previsto na PNMA, caracterizando-se como uma renúncia voluntária do proprietário rural ao uso

procedimentos de manejo florestal a serem adotados são estabelecidos em um plano chamado Plano de Manejo. Segundo o Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, o “bom manejo florestal” pode ser definido como “as melhores práticas de gestão aplicáveis à uma determinada unidade de manejo florestal, considerando-se suas características e condicionantes sócio-culturais, ambientais e econômicas e o conhecimento técnico e científico existente” e o “manejo florestal sustentável” pode ser definido como “as práticas ideais de gestão de uma unidade de manejo florestal, capazes de assegurar a sua sustentabilidade sócio-cultural, ambiental e econômica”. Disponível em: <https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/biologia/definicao-de-manejo-florestal/43112>. Acesso em: 06 out. 2018.

de sua propriedade ou de, apenas, parte dela, no intuito de preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes (art. 9º-A, da Lei nº 6.398/81). Ainda de acordo com a PNMA, a servidão aqui em comento poderá ser instituída de forma gratuita ou onerosa, permanente ou temporária e, neste último caso, o prazo mínimo de duração é de 15 (quinze) anos (art. 9º-B, §, *caput*, e § 1º do mesmo artigo)¹⁴.

As denominadas servidões florestais, de acordo com o texto legal acima citado, passam a ser consideradas servidões ambientais não se fazendo mais, portanto, distinção entre essas expressões. Antes, porém, a servidão florestal, introduzida no direito brasileiro através da Medida Provisória nº 1.956-50/2000 e mantida pela Medida Provisória 2166-67/2001, destinava-se à preservação de floresta nativa, ficando restrita à sua utilização em imóveis pertencentes a um mesmo ecossistema. O proprietário, em caso de servidão florestal, renunciava ao direito de supressão ou exploração da vegetação nativa impondo, a própria propriedade, “limitações de uso da mesma natureza e limites que os estabelecidos para a reserva legal” (SILVA, 2000, p. 190).

Por fim, reconhecendo-se os instrumentos econômicos como novas estratégias voltadas à proteção do meio ambiente e indutoras de novos comportamentos, levando-se ainda em consideração que o rol apresentado na PNMA é exemplificativo, conforme ressaltado anteriormente, pode-se reconhecer o PBV como instrumento econômico, uma vez que é voltado à promoção da proteção e da melhoria da qualidade do meio ambiente através de incentivo financeiro destinado à famílias que se encontrem no perfil necessário para receberem o benefício.

¹⁴ Cf. GOMES, Marcelo Kokke. Servidão Ambiental e os Instrumentos Econômicos no Marco Legal Brasileiro. **Revista Direito e Desenvolvimento da UNICATÓLICA**. V. 1, n. 1, jul-dez, 2018, p. 84-98. Disponível em: <http://publicacoesacademicas.unicatolicaquixada.edu.br/index.php/red/article/view/3154/pdf0009>. Acesso em: 03 jan. 2020.

3.3 Política Nacional do Meio Ambiente e seus reflexos na instituição de Políticas Públicas Ambientais: fundamento constitucional e legal na proteção do meio ambiente

Partindo-se da premissa constitucional de que a competência para a gestão do meio ambiente é compartilhada entre os entes federativos brasileiros, pode-se dizer que cabe a estes instituir políticas de proteção e de combate à poluição e demais agressões ao meio ambiente. O art. 23 da CF/88 traz matéria de competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em especial, na proteção de documentos, de obras e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. Ademais, menciona a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, além da preservação das florestas, da fauna e da flora.

Com esteio nas disposições constitucionais contidas no art. 23, verifica-se que o legislador teve a intenção de estabelecer uma cooperação mútua entre as entidades federativas quando o assunto é proteção ao meio ambiente e é nessa atuação conjunta, sem traços de hierarquia, que se vislumbra a função pública de prestação de serviços à população.

O assunto proteção ambiental, tratado em forma de cooperação pela CF/88, é reflexo da permanente crise ambiental, identificada décadas atrás, resultando no chamamento conjunto de estado e sociedade na conjugação de esforços e na instituição de instrumentos jurídicos específicos destinados a combater ou, ao menos, minimizar os efeitos causados pela estrutura econômica adotada. Os dispositivos que tratam da proteção ambiental, diante de sua importância para a humanidade, passaram a ser considerados direitos fundamentais.

A Constituição brasileira de 1988, ao tratar do meio ambiente, colocando-o em capítulo próprio e o inserindo na parte que trata da Ordem Social, assume destaque importante no cenário constitucional, vez que não havia tratamento assemelhado nas constituições anteriores. Para Benjamin (2008, p. 84), a Constituição de 88, nesse aspecto, alinhando as searas econômicas, ambientais e sociais, conseguiu superar “as barreiras do paradigma eminentemente liberal que vê o Direito apenas como um instrumento de organização da vida econômica”, e voltado, unicamente, ao resguardo de “certas liberdades básicas e a produção

econômica”, entendimento que reduzia o papel do Estado a um agente meramente estruturador das atividades mercantis¹⁵.

Estabelecida a competência dos entes federativos e fixado o papel do Estado na proteção do meio ambiente, cumpre ressaltar que a expansão industrial nas últimas décadas, assim como os efeitos nocivos ao meio ambiente desencadeados pela ação humana, são fatores que impulsionaram a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para a proteção ambiental, assumindo referidas políticas um papel fundamental, não apenas para o desenvolvimento econômico e social, mas também como forma proativa de garantir a preservação dos recursos naturais para as futuras gerações.

No que se refere às políticas públicas de viés ambiental e destacando a existência de economia predominantemente exploratória em nosso país, Salheb *et al.* (2009, p. 12-13) ressaltam que:

As políticas públicas ambientais assumiram papel primordial de proteger o meio ambiente, integrando sua proteção aos demais objetivos da vida em sociedade, como forma, inclusive, de proporcionar qualidade de vida. Internacionalmente, a preocupação com a “causa” ambiental sempre foi relevada por conta da contraposição aos interesses dos grandes grupos econômicos e das nações desenvolvidas. No entanto, movimentos antes liderados por ativistas isoladamente começaram a ganhar força e visibilidade até que, na Conferência organizada pelas Nações Unidas em 1972, em Estocolmo foi assinada a Declaração de Estocolmo que, significativamente, instituiu o Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Foram, assim, lançadas as bases do “compromisso” humano com o meio ambiente, posteriormente ratificadas através de diversos documentos, dentre os quais podemos citar a Carta Mundial da Natureza, a Declaração do Rio (Agenda 21), o Protocolo de Kyoto, entre outros. Contudo, os índices de poluição e destruição do meio ambiente estão cada vez maiores, apesar dos esforços internacionais em conter tal avanço.

Dos documentos supracitados, a Agenda 21 se apresenta como um plano de ação formulado internacionalmente, devendo suas orientações ser adotadas em escala global, nacional e localmente por organizações do sistema das Nações Unidas, pelos governos e pela sociedade civil. O destino das considerações definidas pelo documento abrange todos os setores nos quais a ação humana causa impacto no meio ambiente. Seu texto, centralizado na ideia de desenvolvimento

¹⁵ Cf. PALAR, Juliana Vargas; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da; DAVID, Thomaz Delgado de. A Constitucionalização da Proteção Ambiental Frente à Exploração Capitalista da Natureza: um balanço nos 30 anos da Constituição Federal de 1988. **Revista Culturas Jurídicas**. Vol. 5, n. 12, set./dez., 2018, p. 242-270.

sustentável, demonstra uma tentativa para se atingir uma economia, em escala global, mais eficiente e equitativa. Em verdade, o padrão de desenvolvimento do século 21 deveria estar alicerçado em três formas de sustentabilidade: a ambiental, a social e a econômica. O objetivo claro da Agenda 21 é a implantação de medidas de cunho social, fazendo incluir nas sociedades os reconhecidamente excluídos pelo sistema econômico vigente.

A Agenda 21 foi construída de forma consensuada, tendo o apoio de governos e instituições da sociedade civil correspondentes a 179 (cento e setenta e nove) países. O processo de construção do documento perdurou por dois anos e culminou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro, em 1992, a Rio 92. Em linhas gerais, a Agenda 21 é definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica¹⁶.

No Brasil, pode-se afirmar que a exploração de recursos naturais marca o sistema econômico, com destaque para a agricultura, a pecuária e a extração de metais preciosos, por exemplo, que são atividades agressivas ao meio ambiente e amplamente desenvolvidas no território brasileiro. Documentos internacionais, como os citados acima, e as pressões empreendidas por organismos atuantes na frente de preservação da natureza, levaram o país a adotar medidas de proteção e conservação, cujo pilar principal foi o desenvolvimento sustentável. Marco dessa nova era legislativa e comportamental, a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a PNMA, trouxe uma série de princípios, objetivos e instrumentos voltados ao novo olhar sobre o meio ambiente.

A PNMA estabeleceu, no seu art. 6º, o denominado SISNAMA, regulamentado pelo Decreto nº 99.274/1990, e constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, assim como por Fundações instituídas pelo Poder Público, que assumem a responsabilidade de proteger e melhorar a qualidade ambiental.

Além dessa estrutura organizacional montada pela PNMA, outros instrumentos dirigidos ao combate de práticas agressoras ao meio ambiente foram previstos na legislação, tais como os instrumentos jurídicos econômicos e os

¹⁶ Informações disponíveis no endereço eletrônico <http://www.institutoatkwvh.org.br/compendio/?q=node/21>. Acesso em: 15 abr. 2019.

instrumentos de comando e controle, anteriormente citados. As reivindicações do setor ambientalista, assim como as demandas dos setores envolvidos em ações populares voltadas ao meio ambiente, terminaram por incentivar a promulgação da PNMA que fixa, entre seus dispositivos, também, uma gestão integrada dos entes federativos na área ambiental. Por tais disposições, a PNMA é reconhecida como elemento inovador e marco fundamental para a estruturação de políticas voltadas ao meio ambiente.

Não obstante essa inovação na legislação brasileira, o país ainda permanece com altos índices de desigualdade social e, de igual forma, carece de melhoramento nas ações empreendidas por parte dos agentes envolvidos, na tentativa de corrigir o desequilíbrio existente nas áreas social, econômica e ambiental.

Fundamentando tais prerrogativas, importante considerar que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, de acordo com as avaliações realizadas por organismos ligados à Organização das Nações Unidas (ONU), ainda é um dos piores entre os países industrializados. Com base nos dados apresentados pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE), na Amazônia brasileira, um espaço territorial de tamanho equivalente ao Estado de São Paulo foi devastado no ano de 2007. Tais constatações, obviamente, não acontecem por acaso, uma vez que os investimentos em políticas públicas no Brasil, até mesmo na Amazônia, reconhecido como o maior berço de biodiversidade no planeta, têm se concentrado, quase que exclusivamente, “no aspecto econômico, deixando em segundo e terceiros planos os sociais, ambientais, culturais e tantos outros de vital relevância à qualidade de vida e à preservação dos recursos naturais” (SALHEB *et al.* 2009, p. 16).

Ainda de forma inovadora, a PNMA traz em seu texto a possibilidade de instituição de políticas voltadas à educação ambiental, levando em consideração, portanto, que a conscientização da sociedade, no que tange à proteção ao meio ambiente, é elemento propulsor da eficácia de políticas públicas ambientais. O inciso X, do artigo 2º, da Lei nº 6.938/81, quando menciona os princípios pelos quais esta se norteia, assevera que a educação ambiental, em todos os níveis de ensino, inclusive na educação da comunidade, tem por objetivo capacitar a população para participação ativa na defesa do meio ambiente. Assim, do texto aqui mencionado,

infere-se a necessidade da presença de um Estado atuante e fomentador de práticas protetivas ao meio ambiente¹⁷.

Levando em consideração a necessidade de um estado proativo, a Constituição Federal brasileira estabelece a atuação do poder público na proteção ao meio ambiente e, na interpretação do dispositivo (art. 225), percebe-se que existe, além do caráter preventivo e reparador, o viés fiscalizatório e eficiente dirigido à administração pública, o que torna seu papel muito mais amplo do que um simples ente normatizador. A partir dos novos textos legais, tem-se que o poder público passou a assumir, também, o papel de educador no tema meio ambiente, com a finalidade de introjetar na população uma educação ambiental voltada à preservação e conservação, assim como a conscientização da importância da mudança de comportamento.

É de bom alvitre destacar que, além do dever do Estado, imposto pelo *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, os §§2º e 3º do mesmo dispositivo elencam alguns dos deveres imputados também à comunidade. O texto afirma que a proteção do meio ambiente não é apenas dever do Estado, mas de todos aqueles que vivem na sociedade, sendo, portanto, dever do Estado como também da coletividade.

Quanto à legitimidade para as ações que envolvam interesses ambientais e no mesmo entendimento do que foi exposto em relação aos deveres do Poder Público e da coletividade, Aygustin e Lima (2015, p. 254), afirmam que “o Estado age em nome do povo; logo, deve manifestar a vontade da coletividade”. Para os autores, o legislador, ao positivar os deveres de proteção e preservação do ambiente, compartilhou a responsabilidade de proteção e preservação também com a coletividade. Afirmam que, “ainda que tivesse atribuído tão somente tais deveres à coletividade, não seria possível eximir-se do compromisso, por ser representante do povo”.

Diante dos deveres legais referentes ao meio ambiente, há de se reconhecer uma correlação entre as vontades do poder público e da coletividade, o que torna a responsabilidade e o dever de proteção compartilhados em razão de um interesse comum: o interesse público.

¹⁷ Cf. MEDEIROS, Camila Porto de. **Educação Ambiental na Educação Básica**: um estudo da percepção ambiental em uma escola pública de Urussanga, SC. Dissertação de mestrado. Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Criciúma, 2019, 136p.

Ainda com lastro no texto constitucional, não se pode esquecer que o art. 170 da CF/88 prevê, dentre outros princípios da ordem econômica, o da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado em conformidade com o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Deve-se destacar que o constituinte originário acabou por fomentar as atividades econômicas que estejam concatenadas com os padrões ambientais de sustentabilidade.

A respeito desse papel do Estado, assumido perante o texto constitucional, Milaré assevera que:

A partir da tutela constitucional, o processo educativo relacionado com o meio ambiente adquire uma dimensão transcendental, visto que ele se associa às finalidades do Estado enquanto representação da própria sociedade como decorrência de um pacto social. Isso corresponde ao imperativo de repensar profundamente a vida nacional de acordo com o dinamismo e as carências peculiares a essa mesma sociedade (MILARÉ, 2009, p, 172).

Além do incentivo à participação e conscientização da população a respeito da preservação e conservação do meio ambiente, faz-se necessário refletir sobre os demais obstáculos que se impõem a tal comportamento. Viver em uma sociedade capitalista, por exemplo, macula, de certo modo, o pensamento de conservação na medida em que se acredita que a exploração dos recursos ambientais é a forma mais eficaz de crescimento econômico. Tal pensamento reflete bem a crise que se vivencia no meio ambiente, uma vez que a exploração dos recursos ambientais se faz prevalecer sobre a conservação do meio ambiente. O poder público assume, assim, papel fundamental de educador e de incentivador de novos comportamentos sociais e econômicos, de forma a combater atuações depredatórias, desprovidas de qualquer cuidado com a sustentabilidade.

Pode-se dizer que, em uma sociedade que se mostra promotora de desigualdades e que vê o meio ambiente apenas como fornecedor de insumos econômicos, existe uma obrigação a mais para o poder público: implementar a educação ambiental como atitude primordial nas suas ações. É nesse sentido que ao Estado cabe desenvolver uma estratégia de educação ambiental com um viés mais crítico e reflexivo no tocante à sociedade atual.

A dimensão ambiental evidencia a possibilidade de lidar com conexões entre diferentes dimensões humanas, representando, assim, entrelaçamentos e trânsitos

entre múltiplos saberes. Na sociedade atual, o desafio que se apresenta no sentido de “fortalecer uma educação para a cidadania ambiental convergente e multirreferencial surge como ação prioritária para que consiga viabilizar uma prática educativa” que articule de maneira incisiva a necessidade de se enfrentar, simultaneamente, a crise ambiental e os problemas sociais. Assim, a percepção sobre os problemas ambientais ocorre “por meio da visão do meio ambiente como um campo de conhecimento e significados socialmente construídos, que é perpassado pela diversidade cultural e ideológica e pelos conflitos de interesse” (JACOBI, 2005, p. 244).

O poder público sempre foi um consumidor assaz dos recursos ambientais e, com a sociedade estruturada em um sistema de produção capitalista, é natural que o meio ambiente seja visto, tão somente, como fornecedor de matéria-prima para o desenvolvimento econômico. Cabe, então, ressaltar que a educação ambiental, juntamente com uma nova postura estatal, são instrumentos e comportamentos capazes de promover uma mudança de paradigma no sentido de que a produção deverá estar voltada mais para a preservação e a sustentabilidade do que, simplesmente, para a manutenção dos ideais econômicos capitalistas.

Por outro lado, é inequívoco que a taxa de pobreza vem sofrendo, com o passar dos anos, reduções em alguns países, mesmo que lentamente, devido à política de exclusão das pessoas que se encontram na linha da miséria, ou da pobreza extrema. No caso do Brasil, a política adotada pelos governos recentes inclui programas que tratam de inclusão social e buscam trazer para o seio da sociedade pessoas que estavam, até então, excluídas.

Nos países estruturados nestas bases, com a pobreza caracterizada por níveis, a atividade econômica, via de regra, está concentrada na exploração dos recursos ambientais. Em virtude disto, o crescimento econômico proposto pelos governos para suprir as necessidades da população é tratado com rapidez, celeridade e, em situações como esta, os ecossistemas terminam por ser o foco principal de exploração econômica nessa tentativa célere de reduzir os níveis de pobreza. É de se destacar que o crescimento é caracterizado pela inexistência de alterações estruturais da sociedade e, também, pela incapacidade de se desenvolver ações que promovam uma efetiva distribuição de renda. Um sistema econômico no qual o processo de crescimento não promove transformações sociais

não pode ser denominado de desenvolvimento, mas, tão somente, de crescimento modernizante (BERCOVICI, 2005).

Diante de tal cenário, cabe indagar o que a sociedade e os governos podem fazer, que postura assumir para corrigir essas falhas econômicas sem afetar, diretamente, o meio ambiente. Pode-se dizer que o Estado, além da necessária promoção da educação ambiental, tem o dever de estabelecer regulamentação no tocante aos insumos utilizados na agricultura (menos agrotóxicos e incentivo à produção orgânica), assim como de instituir benefícios sociais e econômicos a comunidades carentes, povos tradicionais ou populações que vivem em área de proteção ambiental, de forma a disponibilizar, mesmo que temporariamente, uma fonte de renda alternativa a essas pessoas¹⁸.

Atrelados à seara social e ao pagamento por serviços desenvolvidos para conservação do meio ambiente, conforme já mencionado anteriormente em relação aos instrumentos econômicos, mais uma vez, pode-se destacar o PBV, instituído através do Decreto nº 7.572/2011, como plano socioeconômico voltado à conservação, e o PL nº 1.667/07, que dispõe sobre a criação do Programa Bolsa Natureza, destinado ao pagamento ou à compensação às famílias pobres residentes na zona rural pelos serviços ambientais prestados.

No mesmo sentido, o PL nº 1.920/07, que institui o Programa de Assistência aos Povos da Floresta (Programa Renda Verde), destina-se a compensar os serviços e produtos ambientais prestados pelos povos da floresta, afirmando, em seu texto, que o Programa é destinado a compensar os serviços e produtos ambientais prestados pelos povos da floresta e que estão habilitados a participar pequenos agricultores e produtores rurais, extrativistas, povos indígenas e outras

¹⁸ Para se ter uma ideia de como o pensamento da coletividade e dos governos vem passando por mudanças em relação ao trato daqueles que vivem na linha da pobreza, Telles, em 1992, mencionou que um aspecto importante a se destacar e que, de certa forma, colabora para a manutenção dessa equivocada opção governamental, é a baixa mobilização da sociedade brasileira em torno dos problemas sociais, como o desemprego, a violência, o analfabetismo, a fome etc. Constata-se uma ausência de indignação com a pobreza de muitos, existindo mesmo uma certa banalização desta questão que, certamente, têm origens históricas em representações nas quais o outro, o pobre, não é reconhecido como um sujeito de direitos e no imaginário popular é visto como um coitado, um fraco, a quem cabe a caridade e a filantropia” (TELLES, 1992 *apud* CORTEZ, 2005, p. 59-60). Do comentário feito pelo autor, percebe-se como determinados pontos de vista ainda permanecem entre nós e como outros evoluíram. Boa parte da população ainda acredita que a pobreza é causada pela inércia das pessoas que não buscam melhorar sua vida. Como evolução, pode-se citar a postura dos governos que, agora, adotam programas de políticas públicas de inclusão visando, exatamente, a redução dos índices de pobreza. Se essa redução será alcançada a longo prazo só o tempo dirá. Junto com os programas um outro, também, deve ser desenvolvido e concentrado no estímulo de inserção no mercado de trabalho, conscientizando que os beneficiários dos programas os tem de forma temporária e não permanente como muitos acreditam que seja.

populações que vivam em áreas de florestas e que estejam comprovadamente posicionados abaixo da linha de pobreza. A compensação financeira para os beneficiários surge mediante prática sustentável dos recursos naturais e pela adoção de práticas voluntárias de conservação, proteção ambiental e redução do desmatamento (arts. 1º e 2º, §1º e 2º).

Dessume-se, pois, que a legislação brasileira se ampara em diversos dispositivos que levam em consideração a conservação e preservação do meio ambiente, ao mesmo tempo em que sobreleva a condição social como um dos fatores de pagamento dos benefícios.

Por fim, em que pese a permanência de diversos problemas relacionados às esferas sociais, econômicas e ambientais, pode-se dizer que, em virtude da atenção crescente que foi sendo construída em relação aos problemas ambientais nas últimas décadas, diversas ações empreendidas pelos governos passaram a demonstrar a preocupação com o assunto e a deterioração do meio ambiente teria sido, indiscutivelmente, maior, caso não tivessem sido estabelecidas regras e incentivos mais pertinentes para o enfrentamento do problema, a exemplo dos instrumentos previstos na PNMA.

3.4 Crise Ambiental e Política Nacional do Meio Ambiente como Propulsoras de Ações Governamentais e de Políticas de Educação Ambiental

A palavra crise tem origem latina na expressão *crisis* e apresenta uma origem grega, *krísis*. É um substantivo feminino que assume diversos significados na língua portuguesa. Assim, crise designa, sob o aspecto econômico, um período de transição entre um momento de prosperidade e outro acompanhado de depressão, sendo considerado um momento histórico sem uma definição precisa ou com a presença de riscos causados por situação de escassez, carência. Já a palavra ambiental assume a conotação de ser tudo que rodeia ou envolve os seres vivos; é o espaço onde se vive (HOUAISS, 2007).

A junção das duas palavras, crise e ambiental, assume não apenas um significado, mas tantos quantos sejam as áreas de estudo. Em verdade, a crise ambiental encontra-se caracterizada por um conjunto de alterações nos ecossistemas, colocando o planeta em risco iminente. Garcia (2012) destaca que a crise ambiental possui caráter interdisciplinar e multiplicidade de sentidos, sendo

este o ponto nodal da noção de crise no meio ambiente. Aspectos sociológico, econômico e socioeconômico são alguns destacados pelo autor quando discorre sobre as várias facetas que a crise ambiental assume.

Partindo da noção econômica de crise ambiental, caracterizada como sendo aquela gerada pela escassez, especialmente dos recursos ambientais, resta demonstrado que o acesso aos recursos naturais não se realiza de forma igualitária entre os membros de uma sociedade. As sociedades que se apresentam com um poderio econômico mais forte, parecem tirar da natureza mais recursos do que ela dispõe. As “demandas da economia em expansão, como ora é estruturada, estão suplantando a produção sustentável dos ecossistemas” (BROWN, 2003, p. 8). Contudo, é fato que os efeitos desse comportamento atingem, globalmente, todas as sociedades, façam elas parte de países ricos ou não.

Levando em consideração esse cenário econômico, Leff propõe o reconhecimento da crise ambiental como uma crise de civilização, colocando-a como uma consequência da racionalidade econômica e tecnológica dominantes no capitalismo¹⁹.

É certo que o modelo de crescimento econômico tradicional, construído nas bases do progresso e da inovação tecnológica, “causou uma série de problemas ambientais e sociais, resultando no que hoje se denomina de custos e dívida sociais” (MENEZES, 2016, p. 233). Todavia, também é certo afirmar que, até a década de 60, a dominação da natureza não era uma questão a ser debatida, mas, ao contrário, uma solução para o desenvolvimento. É, exatamente neste momento, que as questões ambientais passam a ser vistas de modo explícito (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 22).

Que vários processos de crise existem no mundo globalizado não há dúvidas, mas a iminência de um colapso ecológico, juntamente ao aumento da desigualdade e dos níveis de pobreza, pede uma mudança necessária no comportamento das pessoas e dos governos. Leff enfatiza que a questão ambiental deve ser reconhecida como uma problemática social e ecológica generalizada que interfere nos campos da organização social, desde o Estado a todos os grupos e classes

¹⁹ Cf. BARACHO, Hertha Urquiza; FRADE, Eduardo Silveira. A Influência da Racionalidade Ambiental na Construção do Direito Constitucional do Meio Ambiente: uma articulação do pensamento de Enrique Leff. In: CUNHA, Belinda Pereira. AUGUSTIN, Sérgio. COSTA, Nálbia Roberta Araújo da. (Org.). **Saberes Ambientais, Sustentabilidade e Olhar Jurídico**: visitando a obra de Enrique Leff. [e.book]. João Pessoa e Caixias do Sul, 2014, p. 194-217.

sociais, denotando a existência da crise. Esse cenário, de acordo com o autor, “induz um amplo e complexo processo de transformações epistêmicas no campo do conhecimento e do saber, das ideologias teóricas e práticas, dos paradigmas científicos e os programas de pesquisa” (LEFF, 2006, p. 282).

Diante do panorama de crise existente, podem ser destacados três pontos fundamentais para a ruptura e renovação de um novo cenário: 1) os limites impostos ao crescimento econômico e a construção de um novo pensamento relacionado à produção sustentável. 2) a existência de um conhecimento fragmentado e a emergência na edificação de um pensamento da complexidade. 3) a necessidade da comunidade se fazer presente, fazendo-se respeitar os postulados da cidadania e da participação democrática (LEFF, 2004).

A América Latina, no que diz respeito aos aspectos tecnológicos e científicos, seguiu o mesmo padrão de desenvolvimento não sustentável, advindo das mesmas políticas adotadas pelos países de Terceiro Mundo. Esse tipo de desenvolvimento favoreceu a exploração intensiva dos recursos naturais, além de desencadear a externalização dos custos da produção capitalista e promover ações desfavoráveis ao meio ambiente, como contaminação de rios e salinização de solos, de forma a produzir, a curto prazo, a maximização dos lucros privados (LEFF, 2009). Uma consequência deste comportamento é a inexistência de exploração do verdadeiro potencial desses recursos. Ainda de acordo com o autor:

A deterioração ambiental, a devastação dos recursos naturais e seus efeitos nos problemas ambientais globais (perdas de biodiversidade, desmatamento, contaminação da água e solo, erosão, desertificação e, inclusive, a contribuição da América Latina ao aquecimento global e diminuição da camada de ozônio), são em grande parte consequência dos padrões de industrialização, centralização econômica, concentração urbana, capitalização do campo, homogeneização do uso do solo e uso de fontes não renováveis de energia (LEFF, 2009, p. 42).

O racionalismo moderno transmutou a natureza para ser entendida apenas como objeto e reservou para o homem o lugar de sujeito²⁰. Nesse contexto, a

²⁰ Lima (2017, p. 20) destaca que “a crise ambiental consiste portanto em um problema advindo da racionalidade moderna, que procura se prolongar no tempo. O aumento da degradação ambiental que denuncia os limites máximos e as consequências da sua vigência prolongada, trouxe para o pensamento moderno a necessidade de usar de um novo expediente retórico no lugar do mito do progresso”. Para fundamentar seu pensamento, o autor se utiliza de Porto-Gonçalves que, falando sobre desenvolvimento, assevera que a “ideia de desenvolvimento sintetiza, melhor do que qualquer outra o projeto civilizatório que, tanto pela via liberal e capitalista como pela via socialdemocrata e

relação estabelecida entre homem e natureza é caracterizada pela separação (dualismo) e pelo distanciamento entre estes dois polos sendo, de um lado, a natureza-objeto, que pode ser conhecida e explorada pelo outro polo, nesse caso representado pelo homem. O homem, nessa perspectiva é o único ser dotado de razão e que possui capacidade de “compreender, manipular, controlar e alterar a natureza-objeto de acordo com seus interesses” (ATTANASIO JUNIOR, 2012, p. 82). Esta perspectiva, na qual se reconhece o homem como ser dotado de razão e, portanto, diferente das demais criaturas e que possui domínio sobre elas, é denominada antropocentrismo²¹.

A relação entre o antropocentrismo e a natureza é de exploração, conforme os desejos do homem. O desenvolvimento econômico das sociedades e o aumento da produção e do consumo são os comportamentos desejados e esperados pela perspectiva antropocêntrica, que torna a natureza, portanto, como um ser coisificado. Nas palavras de Bittar, que reforça esse pensamento,

Desleixo, displicência, menosprezo e extrativismo predatório são palavras que combinam entre si. Tudo isso está muito presente na memória e na consciência populares. Isto é de fácil constatação e percepção no uso cotidiano da linguagem, pois é de costume dizer-se: Daqui para frente é só mato! Daquele lado não há nada além de mato! Tudo isto nada mais era antes do que mato! Na palavra mato, grife-se, está escondido o desprezo pelo mundo natural, decorrência direta da ignorância humana, que qualifica, por vezes, ecossistemas complexos como a mata atlântica, o cerrado, a floresta amazônica, com o único termo (mato), que trata de modo indiferente e homogêneo a biodiversidade e as riquezas naturais (BITTAR, 2009, p. 490).

Sob outra perspectiva e considerando o artigo 3º da PNMA, que dispõe sobre a proteção de todas as formas de vida para garantia da qualidade de vida para as futuras gerações, pode-se afirmar que a estrutura legal brasileira não adotou o referencial do antropocentrismo, uma vez que reconhece possuir a natureza um valor intrínseco, que independe de qualquer valoração utilitarista²².

socialista, tratou de universalizar a Europa Ocidental. Desenvolvimento é a palavra que resume a ideia de domínio da natureza”.

²¹ Cf. KROHLING, Aloísio; SILVA, Tatiana Mareto. Um repensar ético sobre a sustentabilidade à luz da ecologia profunda. **Redes**: Revista Eletrônica de Direito e Sociedade. V. 7, n.1. Canoas, abr. 2019, p. 45-60.

²² O olhar da relação homem/natureza nessa perspectiva é bem explicitado por Mario Roberto Attanasio Junior na tese de doutorado intitulada Teoria Crítica e Direito Ambiental, apresentada na USP, encontrando-se disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-07062013-142406/pt-br.php>.

A crise ambiental vai além da destruição do meio ambiente, ela envolve o comportamento e o pensamento do homem moderno. Para combatê-la, faz-se necessário desenvolver um novo paradigma comportamental, baseado em uma racionalidade ambiental, cujas bases sejam assentadas nos princípios democráticos e em valores que sejam capazes de reorganizar a sociedade como um todo. Esse novo comportamento deve ser capaz de transformar as estruturas de poder e, assim, criar um efetivo desenvolvimento sustentável (LEFF, 2004). De acordo com Leff (2009, p. 30), “os princípios de racionalidade ambiental reorientam as políticas científicas e tecnológicas para o aproveitamento sustentável dos recursos, visando a construção de um novo paradigma produtivo e de estilos alternativos de desenvolvimento”.

Proveniente de debates ocorridos em diversos momentos, especialmente no âmbito da ONU, a expressão “desenvolvimento sustentável” passou a ser reconhecida sob a perspectiva de três dimensões, quais sejam: a do bem-estar social, a da economia e do meio ambiente. O significado, portanto, assumiu a conotação de que o crescimento econômico pode ser aliado à proteção dos recursos ambientais, devendo ocorrer a compatibilização das duas principais dimensões do sistema capitalista, a econômica e a social²³. Sob essa nova perspectiva, o desenvolvimento econômico não está atrelado à inviabilidade da proteção social, fato que não atingia de forma negativa os países que se encontravam em desenvolvimento.

Em 1987, o documento intitulado “Nosso Futuro Comum” (Relatório Brundtland), divulgado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, apresenta, finalmente, o conceito de desenvolvimento sustentável, definindo-o como sendo sustentável quando atende as necessidades das presentes sem comprometer a capacidade das futuras gerações na satisfação das suas necessidades. Desta feita, pode-se dizer que o desenvolvimento sustentável significa, *in casu*, manter o crescimento econômico juntamente à proteção dos recursos ambientais preconizando, assim, a compatibilização das dimensões econômica e social da sociedade capitalista com a manutenção de sua capacidade de suporte em termos ambientais, conforme ressaltado logo acima.

²³ Cf. FOLLONI, André. A Complexidade Ideológica, Jurídica e Política do Desenvolvimento Sustentável e a Necessidade de Compreensão Interdisciplinar do Problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**. Ano 14, n.1, Osasco, jan-jun/2014, p. 63-91.

No direito brasileiro, a PNMA traz, de forma expressa, entre seus objetivos, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, I) adequando, portanto, a legislação interna aos preceitos já discutidos e adotados no âmbito internacional, estabelecendo um novo padrão de crescimento econômico pautado na proteção ambiental.

Sob esse prisma, faz-se necessário que ocorra uma mudança de postura na ordem econômica, bem como nas ordens política e cultural, notadamente no que diz respeito à transformação das consciências e dos comportamentos dos seres humanos. Essa nova percepção de desenvolvimento, advinda de uma modificação do modo de pensar e de agir de toda a sociedade, é que será responsável por estabelecer novos valores, novo modo de comportamento e novas formas de utilização dos recursos ambientais.

Reconhecendo que a crise ambiental não é uma crise de fundo essencialmente ecológico, mas uma crise da razão, Leff (2002, p. 217) destaca que “os problemas ambientais são, fundamentalmente, problemas do conhecimento”, e dessa constatação advém fortes implicações para toda e qualquer política ambiental, assim como para a educação. Ainda de acordo com o autor, “apreender a complexidade ambiental não constitui um problema de aprendizagens do meio, e sim de compreensão do conhecimento sobre o meio”.

Pode-se afirmar, então, que a sustentabilidade deve abordar a proteção ambiental em consonância com padrões de educação emancipatória, voltada aos princípios da dignidade humana e da justiça social. É o conhecimento refletido em ações que torna a sociedade comprometida, não apenas com igualdade e liberdade formais, mas com a real efetivação destes valores que, no caso, serão provenientes da ruptura de um modelo autoritário, de simples transmissão de conhecimento. No caso, a preparação de indivíduos com senso crítico e autônomos nos seus pensamentos caracteriza a existência de uma sociedade democrática orientada para comportamentos emancipatórios aptos a debaterem sobre anseios sociais, direitos humanos e meio ambiente²⁴.

²⁴ Com um posicionamento semelhante ao aqui exposto, a respeito da educação ser necessária para a construção de conhecimento emancipatório e de uma consciência verdadeira, sugere-se a leitura de Theodor Ludwig Wiesengrund-Adorno, “Educação para quê?” (ADORNO, T. W. Educação para quê?. In: ADORNO, T. W. **Educação e emancipação**. São Paulo: Paz e Terra, 1995, pp. 139-154).

O desenvolvimento baseado em padrões de sustentabilidade, edificado a partir de uma nova ética, assim como na construção de uma racionalidade ambiental, terá melhores efeitos para redução da crise, mesmo que a longo prazo, se estiver envolto a um processo de educação. Todavia, a interligação entre diversos campos do conhecimento, “sem olhar para os obstáculos epistemológicos e para os interesses disciplinares que resistem e impedem tal via de completude”, se faz necessária, haja vista ser a interdisciplinaridade instrumento importante nessa visão global do campo ambiental (LEFF, 2012, p. 32)²⁵. A interdisciplinaridade ambiental conduz a um processo de reconstrução social, não se fazendo necessária a existência de articulação entre as ciências já existentes ou a integração dos sistemas socioambientais em estudo, mas uma transformação ambiental do conhecimento.

Ademais, no que se refere ao conceito de educação ambiental, a Lei nº 9.795/99 (Política Nacional de Educação Ambiental), no seu art. 1º, reafirma o vínculo entre os valores sociais e o meio ambiente saudável quando dispõe que a educação ambiental deve ser entendida como processos através dos quais o indivíduo e a coletividade constroem “valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competência voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade”.

Neste sentido, não obstante ser necessário o conhecimento dos conteúdos formais específicos de cada ciência, a educação deve ressaltar a humanização dos seres humanos e transformá-los de forma a construir indivíduos críticos, independentes e livres para expressarem e se posicionarem em debates que envolvam aspectos relacionados aos direitos sociais, econômicos, políticos e ambientais.

O saber é, portanto, um processo que busca a revalorização das identidades culturais, reconhecendo a identidade de cada povo, suas tradições e suas cultura. De acordo com Leff (2006, p. 280-281):

o saber ambiental não se conforma uma doutrina homogênea, fechada e acabada; emerge e se desdobra em um campo de formações ideológicas heterogêneas e dispersas, constituídas por uma multiplicidade de interesses e práticas sociais; nas estratégias de poder inscritas no discurso teórico das

²⁵ A interdisciplinaridade é “uma prática intersubjetiva que produz uma série de efeitos sobre a aplicação dos conhecimentos das ciências e sobre a integração de um conjunto de saberes não científicos” (LEFF, 2012, p. 185).

ciências (economia, ecologia, antropologia, direito); no saber camponês e das comunidades indígenas integrado a seus sistemas gnosiológicos, seus valores culturais e suas práticas tradicionais de uso da natureza; no saber ambiental inscrito nas políticas de desenvolvimento sustentável, em suas estratégias e em suas práticas discursivas, e em seus instrumentos normativos e jurídicos.

Em virtude desse entendimento, é possível afirmar que a construção de um mundo sustentável não se faz, exclusivamente, com base em conhecimento, mas sim através de um diálogo de saberes capaz de abraçar entendimentos divergentes e negociar interesses contrapostos. É, através desse diálogo, que o futuro sustentável passa a ser moldado com bases em um conceito de ressignificação do mundo. Todavia, para que não ocorram interpretações errôneas a respeito dessa visão global de identidades, faz-se necessário ressaltar que:

o pensamento novo é ruptura, mas não faz *tabula rasa* do pensamento que o antecede; não decapita o conhecimento; não esquece os saberes tradicionais. Acima de tudo, não é uma simples mudança de paradigma, uma mera mutação das ideias ou a emergência de uma ciência de complexidade, enquanto o mundo real e a cotidianidade da existência humana continuariam atuando sob as regras da racionalidade dominante. [...] O ambiente deixa de ser um objeto de conhecimento para se converter em fonte de pensamentos, de sensações e de sentidos (LEFF, 2012, p. 130).

Sendo assim, esse pensamento que permeia uma nova forma de entender o meio ambiente permite a transição para um mundo novo, no qual o comportamento sustentável consciente e o entendimento interdisciplinar das várias áreas do conhecimento permitem a preservação da individualidade e das diferenças de cada indivíduo, de cada grupo social, ao mesmo tempo que desencadeia condutas sociais que se amoldam a esse novo estilo de vida, sustentável, com reflexos diretos na redução dos efeitos da crise ambiental.

É certo que a crise ambiental estende seus efeitos para o sistema econômico, como a escassez de recursos ambientais essenciais para a produção, e alcança a esfera social de forma a promover desigualdades que vão além da esfera econômica. Os efeitos da crise são sentidos, em virtude da ocorrência de danos ambientais, de forma mais intensa para determinados sujeitos sociais. No ínterim do contexto de desequilíbrios (social, econômico e ambiental), surge a necessidade de um novo pensamento, uma nova consciência, e de posturas governamentais que promovam a redução desses efeitos.

A crise ambiental pode ser vista sob duas perspectivas: a denominada perspectiva reformista e liberal, e a perspectiva crítica. Na primeira visão, os problemas ambientais advêm do mau funcionamento do sistema econômico, cujas bases são derivadas de um desenvolvimento caracterizado por condutas não sustentáveis. Com base nessa ideia, o desenvolvimento se apresenta em um contexto de domínio do capital e ações reformistas de cunho ecológico serão necessárias para adaptação dessa nova sociedade em um contexto de crise. As alternativas encontram-se jungidas ao âmbito da lógica econômica, sendo conferido ao mercado a capacidade institucional de resolver a degradação ambiental de forma a economizar o meio ambiente e, ao mesmo tempo, abrindo mercados para novas tecnologias ditas limpas (PINTO; ZACARIAS, 2010).

De outro lado, a perspectiva crítica, diferentemente da reformista, entende que a chamada crise ambiental “deve-se a um conjunto de variáveis interconexas, dadas em bases sociais, econômicas, culturais e políticas, estruturalmente desiguais, que conformam a sociedade capitalista” (PINTO; ZACARIAS, 2010, p. 44). A partir desse entendimento, a crise ambiental não possui como causa fatores que vêm sendo apontados constantemente como desencadeadores de tal situação. Desenvolvimento tecnológico, o excesso de população, aliados a altos padrões de produção e consumo, não são os reais causadores da crise, mas condutas que surgem na lógica do sistema capitalista, que é de acumulação de capital.

Dito isto, cabe ressaltar que o maior dos desafios no combate à crise ambiental é o que envolve a transformação da ordem social e da consciência da população. Conforme Mészáros (2007, p. 358), “uma consciência crítica inflexível da inter-relação cumulativa, em lugar de buscar garantias reconfortantes no mundo da normalidade ilusória até que a casa desabe sobre nossas cabeças”. É nesse cenário que a educação ambiental é reafirmada e se apresenta como peça fundamental na construção de uma consciência crítica, com ruptura da visão conservadora e reformista, capaz de desenvolver nos indivíduos a perspectiva de transformação do modelo atual para uma sociedade cujas bases estejam voltadas à transformação socioambiental²⁶.

²⁶ Cf. RATTO, Cleber Gibbon; HENNING, Paula Corrêa; ANDREOLA, Balduino Antonio. Educação Ambiental e suas Urgências: a constituição de uma ética planetária. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 42, n. 3, jul./set. 2017, p. 1019-1034.

As políticas públicas surgem, nesse contexto, com objetivo de implementar novas formas de comportamento dentro dos cenários socioeconômico e ambiental, bem como com a finalidade de minorar os efeitos da crise existente e, ao mesmo tempo, estipular retribuições para a adoção de determinados comportamentos que se destinem a proteção do meio ambiente, a exemplo do PBV.

4 PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS, MEIO AMBIENTE, INCLUSÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO AMBIENTAL: UM DIÁLOGO NECESSÁRIO ENTRE O ESTADO SOCIOAMBIENTAL E O ESTADO ANTIPOBREZA

O Brasil, no evoluir de sua história, vem apresentando um cenário econômico favorável a investimentos no campo privado. No entanto, apesar de conter essas características e mostrar um certo dinamismo, ainda é capaz de promover a concentração de renda nas mãos de poucas pessoas e manter índices de pobreza que não condizem com as qualidades e potencialidades econômicas que o país possui.

Pode-se dizer que esse aspecto negativo presente no país se deve ao fato de que, nas suas origens, a esfera econômica foi marcada pelo colonialismo, fundada na concentração fundiária e com pouca normatização relacionada ao trabalho humano. A mão de obra escrava foi a pedra fundamental do desenvolvimento do trabalho nesse período. Assim, a desigualdade de renda é um aspecto inerente à nossa sociedade e vem acompanhando sua evolução através dos tempos. Os índices de pobreza e de desigualdade social sempre apontaram para sua elevação e são, de fato, exemplos de características do sistema econômico adotado no país. Apesar de haver crescimento econômico, o retrocesso na área social e, por sua vez, a degradação ambiental crescente, além de outros fatores, desencadeia a perpetuação da pobreza em suas mais variadas formas.

A despeito disso, os governos brasileiros vêm trazendo em suas plataformas político-administrativas, previsão de ações e programas que tentam minimizar essa desigualdade e atrelam ao desenvolvimento econômico a configuração, na prática, da existência do pleno emprego e, de forma mais recente, o incentivo à preservação ambiental como condicionante ao recebimento de benefícios. Desde a segunda metade do século XX o governo vem se mostrando mais atuante no combate à pobreza e, através da adoção de políticas públicas específicas, tenta promover o crescimento nos campos social e econômico.

A pobreza é um assunto que nos rodeia, independentemente do sistema de governo e das pessoas que ocupam os cargos mais elevados na Administração Pública. Ademais, é notório que o país vem travando um embate no que diz respeito à conservação ambiental. O desenvolvimento econômico, aliado ao sistema capitalista, trouxe, inevitavelmente, a aceleração do crescimento urbano, assim

como o aumento da exploração de recursos naturais. O Direito Ambiental perpassa pelas searas política e jurídica, chegando a abraçar a seara social. Nas palavras de Leff (2001, p. 11), as lutas sociais e a construção de novos direitos

[...] se debaten en el terreno de una epistemología política. Son luchas por definir y hacer valer los conceptos de autonomía, de pueblo, de territorio, los que habrán de demarcar no sólo el espacio del ser y de la propiedad de la tierra, sino toda una racionalidad que habrá de traducirse en leyes y normas, en procedimientos legales y reglas judiciales²⁷.

Mesmo tendo como prioridade, no campo social e econômico, a erradicação da pobreza, o Brasil também despertou para outro aspecto, que o desenvolvimento econômico depende, igualmente, do gerenciamento de recursos naturais, uma vez que estes são ponto relevante para a economia.

Vários países da América Latina ganharam destaque por implementarem políticas de transferência de renda condicionada. A adoção de políticas assistenciais ficou patente, uma vez que as políticas macroeconômicas neoliberais desenvolvidas “pelos governos latino-americanos tiveram como resultado a persistência da pobreza e o aumento significativo do número de pessoas em situação de vulnerabilidade social” (MARQUES, 2013, p. 299)²⁸.

Além das convicções capitalistas, é de se ressaltar que, desde as duas décadas finais do século XX, as ideias neoliberais vêm dominando as práticas governamentais e adentram nos processos político-culturais de forma a moldar a política social em um perfil assistencialista. É ao longo desse período que se propaga o discurso da inevitável necessidade de redução da atuação do Estado, ficando consagrada a ideia de um mercado máximo e se consolidando a ideia de que o Estado não deve se comportar sob a orientação dos princípios e das regras de justiça social. O resultado obtido através dessa lógica é expresso na profunda regressão no âmbito da proteção social e, em contrapartida, em um aumento vertiginoso da precarização do trabalho, de forma a ampliar os números da pobreza

²⁷ “Eles são debatidos no campo de uma epistemologia política. Estas são lutas para definir e afirmar os conceitos de autonomia, de pessoas, de territórios, aqueles que demarcarão não só um espaço de ser e de propriedade da terra, mas uma racionalidade inteira que se traduzirá em leis e normas, em processos judiciais e regras judiciais” (tradução nossa).

²⁸ Cf. BERMÚDEZ, Mónica De Martino; GARRIDO, Laura Vecinday. Los Programas de Transferencia de Renta Condicionada bajo la lupa: olvidos, descuidos e invisibilidades. **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**. V. 13, n.36. Rio de Janeiro, 2º Semestre de 2015, p. 63-86.

e a dificultar o acesso a renda, aprofundando, portanto, as desigualdades sociais (CHAVES; GEHLEN, 2019, p. 290-291)²⁹.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no documento intitulado “Panorama Social da América Latina”, publicado em 2000, aponta que, além de 220 milhões de pessoas viverem em estado de pobreza, o que correspondia a 45% (quarenta e cinco por cento) da população total da região, houve o aumento do número de domicílios com condições de vida instável e cuja renda se encontrava, constantemente, alçando o patamar de linha de pobreza. Os dados apresentados indicam que a vulnerabilidade social constitui traço característico do padrão de desenvolvimento adotado nos países da América Latina no decorrer da década de 90. Com essas constatações, a Comissão destaca a necessidade do ressurgimento das políticas públicas universais, capazes de fomentar atitudes de solidariedade e responsabilidade por parte de todos os entes envolvidos pela sociedade (CEPAL, 2000).

No Brasil, programas governamentais como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação foram, dentre outros, condutas adotadas como forma de estímulo à participação da população carente na sociedade. Tais programas, aliados a outras medidas de políticas públicas sociais, foram acopladas, em 2004, em um único Programa de Transferência de Renda: o Bolsa Família. A Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, estabeleceu critérios para recebimento do benefício e fixou valores que são pagos dependendo do nível de renda familiar. Atrelado ao Programa Bolsa Família, foi instituído o PBV (Lei nº 12.512/2011), este com características diferenciadas, uma vez que as condicionalidades presentes são socioambientais e não apenas socioeconômicas, de forma a buscar um desenvolvimento ambientalmente sustentável com inclusão social.

4.1 Programas de Transferência de Renda: considerações acerca dos impactos produzidos na pobreza

Inicialmente, insta asseverar que a palavra “pobreza” se encontra em sentido diametralmente oposto ao sentido assumido pela palavra “cidadania”, uma vez que

²⁹ Cf. CARVALHO, Luciene Ferreira Mendes de. Pobreza e desigualdade social: fundamentos sociais e históricos. **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**. V. 16, n. 41, Rio de Janeiro, 1º semestre de 2018, p. 139-153.

aquela pode ser reconhecida como elemento excludente desta. Nas palavras de Abreu (2008, p. 282), a cidadania pressupõe “uma ‘espécie de igualdade humana básica’ que se articula às desigualdades sociais e econômicas e se afirma sobre estas”. Ainda na visão do autor, “a cidadania não implicaria desconhecer a sociedade dividida em classes, mas permitir que, apesar da desigualdade, a vida social tenha um ‘sentido de comunidade’ reconhecido por todos como um ‘status geral de igualdade’”.

Tratar da pobreza como ausência de cidadania requer a construção de pensamentos que levem em consideração não apenas a dimensão econômica, mas, também, a dimensão política, tendo em vista que a exclusão econômica pode ser reconhecida como uma consequência da relação existente entre capital e trabalho e em cuja base se encontra a precarização das condições de emprego e de salário. Para a população menos favorecida, resta, na sua visão, a dependência de políticas públicas que possam garantir o mínimo necessário à sua sobrevivência.

A exclusão política, no que lhe concerne, assume contornos mais complexos por fragilizar a cidadania. Garcia (2012) destaca que a pobreza política leva o pobre a não se reconhecer como tal, bem como a desconsiderar a sua condição como injusta e atrelada ao modelo econômico de exploração do sistema produtivo, deixando-o à mercê do que determina o mercado, reforçando a sua condição de pobreza e a persistência de tal condição como ausência de cidadania. Assim, pobreza e cidadania podem ser reconhecidas como categorias sociais inerentes ao processo de exclusão social, cuja reversão apenas acontecerá quando for despertada a consciência que o indivíduo deverá buscar a sua emancipação e se sentir inserido na sociedade em que vive em condições dignas de sobrevivência.

A emancipação, por sua vez, é categoria política que se faz presente na teoria marxista sobre o capital, sendo de fundamental importância no desenvolvimento de políticas sociais por pressupor uma equidade social, tendo o cidadão as mesmas condições que possui o Estado, ou seja, igualdade diante da lei, da propriedade. De acordo com Marx, a estrutura de classes se mostra como a maior barreira que impede a emancipação humana, sendo essa dimensão da emancipação bem maior do que a dimensão política (MARX, 2013).

Tomando por base os conceitos acima expostos, pode-se afirmar que a ausência de cidadania é caracterizada pela negação de direitos e pela falta de oportunidades, configurando, aliada à pobreza, uma questão social distorcida e

marcada por tensões sociais desenvolvidas nas bases do mercado capitalista que, por sua vez, não tem na distribuição equitativa de riquezas o seu ponto forte (MARSHALL, 1977). Nesse sentido, a cidadania caracteriza-se como uma procura pelo bem-estar dentro de um Estado Democrático de Direito que, insistentemente, por se encontrar estruturado no sistema capitalista, desencadeia tensões entre dois elementos relacionados aos conceitos de *status* e classe social: igualdade e desigualdade.

Para explicar essa polarização, Marshall (1977) reconhece a igualdade como *status* de cidadania e a desigualdade, por seu turno, como símbolo do capitalismo e da estratificação da sociedade em classes, tudo em nome de uma estrutura discriminatória inerente ao sistema econômico vigente. O autor ainda atribui a determinadas entidades políticas o dever de tornar real o direito à cidadania, de modo que os tribunais, os corpos representativos, os serviços sociais e as escolas, por exemplo, detêm responsabilidade pela instituição e manutenção da cidadania.

A ausência de cidadania, a partir de um olhar que provém do que se convencionou chamar de “excluído”, é percebida como oriunda de fatores externos e não como consequência de um sistema econômico opressor que o envolve e o domina, cuja lógica mantenedora tem por objetivo “garantir a reprodução do capital empregado na perspectiva, não só de manter como também, de ampliar os domínios de sua dinâmica” (MENEZES, 2016, p. 223).

Capital, conforme explica Menezes (2016, p. 224), é “valor que busca valorizar-se, sendo essa sua lógica que é, necessariamente, expansiva”. Essa realidade histórica, cujo resultado é a acumulação de capital que retornará ao sistema produtivo sob a forma de investimento em tecnologia que, por sua vez, vai gerar novos produtos, novos processos e desempregar grande contingente de mão de obra, que é recurso produtivo comprado pelo capital e, ainda, contribuir para alargar o fosso da exclusão e da pobreza como reflexo da falta de cidadania, também se amplia com consequências que requerem intervenção do aparato do Estado Democrático de Direito. O mínimo de subsistência deve ser garantido a essa força de trabalho, e de modo geral, há atuação como suplemento ao mecanismo de coordenação econômica ditada pela lógica do mercado, acomodando, assim, os rastros deixados pela política liberal.

Nesse contexto, a assistência prestada pelos serviços sociais, via execução de políticas públicas, representa a cristalização desse ciclo, no qual a pobreza

reflete a ausência de cidadania, sendo necessário, muitas vezes, acionar os tribunais para que esses direitos sociais sejam efetivados. Todavia, ações de enfrentamento da pobreza e a promoção da cidadania podem encontrar na educação o mecanismo adequado na medida em que esta tem o condão de alterar o padrão de conhecimento do pobre e de promover o desenvolvimento do seu potencial para superar esse *status*. A emancipação política, social e econômica, nesse caso, é a saída para a superação das desigualdades e a concomitante construção da cidadania.

Para que os números indicadores do crescimento da pobreza não venham a progredir, as ações devem ir além do atendimento das necessidades básicas do homem, deve-se buscar, também, novas formas de desenvolvimento que conduzam à erradicação da pobreza e à implantação da justiça social. De acordo com Trindade (1999, p. 326), “a experiência na promoção e proteção dos direitos humanos, com efeito, não tem se confinado a tão só atender necessidades humanas básicas.” Enfatiza o autor que os direitos humanos vão mais além, “abarcando igualmente a capacitação, nos domínios civil, político, econômico, social e cultural”, e arremata seu pensamento dizendo que “a erradicação da pobreza extrema ou absoluta permanece um imperativo para alcançar a justiça social”³⁰.

Todavia, como elencar as necessidades básicas da população? A erradicação da pobreza extrema tem como foco principal, apenas, a fixação de uma renda monetária que seja capaz de atender às necessidades essenciais do cidadão? Mas, quais seriam essas necessidades? Dupas (2001, p. 25), a respeito desse assunto, afirma que:

As linhas de pobreza que têm sido traçadas incluem, obviamente, mais do que simplesmente alimentos. Envolve moradia, saneamento, educação e eventualmente até bens que algumas sociedades podem considerar supérfluos: idas ao teatro ou a restaurantes, viagens, entre outros. Elas tentam mensurar a renda monetária necessária para que, dados os hábitos da população e os preços vigentes, os indivíduos possam usufruir de uma vida considerada socialmente aceitável. Como as sociedades são diferentes, os elementos utilizados para o corte entre pobres e não-pobres

³⁰ Sobre o termo crescimento econômico, uma visão ampla a respeito desse assunto, deve ter vários enfoques. Como ressaltado por Trindade no trecho citado acima, as áreas civil, econômica, política e social estão interligadas. Além disso, o meio ambiente, também, faz parte dos fatores que são capazes de promover o crescimento e o desenvolvimento econômicos. Aliás, “o crescimento econômico, embora necessário, não é condição suficiente para o desenvolvimento, que tampouco se afigura como um processo unidirecional. Taxas de crescimento, mesmo fortes, podem levar a progressos, como a retrocessos sociais e ambientais [...]” (SACHS, 2003, p. 63).

devem também diferir de acordo com os costumes, expectativas e hábitos de cada comunidade.

O estabelecimento de níveis de pobreza e a constatação de que esta existe e nos rodeia repudia o que, constitucionalmente, restou consignado: a existência de direitos sociais entendidos como direitos fundamentais e como corolário do princípio da dignidade da pessoa humana. Haveria para o Estado, então, uma obrigação, ao menos mínima, de assegurar esses direitos? De acordo com Novais (2010), apesar de ser relativamente fácil determinar o tipo e o sentido da expressão no texto constitucional no que diz respeito aos deveres de prestação social, não é simples a tarefa de ser fixado o *quantum* dessa prestação.

Diante de cada sociedade, de cada época, a interpretação do que a Constituição dita sofre alterações e, dessa forma, não é possível determinar o que seria um máximo, um médio ou um mínimo de realização. Ainda na visão do autor, pode-se recorrer, em último caso, ao estabelecimento de um mínimo social levando-se em consideração o mínimo existencial, este, por sua vez, consubstanciado no fato de que, pessoas que,

por si sós, por incapacidades próprias ou razões circunstanciais, não disponham do necessário a uma existência condigna e que, de resto, reduz a esse mínimo prestações materiais e de estruturação de estabelecimentos e serviços públicos essenciais todo o alcance jusfundamental, positivo e negativo, dos direitos sociais. Nisso se distinguiria o mínimo existencial (único verdadeiro direito *fundamental* social) dos chamados *direitos sociais* entendidos como direitos de configuração legal, ou seja, dos direitos criados por lei, sujeitos à reserva do possível e à soberania do legislador. Neste sentido, enquanto que um direito fundamental a um mínimo existencial seria judicialmente exigível, já os *direitos sociais* pediriam uma realização, não através do poder judicial, mas nas concretização de políticas públicas condizente, apráveis no contexto da luta e debate políticos e de reivindicação da cidadania democrática, que não já, porém, através da reivindicação judicial de acesso jusfundamental a bens públicos (NOVAIS, 2010, p. 194).

Dissertando sobre o mínimo existencial, relacionando-o a um ambiente equilibrado e aos direitos fundamentais, Fensterseifer (2014, p. 78) destaca que:

[...] Da mesma forma como ocorre com o conteúdo da dignidade humana, que não se limita ao direito à vida em sentido estrito, o conceito de mínimo existencial não pode ser limitado ao direito à mera sobrevivência na sua dimensão estritamente natural ou biológica, mas deve ser concebido de forma mais ampla, já que objetiva justamente a realização da vida em níveis compatíveis com a dignidade humana, considerando, nesse aspecto, a incorporação da qualidade ambiental como novo conteúdo do seu núcleo

protetivo. Com tal premissa, o conteúdo do mínimo existencial não pode ser confundido com o que se poderia denominar de um “mínimo vital” ou “mínimo de sobrevivência”, na medida em que este último diz respeito à garantia da vida humana, sem necessariamente abranger as condições para uma sobrevivência física em condições dignas, portanto, de uma vida com certa qualidade.

Os direitos sociais, ou a busca pela concretização deles, surgem como um contraponto ao sistema capitalista implantado entre nós. É notório que o sistema econômico adotado no Brasil trouxe consigo interferências, não apenas no aspecto econômico da sociedade, mas, também, no modo de vida de seus cidadãos. A adoção do sistema capitalista, conjuntamente aos ideais neoliberais, foi capaz de implementar uma vida de flagelo e infelicidade para muitas pessoas, especialmente para aqueles que sofrem diretamente os impactos negativos do cenário econômico, quais sejam, os que se encontram inseridos na faixa denominada de pobreza ou de pobreza extrema. Gomes (2013, p. 123) assevera que:

O que vemos acontecer na segunda metade da década de 2000 parece ser um alerta. O capitalismo sem ‘peias’, sob a hegemonia da cultura e práticas rentistas e especulativas, em parceria com os Estados, não deve continuar por muito tempo, porque ameaça a humanidade diante da corrosão da relação sociedade-natureza. As crises das hipotecas subprime nos Estados Unidos e das dívidas soberanas na União Europeia, especialmente na Zona do Euro, demonstraram a ferocidade da destruição de riqueza e direitos na sociedade internacional, principalmente quando o sistema econômico se direciona para a acumulação de riqueza sem compensações econômicas e sociais.

É a lógica do capitalismo se sobressaindo às necessidades da sociedade que marca o levante às críticas na sua condução. É essa lógica, por conseguinte, não teria como ficar apartada dos assuntos relacionados ao meio ambiente. A natureza é vista como uma fonte inesgotável de recursos econômicos, pronta para ser explorada pelo homem que vive inserido em uma sociedade constituída sobre a ideia de consumo e que busca pelo crescimento econômico contínuo. Na realidade, a natureza não reage assim.

O conjunto dos programas de transferência de renda, nesse cenário, é reconhecido como elo importante na construção de políticas públicas voltadas ao combate à pobreza. Essas políticas são desenvolvidas através de um composto de ações, etapas, tendo, como passo inicial, a identificação de quais situações podem ser corrigidas ou, ao menos, como seus efeitos podem ser minimizados, através de transferência de renda e quais merecem atenção especial do governo.

Tude (2010) descreve os estágios que formam o caminho que os governos devem percorrer quando pretendem estabelecer políticas públicas voltadas à erradicação da pobreza. Segundo o autor, é possível identificar 5 (cinco) fases a serem observadas: a primeira diz respeito ao reconhecimento do problema a ser enfrentado (fome, educação, meio ambiente, por exemplo); a segunda é a fase a qual se decide qual tema fará parte da agenda política daquele instante e qual tema será deixado para momentos posteriores; a terceira fase compreende a formulação de propostas, cuja finalidade é buscar respostas à solução do problema; a quarta fase corresponde à colocação das propostas na prática e, por fim, a quinta fase é caracterizada pela avaliação da política implantada, averiguação de possíveis erros nos comandos governamentais e o aperfeiçoamento das condutas utilizadas, visando o melhoramento daquela ação.

Pode-se, então, afirmar que esse tipo de conduta estatal encontra-se voltada para a sociedade com o intuito de ampliar e, ao mesmo tempo, efetivar os direitos e proteção social para o enfrentamento, não apenas da redução da pobreza, mas também no combate ao desemprego e às desigualdades existentes no seio da população, de forma a atender às suas necessidades sociais, sendo capaz de promover a alteração da situação existente (MACEDO *et al.*, 2017). Mesmo que se reconheça a existência de limitações socioeconômicas na instituição dessas políticas, não se pode desprezar o fato de que as políticas públicas, além de constituírem um imperativo constitucional, quando executadas na forma devida, geram benefícios sociais e econômicos para toda a sociedade.

Assim, “necessidades básicas” diz respeito a expressão utilizada para a instituição das políticas públicas destinadas à erradicação da pobreza. Contudo, cabe questionar se a pobreza se resume, tão somente, ao aspecto de sobrevivência ligado à renda ou se a situação engloba outras vertentes. Rabenhorst (2007, p. 75), destaca que a impossibilidade de disposição de bens primários é o fator principal a ser considerado na caracterização da pobreza. Entretanto, ressalta o autor, para “cada tipo de necessidade humana básica não satisfeita corresponde um tipo de pobreza. Dessa forma, existe pobreza de subsistência, mas também pobreza de proteção, pobreza de afeto, pobreza de entendimento, entre outras”. Desta forma, a pobreza não se caracteriza apenas pela falta de subsídios financeiros, mas,

especialmente, quando o indivíduo não é capaz de dispor de todas as outras necessidades aqui mencionadas³¹.

Levando-se em consideração que o Brasil se comprometeu a acabar com a pobreza em todas as suas formas, assim como a acabar com a fome, alcançando a segurança alimentar e a melhoria da nutrição de seu povo, além de promover a agricultura sustentável (objetivos 1 e 2 do documento intitulado “Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”), pode-se dizer que os Programas de Transferência de Renda fazem parte de um elenco de medidas governamentais que possuem objetivos explícitos e que traduzem, na prática, a observância de diretrizes estabelecidas pela ONU no combate à pobreza em todos os seus aspectos³².

Sabendo-se que os Programas de Transferência de Renda possuem, além do aspecto financeiro, o caráter inovador no que diz respeito a condicionalidades impostas aos beneficiários destas diretrizes, poder-se-ia concluir que tais mecanismos são suficientes para minimizar o nível de pobreza existente em nosso país. Todavia, há entendimentos contrários a esse pensamento.

De acordo com Stiglitz (1986, p. 357, *apud* CARVALHO JUNIOR, 2006, p. 12), inúmeros programas assistenciais adotados nos Estados Unidos tiveram o condão de incentivar a divisão de famílias, a permanência no desemprego, além de outros resultados negativos para a população diretamente envolvida nesse cenário. Para o autor, “isso poderia explicar, por exemplo, o crescimento, na década de 1980, do número de mães solteiras nos Estados Unidos”. Nas aposentadorias, ao contrário, não ocorreria esse tipo de risco. Para Stiglitz, a eficiência dos programas de transferência de renda pode ser viável se eles forem bem focalizados e tiverem um impacto distributivo mais efetivo.

³¹ A Oficina do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, através de documento intitulado Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos em la Cooperación para el Desarrollo destaca que a pobreza deve ser considerada em um cenário bem mais amplo e não, tão somente, no tocante à renda auferida. O texto destaca que: “ Hoy se entiende en general que la pobreza es un resultado de la falta de poder efectivo y de la exclusión. La pobreza es no sólo la falta de bienes materiales y oportunidades, como el empleo, la propiedad de bienes productivos y el ahorro, sino la falta de bienes físicos y sociales, como la salud, la integridad física, la ausencia de miedo y violencia, la integración social, la identidad cultural, la capacidad de organización, la capacidad para ejercer influencia política y la capacidad para vivir con respeto y dignidad. Las violaciones de los derechos humanos son tanto causa como consecuencia de la pobreza” (2006, p. 9). Ainda neste sentido, o Alto Comissariado ressalta que os Direitos Humanos reforçam a exigência de redução dos níveis de pobreza devendo ser esta uma meta das políticas públicas adotadas pelos governos.

³² Cf. World Health Organization (2015) **Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development**. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>. Acesso em: 30 jan. 2020.

Outro aspecto negativo relacionado aos programas dessa espécie diz respeito a um possível efeito de desincentivo à participação no mercado de trabalho, uma vez que há uma renda mínima assegurada à família que se encontra na linha de pobreza. Nesse caso, em virtude dessa renda recebida, as pessoas tendem a reduzir os períodos de trabalho, trabalhar menos ou, até mesmo, tolerar com mais facilidade o desemprego, tendo em vista a renda suplementar obtida através da transferência de valores feita pelo governo (NEME *et al.*, 2013, p. 303).

Em que pesem os argumentos contrários, não se pode desconhecer o fato de que os programas de transferência de renda adotados pelo Brasil (aqui são destacados, especialmente, o Bolsa Família e o Bolsa Verde) têm efeitos positivos, estimulam o aumento do consumo no local onde vivem e são capazes de promover transformações no padrão de compra de famílias que vivem, ou viviam, na pobreza extrema. Com um novo crédito disponível por mês as famílias beneficiárias compram alimentos e investem na educação dos filhos, conduta que, inclusive, é fator condicionante de participação nos programas citados.

4.2 Desenvolvimento Sustentável e o Combate à Pobreza através da Implementação de Políticas Públicas

O governo brasileiro adotou, desde o ano de 1996, o Programa de Transferência de Renda chamado Bolsa Escola que, na sua evolução, acabou por fazer parte de um Programa muito maior, denominado Bolsa Família. O conteúdo do novo Programa abrange o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação - Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação), o Programa Auxílio-Gás e o Cadastramento Único do Governo Federal. Junto ao Programa Bolsa Família e condicionado ao recebimento deste, surgiu o benefício intitulado de Bolsa Verde, cujo foco principal é a redução da pobreza aliada à conservação ambiental e ao uso sustentável dos recursos naturais.

Os Programas de Transferência de Renda têm, entre outros aspectos, o intuito de minimizar os efeitos decorrentes das variações econômicas sofridas por nossa sociedade, especialmente quando o sistema econômico adotado prima, em sua essência, pela mão de obra barata e por lucros exacerbados, mesmo que para

isso seja necessária a interferência direta no meio ambiente pelo uso não responsável dos seus recursos³³.

Sobre o sistema capitalista, Oliveira ([s/d], p. 43) destaca que não se pode pensar que a expansão do capitalismo tenha ocorrido de forma autônoma, afirmando que não haveria o capitalismo se este não tivesse ocorrido em escala mundial. A respeito do que aconteceu no Brasil, o autor afirma que:

o enfoque que se privilegia aqui é o de que, nas transformações que ocorrem desde os anos trinta, a expansão capitalista no Brasil foi muito mais o resultado concreto do tipo e do estilo da luta de classes interna que um mero reflexo das condições imperantes no capitalismo mundial. Em outras palavras, com a crise dos anos trinta, o vácuo produzido tanto poderia ser preenchido com estagnação - como ocorreu em muitos países da América Latina e de outros continentes de capitalismo periférico - com o crescimento; este, que se deu no Brasil, pôde se concretizar porque do ponto de vista das relações fundamentais entre os atores básicos do processo, existiam condições estruturais, intrínsecas, que poderiam alimentar tanto a acumulação como a formação do mercado interno. É claro que estavam à disposição no mercado mundial as técnicas e bens de capital necessários para que se desse, internamente, o salto em direção à industrialização. Mas, o que se quer frisar é que os atores atuaram deliberadamente em busca de ampliação e consolidação de estruturas de dominação capazes de propiciar crescimento.

É certo que o sistema capitalista se encontra fundamentado na propriedade privada do capital, como também é certo que a maior parte da classe trabalhadora se encontra excluída desse sistema. O sistema de classes apresentado no capitalismo mostra, claramente, a presença de duas classes distintas: a dos detentores do capital, que promovem o desenvolvimento econômico de acordo com seus interesses, e a daqueles que se subordinam a estes, empregando sua força de trabalho na produção econômica que, muitas vezes, não chegam até suas casas.

Singer (2004, p. 10) destaca que os detentores do capital são os que “mandam em suas empresas e, por isso, conduzem o desenvolvimento de acordo com os seus interesses”. As decisões tomadas a respeito do desenvolvimento capitalista têm sempre como finalidade a “maximização do retorno sobre o capital investido na atividade econômica”. Segundo o autor, a forma como essas decisões atingem e causam efeitos na vida dos trabalhadores, a outras empresas e, também, aos consumidores, não são levados em consideração. O que impulsiona, de fato, o

³³ No tocante ao tema relacionado aos desafios das políticas públicas para o desenvolvimento rural, tomando como referência o Programa Bolsa Família, cf. SILVA, Carolina Braz de Castilho e. SCHNEIDER, Sergio. Pobreza rural e o Programa Bolsa Família – desafios para o desenvolvimento rural no Brasil. In. GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio (orgs.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015, p. 443-463.

desenvolvimento em um sistema capitalista, é o estabelecimento da concorrência entre capitais privados, com o intuito de promover a dominação de mercados nos quais atuam.

Do estudo do desenvolvimento capitalista, visto sob uma perspectiva histórica, percebe-se que houve um melhoramento nas condições de vida, não apenas dos detentores do capital mas, igualmente, da classe trabalhadora. Tal fato se deve à conquista dos direitos políticos, sobretudo pelas mulheres, assim como a redução da mortalidade geral e infantil, podendo esses indicadores, junto com o aumento do mercado consumidor, indicarem a melhoria de alguns aspectos na sociedade. Contudo, não se pode descuidar dos efeitos negativos voltados à classe trabalhadora, como também àquelas pessoas que, sequer, trabalho têm. Não se pode esquecer que *“Uma característica essencial do desenvolvimento capitalista é que ele não é para todos”* (SINGER, 2004, p. 10-11) (destaque no original).

Deve ser levado em consideração que a melhoria de vida não abraça toda sociedade, ainda existem os marginalizados, os classificados como extremamente pobres, que não dispõem, no seu dia a dia, do atendimento básico de saúde ou de saneamento. Há, também, os que não são consumidores porque não têm poder aquisitivo para tanto e estes fazem parte da seletividade do sistema econômico que os envolve.

Comparato (2011), afirmando que o capitalismo faz parte da civilização mundial e que se impregnou entre nós, simplesmente, como um sistema econômico, não deve ser visto apenas dessa forma. O autor chama o capitalismo de fenômeno e ressalta que ele veio em uma escala crescente no decorrer dos tempos, até ser percebido pela sociedade como um estilo de vida, através do qual a busca pelo lucro máximo no desempenho de uma atividade econômica era a finalidade última do comportamento humano que vivia naquele tipo de sociedade: a capitalista. A propriedade assume sua importância e “ter posses” era significado de dignidade. Para o autor,

[...] o “espírito” material do capitalismo – para usarmos novamente a expressão consagrada de Max Weber – consiste, como Karl Marx bem advertiu, em tudo transformar em mercadoria: bens, ofícios públicos, concessões administrativas e até pessoas, como os trabalhadores assalariados ou os consumidores. Deparamos, aí, com uma radical desumanização da vida. O capital, como valor supremo, é transformado em pessoa ficta, dita entre nós *pessoa jurídica*, e em outras legislações *pessoa moral*. Os homens, ao contrário, quando despidos da posse ou propriedade

de bens materiais, são aviltados à condição de mercadorias vivas, quando não excluídos da sociedade capitalista como pesos mortos. Ou seja, a inversão completa do princípio ético kantiano: as pessoas passam a ter um preço e perdem, desse modo, sua dignidade intrínseca (COMPARATO, 2011, p. 256) (destaques no original)³⁴.

Interessante salientar, neste momento, a noção de desenvolvimento como liberdade apresentada por Amartya Sen, de maneira que se estabeleça um contraponto à ideia de que a propriedade e a detenção de capital correspondem ao verdadeiro sentido de dignidade.

Para Sen (2000, p. 31), a visão de liberdade envolve, tanto as liberdades de ações e de decisões, como as oportunidades reais que as pessoas têm e acordo com as circunstâncias pessoais e sociais de cada um. “A privação da liberdade pode surgir em razão de processos inadequados (como violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos e civis)”, ou pode surgir, igualmente, de “oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizarem o mínimo que gostariam” incluindo-se aqui, por exemplo, a ausência de oportunidades elementares como a fome involuntária.

O autor destaca, ainda, que a mudança do centro de atenção na economia, voltada ao mercado enfocando mais a utilidade do que o valor das liberdades, trouxe consequências e um preço: “a desconsideração do valor central da própria liberdade” (SEN, 2000, p. 43). A noção de desenvolvimento, portanto, se contrapõe ao entendimento que o associa apenas a fatores relacionados ao crescimento econômico e ao aumento de renda que, apesar de contribuírem para a expansão das liberdades, não devem ser vistos como os únicos fatores.

Em contraposição ao pensamento de Sen, a realidade se mostra diferente. A busca pelo crescimento econômico das empresas, assim como o crescimento pessoal, tornou o homem capitalista, um acumulador de capital cujo foco era a sua sobrevivência e sua permanência na sociedade. Esse comportamento tende a excluir desse círculo de convivência as pessoas que não se inserem no padrão capitalista cultivado no ambiente político e intelectual, padrão esse, por essência, fortalecedor da classe burguesa e excludente da classe proletária. Por certo que o

³⁴ Uma reflexão sobre as interpretações da obra de Karl Marx e de Friedrich Engels no campo do pensamento ambiental e ecológico pode ser conferida no texto de Luiz Felipe Barros Silva, intitulado “O ‘eco’ do marxismo: o metabolismo social do capital e o pensamento ambiental”, publicado na **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**. V. 16, n. 42. Rio de Janeiro, 2º Semestre de 2018, p.167-181.

capitalismo é um sistema que prima pelo avanço tecnológico, pelo desenvolvimento econômico sendo reconhecido, também, como uma fonte produtora de riquezas.

Contudo, no polo oposto a esse cenário, estão os cidadãos que não se encaixam nesse perfil, mas, ao contrário, encontram-se em um cenário de pobreza, situação esta que demonstra a presença de traços extremamente diferenciados do sistema econômico vigente. Um dos problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento é o nível elevado de famílias que se enquadram nesse perfil, e a exclusão social dessas pessoas termina caracterizando um estado que se mostra incapaz de garantir minimamente a sobrevivência de sua população.

Interessantes as colocações de Lopes (2010, p. 24), quando assinala a existência de diferença entre os termos exclusão social e pobreza. Para o autor, “a concepção de exclusão social costuma ser relacionada a um plano de causalidade complexo e multidimensional” o que a diferencia da concepção de pobreza,

sobretudo porque aquela é uma condição produzida na emergência do neoliberalismo, caracterizada pela estratégia de sobredeterminação constante dos termos que fundam e reproduzem os jogos contemporâneos entre mercado, trabalho, Estados, poder e desejos³⁵.

Ainda na visão de Lopes, a pobreza pode ser vista como uma espécie de “desdobramento das relações históricas e estruturais de oposição entre os interesses de classes, portanto, um fenômeno econômico que se configura na questão social derivada das relações capital *versus* trabalho”, enquanto a exclusão social pode ser caracterizada como sendo “um conjunto de processos que se estabelecem no campo alargado das relações sociais contemporâneas: a precarização do trabalho, a desqualificação social, a desfiliação social”, além de ocorrer “a desagregação identitária, a desumanização do outro e a anulação da alteridade” (LOPES, 2010, p. 24).

Tomando-se como base as ideias aqui expostas, é possível concluir que, de fato, o PBV foi criado com o intuito de combater os efeitos de ambas as expressões: exclusão social e pobreza.

³⁵ Cf. WILLS, Joe. **The World Turned Upside Down? Neo-Liberalism, Socioeconomic Rights, and Hegemony**. Cambridge University Press: 24 January 2014. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/leiden-journal-of-international-law/article/world-turned-upside-down-neoliberalism-socioeconomic-rights-and-hegemony/1C2D57B4070AA051866BE89522FA7985>. Acesso em: 30 jan. 2020.

A pobreza, para Sen (2000), pode ser vista como privação de capacidades básicas e, não apenas, como baixo nível de renda, apesar de ser este, indiscutivelmente, o critério mais utilizado para identificação da pobreza. O autor não desconsidera o fato de que uma vida carente de renda é uma vida com uma alta predisposição a ser considerada pobre, contudo, aponta que esse critério, utilizado de forma isolada, termina por desconsiderar outros aspectos importantes na conceituação de uma vida digna como, por exemplo, educação adequada, acesso a serviços de saúde e distribuição de terras, todos reconhecidos como propulsores do fim da miséria.

Pensando dessa forma, pode-se afirmar que a pobreza pode ser reconhecida como privação das capacidades básicas, privação entendida em um ambiente macro, envolvendo aspectos que vão muito além de um valor auferido por essas pessoas. Ademais, considerar tão somente a renda como fator de identificação da pobreza, pode levar a conclusões conflitantes e excludentes, uma vez que inúmeras situações são capazes de reduzir a renda de cada indivíduo. Idade, sexo, e presença de doenças são fatores que determinam, em maior ou menor grau, a renda obtida por determinadas famílias.

Portanto, ao se entender que o valor econômico auferido por determinada pessoa é a medida para qualificá-la como pobre ou não, corre-se o sério risco de desprezar fatores importantes de qualidade de vida que, necessariamente, não dependem da renda obtida por cada indivíduo em uma determinada sociedade. Serviços de saúde e de educação quando, eficazmente, chegam a toda a população, são capazes de reduzir, conseqüentemente, a situação de penúria vivenciada por ela.

Embora alguns aspectos na sociedade brasileira tenham apresentado melhorias no decorrer dos anos, como o saneamento básico, a queda de desnutrição e o acesso a serviços de saúde, o poder aquisitivo da população ainda não apresenta nível satisfatório, o que fundamenta a necessidade de outras discussões acerca das políticas econômicas governamentais, especialmente em programas de transferência de renda.

Atrelado a esse cenário econômico-social de pobreza surge a preocupação com a conservação do meio ambiente nas áreas ocupadas por famílias que se encontram nesse quadro e os discursos e ações governamentais, desta vez, voltam-

se para o desenvolvimento sustentável como forma, não apenas de conservação, mas também de inclusão social.

Porto-Gonçalves, dissertando a respeito do desafio ambiental inserido em um mundo denominado de moderno, ressalta que:

El desafío ambiental está en el centro de las contradicciones del mundo moderno-colonial. A fin de cuentas, la idea de progreso - y su versión más actual, desarrollo - es, en estricto rigor, sinónimo de dominio de la naturaleza. Por lo tanto, aquello que el ambientalismo presentara como desafío es, exactamente, lo que el proyecto civilizatorio, con sus distintas visiones hegemónicas, propone para ser la solución: la idea del dominio de la naturaleza. El ambientalismo nos sitúa frente a la pregunta sobre los límites del dominio de la naturaleza. Así, además de un desafío técnico, estamos frente a un desafío político y al mismo tiempo un desafío civilizatorio (2004, p. 23)³⁶.

Ao que parece, há uma necessidade premente de reformulação profunda no pensamento do homem contemporâneo, no sentido de repensar a forma como a natureza vem sendo tratada no íterim do sistema econômico vigente. O modo de vida e de produção da sociedade, moldada em uma organização capitalista, requer pensamento novo a respeito da natureza frente a uma sociedade de consumo. Explorar e desenvolver uma consciência coletiva de preservação e conservação ambiental é necessária uma vez que os projetos de uma sociedade “moderna”, só agora, despontam para o cuidado com o meio ambiente³⁷.

4.2.1 Desenvolvimento Sustentável

De acordo com Sachs (2002, p. 71-73), o desenvolvimento sustentável apenas poderá ocorrer em uma sociedade que apresente equidade na seara social. O destaque para a realidade local e o uso responsável dos recursos naturais deve

³⁶ “O desafio ambiental está no centro das contradições do mundo colonial moderno. No final do dia, a ideia de progresso - e sua versão mais atual, desenvolvimento - é, a rigor, sinônimo de domínio da natureza. Portanto, o que o ambientalismo apresenta como um desafio é, exatamente, o que o projeto civilizatório, com suas diferentes visões hegemônicas, propõe ser a solução: a ideia do domínio da natureza. O ambientalismo coloca-nos diante da questão sobre os limites do domínio da natureza. Assim, além de um desafio técnico, enfrentamos um desafio político e, ao mesmo tempo, um desafio civilizador” (tradução nossa).

³⁷ Projetos arquitetônicos que se preocupam com a sustentabilidade vêm ganhando força e espaço no mercado, apesar de possuírem um custo mais alto para o consumidor, e possuem, como grande chamativo para o público, o uso das águas pluviais, o reuso dessa água, uso de placas captadoras de energia solar e materiais de baixo impacto no meio ambiente, como também, madeiras de reflorestamento, dentre inúmeras outras ações que qualificam os empreendimentos como “ecoeficientes”.

ser levado em consideração quando se está falando a respeito do meio ambiente e do desenvolvimento econômico ligados a uma política pautada nos direitos humanos, especialmente quando o foco das ações é a gestão ambiental e os direitos sociais.

Outro aspecto a ser considerado quando se fala em sustentabilidade, considerado um macro-objetivo do Direito Ambiental que pressupõe administração racional dos sistemas naturais, é a responsabilidade intergeracional que o termo impõe. Benjamin (2001, p. 61) destaca que o “desenvolvimento sustentável é, intrinsecamente, um problema intergeracional, pois, mais que referir-se à atual geração, justifica-se pelo anseio de garantir os interesses das gerações futuras”. Nesse pensamento, o autor assevera que o Direito Ambiental, em primeiro afastamento do sistema jurídico tradicional, consente que a proteção do meio ambiente não deve ser feita em favor de um ou de poucos indivíduos, mas, ao contrário, ela deve operar em benefício de todos eles. Depois, destaca que a salvaguarda do direito é coletiva e não individual, ou seja, ela é supraindividual e, não apenas, na perspectiva desta geração, mas nas gerações futuras também. Por isso, a tutela do meio ambiente é uma tutela coletiva intergeracional.

Em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, foi realizada a CNUMAD, momento que marcou o entendimento de que o desenvolvimento socioeconômico deve ocorrer conjugado à utilização consciente dos recursos ambientais reconhecendo-se, portanto, que o desenvolvimento sustentável deve moldar comportamentos de modo a alcançar o progresso em harmonia com a natureza.

Posteriormente, o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), referente ao PNUD de 2011, apresentou, como destaque, a possibilidade de se conseguir implementar a sustentabilidade ambiental de forma mais justa na medida em que se reduz, por exemplo, as disparidades nas áreas de saúde, educação e renda, de maneira que as dificuldades apresentadas nessas áreas sejam vistas de forma conjunta e sejam combatidas através de medidas globais no que diz respeito, então, à proteção dos ecossistemas.

Na confecção do Relatório de 2011 foram utilizados métodos experimentais para se estabelecer se haveria, ou não, uma relação entre a desigualdade e a sustentabilidade. O resultado obtido foi no sentido de que onde há desigualdades há, também, o estabelecimento de um nível mais baixo de sustentabilidade. Referidas conclusões, afirma o Relatório, concederam peso empírico ao argumento

de que a desigualdade é má, não só intrinsecamente, mas também para o ambiente. E o desempenho ambiental fraco pode agravar as disparidades no IDH (PNUD, 2011, p. 30).

Sobre sustentabilidade, o Manifiesto Por La Vida (2002, p. 02), destaca que:

El concepto de sustentabilidad se funda en el reconocimiento de los límites y potenciales de la naturaleza, así como la complejidad ambiental, inspirando una nueva comprensión del mundo para enfrentar los desafíos de la humanidad en el tercer milenio. El concepto de sustentabilidad promueve una nueva alianza naturaleza-cultura fundando una nueva economía, reorientando los potenciales de la ciencia y la tecnología, y construyendo una nueva cultura política fundada en una Ética de la sustentabilidad -en valores, creencias, sentimientos y saberes- que renuevan los sentidos existenciales, los mundos de vida y las formas de habitar el planeta Tierra.³⁸

O desenvolvimento é, nas palavras de Salomão Filho (2002, p. 32), “um processo de autoconhecimento da sociedade”, ou seja, é a própria sociedade que vai encontrar seus valores aplicados no âmbito econômico. Ainda segundo o autor,

O que se quer dizer, em suma, é que do mesmo modo que processos políticos têm como valores básicos aqueles que permitam conhecer a vontade dos eleitores, os processos econômicos devem ter como valores básicos o conhecimento das preferências econômicas dos agentes. Ocorre que, para tanto, é necessário introduzir no sistema duas outras características (instituições ou valores) básicos. É preciso, em primeiro lugar, que todos sejam capazes de exprimir suas preferências econômicas. É necessário, portanto, eliminar a exclusão do processo econômico. Em segundo lugar é preciso que existam meios de transmissão dessas preferências. É necessário então que se eliminem valores ou instituições que impedem que isso ocorra (SALOMÃO FILHO, 2002, p. 32).

Interessante perceber que o termo “desenvolvimento” vem passando por transformações no seu significado e com o passar do tempo assumiu um conceito mais amplo do que, simplesmente, referir-se a processos econômicos. Atualmente, pode-se mencionar o desenvolvimento em diversos segmentos do direito: sociais, da saúde e do trabalho, por exemplo.

³⁸ O conceito de sustentabilidade se baseia no reconhecimento dos limites e potencialidades da natureza assim como da complexidade ambiental, inspirando uma nova compreensão do mundo para enfrentar os desafios que a humanidade tem neste terceiro milênio. O conceito de sustentabilidade promove uma nova aliança natureza-cultura fundada em uma nova economia, reorientando os potenciais da ciência e da tecnologia, e construindo uma nova cultura política baseada em uma ética de sustentabilidade - em crenças, sentimentos e saberes – que renovam o sentido existencial, os mundos da vida e formas de habitar o planeta Terra (MANIFESTO..., 2002, p. 02) (Tradução nossa).

Feitosa (2013, p. 173-174), a respeito das expressões direito do desenvolvimento e direito ao desenvolvimento, ressalta que existem diferenças importantes entre os termos e que, apesar de se assemelharem na escrita, se faz necessário ressaltar a diferença nos conceitos. Para a autora, o direito do desenvolvimento encontra-se situado no direito econômico constitucional, especialmente nas relações entre o Estado e os agentes de mercado, mesmo que esses interesses estejam voltados para o interesse social. O direito do desenvolvimento “se arraiga nas relações entre direitos econômicos e sociais, com base em processos econômicos, no tratamento jurídico de fenômenos socioeconômicos, em sentido mais promocional do que protetivo”.

O direito ao desenvolvimento, de acordo com Feitosa, encontra-se em um universo maior dos direitos humanos e pode ser caracterizado como “direitos dos povos e coletividade, em privilégio da dimensão individual e social, nas relações que priorizam a dignidade humana” (FEITOSA, 2013, p. 174). Nesse contexto, são destacados aspectos relacionados à participação da sociedade nas decisões do governo, ao empreendimento de ações que promovam o bem-estar e a proteção do ser humano, especialmente quando se pugna pela proteção ambiental tendo em vista o interesse da coletividade, assim como se promove ações de inclusão social priorizando-se, assim, a dignidade humana nessas relações.

Entendido como direito humano, o direito ao desenvolvimento engloba os chamados direitos de terceira geração, incluindo-se nesse rol, o direito ao meio ambiente sadio, destacando-se, ainda, a sustentabilidade social como necessária à melhoria da qualidade de vida da população na medida em que a redução das desigualdades sociais e a garantia de acesso a serviços de saúde e educação, por exemplo, são ações capazes de implementar o exercício da cidadania³⁹.

Deve-se consignar, ainda, que o desenvolvimento passou a ser compreendido em um contexto amplo de direitos envolvendo feições culturais, ideológicas, políticas e jurídicas além, logicamente, da feição econômica. A liberdade de escolha e de participação dos membros de uma sociedade dentro da comunidade em que vivem, o melhoramento das condições de vida, a justiça social e ambiental são aspectos

³⁹ Cf. HILÁRIO, Alessandra Danielle Carneiro dos Santos; FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Direito ao Desenvolvimento a Direito à Cidade: uma proposta de categorias de direitos humanos universais como pressupostos de cidadania. **III Encontro de Internacionalização do CONPEDI**. Madrid: Ediciones Laborum. Vol. 2, 2015, p. 226-254. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3383/2900>. Acesso em: 15 fev. 2020.

que permitem falar em desenvolvimento como direito de solidariedade. Em uma visão mais moderna de direito humano, este pode ser entendido como a necessidade de “respeito aos direitos dos povos ancestrais (indígenas, por exemplo), aos direitos da natureza e das futuras gerações (ideia de sustentabilidade acolhida pela agenda neoconstitucionalista latino-americana)” sendo, portanto, um direito focado na proteção de minorias excluídas e não apenas na proteção de determinados grupos de vulneráveis (FEITOSA, 2013, p. 181).

A necessidade de expandir conhecimentos que envolvam diversas áreas, assim como atrair a população para que perceba a importância de sua participação no processo de desenvolvimento econômico e de proteção ambiental configura-se como um desafio a ser aceito pelos governos atuais. Mais do que implementar políticas públicas no sentido de minimizar os impactos econômicos nas famílias de renda diminuta, os governos devem possuir um projeto de desenvolvimento social e político fortalecido em bases econômicas sustentáveis.

A participação direta da população na exploração e preservação de recursos ambientais se faz necessária, uma vez que é para ela, população, que retornam as melhorias alcançadas com as mudanças de paradigmas econômicos podendo, nesse caso, ocorrer a incorporação de famílias, antes reconhecidas como marginalizadas, a um ambiente sadio e economicamente equilibrado respeitando-se, antes de tudo, os preceitos do desenvolvimento sustentável.

4.2.2 Desigualdade Social e PBV

No combate às desigualdades mencionadas pelo RDH (2011), é possível citar os Programas de Transferência de Renda instituídos no Brasil, como é o caso do Bolsa Verde. No cenário econômico atual, os programas que beneficiam famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza adotados pelo governo federal passaram a ser utilizados e considerados como importantes instrumentos de combate a essa situação, notadamente em municípios pequenos e em determinadas regiões.

Com a instituição do Bolsa Verde surgiu a possibilidade de melhoria nas condições de vida de parte da população que vivia em situação de pobreza extrema, ao tempo em que se estipulava a essa mesma população condicionais de cunho ambiental e se estimulava a preservação e o uso sustentável do território no qual viviam. Dentre tantos outros pontos importantes a respeito da observância e

proteção dos direitos humanos, tais ações são o foco dos programas governamentais e traduzem a preocupação do governo com a melhoria da qualidade de vida de sua população.

O estabelecimento dos direitos sociais tem como ponto principal garantir uma vida digna aos cidadãos, de forma que estes possam desfrutar do exercício de direitos fundamentais em condições de igualdade sob a proteção do Estado e, até mesmo, contra este. A atuação do Estado, nesse cenário, requer a realização de políticas públicas inclusivas, políticas estas que demandam investimentos econômicos e, nesse aspecto, não se pode esquecer que países em desenvolvimento possuem recursos financeiros limitados, o que torna difícil a implementação de ações que abranja a toda a coletividade.

Por tudo isto, pode-se dizer que cabe ao Estado implementar tais políticas, assim como cabe a ele, também, a função de minimizar os impactos econômicos desfavoráveis na vida da população, de forma que esta possa desfrutar dos direitos previstos constitucionalmente como, por exemplo, ter uma vida digna e sentir, na prática, a redução das desigualdades sociais. Todavia, não se pode descurar de um ponto, como asseveram os autores acima: o Estado encontra limite na reserva do financeiramente possível e a população encontra limite no uso da natureza.

De tal modo, o programa governamental Bolsa Verde surgiu como um incentivo à conservação ambiental, apresentando condicionalidades socioambientais e destinado às famílias que se encontravam em situação de extrema pobreza, que viviam em áreas caracterizadas como relevantes para a conservação ambiental, funcionando, especialmente, como incentivo às pessoas dessas comunidades para que elas usassem os territórios nos quais viviam de forma sustentável.

Um dos princípios relacionados ao Direito Ambiental, que caracteriza a ação dos governos ao instituir programas desse jaez, é o princípio do protetor-recebedor, cuja fundamentação é a defesa de que, aqueles que, de alguma forma, empreendam ações de proteção aos bens naturais, o que futuramente reverterá em benefícios à comunidade, recebam uma espécie de compensação financeira que servirá de incentivo pelo serviço prestado. Nas palavras de Ribeiro (2003, [s/p]), “o Princípio Protetor-Recebedor incentiva economicamente quem protege uma área, deixando de utilizar seus recursos, estimulando assim a preservação.” E continua o autor: “Trata-se de um fundamento da ação ambiental que pode ser considerado o

avesso do conhecido Princípio Usuário-Pagador, que postula que aquele que usa um determinado recurso da natureza deve pagar por tal utilização.”

É de se destacar que o fator preponderante, quando se fala em pobreza, a despeito de tudo que já foi falado anteriormente, ainda é o poder aquisitivo da família traduzido na renda que estas auferem do seu trabalho. Nesse sentido e levando-se em consideração a renda percebida pelas famílias brasileiras, o trabalho de identificação dos alvos que serão beneficiados por programas sociais, ou por Programas de Transferência de Renda, é feito sem maiores dificuldades (CARNEIRO, 2005). Entretanto, para a autora, quando se leva em consideração, para a caracterização da pobreza, tão somente a renda auferida por essas pessoas, sem qualquer ligação com aspectos sociais ou culturais, por exemplo, pode-se entender que, apenas o aumento da renda já seria suficiente para corrigir essa distorção na sociedade, o que, a nosso ver, não é o caso.

As ações governamentais que são pautadas na ideia aqui mencionada partem do pressuposto de que o simples aumento de renda dessas famílias é o modo mais eficaz de combate à pobreza, tese que afasta dos Programas de Transferência de Renda a necessidade de exercerem um acompanhamento, ou investigação, das outras carências existentes nesses âmbitos familiares (ZALUAR, 2000).

O fator renda aparece com tanta veemência quando o assunto é pobreza que este último termo terminou por receber duas caracterizações: “pobreza absoluta” e “pobreza relativa”. Interessante perceber que, no primeiro caso, a pobreza ali caracterizada refere-se ao não atendimento das necessidades básicas do cidadão vinculando-se, portanto, ao mínimo existencial. Já na pobreza relativa é levado em consideração o padrão de vida predominante na sociedade em questão e que aquelas pessoas que estão caracterizadas como pobres não conseguem alcançar. Em verdade, a pobreza relativa alcança sociedades que já possuem um mínimo existencial a todos os cidadãos, mas não conseguiram elevar os padrões da população além desse fator (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 202).

Falcão e Costa (2014, p. 72-73), a respeito da procura pelo governo de dados que embasassem o estabelecimento de um valor mínimo capaz de caracterizar a situação de pobreza extrema, especialmente para a implementação do BSM, ressaltam que foram tomadas como base as

linhas absolutas já adotadas administrativamente no país, como a linha constante da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de um quarto do salário mínimo *per capita* ao mês, que serve de parâmetro para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC); o patamar predominantemente utilizado para inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, de até meio salário mínimo mensal *per capita*; e as linhas do Programa Bolsa Família, que à época do lançamento do Plano Brasil sem Miséria, em junho de 2011, eram de R\$ 140 mensais por pessoa para definir a pobreza e de R\$ 70 por pessoa para a extrema pobreza⁴⁰.

O PBV, com o viés inclusivo que possuía, procurava promover uma redução em quaisquer tipos de pobreza, quer ela fosse vista como absoluta ou relativa, uma vez que as famílias-alvo do programa eram aquelas que não possuíam uma situação econômica e social favoráveis e, portanto, sem acesso a recursos básicos de sobrevivência, como educação, saúde e moradia, por exemplo.

4.3 Problemática Ambiental X Desenvolvimento Econômico

O conceito de sustentabilidade aparece como uma espécie de salvação à exploração incessante dos recursos naturais e traz para o seio da sociedade discussões a respeito de um sistema econômico que, intrinsecamente, não tem entre seus fundamentos a preservação dos mencionados recursos. É um sistema que contradiz, na sua essência, a ideia de preservação do meio ambiente para as futuras gerações conjuntamente com a exploração dos recursos econômicos naturais. Sob o aspecto contraditório desses dois elementos, sustentabilidade e sistema capitalista, Matias (2014, p. 258) destaca que:

[...] A relação entre globalização e sustentabilidade é marcada pelo mesmo dilema enfrentado por aquela entre crescimento e desenvolvimento sustentável. Vivemos em um mundo onde o crescimento econômico é geralmente visto como benéfico, porém, lembra Speth, acontece com base em sinais de mercado radicalmente errados, com preços que não incluem os custos ambientais ou refletem as necessidades das futuras gerações, sem que haja “mão invisível” ou mecanismos adequados para corrigir as tendências destrutivas. Isso põe economia e meio ambiente em rota de colisão. O crescimento econômico indiscriminado, que para muitos é a cura para todos os males do mundo, na verdade está na raiz das dificuldades ambientais atuais. E a globalização, por alguns elogiada como a solução para os problemas mundiais, como o alívio da pobreza, é por outros demonizada como acelerador de tudo o que há de insustentável sob o capitalismo.

⁴⁰ Após, e com a edição final do Decreto que instituiu o BSM, o valor para extrema pobreza foi estabelecido no patamar de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais).

Portanto, “mais do que uma questão que envolve o espírito do capitalismo, a sustentabilidade nessa sociedade marcada pelo lucro é função do Estado, uma questão política, não devendo ser negligenciada por qualquer dos atores sociais”. Preservar para as gerações futuras se mostra como sendo “a melhor forma de enxergar o meio ambiente protegido da crise que insiste em envolvê-lo e em explorar seus recursos” (ASSIS, 2016, p. 206).

Quando se fala em qualidade de vida, fala-se, também, nas gerações vindouras. Não por acaso, a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 225, ressalta que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que cabe ao Poder Público, assim como à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, deixando claro que a proteção ao meio ambiente, mais do que uma responsabilidade individual e social, também se mostra como uma responsabilidade que ultrapassa gerações. Assis (2016, p. 206), ao tratar sobre o assunto, destaca que:

Reconhecido como um direito fundamental detentor de uma tríplice dimensão de proteção (individual, social e intergeracional), o meio ambiente assume um papel de destaque quando o assunto é qualidade de vida presente e futura. Durante décadas foi afastado de debates e de iniciativas de conscientização junto à coletividade, mas falar sobre meio ambiente, sua degradação e proteção, ganhou destaque na sociedade capitalista quando se reconheceu que o sistema econômico posto tem o condão de levar à falência os recursos naturais, quiçá a extinção da própria humanidade.

E continua a autora:

A problemática ambiental, envolvida pelo sistema capitalista, pode ser entendida como sendo resultante de uma política de desenvolvimento econômico baseada na exploração desmedida dos recursos naturais tendo, como um dos fatores caracterizadores, a desigualdade social. Pensar na questão ambiental diante do panorama de degradação que se enxerga hoje é colocar em discussão as ações humanas geradoras desse cenário. A crise ambiental, conseqüentemente, associada ao pensamento capitalista e ao comportamento dos agentes sociais encontra-se, portanto, umbilicalmente ligada a uma crise de valores e pede, urgentemente, uma reavaliação nas relações humanas (ASSIS, 2016, p. 207).

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, na edição de 2006, no que diz respeito a possível ligação existente entre a crise ambiental e uma crise de civilização, ressaltou que:

La crisis ambiental es una crisis de civilización. Es la crisis de un modelo económico, tecnológico y cultural que ha depredado a la naturaleza y negado a las culturas alternas. El modelo civilizatorio dominante degrada el ambiente, subvalora la diversidad cultural y desconoce al Otro (al indígena, al pobre, a la mujer, al negro, al Sur) mientras privilegia un modo de producción y un estilo de vida insustentables que se han vuelto hegemónicos en el proceso de globalización.

La crisis ambiental es la crisis de nuestro tiempo. No es una crisis ecológica, sino social. Es el resultado de una visión mecanicista del mundo que, ignorando los límites biofísicos de la naturaleza y los estilos de vida de las diferentes culturas, está acelerando el calentamiento global del planeta. Este es un hecho antrópico y no natural. La crisis ambiental es una crisis moral de instituciones políticas, de aparatos jurídicos de dominación, de relaciones sociales injustas y de una racionalidad instrumental en conflicto con la trama de la vida⁴¹.

Resta indagar, então, se haveria uma crise moral capaz de desencadear uma crise ambiental. Diante do que foi explanado pelo Programa das Nações Unidas, pode-se afirmar positivamente. O processo de globalização, pautado nos ideais neoliberais, impôs uma supervalorização do mercado, de modo que a dimensão econômica parece surgir como a área mais importante da sociedade. Nada parece ter sentido se não estiver ligado ao mercado, à economia. Essa situação também envolve o meio ambiente e as políticas ambientais que, para se adequar aos novos rumos da economia, deveriam se converter à lógica econômica na qual tudo tem um preço. É exatamente nesse aspecto que se impõe uma reflexão mais atenta acerca dessas relações mercadológicas, relações que envolvem a sociedade e o mercado (PORTO-GONÇALVES, 2004).

A “coisificação” do homem e a exploração dos recursos ambientais com finalidade econômica, com amparo, logicamente, no sistema econômico imposto, passou a encontrar limites na denominada crise ambiental. Leff (2004, p. 56), refletindo sobre os efeitos dessas ações e ressaltando que o comportamento humano pode desencadear a destruição do planeta, ressalta que:

⁴¹ A crise ambiental é uma crise de civilização. É a crise de um modelo econômico, tecnológico e cultural que tem saqueado natureza e negado culturas alternativas. O modelo dominante da civilização degrada o meio ambiente, subvaloriza a diversidade cultural e desconhece o outro (o indígena, a mulher, o pobre, o negro...) privilegiando um modo de produção e um estilo de vida insustentáveis que se tornaram hegemônicos no processo de globalização. A crise ambiental é a crise do nosso tempo. Não é uma crise ecológica, mas social. É o resultado de uma visão mecanicista do mundo que, ignorando os limites biofísicos da natureza e estilos de vida de diferentes culturas, ele está acelerando o aquecimento global. Este é um efeito causado pelo homem, e não um efeito natural. A crise ambiental é uma crise moral de instituições políticas, aparatos jurídicos de dominação, relações sociais injustas e uma racionalidade instrumental em conflito com a teia da vida. (Tradução nossa).

A natureza se levanta de sua opressão e toma vida, revelando-se à produção de objetos mortos e à coisificação do mundo. A superexploração dos ecossistemas, que os processos produtivos mantinham sob silêncio, desencadeou uma força destrutiva que em seus efeitos sinérgicos e acumulativos gera as mudanças globais que ameaçam a estabilidade e sustentabilidade do planeta: a destruição da biodiversidade, a rarefação da camada estratosférica de ozônio, o aquecimento global. O impacto dessas mudanças ambientais na ordem ecológica e social do mundo ameaça a economia como um câncer generalizado e incontrolável, mais grave ainda do que as crises cíclicas do capital (LEFF, 2004, p. 56).

Assim, associar ideias capitalistas neoliberais com a necessidade de preservação da natureza pressupõe a necessidade de ações conjuntas, entre governos e sociedade. Conceitos relacionados à ética, moral, comportamentos que primem pela preservação dos recursos ambientais e observância do princípio intergeracional, são pressupostos indispensáveis a serem trabalhados na comunidade para que os efeitos do sistema econômico capitalista-neoliberal não sejam sentidos de forma tão negativa e avassaladora como tem ocorrido.

O discurso do desenvolvimento sustentável vem sendo trabalhado há décadas e vem mostrando que o crescimento econômico encontra barreiras quando o assunto se volta à preservação ambiental⁴². Todavia, a conscientização ambiental da população, especialmente, no sentido de que os recursos naturais são finitos, também, se mostrou como uma conduta a ser adotada nestes últimos anos por parte do estado e de empresas. A crise ambiental, como vem sendo tratada a escassez de recursos naturais desencadeada por comportamentos econômicos predatórios, veio para mostrar uma nova faceta do desenvolvimento humano na medida em que

reintegra os valores e potenciais da natureza, as externalidades sociais, os saberes subjugados e a complexidade do mundo negados pela racionalidade mecanicista, simplificadora, unidimensional e fragmentadora que conduziu o processo de modernização (LEFF, 2004, p. 17).

A modernidade, dessa forma, apresenta-se como propulsora da degradação ambiental, marcando a existência de uma crise de civilização, que tem como ponto principal do desenvolvimento a exploração de recursos naturais sem a preocupação dos aspectos socioambientais que envolvem esse comportamento. Contudo, o que

⁴² Cf. FARIAS, Talden. A proteção do meio ambiente e a garantia do desenvolvimento econômico. **Consultor Jurídico**. 4 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-04/ambiente-juridico-protecao-meio-ambiente-desenvolvimento-economico>.

se evidencia quando o assunto é desenvolvimento sustentável é o enfoque dado à possibilidade de exploração econômica aliada a uma exploração racional dos recursos naturais. Nesse sentido, o crescimento econômico e a proteção ambiental andariam de mãos dadas e a lógica exploratória do sistema capitalista cederia espaço para o desenvolvimento socioambiental. Nesse cenário, é possível estabelecer parâmetros condizentes com o capitalismo e o desenvolvimento sustentável? Poderiam essas ideias conviverem em uma mesma sociedade com objetivos que parecem se contradizer?

Conciliar interesses econômicos com preservação da natureza, na visão de Montibeller Filho (1999, p. 243), faz com que o movimento ambientalista termine por se deparar com uma contradição explícita: ao se enfatizar e se pressionar para que os agentes econômicos absorvam os custos relativos ao ambiente físico, pode-se terminar por provocar que “o capital busque compensar isto aprofundando sua exploração sobre a força de trabalho (que compõe o ambiente social, a que, como ambientalistas, intentamos também qualificar e transformar)”. E prossegue o autor: “para compensar, pode dar-se o avanço tecnológico, visando diminuir relativamente o gasto com a força de trabalho no processo produtivo”. Neste ponto, fala-se na existência de uma primeira contradição do capitalismo, uma vez que o comportamento aqui adotado visa, tão somente, a garantia do lucro.

Alier (2007), no tocante à relação entre o crescimento econômico e a desigualdade ambiental, ressalta que o primeiro é capaz de minimizar conflitos econômicos de caráter distributivos, todavia não existe evidência no sentido de que os danos ao meio ambiente mantêm uma correlação com o crescimento econômico. Ao contrário disso, os conflitos que envolvem o meio ambiente e o âmbito social, podem ser considerados como produtos das desigualdades e contradições que provêm, exatamente, de processos econômicos e sociais de desenvolvimento que, na sua implementação, terminam por construir “periferias” mundiais e regionais.

Para Acselrad (2002), nesse cenário de crescimento econômico e proteção ambiental existe uma lógica que estabelece um elo entre a dinâmica da acumulação capitalista e a distribuição discriminatória dos riscos ambientais, elo que termina por envolver agentes sociais em denúncias de injustiças ambientais.

Na visão dos autores acima citados, percebe-se um posicionamento firme no sentido de que um sistema capitalista voltado, tão somente, para o crescimento econômico de uma Nação, é capaz de provocar injustiça socioambiental e,

consequentemente, intensificar a degradação que envolve o meio ambiente cuja mola propulsora é o consumo dos recursos naturais. O'Connor (1998) segue, também, essa mesma linha de pensamento quando afirma que o capitalismo e os processos associados de acumulação de capital, crescimento econômico desenfreado e distribuição desigual dos recursos devem ser considerados como as principais causas da degradação ambiental.

A fala que entoava o desenvolvimento sustentável demonstra a crise ambiental na qual a modernidade encontra-se inserida. Quando se falava que processos econômicos desenfreados, que se utilizavam de recursos ambientais, seriam capazes de esgotar a natureza, falava-se nessa busca incessante por crescimento econômico, tão somente. O discurso posterior, ao contrário, buscava conciliar os dois interesses, aparentemente contrapostos: crescimento econômico e preservação ambiental. O discurso neoliberal impregnou essa ideia e afirma que não existe essa contradição, até então, reconhecida.

Para Leff (2004), no entanto, o cenário não se afigura tão sereno como se apregoa nesse discurso. Para o autor, a racionalidade econômica desconhece qualquer dispositivo que se referia à conservação e à reprodução social para, no seu lugar, instituir uma degradação de todo o sistema que passa a ser incontrolável. Existe uma negação a respeito das causas que desencadearam a crise socioambiental e a obsessão pelo crescimento ultrapassa, consideravelmente, a finalidade da racionalidade econômica.

Entretanto, apesar dessa visão pouco otimista da realidade que nos cerca, o autor ressalta a existência de uma ética ambiental que traz consigo uma proposta de revalorização da vida do homem. Essa luta se expressa através das batalhas de resistência das comunidades indígenas e camponesas em ceder seu patrimônio de recursos naturais, assim como em renunciar sua identidade cultural. Desta forma, pode-se vislumbrar a resistência desses grupos ao ideal neoliberal ambiental, que promove a debilidade da cultura e da natureza em favor da lógica econômica.

Nesse contexto, faz-se necessário ressaltar que a legislação brasileira, no que diz respeito à proteção ao meio ambiente inserida em um contexto de desenvolvimento socioeconômico, é bastante clara quando dispõe, no artigo 2º, da Lei nº 6.938/81, que "A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida,

visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico [...]” (*sic*).

Em relação ao PBV, o estímulo dado à população que vive em comunidades tradicionais, ribeirinhos, moradores de áreas importantes para a conservação, como florestas nacionais, reservas extrativistas e assentamentos da reforma agrária federais, se traduzia na preocupação do Poder Público, não apenas com o meio ambiente, como com a possibilidade de promover a inclusão social dessas pessoas através do pagamento trimestral do benefício.

A conservação ambiental e a manutenção dessas pessoas no local onde viviam, através da inserção delas no Programa do Governo Federal, também implica em outra consequência benéfica: a diminuição do número de abandono de pessoas dessas comunidades tradicionais e a consequente ação de preservação dos ecossistemas locais. Mesmo que as famílias estivessem inseridas em áreas de preservação, já não era mais atitude do Poder Público a retirada delas de lá. Ao contrário, sua permanência se tornaria elemento indispensável à implementação do Programa. Nas palavras de Diegues (2001, p. 73),

é importante afirmar a responsabilidade que têm as autoridades da conservação em promover o bem-estar dessas populações no lugar em que moravam antes da criação de parques e reservas restritivas, promovendo a compatibilização entre a conservação e a melhoria das condições de vida dessas populações.

De uma forma geral, pode-se dizer que o Estado, ao fixar condicionalidades às famílias para que estas possam participar dos Programas de Transferência de Renda, na verdade, está promovendo um exercício de inclusão social dessas pessoas⁴³, ao mesmo tempo em que tenta suprir, de alguma forma, as deficiências que o sistema econômico implantado no Estado terminou por gerar no seio das famílias carentes do país. Pensando-se dessa forma, “as condicionalidades seriam algo equivalente ao ‘suor do trabalho’, sem essa simbologia, o programa correria o risco de perder apoio na sociedade” (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 18).

⁴³ Para Rocha (2011, p. 133), “[...] Implementar um programa assistencial de transferência de renda implica também reconhecer que, numa economia urbana e monetizada, dispor de renda monetária é condição de cidadania e que cabe ao beneficiário da transferência de cunho assistencial decidir quanto ao uso do benefício. Pobreza no Brasil não é mais, felizmente, uma questão de sobrevivência física, que se encontra restrita a bolsões espacialmente bem delimitados”.

A implantação desse sistema de “trocas” refletiria, na prática, o acolhimento do pensamento político dos Estados Unidos no início dos anos 80, denominado de *workfare*: a pessoa que recebe um benefício social do governo deve aceitar trabalhar em troca da ajuda oferecida, aceitar participar de treinamentos profissionais ou, ainda, participar de cursos profissionalizantes que são capazes de inserir essas pessoas no mercado de trabalho (SILVA, 2011). Interessante destacar que, no Brasil, diferentemente do sistema norte-americano, o modelo de política assistencial realizado através dos programas de transferência de renda não se desenvolve nos mesmos moldes, especialmente na exigência de participação em cursos profissionalizantes ou quaisquer outras formas de incentivo com viés educacional, ambas inexistentes na política brasileira.

Caminhando nessa direção, o Bolsa Verde buscava concretizar esses ideais: fixação do homem na terra onde vive estimulando-o não, apenas, a produzir, mas a promover a proteção dos ecossistemas tendo como retribuição dessa ação um benefício econômico. É nesse conjunto que se implementa o senso de preservação da natureza em um esforço conjunto entre Poder Público e sociedade. É nesse espaço que a educação ambiental começa a ser cultivada. Sobre a educação ambiental, Silva Junior (2008, p. 100) destaca que:

A educação ambiental deve se constituir em uma ação educativa permanente por intermédio da qual a comunidade tem a tomada de consciência de sua realidade global, do tipo de relações que os homens estabelecem entre si e com a natureza, dos problemas derivados e de ditas relações e suas causas profundas. Este processo deve ser desenvolvido por meio de práticas que possibilitem comportamentos direcionados a transformação superadora da realidade atual, nas searas sociais e naturais, através do desenvolvimento do educando das habilidades e atitudes necessárias para dita transformação.

Destarte, a conscientização ambiental marca um grande passo para que se coloque em prática a ideia de desenvolvimento sustentável, sendo extremamente necessário fazer o homem pensar sua relação com o meio ambiente como uma relação de troca equilibrada, não pautada em recursos ambientais infinitos. Pode-se dizer, portanto, que a educação ambiental é caracterizada como um processo permanente, contínuo, capaz de imbuir a ideia de cidadania na sociedade capitalista e de promover uma reformulação nos valores éticos e morais que envolvem todas as relações humanas produzindo, enfim, reflexos na preservação do meio ambiente.

4.4 Papel do Estado na Área Social e a Responsabilidade Social: a questão ambiental e a previsão constitucional do estado socioambiental

A atividade do Estado na área social encontra-se diretamente relacionada aos direitos fundamentais previstos na Constituição, assim como encontra amparo nos chamados direitos sociais, igualmente, previstos no texto Maior. A natureza jurídica dos direitos sociais é de direito subjetivo cuja caracterização é não de meros direitos de agir, mas de poderes de exigir (FERREIRA FILHO, 2000). Frutos de previsão constitucional, os direitos sociais são de observância obrigatória em um Estado que se reconhece como sendo um Estado Social de Direito, não podendo ser, portanto, negligenciados e desconsiderados pelos governos que exercem o poder.

Bresser-Pereira, abordando os aspectos relacionados à democracia e ao Estado Social, ressalta que os quatro objetivos políticos que surgem com a formação do Estado moderno podem ser reconhecidos como sendo a liberdade, a riqueza ou o bem-estar econômico, a justiça social e a proteção da natureza. “Esses objetivos, que se somaram ao da segurança, que já caracterizava o Estado antigo, correspondem às quatro ideologias que nasceram com a Revolução Capitalista”. Continua o autor explicando que a liberdade individual corresponde ao liberalismo; a riqueza, ou o crescimento econômico, corresponde ao nacionalismo; a justiça social corresponde ao socialismo e, por fim, a proteção da natureza corresponde ao ambientalismo (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 112).

Os objetivos acima citados correspondem ao desempenho de dois papéis do Estado, quais sejam, o de estado regido por um sistema constitucional normatizado e o de estado desempenhando o papel de administração pública com atos baseados nesse mesmo sistema. Para governar, além da necessária obediência às leis (o princípio da legalidade surge com toda a sua carga normativa e impositiva nesse caso), o estado necessita de estratégias que alcancem o interesse público e que mantenha metas que sejam capazes de colocar em prática políticas públicas de qualidade e eficientes.

O papel do Estado na sociedade pode ser menor ou maior, dependendo de fatores históricos, temporais e espaciais, sendo que, no Brasil e no mundo, a intervenção forte e limitada do Estado tiveram alternância de períodos, dentre os quais podem ser citados os períodos do mercantilismo, capitalismo concorrencial, capitalismo monopolista e capitalismo globalizado.

Desta forma, é possível verificar que a atuação do Estado variou de acordo com as necessidades e crises do capitalismo, sendo que, quando o mercado não conseguiu se autorregular, buscou auxílio estatal para intervir na economia e regulamentar conflitos entre as classes. O certo é que, em nenhuma dessas fases, foi alcançada a efetiva realização do bem comum.

A discussão sobre a maior ou menor intervenção do Estado continua até os dias atuais. Para os neoliberais, o Estado deve ser visualizado enquanto sujeito passivo e sem vida própria, voltado a satisfazer interesses pessoais e, para a teoria de Keynes, a atuação do Estado é indispensável para a reprodução do capitalismo, possuindo vida própria e autonomia para atender aos interesses do capital (OLIVEIRA, 2009).

Assim, entregou-se a questão econômica às forças livres de mercado, criando e fomentando desigualdades sociais, ficando a concentração de poder e renda nas mãos de poucos privilegiados. Por outro lado, o Estado do bem-estar social não atingiu a sua plenitude e o Estado liberal trouxe maiores desigualdades entre cidadãos dentro de uma nação e entre nações e, no Brasil, especialmente, a atuação do Estado reforçou as discrepâncias entre as regiões e estados.

De outro lado, o Estado desenvolvimentista no Brasil proporcionou crescimento econômico, mas paralelamente não houve o efetivo desenvolvimento, haja vista que o desenvolvimento é mais abrangente, considerando não só a questão econômica, mas aspectos ambientais, sociais e democráticos, por exemplo. Assim, na atualidade, embora o papel do Estado venha se reduzindo, havendo maior ou menor atuação no âmbito de cada nação, entende-se que os instrumentos de intervenção existentes mostram a continuidade da importância da ação estatal, em sua hegemonia e poder sobre a sociedade, para intervir e estar ausente quando necessário.

Todavia, Estado e capital não devem ser enxergados como dois extremos ou opostos, sendo necessária intervenção estatal na vida do cidadão, conforme a história tem demonstrado. Desta forma, entendendo a presença do Estado como necessária na vida da população, a instrumentalização da intervenção na vida econômica e social da nação requer do Estado a posse de uma gama de ferramentas, a exemplo de criação e manutenção de empresas estatais, elaboração e implementação de políticas públicas, reforma administrativa e tributária, dentre

outros meios. O fato é que o Estado possui forte responsabilidade sobre a sociedade que o integra.

O Brasil, adotando o sistema de República, que representa um regime político de igualdade formal entre os cidadãos, traz o primado de que todos são iguais perante a lei, não permitindo a República quaisquer privilégios, sendo intenção do legislador a tentativa de conceder igualdade de tratamento a todos os brasileiros, sem qualquer tipo de discriminação. A própria significação da República é ser um governo para todos, de modo que os poderes constituídos para representação do povo devem dirigir-se a proporcionar benefícios e encargos iguais para todos os cidadãos.

A atual Constituição prevê que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, Parágrafo Único) e, assim sendo, os Chefes do Poder Executivo são representantes do povo e agem através de um mandato outorgado pelo povo devendo dirigir sua atuação a atender os anseios deste. Todos os níveis federativos do Estado possuem responsabilidade social, em razão de haver diversas disposições em nosso ordenamento jurídico acerca do dever que o Estado tem de proporcionar aos seus cidadãos o bem-estar social.

A Carta Magna, ao prever que o Brasil é um país democrático de Direito e que tem como fundamentos basilares a cidadania e a dignidade da pessoa humana, conforme o artigo 1º, traz uma responsabilidade para o Estado sobre o seu povo. Da mesma forma, o artigo 193 expressa que a ordem social é embasada no primado do trabalho e tem por objetivo a concessão de bem-estar e justiça social à população. No artigo terceiro, o texto afirma que, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, está o de construir uma sociedade livre, justa e solidária, além de trazer a erradicação da pobreza entre os mesmos objetivos do país. Pode-se dizer, portanto, que há uma expressa responsabilidade social do Estado constante no texto Constitucional da qual ele não pode se imiscuir.

A disposição acima mencionada representa uma das maiores responsabilidades sociais do governo, ao lado do que dispõe o inciso IV do artigo 3º, que traz o dever de o Estado promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Assim, a responsabilidade social se perfaz no sentido de priorizar a harmonia do povo,

oferecendo-lhe bem-estar e, também, inibindo atos discriminatórios que não sejam benéficos e contidos na própria Constituição.

Na Constituição Brasileira, ao ser estabelecido o Estado Democrático de Direito, a dignidade humana foi erigida a princípio fundamental, situada no artigo introdutório da Carta Magna, de tal forma que se pode afirmar que Estado é criado e existe em função da pessoa humana, não se podendo dizer o contrário (SARLET, 2012).

A visualização dúplici do princípio da dignidade da pessoa humana enseja a necessária análise de que o Estado deve limitar-se em sua atuação pelo referido princípio e, em suas ações, deve direcionar-se a proporcionar a todos a exequibilidade de uma vida digna. Para Sarlet (2012), esta ótica dupla diz respeito, respectivamente, aos direitos de primeira e segunda geração.

A terceira geração, inserida no rol de direitos fundamentais, a solidariedade e a fraternidade, positivou, dentre outros direitos, o dever de o Estado proporcionar um meio ambiente ecologicamente equilibrado, havendo, desta maneira, uma visão ecológica da dignidade da pessoa humana, pautada na necessidade de se preservar o meio ambiente para que o ser humano possa gozar de uma vida digna e em patamares mínimos de qualidade. O Estado Democrático de Direito pode, assim, a partir da Constituição Federal de 1988, ser chamado de Estado Socioambiental de Direito, por meio da união de objetivos que perpassam o Estado Liberal e o Estado Social, com o fito de proteger o ser humano e sua qualidade de vida através da sustentabilidade ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014).

O meio ambiente passa a ser uma variável presente em diversas questões decisivas do Estado, sendo, da mesma forma que a dignidade da pessoa humana, um vetor duplo, haja vista ser visualizado enquanto direito do cidadão e um dever do Estado, pelo que este último deve proporcionar àquele o gozo deste direito por meio de atividades de fiscalização da integridade ambiental e implementação de políticas públicas nesse aspecto⁴⁴.

A amplitude da questão ambiental é retratada em capítulo e dispositivos específicos, no âmbito da Constituição Federal, para dispor sobre este assunto, o que não ocorreu nas Constituições anteriores a 1988. Costa Neto (2003) assevera

⁴⁴ Sobre a ligação entre dignidade da pessoa humana e direitos ambientais, cf. DALY, Erin; MAY, James R.. Bridging Constitutional Dignity and Environmental Rights Jurisprudence. **Widener University Delaware Law School Legal Studies**. Research Paper Series no. 16-09. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2773781. Acesso em: 27 dez. 2019.

que a questão ambiental foi clarificada a partir da promulgação da Constituição Cidadã, meio pelo qual passou a ser focalizada a temática do meio ambiente, isoladamente e em conjunto com outros valores, sensibilizando-se o legislador, assim, com as exigências sociais contemporâneas.

Resultou-se, desta maneira, no estabelecimento de competência executiva concorrente entre todos os entes federativos, devendo ser cada um deles e todos, simultaneamente, responsáveis pela proteção ambiental, havendo, assim, uma solidariedade federativa nesta área temática, conforme consta no artigo 23, incisos III, VI e VII da Constituição Federal. O artigo 24 dispõe competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle de poluição, bem como, quanto à responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Vale salientar que a primeira referência ao meio ambiente na Constituição está explícita no artigo 5º, que traz os direitos fundamentais individuais, dispondo, em seu inciso LXXIII, que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise, entre outros anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

No título VII da Constituição, intitulado de “Ordem Econômica e Financeira”, em seu capítulo I, que dispõe acerca dos “Princípios Gerais da Atividade Econômica”, o artigo 170, inciso VI, estabelece a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, dentre outros, o princípio de defesa do meio ambiente. No artigo 200, inciso VIII, faz-se menção ao entrelaçamento entre saúde e meio ambiente, dispondo-se ser atribuído ao Sistema Único de Saúde (SUS) colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

De modo mais específico, a Constituição, observando a diretriz de ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito e dever, trouxe, em seu artigo 225, §1º, a tutela específica a proteção deste direito fundamental, por meio de um rol exemplificativo que estabelece a vinculação do Poder Público neste aspecto, elencando-se ações esperadas e as omissões indevidas. O referido dispositivo informa que todos têm o direito a um meio ambiente que seja ecologicamente

equilibrado, juridicamente considerado um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo ao Poder Público, da mesma forma que à coletividade, o dever de defender e proteger o meio ambiente, visando garantir a integridade dele às presentes e futuras gerações.

Antunes (2000) observa que o artigo 225 é complexo em sua estrutura, pois se compõe de normas de variado grau de eficácia. O dispositivo em foco, na visão de Costa Neto (2003) se insere na camada das chamadas normas programáticas, ou seja, aquelas em que o legislador não editou uma regra jurídica de aplicação concreta, dispendo-se apenas em traçar linhas consideradas como norte para o qual devem olhar e se orientar os poderes públicos.

Os parágrafos do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, em seguida, trazem incumbências ao Poder Público e à sociedade como um todo para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo a criar uma ampla tutela constitucional para este bem jurídico essencial, isto por meio de criação de deveres para a população e para o Poder Público, criando prevenções e métodos punitivos relacionados à preservação e à proteção do bem ambiental. Diante disso, tem-se o reconhecimento de que o meio ambiente é um direito indispensável à sociedade, possuindo capacidade de renovar o sistema jurídico no sentido de estabelecer regras cuja aplicação envolva as três esferas de governo, além da necessária participação da sociedade, em uma busca comum: resolução de problemas ambientais e melhoria das condições de vida do ser humano como um todo.

Neste sentido, o Estado Socioambiental de Direito traz a tutela ambiental de modo impositivo, não concedendo ao Estado qualquer margem para a omissão ou de atuação insuficiente quanto ao que é imposto como dever estatal, sendo inconstitucional qualquer desvio do Estado neste sentido. O cerne de um Estado Socioambiental de Direito, neste viés, reside, conforme Canotilho (2010), em se pensar, principalmente, na responsabilidade ambiental a longo prazo e na solidariedade intergeracional. Na Constituição, preconizando este dever, estão primordialmente inculpidos os princípios da precaução e da prevenção, devendo estes orientar todas as atitudes do indivíduo e, principalmente, do Estado, que vier a potencialmente refletir em aspectos socioambientais.

A obrigação estatal de cuidado para com o meio ambiente decorre não só da Constituição, mas também da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81)

que, no artigo 2º, traz os objetivos da preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Constitui um poder-dever do Estado a implementação das diretrizes contidas na PNMA, devendo concomitantemente fiscalizar, por meio do poder de polícia, o cumprimento das normas de Direito Ambiental.

Logo, há evidente responsabilidade civil do Estado quando este se omite ou negligencia no exercício de seu poder-dever de fiscalizar o cumprimento das normas ambientais, como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, dispondo que há responsabilidade civil ambiental do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto⁴⁵.

Importante ressaltar que a responsabilidade civil do Estado pela omissão no exercício de seu poder-dever de fiscalizar é solidária, porém de execução subsidiária, isto é, somente se impossível, por algum motivo, exigir do poluidor o cumprimento da obrigação⁴⁶.

Dentro deste aspecto, o princípio da prevenção e atuação preventiva norteia as perspectivas jurídico-ambientais, partindo do princípio que, sendo de impossível ou difícil empreitada a reparação do dano ambiental, é preferível, conforme se interpreta da análise do ordenamento jurídico pátrio, que haja atitude preventiva. A prevenção está estabelecida no artigo 225, §1º, inciso V da Constituição Federal, o qual já foi mencionado, que dispõe que incumbe ao poder público, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, realizar o controle da 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.

Também se encontram expressas no artigo 15 da Declaração do Rio de 1992 disposições no sentido de ser a prevenção preferível à reparação por danos ambientais, trazendo que, para se proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser observado pelos Estados, de acordo com as suas necessidades. Para Leite (2000), a atuação preventiva, tal como a precaução, busca

⁴⁵ Vide: AGRESP 200702476534, Relator Ministro Teoria Albino Zavascki, STJ – 1ª Turma, DJE: 04/10/2011.

⁴⁶ Vide RESP 200801460435, Relator Ministro Herman Benjamin, STJ – 2ª Turma, DJE: 16/12/2010.

remédios antecipatórios contra o dano ambiental, ou seja, criar condições para que não ocorram situações de degradação ambiental. Para tal, o Poder Público dispõe de diversos mecanismos e deve pensar em diversas estratégias hábeis a cumprir com os fins almejados.

4.5 Vulnerabilidade, Minorias e Ações do Estado: a interligação entre políticas ambientais e enfrentamento da pobreza

A vulnerabilidade, embora seja um tema discutido de forma recorrente, não é alvo de uma definição uniforme, havendo diversos aspectos interpretados, como sendo uma suscetibilidade, sintoma ou dimensão da pobreza (PROWSE, 2003). O termo vulnerabilidade provém do latim “vulnerare”, que significa “provocar um dano” e a palavra vulnerável deriva de “vulnus”, que significa, no latim, machucado ou frágil (MARQUES, 2014). Desta forma, a acepção do instituto é cristalina no sentido de indicar uma fraqueza ou risco.

Beckett (2006) diz que a vulnerabilidade é como se mostra descritivamente a fragilidade e as contingências de personalidade, de tal forma que, neste sentido, todos seriam vulneráveis em algum aspecto, detendo uma grande potencialidade de se expor a riscos e a diversas formas de exclusão social. No Direito, a noção de vulnerabilidade associa-se “à identificação de fraqueza ou debilidade de um dos sujeitos da relação jurídica em razão de determinadas condições ou qualidades que lhe são inerentes”. A vulnerabilidade ainda pode ser reconhecida quando existente “uma posição de força que pode ser identificada no outro sujeito da relação jurídica” (MARQUES, 2014, p. 164).

No viés jurídico, a vulnerabilidade do sujeito de direito relaciona-se ao princípio constitucional da igualdade, que veda quaisquer discriminações negativas, sendo permitidas tão somente discriminações positivas que fomentem o tratamento desigual entre os desiguais. Logo, a condição de vulnerável impõe a esses grupos a dificuldade ou até mesmo a impossibilidade de acesso a bens, a serviços básicos e a direitos e garantias, decorrendo disto um prejuízo material, psicológico e social, enquanto efeitos da exclusão.

Como exemplo da consideração de vulnerabilidade para fins legais e amparo legal específico, a Constituição Federal entendeu a criança, o deficiente e o idoso como vulneráveis e, a partir disso, estabeleceu a necessidade de leis especiais para

regulamentar esta realidade social, nada obstante outros sujeitos sociais venham a ser alvo de proteção especial, com o fim de criar um sistema de acolhimento para grupos, reconhecidamente, vulneráveis, cujas ações encontram embasamento na solidariedade e na proteção, princípios constitucionalmente assegurados.

A constitucionalização do Direito da criança e do adolescente, por exemplo, ocorreu no Brasil por meio da atual Constituição, trazendo um sistema de proteção e de direitos fundamentais para este grupo. A proteção aos idosos está prevista no artigo 230 da Constituição, estabelecendo o dever de a família, a sociedade e o Estado de amparar as pessoas idosas e assegurar a sua participação social, resguardando sua dignidade, seu bem-estar, assim como o direito à vida. A Lei nº 10.741/2003, o Estatuto do Idoso, trouxe dispositivos específicos sobre o tema. A proteção dos consumidores está prevista na Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental, no artigo 5º, inciso XXXII, trazendo como dever ao Estado a defesa do consumidor e como princípio da ordem econômica, limitando a iniciativa privada (artigo 170, inciso V).

A realidade social evidencia ainda outros sujeitos sociais que necessitam de especial proteção do Estado, como a mulher, os índios e quilombolas, entendidos como possuidores de “fraqueza” decorrente da desigualdade, necessitando de tratamento diferenciado, devendo ser adotadas políticas públicas específicas e criada legislação sobre a matéria. A compreensão do sujeito vulnerável deve levar em consideração esse conjunto de fatores intrinsecamente relacionados (biológicos, existenciais e sociais).

Um importante aspecto da vulnerabilidade é a sua diferenciação em relação ao risco. Janczura (2012) diz que o risco não pode ser identificado como vulnerabilidade, mesmo havendo relação entre eles. São dois conceitos distintos, diferenciando-se na origem e no uso, sendo o “risco” usado pelos epidemiologistas com direcionamento a grupos e populações. A vulnerabilidade associa-se ao indivíduo e às suas predisposições a respostas ou consequências negativas.

É importante ressaltar a relação entre risco e vulnerabilidade: vulnerabilidade opera apenas quando o risco está presente; sem risco, vulnerabilidade não tem efeito (COWAN; COWAN; SCHULZ, 1996). A vulnerabilidade dos grupos sociais somente poderá ser eliminada se houver a transição de uma noção de carências sociais para o terreno dos direitos sociais. Pensar os direitos sociais é trazer a discussão da vulnerabilidade para o campo da cidadania e emancipar o indivíduo,

retirando-o da condição de vulnerável. Direitos e cidadania são conceitos contemporâneos que implicam promover as habilidades dos indivíduos e da coletividade em compreender, analisar, refletir e conscientizarem-se sobre o mundo que os cerca, interagindo, tornando-se agente e membro de grupo participativo e criativo e, portanto, gerando desenvolvimento pessoal e social (JANCZURA, 2012).

Destacar a diferença em um modelo constitucional, que tem entre os seus pilares a igualdade, é reconhecer a desigualdade para se alcançar a igualdade material. Além disso, há situações em que o indivíduo se encontra exposto a mais de uma causa de vulnerabilidade, fato que ocasiona o agravamento de sua condição de vulnerável. Neste cenário, exsurge o conceito de hipervulnerabilidade, tecnicamente desenvolvida pela doutrina consumerista.

4.5.1 Vulneráveis, Minorias e Pobreza

Nos primórdios, diante do seu então estado natural, o ser humano abriu mão da sua liberdade para que pudesse obter a proteção do Estado, conforme assevera a teoria clássica de Rousseau (2008), de modo que o pacto social para este, remonta que, no lugar da pessoa particular de cada contratante, o ato é considerado na sua totalidade, ou seja, o ato de associação que produz um corpo moral e coletivo, sendo este composto de tantos membros quanto a assembleia tem de votos. A pessoa pública formada, desta maneira, pela união de todas as outras, recebia o nome de cidade e, posteriormente, passou a ser chamada de república. As pessoas que formam essa associação passaram a ser denominados de povo e, de forma particular, se chamam de cidadãos, sendo todos eles sujeitos às leis do Estado.

Desta forma, a necessidade de proteção, associação e auxílio mútuo foram as razões principais para se enveredar em uma construção da sociedade civil, e a sua continuidade se justifica pelo fato de que, na contemporaneidade, não há como se pensar em sociedades que não sejam politicamente organizadas. Nessa linha, o Estado brasileiro garante a todos, nos termos da lei, os direitos fundamentais constitucionalmente dispostos, independentemente da cor, raça, credo ou qualquer outra peculiaridade do indivíduo ao qual se dirige o direito.

No entanto, a aceitação social da pluralidade não acompanhou a evolução da sociedade, alocando-se tais pluralidades nos denominados grupos vulneráveis, ou

nas minorias, constituindo um fenômeno natural decorrente da identificação social de uns grupos com outros, criando-se, com isso, os grupos vulneráveis e minorias sociais.

É preciso destacar que os grupos vulneráveis e as minorias são institutos conexos, porém diferentes e facilmente confundidos em razão de ambas as situações despontarem a necessidade de proteção estatal, visto que ambos os segmentos são discriminados e sofrem violação. No entanto, em termos conceituais, a diferenciação dos institutos, havendo extensões que merecem ser aprofundadas no plano teórico.

O conceito de grupo minoritário e, conseqüentemente, o conceito de minorias vem passando por amplos debates e sendo compreendidos de diferentes formas. Para Rifiotis (2006), as minorias podem ser compreendidas como grupos que podem, em determinadas circunstâncias, perder a própria identidade, tendo em vista o processo de vitimização que sofrem, assim como a existência de processos de controle e homogeneização. Séguin (2002), em uma perspectiva jurídica, faz uma correlação entre os grupos chamados de minorias e os grupos chamados de vulneráveis, sendo ambos reconhecidos como grupos que sofrem discriminação e são vítimas de intolerância.

Pode-se afirmar que as minorias retratam o traço cultural comum presente em todos os indivíduos, originando grupos específicos compostos por sujeitos ligados entre si, denominando-se desta forma justamente por conter uma especificação de população que, não necessariamente, diz respeito a um pequeno número de pessoas, pois nessa categoria se encaixam, por exemplo, os homossexuais e os negros (BRANDI; CAMARGO, 2013). Vê-se, com isto, que os grupos vulneráveis são gênero que comportam diversos tipos de minorias, integradas cada uma delas pelos traços que (des)unem as pessoas no seio social. As minorias são fragmentos da vulnerabilidade.

Para Brandi e Camargo (2013), quatro elementos formam o núcleo comum de todas as minorias, embora cada uma destas possua traços específicos. São eles: a posição de não dominação no seio social, solidariedade subjetiva entre seus integrantes em vistas à proteção, necessidade de proteção do Estado, e ocorrência de opressão social. Nesse sentido, os grupos vulneráveis se diferenciam por não ser necessária a ligação subjetiva e solidária buscando a proteção de um grupo, visto que estes são bastante diferenciados entre si.

De outro lado, também existem algumas diferenças entres grupos vulneráveis e minorias que auxiliam na delimitação mais apurada destes institutos, diante de classificações quanto à ordem, quanto à essência e quanto ao objetivo perseguido. Quanto à ordem, grupos vulneráveis constituem um gênero que abrange as minorias; quanto à essência, distinguem-se ambos os institutos em face da ligação de dependência e interesses com o objeto da discriminação, como há nas minorias e inexistente nos grupos vulneráveis, embora ambos sofram exclusão em maior ou menor grau; por fim, quanto aos objetivos, os grupos vulneráveis têm apenas o exercício de direitos, ao passo que as minorias buscam o exercício precedido do reconhecimento de sua situação enquanto “minorias”.

Em síntese, pode-se afirmar que os grupos vulneráveis e as minorias merecem ser distinguidos para se compreender as razões e, conseqüentemente, proporcionar a devida tutela de amparo para cada grupo. Com essa diferenciação e análise dos meios para a intervenção, pode-se buscar o alcance de uma sociedade igualitária, na medida em que se reconhece o pluralismo, protegendo os traços de identidades variadas e sanando as opressões.

Populações vulneráveis estão, no âmbito do sistema capitalista, caracterizadas à margem do acúmulo de capital social, expressando-se, desta forma, pelo nível de qualidade de vida inferior, gerando um isolamento em razão de fatores geográficos e econômico-sociais (KAZTMAN, 2001). No entanto, a vulnerabilidade não é sinônimo de pobreza, mas inclui esta última em seu âmbito. Para Kaztman (2001), ser pobre é estar na linha de pobreza ou não dispor, de forma suficiente, de todos os meios básicos e necessários para uma existência digna.

A pobreza, assim, é uma das formas de vulnerabilidade, fazendo referência a uma situação de carência efetiva e atual, sendo que a vulnerabilidade transcende esta condição, projetando ao futuro a possível ocorrência de padecimento, diante destas debilidades presentes (KAZTMAN, 2001). Logo, sendo a vulnerabilidade a ausência de ativos materiais e imateriais, a pobreza se enquadra enquanto uma espécie.

4.5.2 Ações do Estado diante dos Dilemas Pobreza, Vulnerabilidade e Proteção do Meio Ambiente

As metas propostas para a erradicação da pobreza vêm sendo enfatizadas, de maneira contundente, por meio de diversos instrumentos internacionais, estes ratificados pelos países que são membros das Nações Unidas. Exemplos de documentos internacionais neste sentido são: a Declaração Universal de Direitos Humanos; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e a Reunião da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social.

A CNUMAD, que veio a ser ratificada pelo governo brasileiro no ano de 1994, reconhece como uma das prioridades a busca pela erradicação da pobreza, dentre as ações listadas como necessárias para a conservação da diversidade biológica.

Na Conferência Rio+20, realizada no Rio de Janeiro em junho de 2012, a erradicação da pobreza foi considerada como um elemento de enfrentamento global na busca do desenvolvimento sustentável (IRVING, 2012). No Brasil, por sua vez, a erradicação da extrema pobreza integra a agenda prioritária do desenvolvimento e, recentemente, houve um maior impulsionamento desta busca por meio da instituição, em 2011, do BSM, tendo por finalidade precípua a superação da extrema pobreza da população em todo o território nacional, isto por meio da integração e da articulação de políticas, através da implementação de programas de garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva⁴⁷.

Entre os vários métodos de aliar as referidas políticas, está a Transferência de Renda Condicionada, esta que, por sua vez, visa reforçar o capital social e, com isto, lutar para se superar o ciclo de pobreza. No Brasil, políticas públicas como essa possuem, entre seus objetivos, o melhoramento de condições econômicas às famílias beneficiárias para que estas tenham oportunidades melhores a oferecer aos seus filhos, desde que cumpridos os requisitos legais exigidos para o recebimento do benefício. A Lei nº 6.938/1981 (PNMA) prevê, dentre os seus instrumentos de gestão, a criação de instrumentos econômicos.

Nesta perspectiva de criação de instrumentos, surgem, por meio de incentivos peculiares, os mecanismos atrativos de agentes de atuação em prol da conservação

⁴⁷ Cf. MELLO, Janine; et al. A Inclusão Produtiva Rural do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In. MELLO, Janine (org.). A Inclusão Produtiva Rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo. **Cadernos de Estudo Desenvolvimento Social em Debate**. N. 23. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015, p. 17-31.

do meio ambiente, recompensando os agentes em troca de benefícios que venham a prestar em face da proteção do meio ambiente, constituindo um estímulo à prática conservacionista por meio de incentivos econômicos (SIMÕES, 2013).

O Censo de 2010 informou que 15,6% (quinze vírgula seis por cento) da população brasileira viviam na área rural, mas que esta mesma área minoritária representava 47% (quarenta e sete por cento) das pessoas em situação de extrema pobreza, razão pela qual, no ano de 2011, no contexto do BSM, criou-se o Programa de Apoio à Conservação Ambiental chamado de “Programa Bolsa Verde”.

A justificativa para a escolha dos elementos do referido programa partiu da constatação da existência de um elevado número de brasileiros, localizados em áreas com vegetação preservada, que viviam em situação de extrema pobreza. Diante destas características, pode ser observado que o público potencial traçado para fins de adesão ao PBV foi aquele que sofre de uma dupla invisibilidade: possui a condição de pobreza e, com isso, adentra à seara da exclusão social e, de outro lado, localizam-se distantes dos grandes centros urbanos, de modo que ambos os fatores contribuem para a sua dificuldade ou até mesmo a impossibilidade de acesso às políticas públicas (APOLONI *et al.*, 2014).

O Programa, sensível ao tema, trouxe uma nova visão para as políticas ambientais, utilizando preocupações paralelas igualmente importantes para a atuação em conjunto, incluindo, neste sentir, a proteção social como um dos pilares para o fortalecimento das políticas ambientais, de modo a se analisar o aspecto ambiental concomitantemente à discussão sobre a pobreza nesses mesmos territórios. Destarte, diante da necessidade de ser ofertada uma maior qualidade de vida para essas famílias, foi necessária a articulação em conjunto com outras políticas públicas, dentre as quais aquelas relacionadas à inclusão produtiva, de acesso a serviços, de capacitação ambiental, de fortalecimento dos territórios, entre outras.

Assim, diante de suas características, o PBV foi comparado a um Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), em razão de entregar incentivo econômico às famílias que viviam em áreas de interesse para a conservação ambiental e pela condicionalidade atrelada ao pagamento, conforme já discutido anteriormente. Segundo Shikié e Shiki (2011) o PSA, em se tratando de uma política do Estado, é considerado um instrumento auxiliar eficaz de gestão ambiental e inclusão social, promovendo a proteção ambiental e social ao mesmo tempo.

A condicionalidade, enquanto contraprestação ambiental atrelada ao pagamento, define que é considerado comum entre os diversos tipos de PSA (WUNDER, 2015), de modo que, quem recebe o pagamento advindo do Poder Público deve apresentar uma contrapartida que se resume a atos de conservação do meio ambiente. No entanto, é preciso que, para o programa ser efetivo, analisar se a condicionalidade atrelada ao pagamento está sendo cumprida, de modo a se monitorar as ações desenvolvidas.

A maioria dos PSA's no Brasil têm o monitoramento realizado por meio de imagens de satélite e, a partir disso, pode-se observar a extensão da cobertura vegetal (ELOY; COUDEL; TONI, 2013), do que desponta que nem sempre pode ser tido como inteligível aferir se há relação de causa e efeito entre os resultados do programa com os seus benefícios financeiros, ficando também à margem da monitoração as áreas de degradação que não serão monitoradas. O controle tão somente da cobertura vegetal pode acabar fazendo-se entender que os serviços ambientais estão somente os ligados à manutenção da cobertura vegetal, reduzindo o ecossistema a um determinado aspecto (KARSENTY, 2007).

Desta forma, ao se pensar em pagamento para conservação ambiental, pensa-se em situações em longo prazo, visto que o pagamento só dura um determinado período de tempo sendo, sob o ponto de vista do Poder Público, um investimento que visa ater-se mais à prevenção do que remediar profundas e transformadoras situações decorrentes das atividades que se relacionam ao uso demasiado dos recursos naturais (PIRARD; BILLÉ; SEMBRÉS, 2010).

Neste sentido, os benefícios dos referidos programas consistem que, em se remunerando agentes, a política ambiental se torne um atrativo, contribuindo para a diminuição de custos com a preservação por parte do Estado, ao mesmo tempo que empreenda ações na redução do índice da pobreza extrema, tendo em vista a geração de renda para os beneficiários.

Para o morador da zona rural o benefício pode ser considerado multifacetado, principalmente por ter preservado o ecossistema, receber numerário como contrapartida, além de passar a participar ativamente da sociedade, emancipando-se enquanto prestador de um serviço remunerado. Destarte, sintonizar a preservação e o bom uso dos recursos naturais essenciais à sobrevivência, por meio de estímulo financeiro aos que vivem em condições de pobreza, revela um duplo alcance de bem estar.

Dessa forma, os responsáveis pela proteção ambiental terminam sendo representados pela própria população e, especificamente, pelos que vivem em condições de pobreza extrema, de forma que se traz, na prática, a operacionalização do princípio do protetor-recebedor.

4.6 Educação Ambiental sob a Perspectiva da Inclusão Social

No contexto das mudanças sociais ocorridas, em resposta às modernidades supervenientes, principalmente diante da industrialização massiva, fomentou-se o que se convencionou denominar de “sociedade de consumo”, como um fenômeno acontecido em decorrência direta do desenvolvimento tecnológico, técnico e científico. A sociedade de consumo é a forma de sociedade em que o desenvolvimento industrial e capitalista se encontra em avançado estado, de modo que há o desenfreado consumo dos bens e serviços disponíveis, em decorrência da grande produção destes.

Essas mutações sociais que se ligam à noção de desenvolvimento, mesmo ao lado de diversos benefícios advindos, trouxeram consigo malefícios universais, dentre os quais encontram-se os prejuízos acarretados para o meio ambiente, visto que os recursos encontrados na natureza passaram a ser utilizados em maior escala para atender a maior demanda surgida, tanto na esfera da industrialização como na seara científica e tecnológica.

A intervenção do homem no meio ambiente, visando a consecução de recursos para proceder com a execução dos processos e procedimentos necessários ao desenvolvimento científico, tecnológico e industrial, fez com que o patrimônio natural viesse a ser cada vez mais reduzido, sem uma recuperação ou restauração adequadas, além de acelerar o processo de esgotamento dos recursos naturais. Assim, o uso irresponsável dos mencionados recursos traz máculas, possivelmente, não sanáveis, às riquezas de nosso planeta, inviabilizando um provável uso futuro desses bens.

Assis e Menezes (2018, p. 101), a respeito da necessidade e da importância do desenvolvimento de uma educação voltada para o aspecto socioambiental, especialmente quando o assunto é sustentabilidade, ressaltam que o comportamento humano é um fator importante a ser considerado se se quiser implementar, de fato, ideais de uma sociedade sustentável na modernidade em que

vivemos. Destacam as autoras que: "a história e os fatores que desencadearam o comportamento humano atual, são elementos importantes para que se entenda o modo de vida da presente geração".

São diversos os aspectos que devem ser considerados, assim como várias são as formas de comportamento que demonstram a inexistência de uma educação ambiental implementada nas sociedades ditas modernas. As agressões ao meio ambiente e também a inexistência de políticas públicas "mais enérgicas para enfrentar as ações humanas que degradam o meio ambiente, são alguns dos fatores que contribuíram para que uma crise ambiental se instalasse entre nós" (ASSIS; MENEZES, 2018, p. 101). Desta forma, o não enfrentamento destes atos e as consequências que eles causam ao meio ambiente, fez surgir a necessidade de ingerência estatal sob o viés protetivo e na preservação ambiental.

Deve-se ressaltar que, embora seja assegurada pela Constituição Federal a livre iniciativa (art. 1º, inciso IV e art. 170, *caput*), a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II) e a busca pela redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III e art. 170, inciso VII), como princípios fundamentais da República, inclusive na seara econômica, no texto constitucional também se fez assegurar a promoção do bem de todos como objetivo do Estado (art. 3º, inciso IV), a defesa do meio ambiente (art. 170, inciso VI), além de um rol específico de direitos atinentes ao meio ambiente no art. 225 da referida Carta, restando demonstrada, portanto, a necessidade de observância simultânea de direitos, visto que nenhum pode se sobrepor ao outro de forma absoluta.

Visando a compatibilização do desenvolvimento, em observância aos direitos que dizem respeito ao meio ambiente, a ação do Estado, desta forma, faz-se necessária para que se implantem medidas suficientemente asseguradoras da sustentabilidade ambiental, consubstanciadas na possibilidade de garantia para as gerações futuras das mesmas, ou melhores, condições de vida, em um determinado ecossistema, do que se tem na atualidade (CAVALCANTI, 2003). O Estado, nesse sentido, deve agir norteado pelo enfrentamento, preventivo e repressivo, em oposição às atividades humanas que degradam o meio ambiente.

A sustentabilidade enseja a necessidade de se fomentar o desenvolvimento dos instrumentos da modernidade, que trazem fortes contribuições para a melhoria da qualidade de vida, mas sem, entretanto, causar impactos demasiadamente negativos e que são possíveis de serem evitados. Desenvolver e praticar atos de

sustentabilidade no seio de uma comunidade, no entanto, suscitam conscientização multinível.

Para se alcançar o ideário da sustentabilidade, essencial se faz concretizar atitudes sustentáveis no âmbito social, econômico e ambiental, de tal forma que o desenvolvimento sustentável, quando alcançado, por meio da prática destes atos, seja capaz de ensejar uma melhor qualidade de vida e bem-estar para a população⁴⁸. O desenvolvimento sustentável tem como basilares os primados da atividade econômica, meio ambiente e bem-estar social (ASSIS, 2000). Nesse sentido, pode-se destacar o Princípio 8, da Declaração de Estocolmo que afirma ser o “desenvolvimento econômico e social indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida”.

As ações cujo foco seja a sustentabilidade devem ser fomentadas e praticadas por toda a sociedade. Dentre os meios de se promover a ideia da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, a educação ambiental se destaca porque tem o poder de conscientizar e identificar, com mais facilidade, os problemas ambientais existentes, possibilitando que se planejem e executem, mais agilmente, medidas que amenizam os impactos causados. Desta forma,

Há a urgência de um desenvolvimento socioambiental que seja sustentável, que busque novas estratégias, que, de fato, possa ressignificar valores socioambientais, possibilitando uma relação mais harmônica entre homem e ambiente, primando pelo saber ambiental e pelos novos valores de enriquecimento social, ambiental, cultural e político (CARNIATTO; HENNRICH JUNIOR, 2017, p. 69)

No contexto problemático, em termos ambientais, no qual se encontra a sociedade atualmente, é necessário se discutir e compreender quais os riscos que causam impactos ambientais negativos, revelando-se sempre que esta situação se opõe à busca pela preservação da vida e sua melhor qualidade. Neste cenário, se insere a importância da educação ambiental, como uma forma de disseminar a relevância da proteção e conservação do meio ambiente, explicitar a situação atual em que este se encontra e, sobretudo, informar as maneiras pelas quais se pode

⁴⁸ Cf. COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; MELLO, Rodrigo Antonio Calixto. A Sustentabilidade como um Direito Fundamental: a concretização da dignidade da pessoa humana e a necessidade de interdisciplinaridade do direito. **Veredas do Direito**. V. 8, n. 15. Belo Horizonte, jan./jun. 2011, p. 9-24.

contribuir para que esta situação não seja agravada, possibilitando que as sociedades supervenientes gozem dos recursos naturais da mesma forma que as atuais.

O Brasil, atendo-se às consequências dos problemas ambientais havidos em seu território, teve a iniciativa de promulgar a Lei nº 6.938/81 (PNMA), já ressaltada anteriormente e cujo texto traz consigo a finalidade de preservar, melhorar e, também, recuperar a qualidade ambiental que é propícia à vida, assegurando-se, em âmbito nacional, as condições que são essenciais para que haja o desenvolvimento socioeconômico em conjunto com a segurança nacional e a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1981).

O art. 2º da Lei acima mencionada determina que, para o fim a que o texto se propõe, a pesquisa e os estudos serão incentivados, além das pesquisas tecnológicas, que tenham por objetivo encontrar mecanismos de utilização racional e para a proteção dos recursos naturais, ofertando-se a educação ambiental em todos os níveis de ensino e em comunidades locais, para que a população, com isso, se capacite e também participe efetivamente na defesa da preservação do meio ambiente (BRASIL, 1981).

Assim, o processo educativo adentra no currículo da educação nacional, possibilitando a observação de mudanças ocorridas na sociedade e, por outro lado, a compreensão de suas consequências, possuindo a educação ambiental um viés individual e outro, mais transcendente, ligado à percepção do meio ambiente como um bem que pertence não apenas ao indivíduo, mas, sobretudo, à coletividade.

Corroborando com a necessidade de disseminação de conhecimento, foi promulgada a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, denominada de “Lei de Educação Ambiental”, instituindo a Política Nacional de Educação Ambiental, instrumentalizando as disposições gerais quanto à educação contidas na Política Nacional do Meio Ambiente e na Constituição Federal.

4.6.1 Educação ambiental como processo educativo construído em um contexto de complexidade

A discussão e difusão sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável encontra como forte instrumento a educação acerca da necessidade de se equalizar o sistema econômico-produtivo com o uso racional dos recursos naturais. Nesse

sentido, a educação ambiental surge como uma forma instrumental de se difundir a concepção de que, para se alcançar o ideário da sustentabilidade, se faz necessária uma implementação, no meio social, de toda uma construção sólida voltada ao entendimento da essencialidade e esgotabilidade dos recursos naturais, a partir da análise de sua diversidade e importância, com enfoque nas prejudicialidades que a sua degradação pode vir a causar em desfavor das gerações atuais e também das futuras.

Para a Lei de Educação Ambiental, de acordo com o seu art. 1º, a educação ambiental deve ser compreendida como a união de processos pelos quais o indivíduo e a sociedade, como um todo, passam a compreender as formas de se conservar o meio ambiente, passando a entendê-lo como um bem de uso comum e estritamente necessário à manutenção da qualidade de vida e à sustentabilidade (BRASIL, 1999).

A educação ambiental entra na seara da necessidade de se disseminar informação, sendo uma maneira de se propagar o devido respeito a todas as formas de vida, consubstanciando-se em um processo de ensino-aprendizagem pelo qual os indivíduos e a sociedade conhecem os elementos integrantes do meio ambiente, em termos quantitativos e qualitativos e, diante destes dados, passam a ter conhecimento acerca de sua essencialidade e das responsabilidades que possuem para com eles, compreendendo a complexidade e o valor dos recursos que estão presentes no meio ambiente. A partir do conhecimento, o indivíduo também passa a ter capacidade de pensar alternativas que sejam viáveis para possibilitar a atenuação de danos ambientais e, também, em mecanismos diversos que tornem possível a promoção da redução dos impactos que o meio ambiente sofre no processo de desenvolvimento econômico.

Nessa acepção, quando da ocorrência da Primeira Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, realizada em 1977, em Tbilisi, foi estabelecida a educação ambiental como um processo permanente pelo qual os indivíduos e comunidades passam a possuir as informações acerca do meio ambiente em que vivem, além de adquirir conhecimentos, habilidades, experiências e valores, capazes de possibilitar ações que visam as soluções para os problemas ambientais, sejam estes presentes ou futuros, por iniciativa individual ou coletiva (DIAS, 2004).

Assim, a consciência individual possibilita que o cidadão direcione o seu agir no sentido de preservação do meio ambiente, somando esforços para que a sociedade usufrua dos recursos nele existentes de modo racional sendo sua preservação uma obrigação que se estende entre as gerações. Stapp (1969) afirma que a educação ambiental deve ser considerada enquanto processo que deve ter por finalidade fazer os indivíduos conhecerem o ambiente em que vivem e os respectivos problemas nele existentes, podendo compreender e idealizar formas de resolvê-los, aliando os conhecimentos adquiridos ao dia a dia deles mesmos.

É neste sentido que se pode afirmar que a educação ambiental não deve ser entendida, tão somente, como uma educação especial, sendo esta, sobretudo, reconhecida como um processo contínuo e de longo prazo, envolvendo a escola, a comunidade e o seio familiar, visando o compartilhamento de uma filosofia de atuação. É de se ressaltar que a educação ambiental não se restringe apenas à transmissão do conhecimento e armazenamento de informações de cunho histórico, mas como transcendência de uma mera preocupação global para um processo de ensino-aprendizagem pautado na inserção, na mente dos alunos, de forma gradativa, do dever de cuidado e de respeito para com o meio ambiente, pensando além de em si mesmo, na sua comunidade e nas sociedades vindouras (GONÇALVES, 1990, *apud* GUIMARÃES, 1995, p. 26).

Este campo deve ser emergido, encontrando-se a educação ambiental, atualmente, em forte processo de constituição, sendo edificado de uma maneira desestruturada, em razão da ausência de centralidade e autonomia do assunto. A abordagem da educação voltada para o aspecto ambiental é feita de maneira marginal em diversas disciplinas, como a ciência, biologia e geografia, de tal forma que esta parte importante da educação acaba sendo, apenas, um ponto de estudo no currículo, possuindo o seu conteúdo caráter meramente complementar.

A educação ambiental deve trazer consigo a característica da permanência, pois como os danos ao meio ambiente são constantes, iguais devem ser as preocupações relativas à disseminação de informação, preservação e repressão das condutas que atentam contra o meio ambiente, pois a continuidade do processo educativo, quanto à temática ambiental, fomenta a consciência e a responsabilidade pelos recursos naturais. A continuidade e permanência são elencadas como princípios básicos da educação ambiental, conforme o art. 4º, inciso V, da Lei de Educação Ambiental.

É importante salientar que há uma multiplicidade de sujeitos que devem estar inseridos no dever de propagar a educação ambiental. A responsabilidade não deve ser centralizada, mas sim horizontalizada entre todos, sendo atribuição da educação ambiental, inclusive, delimitar estes papéis de modo sólido, para que a execução das medidas educativas seja estruturada de uma forma organizada, possibilitando a otimização dos resultados. Isto porque a preocupação com o meio ambiente e com as gerações futuras não se centraliza ou se individualiza, sendo uma preocupação plural, devendo contar, assim, com o empenho do indivíduo, do Estado, da escola, da família e da comunidade em geral.

A atuação do Estado em prol do meio ambiente, em complementação ao dever de cuidar do bem-estar da população, inclui o dever de atuar educativamente, de modo a prevenir a sua degradação, sendo esta atuação um dos instrumentos preventivos de defesa e preservação, conforme o dispositivo constitucional acima mencionado. De igual forma, o preceituado no artigo 3º, inciso I, da Lei de Educação Ambiental, determina caber ao Poder Público definir quais as políticas públicas que irão abranger o aspecto ambiental e efetivamente promover a educação ambiental, engajando a sociedade no processo de conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente.

Nesse sentido, o Estado possui o dever, conforme o exposto no § 1º do art. 225, da Carta Magna, de tomar uma série de atitudes no intento de efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo que, dentre os incisos do dispositivo mencionado, encontra-se, no inciso VI, o dever de o Estado promover a educação ambiental, fazendo-o em todos os níveis de ensino, devendo alcançar também a conscientização pública acerca da necessidade de se preservar o meio ambiente.

Os entes federativos, conforme o artigo 16 da Lei de Educação Ambiental, definirão as diretrizes para a educação ambiental em seu âmbito, respeitando os princípios e objetivos da Lei mencionada, além de atuarem na educação ambiental não-formal, por meio de incentivos específicos contidos no art. 13, parágrafo único desta mesma Lei, tais como: a difusão, por intermédio dos meios de comunicação de massa, em espaços nobres, de programas e campanhas educativas, e de informações acerca de temas relacionados ao meio ambiente; a ampla participação da escola, da universidade e de organizações não-governamentais na formulação e execução de programas e atividades vinculadas à educação ambiental não-formal; a

sensibilização da sociedade para a importância das unidades de conservação, dentre outros.

A sociedade adentra no dever de defesa e preservação como aliados diretos do Poder Público, visto que é a principal destinatária das medidas que por ele são adotadas, de modo que, conforme dispõe o texto do art. 3º, inciso VI, da Lei de Educação Ambiental, a sociedade deve se ater aos valores, atitudes e habilidades que destinam, de modo singular ou plural, à cautela com as questões ambientais mantendo-se, ainda, “atenção permanente à formação de valores, atitudes e habilidades que propiciem a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais”.

Leff (2005, *apud* Scheeffer, [s/d]), aduz que a educação ambiental é o vetor para se impulsionar uma transformação interna e das atitudes dos indivíduos, criando uma cultura de respeito ao meio ambiente, no âmbito socioeconômico e político-cultural, de tal modo que ela é vista como ferramenta útil no processo de construção de valores em busca do ideário da sustentabilidade.

Assim, os indivíduos que compõem o ambiente escolar, como parte integrante da sociedade, devem, independentemente de faixa etária, serem formados como cidadãos conscientes acerca da temática ambiental, conhecendo a realidade que os cerca⁴⁹ e reconhecendo como podem atuar positivamente para que haja a efetivação dos resultados que são buscados pela ideologia da sustentabilidade. Em conformidade com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's), afirma-se que:

A principal função do trabalho com o tema Meio Ambiente é contribuir para a formação de cidadãos conscientes, aptos a decidir e atuar na realidade socioambiental de um modo comprometido com a vida, com o bem-estar de cada um e da sociedade, local e global. Para isso é necessário que, mais do que informações e conceitos, a escola se proponha a trabalhar com atitudes, com formação de valores, com o ensino e aprendizagem de procedimentos. E esse é um grande desafio para a educação (BRASIL, 1998, p. 187).

À vista disso, diante de necessidades emergenciais, é necessário que, para se colocar em prática os anseios da educação ambiental, promovendo, com isso, a possibilidade de reais mudanças de hábitos no dia a dia das pessoas e a

⁴⁹ Segundo Marx (1993), pode o homem ser considerado como um ser natural, universal, social e consciente, precisando passar por um processo de humanização, relacionado a um processo social e consciente sobre conhecer a realidade em que vive.

conscientização da importância de sua preservação, inclua-se a escola como instituição colaboradora deste processo.

Neste sentido, corroborando com tal necessidade eminente, no ano de 1991, por meio da Portaria nº 678/91 do Ministério da Educação e Cultura, foi determinado que a educação escolar deveria contemplar em seu âmbito a educação ambiental, de modo que tal “disciplina”, se assim pode ser dito, permeasse todo o currículo escolar, em diferentes níveis de ensino e modalidades, com as adaptações que se fizerem necessárias.

O art. 2º da Lei de Educação Ambiental determina que a educação ambiental deve ser considerada como um componente relevante e de necessária permanência na educação, devendo-se fazer presente em todos os níveis e modalidades que compõem o processo educativo nacional, mesmo que no ensino formal ou não-formal (BRASIL, 1999).

Na educação escolar, a temática ambiental deve ser entendida como transversal e interdisciplinar, para que seja tratada em todas as áreas de conhecimento comumente abordadas em sala de aula. Deve ser compreendida, para tanto, a forma pela qual se pode inserir a educação ambiental nos conteúdos primários. Os documentos que norteiam a educação escolar devem incluir a forma pela qual os educadores podem criar o nexo entre os conteúdos da grade curricular comum e a educação ambiental. Conforme o inciso II, do art. 3º, da Lei de Educação Ambiental, cabe às instituições de ensino a promoção da educação ambiental aos seus programas educacionais, de forma integrada (BRASIL, 1999).

Os PCN's incluem a educação ambiental como um tema que envolve diversos campos de estudo, de tal forma que se afirma, neste documento, a possibilidade de abordá-la em todos os currículos e áreas de conhecimento, sendo necessária apenas a criação de metodologias e planos de trabalho para definição da maneira como se dará uma abordagem que propicie a conexão entre o tratamento dos conteúdos essenciais e a contemplação do tema meio ambiente, sempre pensando na realidade e cotidiano, para que se possa alcançar a transformação dos cidadãos envolvidos no processo ensino-aprendizagem.

Para Loureiro (2004), a educação ambiental possui uma seara transformadora, em razão de que sua execução possibilita uma redefinição das relações sociais, com as demais espécies e também com o planeta, e, desta maneira, é vista como um processo de politização e publicização das questões

ambientais, sendo um processo por meio do qual o indivíduo transforma o seu pensamento e consegue, como resultado, transformar a realidade que se encontra ao seu redor. Logo,

Essa adequação pressupõe um compromisso com as relações interpessoais no âmbito da escola, para haver explicitação dos valores que se quer transmitir e coerência entre estes e os experimentados na vivência escolar, buscando desenvolver a capacidade de todos para intervir na realidade e transformá-la, tendo essa capacidade relação direta com o acesso ao conhecimento acumulado pela humanidade (BRASIL, 1998, p.194).

De acordo com o art. 9º da Lei nº 9.795/1999, a educação ambiental presente no âmbito escolar é aquela que se desenvolve nos currículos das instituições, sejam elas públicas ou privadas, englobando a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), a educação superior, educação especial, educação profissional e educação de jovens e adultos, mas não como disciplina específica, conforme o art. 10, § 1º da mesma Lei (BRASIL, 1999).

Documento importante no que diz respeito a importância da presença de educadores capacitados para o desenvolvimento de estratégias de educação ambiental é a Portaria nº 678/91, do Ministério da Educação e Cultura⁵⁰. Os educadores entram, neste aspecto, como facilitadores da disseminação do conhecimento acerca da educação ambiental, especialmente diante da previsão contida no artigo 11 da Lei de Educação Ambiental, que frisa que a dimensão ambiental também deve constar no currículo da formação dos professores, em todos os níveis e áreas de conhecimento (BRASIL, 1999).

Os órgãos que são integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente também possuem um papel relevante neste processo, devendo promover as ações de educação ambiental necessárias, conforme o art. 3º, inciso III, da Lei de Educação Ambiental, funcionando como auxiliares do Poder Público. Os meios de comunicação de massa, igualmente, possuem este dever, disseminando informações, práticas e incluindo a dimensão ambiental na programação, conforme o art. 3º, inciso IV (BRASIL, 1999).

⁵⁰ Publicada no Diário Oficial da União, no dia 15 de maio de 1991. O texto pode ser encontrado no *site* da Controladoria Geral da União no seguinte endereço: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/522300/RESPOSTA_PEDIDO_Portaria_678_-_Parte_1.pdf. Acesso em: 26 nov. 2018.

As empresas têm a incumbência de desenvolver programas de educação ambiental em parceria com os demais atores, de forma a conhecer as questões ambientais, adaptando a sua produção à necessidade de conservação e melhoria do meio ambiente e capacitando os seus colaboradores para compreenderem as repercussões do processo produtivo no meio ambiente, conforme o art. 3º, inciso IV, da Lei de Educação Ambiental (BRASIL, 1999).

Além de um dever e responsabilidade multifacetado, promover a educação voltada à perspectivas ambientais pode ser considerada uma ação de aspecto transcendente, uma vez que o olhar deve ser voltado para o viés transformador de comportamento, de mentalidade e, finalmente, de entendimento do real valor dos recursos naturais. Promover a educação ambiental é, finalmente, um processo capaz de instrumentalizar a inclusão social que se encontra marginalizada em uma sociedade capitalista, de consumo e, por essência, excludente.

4.6.2 Educação ambiental e inclusão social: uma relação possível e necessária

Em se tratando de educação ambiental, esta deve ser universalizada e multifacetada, proporcionando, assim, a inclusão social e, sobretudo, utilizando a educação inclusiva como ferramenta para cumprir com a disseminação da educação nessa seara. Conclama-se, assim, todos os atores sociais, indistintamente, a participarem desse processo educacional considerando-se a importância da temática ambiental e, sobretudo, a necessidade de se enxergar o mundo de maneira integrada. Busca-se, dessa forma, a implementação de uma educação ambiental inclusiva de modo a possibilitar que grupos marginalizados possam melhor exercer sua cidadania.

A inclusão social é uma forma de agrupamento de instrumentos e ações que possam servir para o enfrentamento à exclusão social, oferecendo-se oportunidades suficientes para que os desiguais possam alcançar igualdade material, ou seja, a possibilidade de que estes tenham iguais oportunidades de acesso aos bens e serviços existentes. Neste aspecto, a educação ambiental, então analisada, pode ser entendida como um fator positivo no enfrentamento às exclusões sociais.

As desigualdades socioeconômicas, que geram diversos problemas, dentre eles a exclusão de indivíduos considerados vulneráveis, privam ou diminuem o acesso desses cidadãos a diversos direitos constitucionalmente assegurados. A

educação, no contexto do combate às desigualdades, possui a conotação de um forte instrumento de enfrentamento, visto o caráter social transformador que a permeia.

A educação ambiental também possui um viés inclusivo. A compreensão acerca dos valores, habilidades e competências dentro da seara ambiental, diante dos problemas vigentes, auxilia na formação de indivíduos críticos e que podem, através dos conhecimentos adquiridos, mudarem seus valores e condutas, direcionando-as em benefício do meio ambiente e em busca de qualidade de vida, a partir da identificação e problematização quanto às questões socioambientais (CARVALHO, 2012). Este processo deve superar o modelo tradicional que se cinge ao processo de ensino-aprendizagem, devendo haver, a partir da transmissão de conhecimentos, uma mudança individual e social frente aos infortúnios que os cercam.

A educação ambiental, desta forma, deve possuir um viés transformador e fortemente globalizante, instrumentalizando estes objetivos por meio de uma estratégia inclusiva que vise formar indivíduos críticos quanto à questão ambiental. À medida que a compreensão acerca da problemática ambiental vai sendo construída, tem-se também o fortalecimento da capacidade de reconhecimento do real papel de cada cidadão na sociedade. A busca por novas ações que correspondam a comportamentos sustentáveis e capazes de promoverem a inclusão passa, então, a ser a tônica dessa nova postura diante da comunidade.

Com o devido conhecimento, o indivíduo percebe sua posição na sociedade e a relevância que possui naquele espaço para, em conjunto com os demais, decidir os rumos pelos quais irá seguir. Essa percepção de pertencimento ao meio ambiente e ao processo decisivo da sociedade em relação às questões ambientais proporciona ao homem uma certa emancipação ao compreender que, independentemente da posição socioeconômica em que se encontra, ele possui relevância para o meio em que vive.

A educação ambiental, desta forma, pode ser vista como uma ferramenta de transformação multidimensional podendo ser, assim, considerada nas searas psicológica e social, haja vista a aptidão para criar ou induzir na mente dos indivíduos a sensação de pertencimento à sociedade e de importância de si para os demais seres vivos e para os ecossistemas (LUZ, 2013). Pensando assim, percebe-

se que a educação pode ser entendida como uma forma de se propagar conhecimento interligando a sociedade e a natureza.

Relacionando-se a noção de educação ambiental e inclusão social, por meio da noção de cidadania, Jacobi (2003, p. 198) destaca que:

E como se relaciona educação ambiental com a cidadania? Cidadania tem a ver com a identidade e o pertencimento a uma coletividade. A educação ambiental como formação e exercício de cidadania refere-se a uma nova forma de encarar a relação do homem com a natureza, baseada numa nova ética, que pressupõe outros valores morais e uma forma diferente de ver o mundo e os homens.

Com isto, os indivíduos e, conseqüentemente, a sociedade, emergem no espaço social, ganhando cada vez mais notabilidade, possuindo importância na colaboração para a conservação e tomada de decisões para o enfrentamento aos problemas ambientais, auxiliando, com isto, que as próximas gerações gozem dos recursos naturais em iguais ou melhores condições que as gerações atuais.

Sujeitos críticos e reflexivos, no que tange ao meio ambiente, por meio da educação ambiental, possuem maior aptidão de se tornarem indivíduos ecologicamente participantes, cumprindo com o princípio democrático em sua plenitude, sendo, por conseguinte, capazes de apreender, praticar e disseminar os princípios que primam pelo desenvolvimento socioeconômico sustentável, para que ocorra a promoção do bem estar social e a construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária, nos termos que objetiva a Carta Magna brasileira, conforme o preceituado no art. 3º.

Cada indivíduo deve ter a oportunidade de compreender os fenômenos naturais e as conseqüências das intervenções causadas pelas ações humanas, sendo de fundamental importância disseminar as posturas que podem colaborar para um meio ambiente mais saudável, com a garantia de que deste processo participem todos.

O processo educativo ambiental pode formar uma sociedade com valores positivos para a construção e reconstrução da humanidade, permitindo a avaliação, compreensão e transformação da realidade, sendo um processo em favor da boa relação entre o ser humano e a natureza, sendo considerado também como um processo de humanização tendo, por fim, a formação de cidadãos conscientes do

que praticam e, com isso, podem optar por construir condutas socioambientais corretas (TOZONI-REIS, 2008).

Assim, pode-se afirmar que a disseminação dos elementos que integram as pautas da educação ambiental pode gerar efeitos transformadores na sociedade e, via reflexa, contribuir para que a sociedade se torne inclusiva e sustentável, pois a crise ambiental e seus problemas acessórios acabam por excluir ainda mais determinados segmentos, visto que os impactos ambientais negativos fomentam as desigualdades socioeconômicas já existentes. Os resultados decorrentes do enfrentamento, desta forma, são hábeis à contribuição para o processo de inclusão e modificação da injustiça social.

Storey (1998) aduz que a educação ambiental é um processo pelo qual os indivíduos passam a ter a consciência do meio ambiente em que vivem e, a partir disso, adquirem valores, habilidades e experiências, encontrando soluções para os problemas ambientais e melhorando as relações entre os seres humanos e o meio ambiente e entre os próprios seres humanos.

Sabendo-se que a crise ambiental agrava a exclusão e a injustiça social, o uso da educação ambiental transparece como uma maneira de se promover cidadania, pois a educação, em sentido geral, possui este condão, de modo que a educação ambiental, sendo uma de suas dimensões, é capaz de efetivar a educação inclusiva. A acessibilidade, aqui, não parte de conceitos e condições físicas, psíquicas ou biológicas, mas sim de fatores sociais, tais como a desigualdade, embora também se deva pensar a acessibilidade, quanto à educação ambiental, também sob a perspectiva dos fatores elencados.

A educação ambiental, como dito, deve ser disseminada de modo universal, não se restringindo a uma outra parcela da sociedade, atingindo o máximo de público possível, haja vista que todas as gerações devem gozar do meio ambiente equilibrado e sadio, conforme consta no texto constitucional de 1988. Nesta linha de raciocínio, exclusões quanto à disseminação da educação ambiental não têm razão de existir, pois um ato neste sentido teria o condão de contrariar os objetivos visados pela educação no que tange ao viés específico do meio ambiente.

É necessário se viabilizar formas para que a inclusão social se faça presente nas temáticas que dizem respeito à educação ambiental, pois as pessoas que possuem alguma condição especial, que as tornam “diferentes” dos demais, devem participar, ativa e passivamente, do processo educativo ambiental, haja vista o

interesse transindividual que rege os direitos em comento, não podendo ser aceita qualquer forma de exclusão.

A educação, enquanto processo capaz de acarretar a transformação das pessoas, não deve ser excludente. Deste modo, uma das formas de inclusão social é a inclusão educacional, considerada a educação como um direito social de segunda dimensão e pertencente à coletividade⁵¹. Sendo um direito que se relaciona à dimensão dos direitos que surgiram no pós-guerra, suscitando a intervenção estatal, deve o Estado, por meio de políticas públicas, inserir a educação ambiental inclusiva em sua agenda.

A sociedade excludente não tem razão de subsistir, de modo que as pessoas que vivem à margem da sociedade, como as que fazem parte do grande grupo de famílias consideradas de baixa renda, devem fazer parte do processo de inclusão por meio da educação. Referidas famílias, privadas de inúmeros direitos, inclusive os que são garantidos constitucionalmente, devem ter assegurados direitos fundamentais, indistintamente, tais como o direito social à educação e o direito à informação, além da igualdade, enquanto direito individual, de modo que lhe devem ser concedidas iguais oportunidades de participação efetiva na sociedade e em seus processos decisivos.

A educação ambiental, que deve, e pode, ser promovida através de programas de transferência de renda, como é o caso do Bolsa Verde, é capaz de trazer para perto do meio ambiente pessoas que se consideram social e economicamente excluídas da sociedade na qual vivem. A ação governamental, além de promover um mínimo existencial (com o pagamento de benefícios às famílias cadastradas em programas sociais) termina, em verdade, promovendo a preservação e conservação da natureza, além da inserção dessas famílias na sociedade. Reconhecer-se como parte da sociedade é uma das consequências que a redução dos níveis de pobreza acarreta. A educação, mais do que um processo de conhecimento, é um processo de inserção de famílias marginalizadas em um cenário que, antes, não lhe pertencia.

Sobre a importância de a educação ambiental ser uma peça importante no processo de formação de uma consciência ambiental, Hack e Weber, destacam que:

⁵¹ Cf. REIGOTA, Marcos. **O que é Educação Ambiental**. [E-book]. Editora Btasiliense. 1. Ed., 2017.

A Educação Ambiental é um processo de reconhecimento de valores e clarificações de conceitos, objetivando o desenvolvimento da conscientização ambiental e modificando as atitudes em relação ao meio, para entender e apreciar as inter-relações entre os seres humanos, suas culturas e seus meios biofísicos. A educação ambiental também está relacionada com a prática das tomadas de decisões e a ética que conduzem para a melhoria da qualidade de vida, dessa forma a educação ambiental tenta despertar em todos a consciência de que o ser humano é parte do meio ambiente. Ela tenta superar a visão antropocêntrica, que fez com que o homem se sentisse sempre o centro de tudo esquecendo a importância da natureza, da qual é parte integrante (HACK; WEBER, 2011, p. 804).

As práticas que envolvem a educação ambiental devem fomentar, portanto, uma educação social inclusiva, com a finalidade de se transcender a noção de que esta forma de ensino-aprendizagem se dirige, tão somente, a compartilhar conhecimento acerca de ações que são designadas à natureza. Deve ser ampliada essa visão, de modo a demonstrar que a educação ambiental vai além, consubstanciando em práticas que são capazes de viabilizar uma melhor qualidade de vida para toda a sociedade envolvida, o que enseja o necessário o envolvimento de todas pessoas, objetivando a melhor qualidade de vida e bem-estar social universal.

A sociedade que convive em um Estado democrático não deve excluir a participação dos indivíduos, devendo ser a inclusão instrumentalizada por mecanismos de adaptação para os que se encontram em posição desigual de acesso, inclusive no tocante à educação, para que todos possam, igualmente, conhecer e atuar em prol um meio ambiente sustentável e que possua recursos naturais para as gerações atuais e futuras.

Por fim, para além da questão da educação ambiental e do seu aspecto inclusivo, deve-se entender que a pobreza é, de fato, um problema social cuja mola propulsora encontra-se edificada nos fundamentos históricos do sistema capitalista. Importante destacar que, a partir dessa ideia, pode-se afirmar que a insuficiência de renda e o aspecto econômico que envolve qualquer tipo de sociedade, não são suficientes para justificar situações de miséria nas quais inúmeros indivíduos se encontram envolvidos. Mais do que isso, a desigualdade socioeconômica se caracteriza como um fenômeno multidimensional e com causas diversificadas possuindo ligação direta com condutas políticas e econômicas adotadas por cada governo.

Pensando assim, pode-se afirmar que a responsabilidade no tratamento e combate a situações que desencadeiam a instalação dessa desigualdade deve ser

vista de forma conjunta com base em condutas de agentes, Estado e sociedade, especialmente no que diz respeito a práticas adotadas pelo primeiro, cujas premissas devem estar voltadas à condução de programas que permitam a inclusão social e, conseqüentemente, o desenvolvimento das chamadas políticas públicas. Apenas dessa forma, unindo educação, proteção ambiental, redução dos índices de desigualdade e melhoramento de renda, o governo cumprirá seu papel de agente educador e condutor de uma sociedade livre, justa e igualitária, conforme preceituado na Constituição Federal de 1988.

5 BOLSA VERDE: OLHAR HOLÍSTICO SOBRE O PROGRAMA QUE ALIA CONSERVAÇÃO AMBIENTAL, SUSTENTABILIDADE E REDUÇÃO DA POBREZA

Pode-se dizer que os problemas relacionados ao meio ambiente, por serem considerados complexos e causarem impactos no futuro do planeta, assumiram posição de destaque nas preocupações dos governos. A população, além de ser o principal alvo dos efeitos devastadores sofridos pelo meio ambiente é, também, o foco maior do governo quando o assunto é auxílio financeiro aliado a políticas públicas.

O ponto de atuação governamental no que diz respeito à conservação ambiental pauta-se, principalmente, no denominado desenvolvimento sustentável cujo significado congrega o sentido da capacidade de atender as necessidades do tempo presente, sem comprometer o atendimento das necessidades das gerações futuras, conforme já salientado anteriormente. A educação voltada às questões ambientais vem assumindo papel fundamental quando o assunto é conscientização acerca da necessidade de se empreender ações de conservação ambiental.

Junto à educação ambiental surgem as políticas governamentais, cuja implementação parte do pressuposto de que o desenvolvimento social assume importância extrema quando o assunto é conservação ambiental. Nesse sentido, os programas de governo destinados a tal área partem da ideia de que, se houver aliança entre a conservação e a inclusão social, os resultados, certamente, terão melhores chances de serem positivos.

É de se mencionar que ações preventivas e a fixação de resolução de problemas como metas a serem alcançadas pelo governo junto com a sociedade são, na verdade, um ponto de suma importância na resposta aos conflitos socioambientais. Ainda no sentido de fomentar atividades, a promoção de alternativas sustentáveis para a utilização dos recursos naturais e o fortalecimento de associações que trabalhem com esse assunto também faz parte do novo papel do Estado nesse cenário.

O sistema capitalista não deixou muitas alternativas ao mercado senão a exploração dos recursos naturais. Uma ideia incontestável é a de que a relação estabelecida entre o sistema econômico adotado no Brasil e a natureza não se encontra firmada na igualdade de importância e nos patamares de preservação

ambiental. A sociedade e a natureza interagem entre si, mas a degradação do solo e a produção em larga escala demonstram que o processo de acumulação do capital agrava, cada dia mais, a relação conturbada entre homem e natureza uma vez que esses dois elementos só têm sua importância ressaltada quando reconhecidos que são essenciais no processo de valorização do capital.

A tomada de consciência a respeito da finitude dos recursos naturais é pensamento recente. O despertar para a necessidade de proteção do meio ambiente só começou a fazer parte das conversas quando a sociedade passou a sentir os efeitos da devastação. De tal modo, conscientizar e incentivar para preservar são palavras de ordem. E, assim, o Estado passou a gastar mais recursos econômicos para recuperar as áreas degradadas pela exploração humana, como consequência de sua omissão no estabelecimento de políticas públicas voltadas à preservação.

Diante desse cenário, deve-se destacar que cabe ao Poder Público buscar fazer alianças com a população nas ações de conservação ambiental. Os programas devem buscar empreender transformações nos contextos social, econômico e educacional de maneira que possam influenciar, incisivamente, o comportamento da população. Políticas direcionadas para a educação ambiental somadas a estratégias que permitam a população de baixa renda elevar seu padrão de vivência representam, sem a menor chance de dúvida, o projeto mais viável para o Estado conseguir atingir objetivos como inclusão social, redução dos níveis de pobreza extrema e conservação ambiental.

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Bolsa Verde -, instituído pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, regulamentado pelo Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011, tinha como público-alvo a população residente em áreas rurais prioritárias definidas como tal pelo governo federal. O programa era parte integrante do BSM, instituído pelo Decreto nº 7.492 de 2011, cujo foco é a superação da pobreza no país partindo do pressuposto que esta não se encontra restrita, apenas, à questão da renda. A segurança alimentar e nutricional, assim como a educação, a saúde, o acesso à água e a energia elétrica, além de moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho são igualmente consideradas como dimensões em que a pobreza se manifesta (BRASIL, 2015).

Os contextos político e econômico, nos quais o programa federal encontra-se inserido, traduzem uma necessidade premente de atuação estatal como ente

incentivador de atividades que, ao mesmo tempo que sejam capazes de estimular a preservação do meio ambiente, sejam capazes de retribuir, de alguma forma, a população carente que se dispõe a assumir as condicionalidades que lhe são impostas.

O BSM tem como público-alvo as famílias que possuem renda familiar *per capita* mensal de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais), sendo estas caracterizadas como famílias que vivem em situação de pobreza extrema (art. 2º, Parágrafo Único, do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011). O plano tem, como eixos, três pilares de sustentação: 1. garantia de renda; 2. acesso aos serviços públicos; e, 3. inclusão produtiva (art. 5º).

A instituição do BSM, dentre vários indicadores de pobreza no país, tomou também como fundamento, os dados demográficos do censo do IBGE de 2010 que apontavam a existência de um grande número de pessoas que se encontravam em situação de extrema pobreza e que viviam em áreas rurais, algo em torno de 46,7% (quarenta e seis vírgula sete por cento). Além desse dado, outra informação apontada no censo foi a de que boa parte dessas famílias desenvolvia atividades de conservação em locais com ativos ambientais.

Os dados informados no Censo despertaram a necessidade das políticas públicas se voltarem para a população rural no aspecto de conservação dos recursos naturais. Na elaboração do Plano BSM verificou-se que, apesar de menos de 20% (vinte por cento) da população brasileira viver no campo, ainda há, aproximadamente, 7,5 milhões de pessoas que se qualificam como extremamente pobres nessas áreas, ou seja, “quase metade das pessoas em situação de extrema pobreza (46,7%) está no campo” (BRASIL, 2016, p. 4/5). Assim, restou configurada a necessidade de uma política social voltada à área rural, mas, desta vez, com condicionares socioambientais para atender ao público apontado pelo Censo de 2010. Nasceu, nesse contexto, o Programa Bolsa Verde.

Na fixação dos objetivos para a instituição do Bolsa Verde foi levado em consideração um importante fator que caracterizava o público-alvo do Programa: o grande número de brasileiros que se encontravam em situação de extrema pobreza e que viviam distantes dos centros urbanos, mas residindo em áreas de vegetação preservada. Nessa caracterização, percebe-se que os pretensos beneficiários faziam parte daquele grupo de pessoas que são socialmente excluídos da sociedade e que, vivendo distantes dos grandes centros urbanos, sofrem dupla invisibilidade:

são pobres e não moram na zona urbana. Tal situação termina por dificultar o acesso dessas famílias às políticas públicas (CABRAL *et al.* 2014).

Diante desse quadro social, de acordo com o art. 1º da lei de sua instituição, o Bolsa Verde trouxe, à época de sua elaboração, os seguintes objetivos:

1. incentivar a conservação dos ecossistemas (manutenção e uso sustentável);
2. promover a cidadania e melhoria das condições de vida;
3. elevar a renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural;
4. incentivar a participação dos beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, técnica e profissional.

Um dos objetivos de destaque, apesar de não mencionado, expressamente, nos fundamentos de instituição do programa, é o estímulo à educação ambiental vista sob uma perspectiva holística envolvendo, portanto, aspectos econômicos, políticos, sociais, éticos e, sobretudo, a questão ambiental nas formas de preservação e conservação.

A Lei nº 9.795/1999, no seu art. 1º, destaca que a educação ambiental é entendida como processo através do qual o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, além de conhecimentos, habilidades, atitudes e competências destinadas à conservação do meio ambiente, considerado bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Quintas (2008, p. 37), a respeito da educação ambiental em processos de gestão, ressalta que:

A Educação Ambiental, para cumprir a sua finalidade, conforme definida na Constituição Federal, na Lei n. 9.795/99, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental e em seu Decreto regulamentador (Lei n. 4.281/02), deve proporcionar as condições para o desenvolvimento das capacidades necessárias; para que grupos sociais, em diferentes contextos socioambientais do país, intervenham, de modo qualificado, tanto na gestão do uso dos recursos ambientais quanto na concepção e aplicação de decisões que afetam a qualidade do ambiente, seja físico-natural ou construído, ou seja, educação ambiental como instrumento de participação e controle social na gestão ambiental pública.

Na consolidação dos seus objetivos, deve-se mencionar que o Bolsa Verde incorporou uma nova forma de pensar as políticas ambientais. A visão das famílias que moram em áreas nas quais se possa desenvolver planos de preservação ambiental muda à medida em que se instiga a educação ambiental desenvolvendo-

se, portanto, o senso de responsabilidade social (nesse caso, atrelada aos aspectos econômico e ambiental) de cada membro familiar.

O programa de conservação ambiental aqui em estudo, portanto, não tinha, apenas, o aspecto ambiental em destaque, mas todo o arcabouço social que compreende a população de baixa renda e que desenvolve, de alguma forma, uma atividade de conservação. A proteção social surge atrelada a ações conservacionistas e, a ideia primordial nesse sistema, é que o benefício aconteça de uma forma global, com um olhar único para a população e para o meio ambiente.

A gestão do Programa envolvia a participação de vários órgãos e, na constituição do Comitê Gestor, restou especificado que a coordenação caberia ao MMA, com participação de representantes da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), dos Ministérios do Desenvolvimento Social (MDS)⁵², do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Fazenda (MF) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Além dos órgãos citados acima, o Programa também previa a participação de agentes federais responsáveis pela gestão das áreas, dentre os quais o Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Para os gestores locais do Programa (gestores das unidades de conservação, superintendências regionais do Incra e superintendências de patrimônio da União nos Estados) ficou estabelecida a competência para coleta de assinaturas dos termos de adesão ao Programa das famílias previamente identificadas e que atendessem às condicionalidades socioambientais, assim como a competência para identificar as famílias que se encontrassem na condição de extrema pobreza, mas que não estavam, ainda, incluídas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) (BRASIL, [s/d]).

A família que desejasse se candidatar ao recebimento do benefício, deveria preencher, cumulativamente, as seguintes condições: encontrar-se em situação de extrema pobreza, estar inscrita no CadÚnico e desenvolver atividades de conservação. Além das condições aqui citadas, para o recebimento do valor, a

⁵² O MDS, através da Medida Provisória nº 879, de 1º de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, passou a integrar o Ministério da Cidadania cuja composição resultou da união dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Esporte e da Cultura. Na pesquisa aqui apresentada, optou-se pela continuação da menção ao antigo nome do Ministério uma vez que é ele o indicado na legislação e nas informações oficiais sobre o Bolsa Verde.

família ainda deveria estar inscrita em cadastro do MMA, cujo conteúdo apresenta as informações sobre as atividades de conservação ambiental e, também, aderir ao Programa de Apoio à Conservação Ambiental, por meio da assinatura de termo de adesão. Essa assinatura era aposta pelo responsável da família beneficiária e, no termo assinado, constavam as atividades de conservação que seriam desenvolvidas (artigos 4º e 5º, da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011).

Portanto, para que o governo procedesse a transferência do valor estipulado pelo Programa era necessário que a família beneficiária assumisse o compromisso de cumprir os termos acordados em todas as determinações.

5.1 Condicionantes Socioambientais, Aspectos Constitucionais e Legais Necessários ao Recebimento do Benefício

Com finalidades bem específicas (promover a conservação ambiental e aumentar a renda e a melhoria das condições de vida de famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza), o PBV apresentava condicionalidades socioambientais, cujo intuito era a melhoria das condições de vida de povos e comunidades que desempenhassem atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural. As áreas previstas no Programa, como áreas nas quais a população que poderia ser beneficiada, deviam ter cobertura vegetal igual ou superior ao previsto no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) para cada bioma, além da necessidade de possuírem instrumento de gestão elaborado ou reconhecido pelo órgão gestor da área (WWP, 2017).

É, também, no Código Florestal mencionado acima que se encontrava fundamento jurídico para o programa voltado à conservação ambiental. O artigo 41 destaca, dentre outros aspectos, que o Poder Executivo federal fica autorizado a instituir programa que apoie e incentive a conservação do meio ambiente, assim como a adotar tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável. O inciso I, do artigo 41, destaca que uma das linhas de ação do governo é o pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais.

Apesar de ter estabelecido, legalmente, um parâmetro de atuação dos governos em programas remunerados de conservação ambiental, resta uma observação a ser feita com base na redação do artigo 41 do Código Florestal. Do texto do artigo mencionado, pode-se inferir que seu enunciado não criou obrigação para o Poder Público e que o que ali ficou estipulado não é autoaplicável uma vez que o Poder Executivo fica, tão somente, autorizado (e não obrigado) a promover as ações ali descritas. Além de não estabelecer obrigatoriedade, o legislador, igualmente, não fixou prazo para regulamentação do dispositivo, nem indicou qual fonte de recursos o governo poderia utilizar naqueles casos.

Destaque-se que o inciso I, alíneas “g” e “h”, do artigo supracitado, tratam de pagamento ou serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas relacionadas a conservação e o melhoramento do solo, assim como a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito. Tais disposições podem ser utilizados para embasar, juridicamente, o PBV, uma vez que seu fundamento trata de ações como as descritas nas alíneas aqui referenciadas.

Em relação às áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito, todas elas são objeto de limitação administrativa, o que não gera, conseqüentemente, o dever de indenizar. Em não sendo reconhecido o direito à indenização pela manutenção dessas áreas, é possível concluir que o intuito do legislador foi o de “conceder a remuneração para tais serviços ambientais em hipóteses excepcionais apenas, como na manutenção de área de Reserva Legal acima do percentual legalmente exigido” ou, ainda, “a adoção de outras medidas de conservação excepcionais”.

Uma outra interpretação possível para o dispositivo aqui em comento é que, de fato, o legislador teve a pretensão de remunerar o simples cumprimento do dever legal (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2013). De forma indireta, o pagamento pelos serviços aqui em destaque, com suas condicionalidades, seria uma espécie de apoio à conservação diante da ausência de fiscalização incisiva na manutenção das áreas legalmente exigidas.

O PBV apresentava diversos condicionantes para o pagamento do benefício. Além da necessidade da família se encontrar registrada no CadÚnico, conforme citado anteriormente, elas deveriam desempenhar atividades de conservação ambiental em uma dessas áreas: I - Unidades de Conservação (UCs) de Uso

Sustentável (Florestas Nacionais - FLONA, Reservas Extrativistas Federais - RESEX - e Reservas de Desenvolvimento Sustentável Federais - RDS), sob gestão do ICMBio; II – Projetos de Assentamento (Projetos de Assentamento Florestal - PAF, Projetos de Desenvolvimento Sustentável – PDS, Projetos de Assentamento Agroextrativista - PAE e Projetos de Assentamentos Comuns - PA), instituídos pelo INCRA; III - Territórios ocupados por ribeirinhos sob gestão da SPU, e outras áreas rurais, que possuam cobertura vegetal, indicadas pelo Comitê Gestor do PBV e definidas pelo MMA⁵³.

A participação das famílias no Programa, a princípio, pode parecer que se refere a uma entrada voluntária e feita diretamente pelo interessado. Na verdade, havia uma série de atos administrativos anteriores à realização do cadastro da família e ao recebimento do benefício que, apenas, eram de conhecimento da administração pública. A adesão ao Programa não era feita diretamente pela pessoa beneficiada, mas decorrente de uma análise da área a ser protegida, realizada pelos órgãos gestores responsáveis por esses locais (INCRA, ICMBio, SPU/MP).

O MMA era a entidade responsável pelo diagnóstico ambiental da porcentagem de cobertura vegetal dessas áreas e tudo deveria estar de acordo com as regras do Programa e com a Legislação Ambiental. Apenas a partir desse diagnóstico era que as famílias teriam seus nomes enviados ao MDS⁵⁴ para que se pudesse verificar a situação econômica de cada uma delas (verificação se elas estavam cadastradas no CadÚnico). Superada essa fase, dava-se prosseguimento com a assinatura do Termo de Adesão que, se aceito, o órgão gestor providenciava o envio das informações à Caixa Econômica Federal (CEF), Agente Operador do Programa, para que o benefício fosse disponibilizado à família⁵⁵.

Para a criação e implementação do PBV, fez-se necessária a presença de uma equipe interministerial em Brasília, cujo objetivo era a coordenação de ações entre órgãos, garantindo, portanto, um complexo fluxo de informação e recursos entre Brasília e as unidades no campo. A tarefa maior dessa equipe era a adaptação de uma tecnologia de política desenvolvida pelo Bolsa Família que, dessa vez, seria dirigida a uma nova realidade. Para colocar essa ideia na prática, dois desafios

⁵³ Informações disponibilizadas no endereço eletrônico do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/gest%C3%A3o-do-programa.html>. Acesso em: 29 jan. 2018.

⁵⁴ Vide n. 52.

⁵⁵ Vide n. 53.

deveriam ser enfrentados: “primeiro, o Bolsa Verde exige a identificação de um público especialmente invisível por viver em regiões extremamente remotas”; o segundo desafio é “o programa busca associar a transferência de renda com um novo tipo de condicionalidade – a proteção da natureza”. No ano de sua criação, 2011, não se sabia, ao certo, como haveria a superação desses dois desafios e as soluções deveriam ir surgindo no decorrer da execução do programa (ABERS, [s/d], p. 144).

No tocante ao aspecto jurídico relacionado à implementação do programa, cumpre destacar, inicialmente, que, no ano de 2015, a ONU, por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, firmou documento denominado Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS acabaram por suceder e atualizaram diversos pontos previstos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), tornando-se o guia para as políticas nacionais e para as atividades de cooperação internacional nos quinze anos seguintes (até 2030).

Estão previstos nos ODS 17 (dezessete) objetivos e o primeiro deles é extinguir a pobreza em todas as suas facetas, em todos os lugares, de forma que os governos devem assumir o compromisso de estabelecer políticas que assegurem a observância do que ali foi determinado. O segundo objetivo, com um conteúdo nitidamente agregador ao que foi previsto no objetivo anterior, traz como meta acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. As orientações estabelecidas em 2015 dispõem do aparato legal às políticas públicas brasileiras no âmbito internacional e mostram como a intenção legislativa interna tenta se adequar aos ditames externos.

No desenvolvimento dos objetivos acima mencionados, o governo brasileiro fez publicar a explicitação dos ODS e, dentre as várias informações apresentadas, conta que até 2030 o Brasil terá como meta erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas, em todos os lugares. Para cumprir o que foi assumido pelo governo, na caracterização de situação de pobreza, passou-se a considerar pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia. A redução de, pelo menos, metade da proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que viviam na pobreza, em todas as suas dimensões, fez parte da implementação de ações no âmbito nacional, com medidas e sistemas de proteção social apropriados com o intuito de até 2030, o governo pudesse atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis.

Em relação ao meio ambiente, restou estabelecido que, também até 2030, sejam garantidos sistemas sustentáveis de produção de alimentos e a implementação de práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças do clima, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo (BRASIL, 2016).

É de se ressaltar que a Constituição Brasileira de 1988 trouxe, entre os objetivos da República, a erradicação da pobreza e da marginalização além da redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III). Para Grau (2003, p. 199), os objetivos contidos na Constituição “são objetivos afins e complementares daquele atinente à promoção (=garantir) do desenvolvimento econômico”. E, continua o autor: “considere-se, também, o princípio positivado no inciso IV deste art. 3º: *promover o bem de todos; e a dignidade da pessoa humana* como fundamento da República, mais o *assegurar a todos existência digna*, como fim da ordem econômica” (destaques no original).

Percebe-se, portanto, que a primeira grande fundamentação jurídica para a existência do Bolsa Verde é o próprio texto constitucional, que traz determinações de cunho social e inclusivas, aliando-se, para tanto, às normativas internacionais relacionadas ao assunto, lembrando, sempre, que a redução dos níveis de pobreza é uma meta internacionalmente imposta e reconhecida como objetivo a ser alcançado por todas as nações.

Além do texto constitucional brasileiro e das diretrizes internacionais, tem-se a legislação interna que ampara o Programa, sendo esta consubstanciada, especialmente, na Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 e no Decreto nº 7.572, de 28 setembro de 2011, que regulamentou a Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011.

Outras normas, referentes ao meio ambiente, também podem ser reconhecidas como parceiras do Programa e dão a ele suas bases jurídicas. São elas: a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências (ambas regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990); a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000,

que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências (regulamentada pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002); e a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências (regulamentada pelo Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002).

Alguns Estados brasileiros adotaram a ideia de pagamento de benefício financeiro atrelado à conservação ambiental e criaram, no âmbito de seus territórios, legislação que regulasse a matéria, todavia, sob a modalidade de Pagamento por Serviço Ambiental (PSA). No Amazonas, por exemplo, o Programa Bolsa Floresta é reconhecido, pelo governo estadual, como o maior programa de PSA do mundo, uma vez que envolve ações em uma área de 10 (dez) milhões de hectares, 15 (quinze) unidades de conservação do estado e chega a atender 35 (trinta e cinco) mil pessoas. O governo amazonense destaca o programa como sendo o pioneiro no País na priorização de pagamento a populações que vivem em áreas florestas da Amazônia e que se comprometam com o conceito de desmatamento zero.

Com características assemelhadas ao PBV, o Programa Bolsa Floresta foi instituído anos antes e tem, entre seus objetivos, a promoção do desenvolvimento sustentável e a redução dos níveis de pobreza naquele Estado. No período compreendido entre os anos de 2003 a 2007, a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas foi a responsável pela formulação e implementação de novos instrumentos voltados para a conservação ambiental, o combate à pobreza e mudanças climáticas, todos eles fazendo parte de ações que eram dirigidas a políticas públicas. Para essa política de sustentabilidade se atribuiu o nome de Zona Franca Verde, uma forma encontrada para fácil compreensão pela população em geral (VIANA, 2008).

O Programa foi definido como um programa de geração de emprego e renda, tendo como foco o uso sustentável dos recursos naturais de florestas, rios e lagos e tendo como objetivo a valorização de floresta em pé sendo capaz de gerar, dessa forma, emprego e renda para as populações envolvidas, além de promover a conservação ambiental. “O Programa Bolsa Floresta é uma compensação financeira para os serviços prestados pelas populações tradicionais e indígenas do Amazonas: a conservação das florestas”. Para fazer parte do programa, as comunidades assumem o compromisso de desmatamento zero (para áreas de floresta primária) e

a Fundação Amazônia Sustentável (FAS) e de implementar os componentes do Programa Bolsa Floresta no que diz respeito ao pagamento dos valores referentes ao benefício (a Fundação é o gestor do Programa Bolsa Floresta) (VIANA, 2008, p. 143-145).

O PSA no Amazonas encontra-se regulado pela Lei nº 3.135/2007, que instituiu a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e pela Lei Complementar nº 53/2007, que instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação⁵⁶.

No Estado de São Paulo, o PSA foi regulamentado pela Lei nº 13.798/2009, que instituiu a Política Estadual de Mudanças Climáticas (regulamentada pelo Decreto nº 55.947/2010), estabelecendo como objetivos específicos da Política Estadual, dentre outros, assegurar a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do sistema climático, assim como estabelecer formas de transição produtiva que gerem mudanças de comportamento, no sentido de estimular a modificação ambientalmente positiva nos padrões de consumo, nas atividades econômicas, no transporte e no uso do solo urbano e rural, com foco na redução de emissões dos gases de efeito estufa e no aumento da absorção por sumidouros.

Ainda são apresentados como objetivos da lei paulista, a promoção da educação ambiental e da conscientização social sobre as mudanças climáticas globais; provocar a participação dos diversos segmentos da sociedade paulista na gestão integrada e compartilhada dos instrumentos desta lei; definir, e efetivamente aplicar, indicadores e metas de desempenho ambiental nos setores produtivos da economia paulista; criar e ampliar o alcance de instrumentos econômicos, financeiros e fiscais, inclusive o uso do poder de compra do Estado, para os fins desta lei (art. 5º). O PSA, ainda, busca com o disciplinamento do uso do solo urbano

⁵⁶ “O Bolsa Floresta do Amazonas é subdividido em quatro projetos: Bolsa Floresta Renda (com foco na produção sustentável de peixes, frutas, mel e castanha, entre outros), Bolsa Floresta Social (usada para a melhoria da educação, saúde, comunicação e transporte em unidades de conservação), Bolsa Floresta Associação (voltado para organização comunitária e controle social) e Bolsa Floresta Familiar (pago a famílias que residem em unidades de conservação que assumam compromisso com a conservação ambiental e desenvolvimento sustentável). As ações do programa Bolsa Floresta e seus subprojetos são realizados atualmente em reservas de desenvolvimento sustentável, reservas extrativistas, florestas e áreas de proteção ambiental e já contam com cerca de oito mil famílias cadastradas e recursos anuais de mais de R\$ 4 milhões” (Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/codigoflorestal/news/diversos-estados-e-municipios-brasileiros-ja-tem-projetos-e-aco-es-de-pagamento-por-servico-ambiental>. Acesso em: 19 mar. 2018).

e rural, a preservação de nascentes, a proteção de fragmentos florestais e a recomposição de corredores de biodiversidade (art. 10, IV).

No Estado do Acre, a inserção do PSA na legislação se deu através da edição da Lei nº 2.025, de 20 de outubro de 2008, que criou o Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares do Estado do Acre estabelecendo, como objetivo maior, o de estabelecer um processo voluntário de certificação socioambiental de unidades produtivas rurais familiares, oportunizando sua inclusão social e econômica, bem como a garantia do uso sustentável dos recursos naturais e a gestão adequada do território (art. 1º).

Além da legislação citada acima, o Acre possui, ainda, a Lei nº 2.308, de 22 de outubro de 2010, que criou o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais (SISA), o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais (ISA) Carbono e demais Programas de Serviços Ambientais e Produtos Ecológicos do Estado. De acordo com a legislação, o poder público estadual é competente para a gestão, o planejamento, a formulação, a implementação, o monitoramento, a avaliação de ações e a criação de normas que objetivem a proteção do meio ambiente, dentre outros aspectos.

Em Santa Catarina, a Lei nº 15.133, de 19 de janeiro de 2010, que instituiu a Política Estadual de Serviços Ambientais e criou o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais. São destacadas, dentre outras, como diretrizes do PSA, a utilização do pagamento por serviços ambientais como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável; o restabelecimento, recuperação, proteção, preservação, manutenção ou melhoramento de áreas prioritárias para conservação da biodiversidade ou para preservação da beleza cênica; a prioridade para áreas sob maior risco ambiental; e o fomento às ações humanas voltadas à promoção e manutenção de serviços ambientais.

A legislação catarinense traz um rol de beneficiários nos seus artigos 10, 11 e 12, destacando-se, dentre eles, os residentes no interior de unidades de conservação de uso sustentável e de proteção integral nas formas previstas em lei; as pessoas físicas ou jurídicas proprietárias de reservas particulares do patrimônio natural; e os proprietários rurais residentes na zona de amortecimento de unidades de conservação ou corredores ecológicos. Além dessas pessoas, encontram previsão legal os agricultores familiares, as comunidades tradicionais, os povos indígenas e os assentados de reforma agrária, além dos ocupantes de áreas

situadas em bacias ou sub-bacias hidrográficas, preferencialmente em áreas de recarga de aquíferos e mananciais de baixa disponibilidade e qualidade hídrica.

No Estado da Paraíba foi editada a Lei nº 10.165, de 25 de novembro de 2013, que dispõe sobre a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais e autoriza instituir o Fundo Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais. Como objetivos, a legislação paraibana aponta o reconhecimento do valor econômico e da importância social e cultural dos serviços ambientais prestados pelos ecossistemas; o reconhecimento público de iniciativas individuais ou coletivas que favoreçam a manutenção, a recuperação ou o melhoramento dos serviços ambientais, por meio de remuneração financeira ou outra forma de recompensa; e, por fim, o fomento ao desenvolvimento rural sustentável. Não são destacados na lei, contudo, os beneficiários da política ali instituída⁵⁷.

Quando as exigências se conformam com os preceitos do PBV, a lei utilizada é a federal uma vez que o pagamento do benefício, igualmente, provém do governo federal.

5.2 Bolsa Verde e sua Conexão com o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)

Em geral, a análise econômica jamais teve sua preocupação voltada às questões ambientais, tais como limitações e possibilidade de esgotamento de recursos naturais, sempre entendendo a economia como um campo fechado, não se atentando ao fato de que a matéria-prima necessária para a feitura dos bens de consumo seria oriunda do meio ambiente, sendo estes limitados.

⁵⁷ Renan Milagres Lage Novaes fez um levantamento a respeito de PSA's no Brasil e destacou, na pesquisa, aspectos relacionados ao monitoramento de sistemas de PSA que se encontravam atividade no país, em 2014. Dentre os aspectos destacados na pesquisa, encontram-se as classes de indicadores utilizados, a frequência de monitoramento, os custos de transação associados e a adoção de mecanismos participativos. Importante destacar na pesquisa aqui mencionada que a promoção da justiça social é o aspecto mais visível na implementação de políticas públicas e, especialmente, quando o assunto é PSA, eles funcionam como uma política complementar de desenvolvimento rural. Os indicadores socioeconômicos se apresentam como de grande importância uma vez que são capazes de diagnosticar situações de desigualdade e injustiça social que possam estar sendo promovidas ou acentuadas pelos Programas e Políticas de PSA (PPPSAs), isso porque os PSA's, também, ser utilizados de maneira a ineficaz quando o público alvo é proprietário de pequena área rural em detrimento a proprietários de grandes áreas de terra. O texto destaca que essa pode ser o caso do Programa Bolsa Verde no Estado de Minas Gerais. O estudo está disponível no endereço eletrônico <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/117584/1/2014AP36.pdf>.

Entretanto, a partir do surgimento de problemas ambientais de grande escala, passou-se a perceber que os recursos naturais deveriam ser incluídos nas pautas econômicas, necessitando-se, assim, enxergar a economia como um sistema aberto, sendo esta a proposta da economia ecológica, visando aliar anseios econômicos às possibilidades reais do meio ambiente, sendo os sistemas econômicos e ambientais interdependentes entre si. Por estas razões, passou-se a falar cada vez mais na chamada crise ambiental.

Dentre os fenômenos perpetuados com a crise ambiental, podem ser citados alguns que merecem mais cautela, dentre os quais:

[...] a crise ambiental - expressa hoje na quantidade de lixo, na desmensurada poluição das águas, no empobrecimento do solo, na queima das florestas - manifesta-se, em especial, pelo aquecimento global, como sendo mais uma crise do próprio sistema capitalista (SCHONS, 2012, p. 71).

A crise ambiental e sua intensificação é expressão que traduz os impactos negativos que a natureza vem sofrendo no decorrer dos anos. Para Valença (2005), a explicação para a crise ambiental tem justificativa na forma pela qual o capitalismo passou a subordinar a natureza no contexto da sua produção, não se atendo aos limites do meio ambiente para, assim, poder expandir a sua produção e seus ganhos, como consequência e objetivo primordial da atividade capitalista.

Também não se discute a existência dos inúmeros efeitos negativos que o tradicional modelo de crescimento econômico vem causando ao meio ambiente. Essas questões denotam uma necessidade de haver uma intervenção voltada a estes problemas, sendo um dos maiores desafios da humanidade, na atualidade, a garantia de recursos naturais suficientes para as gerações atuais e futuras. Dentre as diversas alternativas pensadas para esta finalidade, um meio encontrado para impulsionar o desenvolvimento sustentável é, sem dúvidas, aliar a economia com os objetivos da sustentabilidade.

Assim, pensa-se na implementação de instrumentos econômicos que venham a premiar ações destinadas à conservação e preservação do meio ambiente, de modo que esta prática venha a ser estimulada pela administração pública para a população, funcionando como um atrativo financeiro pensado com a finalidade eminentemente protetiva do meio ambiente.

Diante disso, analisa-se que os instrumentos econômicos possuem grande poder de influência sobre o agir humano, podendo ser utilizados, diante do conhecimento desta interferência, para guiar as pessoas a comportamentos desejados, tais como aqueles que visam atos ambientalmente adequados, seja concedendo uma remuneração, seja concedendo qualquer outro tipo de incentivo, financeiro ou não.

Todavia, constata-se que existe uma incapacidade dos instrumentos de comando e controle para “garantir a plena efetividade das normas de proteção ambiental e a integridade dos ecossistemas e, mesmo em muitos casos, do simples fato de o cumprimento integral da legislação ambiental” não ser suficiente para que ocorra a manutenção de tais serviços. Ante tais constatações, surge, de forma enfática, o conceito de políticas indutivas instituídas através de incentivos positivos, como é o caso dos sistemas de PSA (FRANCO, 2012, p. 211).

É nesse cenário de crise ambiental e diante da grande necessidade de se estimular ações que se dirijam à preservação do meio ambiente que surge o PSA⁵⁸, cujo objetivo finalístico consiste na transferência de recursos, sejam de cunho financeiro ou não⁵⁹, às pessoas que se determinam a conservar os ecossistemas estabelecendo, portanto, não uma sanção àquele que polui (como acontece com a aplicação do princípio do poluidor-pagador), mas uma espécie de premiação a quem se destina a cuidar da natureza, trazendo-se, dessa forma, para a prática, a noção do princípio do provedor-recebedor⁶⁰.

Com essa perspectiva, se visa criar uma atuação intersetorial entre Poder Público e sociedade civil, disseminando a importância das questões ambientais e envidando esforços para atenuar os efeitos não desejados por meio de um incentivo financeiro, como recompensa imediata aos que atuarem nesse objetivo e, em uma

⁵⁸ Na doutrina pertinente ao tema, há menção da existência de diferentes conceituações a depender da sigla adotada, se PSA ou PSE. O PSA “refere-se ao pagamento pelo serviço (de proteção e/ou recuperação) que o ser humano presta em benefício da natureza (ambiente) e que, direta e indiretamente, traz também benefício para a própria humanidade. O Pagamento por Serviço Ecosistêmico (PSE) “refere-se ao serviço que a natureza (ou ecossistema) presta ao ser humano (por exemplo, a melhoria da qualidade da água, manutenção das chuvas e regulação do clima, etc.)” (TITO; ORTIZ, 2013, p. 17). No nosso caso, adotar-se-á a denominação PSA para tratar do significado da sua utilização e da sua interligação com o Programa Bolsa Verde.

⁵⁹ O Projeto de Lei 312 de 2015 traz, em seu art. 6º, que a remuneração pelos serviços ambientais pode ou não ser monetária, podendo, de outro lado, ter como contrapartida as melhorias sociais à comunidade.

⁶⁰ Esta denominação é trazida pelo Projeto de Lei 312 de 2015, quando traça as diretrizes do Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), no art. 4º, inciso I.

perspectiva transcendente, trazendo benefícios para as gerações atuais e futuras, por meio de atos voltados à integridade do meio ambiente.

Nesse sentir, o PL nº 792/2007, de autoria do Deputado Anselmo de Jesus, em reduzidos 4 (quatro) artigos, ainda em tramitação perante o Congresso Nacional, mas com emendas, visou definir serviços ambientais, apresentando a seguinte assertiva, na origem: “Art. 2º Todo aquele que, de forma voluntária, empregar esforços na manutenção ou na ampliação dos serviços ambientais fará jus a pagamento ou a compensação, na forma do regulamento” (BRASIL, 2007).

O PL acima referido trouxe alguns elementos configuradores de serviços ambientais para fins do Programa, sempre pensando no caráter do bem-estar social. No entanto, em razão da objetividade e insuficiência do corpo normativo contido no Projeto de Lei aqui citado, foi apresentado o Projeto de Lei de número 312, de 2015, pelo Deputado Rubens Bueno, visando a instituição da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), resolvendo-se, por meio de requerimento feito pelo então Deputado Evair Melo, seguir a tramitação conjunta de ambos os projetos.

Em um corpo contendo 19 (dezenove) artigos, o PL nº 312/2015, trouxe conceituações relevantes, tais como, ecossistema, serviços ecossistêmicos, serviços ambientais, pagamento por serviços ambientais, pagador de serviços ambientais e provedor de serviços ambientais, facilitando, com isso, o entendimento acerca da proposta e o papel de cada sujeito no PSA.

Os serviços ambientais, para fins de pagamento, conforme o texto do Projeto de 2015, foram definidos no art. 2º, inciso III, como sendo “iniciativas individuais ou coletivas que podem favorecer a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos; [...]”. Os serviços ecossistêmicos, por sua vez, dizem respeito aos benefícios de evidente relevância que são gerados pelos ecossistemas em favor da sociedade, no que tange à manutenção, melhoria ou recuperação das condições ambientais, podendo ser serviços de provisão, de suporte, de regulação e culturais.

Para Born e Talocchi (2002), os serviços ambientais podem ser exemplificados por meio de produção e disponibilidade de água potável, trabalho em fertilidade do solo, ações que visem a manutenção da biodiversidade, regulação do clima, dentre diversas outras atitudes e finalidades, que visam gerar benefícios diretos e indiretos para a sociedade como um todo.

A definição de pagamento, para este fim, apresenta-se conforme a seguinte assertiva no PL nº 312/2015, em seu art. 2º, inciso IV: “transação contratual mediante a qual um beneficiário ou usuário de serviços ecossistêmicos transfere recursos financeiros a um provedor desses serviços ou outra forma de remuneração” conforme condições acertadas de acordo com as disposições legais e regulamentares pertinentes. Logo, se compreende do dispositivo que o pagamento possui natureza de contraprestação dentro de um instrumento contratual fixado entre o provedor e o usuário ou beneficiário dos serviços ecossistêmicos.

Percebe-se, da definição legal, que não há a exclusão da possibilidade de entidades privadas participarem da formação do PSA, o que denota que a iniciativa privada, também, pode, e deve inserir-se nas atividades que primam pela conservação ambiental, visto que, conforme o art. 225 da Constituição Federal, ela tem o dever de defender e proteger o meio ambiente, dever este que transcende à esfera pública, sendo, também, da coletividade essa incumbência. Assim, a esfera privada pode adentrar como pagador ou provedor, além de, por óbvio, ser favorecida pelos benefícios do serviço ambiental.

Inclusive o inciso V do art. 2º, do PL de 2015, traz que o pagador pode ser um agente privado, ao definir o pagador, para os fins colimados, como “Poder Público ou agente privado situado na condição de beneficiário ou usuário de serviços ambientais, em nome próprio ou de uma coletividade; [...]”. De outra banda, o mesmo dispositivo, ao tratar dos provedores dos serviços, especifica, em seu inciso VI, quais pessoas podem ser consideradas na expressão, senão vejamos:

Art. 2º

[...]

VI – provedor de serviços ambientais: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantém, recupera ou melhora as condições ambientais de ecossistemas que prestam serviços ambientais [...] (BRASIL, 2015).

Sendo assim, pode-se inferir que a implementação de um PSA pode acontecer mediante uma organização que envolve o setor privado ou o setor público ou, ainda, os dois setores ao mesmo tempo, enquanto pagadores ou provedores. No primeiro caso, de maneira exemplificativa, a empresa negocia o serviço e paga de modo direto aos produtores que conservam e recuperam as matas ao longo dos rios sem quaisquer formas de participação de um ente governamental. No segundo caso,

em que apenas o poder público aparece como ente pagador, o governo (local, estadual ou nacional) participa do processo seja como pagador ou intermediário no recebimento e na distribuição dos recursos. Por fim, os denominados esquemas mistos acontecem quando empresas, comunidades e governos são partes envolvidas no processo em quaisquer dos polos.

Dentro dessas perspectivas, o texto do Projeto do ano de 2015 visa a instituição da Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais, possuindo o intuito de disciplinar a atuação estatal quanto aos objetivos da lei, atuando na conservação, proteção e recuperação ambiental, valorizando, reconhecendo e fomentando as práticas que vão ao encontro das finalidades que a lei busca alcançar, promovendo, de outro lado, geração de trabalho e renda para populações que se encontram em situação de vulnerabilidade econômica.

Os PSA's podem, assim, ser considerados como mecanismos relevantes na concretização da prevenção ambiental uma vez que, além de reduzir a prática de ações consideradas agressoras ao meio ambiente, torna possível, através de práticas sustentáveis, a conservação dos recursos naturais e desperta a conscientização a respeito de práticas sustentáveis nos envolvidos neste processo.

No entanto, um programa de Pagamento por Serviços Ambientais, por si só, não garante efeitos positivos se não for implementado efetivamente e for absorvida a sua finalidade pelas partes, de modo que é preciso planejar políticas públicas hábeis a operacionalizar as medidas e alcançar os resultados almejados.

5.2.1 PSA e políticas públicas: solução para problemas ambientais?

Quando se fala em políticas públicas, o PSA tem recebido uma atenção crescente nos últimos anos, uma vez que funciona “como um incentivo para a gestão sustentável dos recursos naturais e melhoramento do nível de vida das populações que nelas habitam”. Mais do que isso, o incentivo positivo que ocorre nestes casos “está se constituindo em uma nova forma de promover a conservação e recuperação das florestas e cada vez mais, na utilização de componentes arbóreos em sistemas produtivos (sistemas agroflorestais)” de forma a complementar as ações empreendidas pelas políticas de comando e controle existentes (TITO; ORTIZ, 2013, p. 18).

Isto porque, diante de uma sociedade com diversas dificuldades em relação à existência (ou inexistência) de postos de trabalho, assim como a permanência de populações em grande vulnerabilidade socioeconômica, a oferta de uma contraprestação pelos serviços ambientais prestados fomenta práticas positivas quanto ao meio ambiente, aliando esses mecanismos às demais medidas ambientais existentes, não se restringindo, apenas, a esse instrumento no contexto de um modelo amplo de sustentabilidade.

Sobre o conceito de PSA, Milaré (2013, p. 128) destaca ser este um instrumento econômico normativo e descreve a sua finalidade da seguinte forma:

Trata-se assim, de um instrumento econômico normativo destinado a dirigir e estimular comportamentos para a consecução do objetivo (jurídico, político e econômico) pré-estabelecido de garantir a preservação dos processos ecológicos essenciais por meio da remuneração do conservador, provedor e/ou viabilizador.

Logo, observa-se nitidamente que não se trata apenas de um meio de pagar as pessoas para que condicionem suas condutas em prol do meio ambiente, sendo esta uma contraprestação objetiva e esperada: o objetivo transcende ao viés econômico, sendo uma forma de educar em âmbito ambiental, criando estímulos que façam com que as atitudes humanas voltem-se a ações que não venham a degradar o meio ambiente, garantindo-o para as gerações atuais e, também, para as gerações futuras⁶¹.

Waldman e Elias (2013, p. 57), referindo-se ao PSA, de acordo com o próprio texto do PL nº 312, de 2015, exprimem o pensamento de que este pode ser visto como uma:

[...] transação voluntária (acordo formal ou contrato de prestação de serviços entre provedores e beneficiários), por meio da qual um serviço ecológico específico ou um uso da natureza e tecnologia que possa assegurá-lo, é adquirido por um ou mais adquirentes de um ou mais provedores se, e somente se, este garantir sua provisão (condicionalmente).

Mais do que se chegar a um conceito a respeito do PSA, é necessário que se faça, também, um estudo comparativo entre os valores que serão despendidos com

⁶¹ Cf. VIEIRA, Eliane Maria *et al.* Payment for Environmental Services - An Example of Sustainable Management. **International Journal of Advanced Engineering Research and Science (IJAERS)**. Vol-6, Issue-3, Mar. 2019, p. 166-173. Disponível em: <https://ijaers.com/detail/payment-for-environmental-services-an-example-of-sustainable-management/>. Acesso em: 30 dez. 2019.

o pagamento e os benefícios que poderão resultar da sua implementação. Conforme dito anteriormente, o pagamento poderá ser feito de forma diferente do pagamento em espécie. Isenções fiscais e programas especiais de concessão de linhas de crédito, por exemplo, são possibilidades viáveis de retribuição pelos serviços ambientais prestados, visto que o PL nº 312, de 2015, em seu art. 6º, traz a contraprestação como remuneração monetária ou melhorias sociais para a comunidade, texto formalmente de acordo com o preceituado na PNMA.

Peixoto (2011, p. 17), falando a respeito dos diferentes esquemas de PSA, destaca ser o mais comum àquele que é feito de forma direta pelo governo remunerando proprietários de terras pela adoção de tecnologias que são capazes de possibilitar uma melhor gestão do solo. Para o autor, essa ação conjunta, de governo e beneficiário, será capaz de resolver um problema ambiental específico.

Além da transferência de recursos do governo para a população, o autor destaca, ainda, a possibilidade de o PSA ser utilizado através de pagamento específico feito por consumidores quando comprem determinados produtos em cujos valores encontram-se os chamados “prêmios verdes”. Nesse caso, “quando os consumidores decidem pagar esse valor adicional eles estão escolhendo pagar, também, pelos serviços de proteção ambiental” (PEIXOTO, 2011, p. 17).

No entanto, é de se observar que, embora a inserção e valorização de prestação de serviços ambientais, por meio da monetização, seja algo relevante e de cunho inovador, passível de fomentação das políticas públicas visando a expansão dos objetivos contidos no PL de 2015 para todos os territórios, é preciso salientar que a medida, por si só, não é capaz de criar uma sociedade livre, a curto ou longo prazo, dos efeitos da crise ambiental. Destarte, os mecanismos que tornam monetária a prestação de serviços ambientais não devem ser centralizados, mas sim, funcionarem como aliados a outros instrumentos nesta empreitada.

A respeito do objetivo previsto na instituição de um PSA, assim como a atuação estatal na forma de agente regulador de atividades econômicas, Peixoto (2011, p. 17/18) aduz que:

O PSA é um instrumento que busca dar uma solução próxima à de mercado para o problema ambiental, ou seja, criar um sistema de preços que incentiva os agentes tomar decisões ambientalmente corretas. Outra forma de incentivar a preservação é diretamente, via regulação direta estatal (multas para quem polui acima de certo patamar, proibição de exercer determinadas atividades – como as que usam amianto, obrigação de adotar

padrões – como limites para desmatamento, colocação de filtros de emissões de gases na indústria, etc.). As duas formas são complementares, e as vantagens e desvantagens em cada uma delas têm de ser levadas em consideração no planejamento dos instrumentos de PSA.

Assim, uma forma não exclui a outra, sendo o PSA mais uma opção para se buscar alcançar uma sociedade pautada na observância aos primados da sustentabilidade ambiental, estimulando-se por diversas vias, as práticas ambientalmente corretas, sendo um desses estímulos, assim, a remuneração, de forma a tornar valorativa economicamente as atitudes que se encaixem como preservadoras, conservadoras ou mantenedoras do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É necessário se afirmar, desta maneira, que as políticas de serviços ambientais não necessariamente estarão atreladas a algum viés econômico, de tal modo que não é obrigatória a existência de política de pagamento por serviços ambientais, sendo esta, como dito, mais uma forma de incentivo, não obstante possam haver meios indiretos de benefícios econômicos, como o caso brasileiro do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Ecológico.

No entanto, alguns teóricos pensam ser o PSA uma forma mais barata de se buscar a proteção ao meio ambiente. Neste sentido, para MacDonald, Connor e Morrison (2004), os instrumentos de economia são capazes de alcançar os resultados ambientalmente desejados em um prazo menor e com custo baixo, mas não são absolutamente capazes de tornar desnecessária a regulação e outras diversas medidas.

A Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, de maneira aplicada, pode ser absorvida por entes subnacionais de modo específico, criando-se políticas públicas voltadas para uma determinada realidade local, incorporando a valorização dos serviços ambientais na política de proteção dos recursos naturais mais necessitados ou degradados, utilizando, para tanto, de instrumentos também econômicos, como a remuneração pelos serviços ambientais prestados⁶².

⁶² Tratando especificamente sobre a possibilidade de se implantar um PSA para gestão dos recursos hídricos na área do Açude Epitácio Pessoa, Geórgia Karênia Rodrigues Martins Marsicano de Melo, em sua tese de doutorado em Recursos Naturais da Universidade Federal de Campina Grande/PB, destaca que os resultados obtidos indicaram que o PSA é um instrumento eficaz, embora programas desse jaez apresentem alguns problemas em sua implantação, fato que é comum a todo e qualquer instrumento ambiental. Cf. MELO, Geórgia Karênia Rodrigues Martins Marsicano de. **Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PPSA) para Gestão dos Recursos Hídricos no Semiárido**.

5.2.2 PSA em legislações estrangeiras

Constatando-se a possibilidade de escassez dos recursos ambientais e da insuficiência do Poder Público quanto ao uso do controle e manutenção do equilíbrio ambiental, foram pensados outros mecanismos que estimulassem a preservação do meio ambiente, sendo a monetização do ato de cuidado uma das maneiras cogitadas e legisladas pelos governos.

O início da monetização do cuidado com o meio ambiente tem como marco pioneiro a criação, pela Costa Rica, de uma atividade de PSA relativa à água e à gasolina, instituindo-se o pagamento de taxas incidentes sobre o consumo destes recursos, sendo estas taxas destinadas à remuneração de proprietários de florestas e que prestassem serviço ambiental relevante em sua área (BRASIL, 2010).

Logo, por meio da Lei nº 7.575, de 1996, foi criada uma espécie de PSA visando, desta forma, como experiência pioneira, deter o desmatamento, aumentar a cobertura florestal e destacar a importância da cidadania ecológica e reconhecimento dos valores ambientais, sendo este um projeto exitoso, quanto aos resultados que, a partir de então, passou a ser copiado, inclusive pelo Brasil.

O Equador, conforme López (2015), passou a adotar uma metodologia de se criar um zoneamento territorial, com foco na conservação e restauração de ecossistemas. O Programa Socio Bosque (PSB) foi lançado e implementado em outubro de 2008, sendo considerado uma estratégia de incentivos a se manterem as florestas e ecossistemas, tendo como meta final a redução do desflorestamento e a emissão de dióxido de carbono, para alcançar a melhor qualidade de vida da população rural. Logo, tem-se um exemplo de PSA no Equador, com incentivo à preservação e restauração da vegetação nativa, para preservar a água e a biodiversidade, conseqüentemente a qualidade de vida.

No caso dos Estados Unidos da América, tem-se o exemplo de Nova Iorque, diante de um gasto estimado entre 4 (quatro) a 6 (seis) bilhões de dólares, em uma construção de um sistema de filtragem de água (estação), planejado em razão de problemas com os recursos hídricos. Nesse caso, optou-se pelo investimento de menos de 2 (dois) bilhões de dólares em um programa de proteção da bacia hidrográfica de Catskills-Delaware (LANDELL-MILLS; PORRAS, 2002),

economizando-se, com isso, significativos 75% (setenta e cinco por cento) do valor inicialmente pensado, investindo-se em negociações entre o Poder Público e proprietários de terras, em 1997 (EPA, 2011).

Na Europa, um dos casos de PSA mais conhecidos é o instituído e desenvolvido na França, onde se denota a existência de um projeto operacionalizado pelo grupo Perrier Vittel, desde o ano de 1989, visando assegurar o fornecimento de água potável em sua produção, pelo que este grupo passou a pagar aos proprietários de fazendas de vacas leiteiras para que passassem a realizar melhorias em suas práticas agrícolas, de modo a reflorestar as áreas consideradas como de maior fragilidade. Para estes fins, a empresa Vittel desembolsou, aproximadamente, a importância de US\$ 230 (duzentos e trinta dólares) por hectare para cada fazenda, isto durante 7 (sete) anos, totalizando nesta empreitada US\$ 353,8 milhões (trezentos e cinquenta e três vírgula oito milhões de dólares) (PERROT-MAÎTRE, 2006).

No México, o governo federal, conforme noticiado pela Câmara dos Deputados brasileira, realizava pagamentos aos proprietários rurais que fazem atividades em busca da preservação de florestas e áreas de mananciais. Há um projeto denominado “SCOLEL TE”, pelo qual o México vende créditos de carbono na bolsa de Chicago, promovendo, com o resultado alcançado, o financiamento de projetos agroflorestais, estes que envidam esforços para a redução da emissão de gases que causam e agravam o efeito estufa (BRASIL, 2010).

Pode-se visualizar, diante destes exemplos internacionais, a aplicabilidade e experiência exitosa da instituição do Pagamento por Serviços Ambientais ao redor do mundo, enquanto mecanismo de preservação, prevenção e precaução ambiental, sendo feita a aplicação no Brasil em diversos Estados e Municípios, destacando-se a atuação da União com o projeto Bolsa Verde, que operacionalizou os Pagamentos por Serviços Ambientais em território nacional⁶³.

⁶³ Cf. RÉGIS, Ademar Azevedo. **Pagamento por Serviços Ambientais** - uma promissora ferramenta de política ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

5.2.3 Fundamentos principiológicos e jurídicos conexos à instituição do PSA e do Bolsa Verde

Os recursos financeiros pagos através do PBV ocorriam de forma conjugada à execução do Programa Bolsa Família. Como dito anteriormente, para o recebimento do PBV existiam condicionalidades sociais e ambientais que deveriam ser cumpridas pelas famílias beneficiadas. A Transferência de Renda Condicionada (*Conditional Cash Transfer – CCT*), pode-se dizer, é um tipo de abordagem utilizada em programas governamentais cujo objetivo é reforçar o capital social. O foco principal nos programas de transferência de renda condicionada é a superação do ciclo de pobreza transgeracional. Insta destacar que a noção de transferência de renda condicionada teve a sua construção iniciada no final da década de 1990 com lastro nas experiências de países em desenvolvimento. No final dos anos 2000, programas que tinham o objetivo de reduzir a desigualdade de renda com impacto diretamente sobre os índices de pobreza se espalharam por quase todos os países da América Latina (KASANOSKI, 2016, p. 20).

O Bolsa Verde e os PSA's, em sua essência, tratando-se de projetos ligados à questão ambiental, devem obediência à legislação e princípios de Direito Ambiental⁶⁴. Primeiramente, o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, com origem na Declaração de Estocolmo, de 1972, garantiu a todos os homens o direito a um ambiente saudável como uma forma de assegurar a própria vida humana, visto que, desequilibrando-se o meio ambiente, em níveis mais graves, pode haver risco à própria existência humana.

É fundamental o reconhecimento da importância do equilíbrio do meio ambiente. De acordo com Vendramini e Alves (2006, p.181), “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, uma vez que tem por finalidade a qualidade de vida”. Logo, como a vida é um direito fundamental, não há razão para que o direito previsto na Declaração de Estocolmo também não o seja, uma vez que garante a qualidade de vida, essencial, desta forma, à manutenção desta.

⁶⁴ Cf. SHIKI, Shigeo; SHIKI, Simone de Faria Narciso; ROSADO, Patrícia Lopes. Políticas de pagamento por serviços ambientais no Brasil: avanços, limites e desafios. In. GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio (orgs.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015, p. 281-309.

Assim, o meio ambiente e seu dever de equilíbrio surgem como direitos do homem, advindos com a terceira geração de direitos fundamentais, que se pautou em direitos transindividuais, pertencentes à coletividade como um todo. A maior manifestação, no ordenamento jurídico brasileiro, acerca do meio ambiente e sua proteção enquanto direito fundamental do homem, está positivada no art. 225 da Constituição Federal, tratando este direito como pertencente a todos, trazendo o dever de defesa e preservação para o Poder Público e coletividade, sendo um direito global e também internacional, com alcance para estrangeiros que se encontrem no Brasil.

No artigo acima mencionado fica instituído que o dever de cuidado com o equilíbrio ambiental tem por finalidade garantir a existência dos recursos naturais às gerações atuais e futuras, visto que o meio ambiente é de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, sendo uma preocupação atual, mas também futura, dita como solidariedade intergeracional, considerada como princípio de Direito Ambiental.

Para Riechmann *et al.* (2012, p. 35-36):

En el plano ecológico parece evidente considerar la inviabilidad de la vida humana y de las sociedades durante mucho tiempo si estas se desarrollan en contradicción con los límites y procesos que las sostienen. Somos seres codependientes y como tales vivimos y somos en la naturaleza. En la dimensión social, la sostenibilidad se relaciona con la capacidad de satisfacer las necesidades humanas de forma justa y con la condición de interdependencia que caracteriza a los seres humanos⁶⁵.

O princípio do desenvolvimento sustentável declara que, embora haja o direito ao desenvolvimento, em uma acepção geral, principalmente no que tange às questões econômicas, deve este ser buscado em respeito aos demais direitos então existentes, por não ser o direito ao desenvolvimento absoluto, mas, por observância, dentre tantos outros, ao direito ao meio ambiente equilibrado.

As atividades que buscam o desenvolvimento devem ser pautadas na racionalidade ambiental, utilizando com cautela os recursos naturais que são essenciais à manutenção da qualidade de vida. Neste cenário, pode-se perceber a

⁶⁵ No nível ecológico, parece evidente considerar a inviabilidade da vida humana e das sociedades por muito tempo se estas se desenvolvem em contradição com os limites e processos que as sustentam. Somos seres codependentes e, como tal, vivemos e estamos na natureza. Na dimensão social, a sustentabilidade está relacionada à capacidade de satisfazer as necessidades humanas de forma justa e com a condição de interdependência que caracteriza os seres humanos (tradução nossa).

importância da adoção do princípio da função socioambiental da propriedade que, por sua vez, determina que a propriedade privada deve utilizar racionalmente dos recursos ambientais e preservá-los, limitando-se, com isso, o direito à propriedade, diante de direitos transindividuais relevantes.

Conforme Silva, Adolfo e Carvalho (2015, p. 5),

Para alcançar a sustentabilidade, é preciso buscar o modelo de desenvolvimento assentado em bases adequadas, com atenção às demandas sociais, políticas e econômicas, de forma equilibrada e sem violar os direitos humanos. Essa busca depende da atuação do poder público na definição de políticas e programas com o modelo de sustentabilidade e com o envolvimento de todos os atores sociais no compromisso com a questão ecológica e/ou ambiental.

Os incisos I e II do art. 186 da Constituição Federal indicam que a função social da propriedade rural se dá quando, dentre outros critérios, o proprietário faz aproveitamentos racionais e adequados e se utiliza, de maneira adequada, dos recursos naturais disponíveis, preservando o meio ambiente em sua atividade. O art. 170, inciso VI, também da Constituição Federal, determina que a ordem econômica deve observar, enquanto princípio, a defesa do meio ambiente, tratando de modo diferenciado as empresas que tenham impactos ambientais menores.

O princípio do poluidor-pagador e o princípio do usuário-pagador, por sua vez, trazem a ideia de que o poluidor deve arcar com o ônus do prejuízo que o exercício de sua atividade causar e que os recursos em escassez podem ser cobrados quanto ao seu uso, cobrança esta que será feita pelo Poder Público. Assim, percebe-se a instituição de medidas de contenção de esgotamento de recursos e punições devidas em face de atos de degradação.

O poluidor, pela sua prejudicialidade ao meio ambiente, deve pagar para que haja a reparação do dano que causar, quando a prevenção e precaução não funcionam. Entretanto, este princípio não funciona como um meio de autorizar a poluição por meio de pagamento, mas de sim de indenizar danos causados, possuindo, portanto, um viés intimidatório ao pretense poluidor. Na legislação brasileira, este princípio está estatuído no art. 14, da Lei nº 6.938, de 1981, texto que trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro a responsabilidade objetiva do poluidor.

O usuário, por sua vez, diante da escassez e da frágil situação frente aos recursos naturais, pode ser cobrado pelo seu uso, sendo um direito do Poder Público realizar as cobranças quando entender necessário, visto que a contrapartida

financeira pode servir para custear a proteção e medidas de precaução, e também educar, no sentido de se usar menos para pagar menos por eles. Insta salientar que, em relação ao usuário, a lei que trata da PNMA traz, em seu artigo 4º, inciso VII, dentre os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, a “imposição [...] ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

Sobre o tema, preleciona Machado (2001), que este princípio não deve ser entendido como uma punição, pois não se pratica um ato ilícito anterior para que venha a ser necessária a efetivação de um pagamento, de modo que, para haver a obrigatoriedade do pagamento, em razão do uso de um dado recurso ou até mesmo a poluição ambiental, não se faz necessário que haja algum tipo de prova de que o usuário e o poluidor estão cometendo alguma transgressão.

Com uma fundamentação jurídica amparada na PNMA, os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador foram mencionados no artigo 4º, que trata dos objetivos da política de meio ambiente, da seguinte forma: “ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”. Deve-se lembrar que o dispositivo aqui mencionado foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 que, já no seu artigo 225, parágrafo 3º, traz disposição atinente às condutas e atividades danosas ao meio ambiente estabelecendo que aqueles que cometem infrações ambientais, pessoas físicas ou jurídicas, ficam sujeitos a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Por sua vez, os princípios da precaução e da prevenção indicam que, por serem o Poder Público e os particulares responsáveis pela proteção do meio ambiente, evitando-se a ocorrência de danos ambientais, a atuação deve se dar de modo repressivo, punindo aqueles que infringirem normas ambientais e prejudicarem o meio ambiente, mas também com o lado preventivo forte, tomando-se medidas de precaução em se visualizando riscos ou ameaças de violação ao meio ambiente, tomando-se medidas ágeis quando houver o risco de degradação.

A precaução, chamada de prudência por Aristóteles, pode ser entendida como previsão de resultados futuros e, ao mesmo tempo, indica quais ações, ou omissões, devem ser assumidas para evitar eventos danosos. No caso, os resultados são previsíveis uma vez que há parâmetros passados que indicam

resultados assemelhados (ANTUNES, 2016). O princípio da precaução trabalha com incertezas que, no entanto, passam a ser consideradas na avaliação de um risco futuro.

Um aspecto relacionado ao princípio da precaução e destacado na doutrina do Direito Ambiental é a ação de poupar recursos ambientais para as gerações futuras. A responsabilidade intergeracional é o aporte fundamental a este pensamento e encontra lastro constitucional no *caput* do art. 225, da Constituição Federal de 1988. Contudo, insta asseverar que para se colocar essa ação de resguardo de bens ambientais na prática, eles precisam, indubitavelmente, existirem de forma excedente no meio ambiente para que possam ser reservados. Antunes ressalta que:

[...] É preciso observar, no entanto, que determinados países e comunidades simplesmente não possuem recursos para serem poupados para utilização futura, pois necessitam deles no presente. No Kenya, por exemplo, a madeira e o carvão vegetal representam a mais importante fonte de energia para a população servindo ainda para a criação de empregos formais e informais, gerando um nível elevado de desflorestamento (UNEP NEWS CENTRE, 2012). Cuida-se, portanto, de uma posição devedora. Observe-se que o desflorestamento, no caso citado, tem por base a pobreza extrema e não a riqueza. Parece, portanto, razoável que a melhoria do nível de renda e padrão de vida das populações extremamente pobres seja uma das questões relevantes para se sair da posição devedora e passar a acumular recursos para os dias que virão (ANTUNES, 2016, p. 75).

O que o autor salienta, nesse caso específico, é que a pobreza pode ser considerada em determinadas situações, de forma que o uso de bens ambientais com a finalidade de minimizar seus efeitos pode não se restringir à aplicação do princípio da precaução. Dois bens jurídicos protegidos encontram-se, portanto, em análise, pobreza *versus* preservação, o que demonstra a complexa relação existente entre os dois termos.

A CNUMAD (Rio 92), dentre outros documentos internacionais, faz menção ao princípio da precaução e o inclui entre as preocupações que as nações devem ter para evitar danos irreversíveis ao ambiente. O princípio 15 da Declaração do Rio, estabelece que, com a finalidade de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser pauta de observação pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Ressalta o texto, ainda, que 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” na prevenção da degradação ambiental. Percebe-se que o direcionamento da observância da precaução passa pela possibilidade de os Estados agirem de tal forma, não se apresentando o texto, portanto, com indicações de imposição e obrigatoriedade a cada membro participante.

No tocante ao princípio da prevenção, é ressaltado que ele se distingue do princípio da precaução no sentido de que é fundado no pensamento que uma atitude, conhecidamente causadora de dano ambiental, não deve ser praticada. Pode-se dizer, portanto, que na prevenção “conhecem-se os resultados da prática, bem como sua extensão, buscando-se evitar que se concretize a degradação certa ao meio ambiente”. Já no princípio da precaução, a avaliação de riscos fica restrita à probabilidade de que estes sejam concretizados e que seus efeitos negativos sejam sentidos, razão pela qual esse segundo princípio traduz uma decisão racional para que ocorra o equilíbrio entre as incertezas e as controvérsias (VIEGAS; MONTEMEZZO, 2013, p. 122).

Outro aporte jurídico relacionado ao princípio da prevenção é a Declaração de Estocolmo que, em diversos momentos, apresenta diretrizes para o acolhimento da ideia preventiva como, por exemplo, quando fala em “preservar e administrar judiciosamente o patrimônio representado pela flora e fauna silvestres e seu *habitat*, que se encontram atualmente, em grave perigo”, sendo essa situação decorrente, segundo o texto, de “uma combinação de fatores adversos”. Ainda nesse sentido, o texto sugere apoio à “justa luta de todos os povos contra a poluição” (princípios 4 e 6, respectivamente) evidenciando, portanto, que ações preventivas são os melhores instrumentos a serem utilizados quando o assunto é degradação do meio ambiente.

Transparecendo desta Declaração que seu objetivo maior é estabelecer metas para a manutenção da qualidade de vida do homem, a prevenção evidencia-se como o maior e melhor instrumento para isso. Logo, ações preventivas devem possuir alto grau de importância, sendo tomadas medidas de enfrentamento aos riscos de degradação ambiental, mesmo que o risco não seja presumidamente efetivo. A precaução diferencia-se da prevenção no sentido de que a primeira se aplica em casos em que não há a evidência científica da provável ocorrência de um dano ambiental, ao passo que a segunda requer a existência de um risco comprovado que deve, de logo, ser eliminado.

Conforme aduz Derani (2002, p. 167 *apud* STEIGLEDER, 2011, p. 164),

[...] o princípio de precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. A partir desta premissa, deve-se também considerar não só o risco iminente de uma determinada atividade como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos [...].

A solidariedade intergeracional, relacionada ao meio ambiente e enquanto princípio de Direito Ambiental, entende que o homem não deve pensar tão somente no presente, mas também planejar seus atos em prol de gerações futuras. Para Giuffrè (2002), a responsabilidade intergeracional, quanto às questões correlatas ao meio ambiente, forma um vínculo jurídico pelo qual, conforme os ditames da atual Constituição, firma-se e se desenvolve um “contrato de justiça social”, trazendo a obrigação solidária de igualmente se distribuírem as vantagens e as onerosidades da sociedade política. É, inclusive, o primeiro objetivo da República, contido no art. 3º, inciso I, da Constituição Federal, que tem como meta construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Assim, fala-se em responsabilidade entre gerações, estabelecendo-se o compromisso com o meio ambiente para fins de atender a população futura e, assim, devem fazer estas últimas, sendo este um compromisso que perdurará no tempo. Nesta lógica, a geração atual deve conhecer o meio ambiente e seus riscos, para que possa agir bem e racionalmente, tomando medidas para que os bens advindos dele se perpetuem no tempo, conforme preleciona o art. 225 da Constituição Federal.

A natureza pública da proteção ambiental, por outro lado, demonstra que o Poder Público deve atuar em conjunto com a coletividade em prol da proteção ambiental, incluindo os problemas ambientais nas ementas e dentro das decisões político-administrativas, articulando nos 3 poderes da União esta matéria. Neste sentido, o art. 225 da Constituição Federal, §1º, informa sobre as incumbências do Poder Público diante da necessidade de proteção ao meio ambiente.

A participação é um princípio que se relaciona à questão democrática. Sendo o Estado brasileiro democrático e de Direito, os cidadãos possuem a prerrogativa de participar na elaboração e execução das políticas públicas que digam respeito a quaisquer matérias, incluindo as de cunho ambiental. O povo possui o dever de

cuidar do meio ambiente, conforme o art. 225 da Constituição Federal, ao passo em que também é detentor do direito ao meio ambiente.

Desta maneira, para garantir o direito de participação, o cidadão tem diversos instrumentos que possibilitam o exercício desse direito, dentre eles, o direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, “a”) e o direito de informação (inciso XXXIII), constitucionalmente assegurados. De outro lado, o EIA, previsto no art. 225, §1º, inciso IV, da Constituição Federal, assegura o direito de oitiva da opinião pública acerca das questões que dizem respeito às agressões ao meio ambiente e às atividades no sentido de proteger o meio ambiente.

Também existem mecanismos judiciais que podem ser impetrados para resguardar o meio ambiente, tanto no aspecto preventivo como repressivo, como a Ação Civil Pública e a Ação Popular, que se diferenciam quanto à legitimidade de proposição, mas aproximam-se em virtude o caráter defensor de direitos transindividuais, dentre os quais está o direito ao meio ambiente, dentre outras vias jurídicas que podem ser escolhidas para esta violação de direito.

Ainda em sede de fundamento principiológico, tem-se que a miséria, enquanto elemento presente como problema social, faz-se presente no Brasil e no mundo, sendo essa abordagem pauta de discussões relacionadas à efetivação de direitos humanos fundamentais. Documentos internacionais, como a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Declaração do Milênio, têm enfatizado as questões relativas à erradicação da pobreza e combate à miséria.

De outro lado, as questões ambientais, enquanto bem jurídico relevante e constantemente violado, têm assumido lugar nas pautas internacionais sendo, por vezes, relacionado à pobreza enquanto mal social. Na Conferência Rio+20, ocorrida em 2012, restou consignada a necessidade de se enfrentar a pobreza para se alcançar o desenvolvimento sustentável, devendo ambos ser tratados como parte da agenda prioritária no país. Anteriormente, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, assinada pelo Brasil em 1994, já reconhecia como ação prioritária do governo a erradicação da pobreza como elemento para o alcance da conservação da diversidade biológica.

Neste contexto, surge o PBV cujo intuito era o de estimular a preservação ambiental por meio de transferência de renda para os que atendessem as condicionalidades socioambientais estipuladas em lei. Os objetivos contidos na lei

do Programa eram incentivar a conservação de ecossistemas, promover cidadania, conceder melhoria de vida à população, conceder rendas às pessoas em situação de extrema pobreza (povos e comunidades tradicionais e os agricultores familiares) e estimular a participação da população envolvida em ações de capacitação ambiental.

O PBV foi um programa de transferência de renda destinado às famílias que se encontravam em situação de extrema pobreza, que habitavam em áreas consideradas como de grande relevância para fins de conservação ambiental incentivando-as, por meio de auxílio financeiro, que continuassem empreendendo ações de preservação do meio ambiente, ou que assumissem tal postura, na localidade onde viviam. Caso estivessem dentro do perfil traçado na legislação que regia o Programa, a família assinava o termo de adesão e prestava compromisso de proteger e conservar o meio ambiente (BRASIL, 2012). Assim, e diante da forma como sua implementação se deu, o Bolsa Verde pode ser qualificado como mais uma forma de pagamento por serviço ambiental instituída no país.

Conforme dados do MMA, apurados até 2016, 47.681 (quarenta e sete mil, seiscentas e oitenta e uma) famílias foram beneficiárias do Programa, sendo a maior concentração no Pará (29.883), seguido do Amazonas (4.857) e da Bahia (4.411). Os beneficiários estavam vinculados ao ICMBIO, SPU e ao INCRA, sendo metade dos beneficiários ligados ao INCRA⁶⁶.

⁶⁶ Os dados foram obtidos através de informações disponíveis na página do Ministério do Meio Ambiente, no seguinte endereço: <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/item/9141.html>. Acesso em: 13 jun. 2018.

6 PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS E PROPOSIÇÕES PARA A (RE) ADAPTAÇÃO DO PBV

Na elaboração de um plano efetivo de combate à pobreza, o governo levou em consideração a existência de diversos fatores que poderiam condicionar a conjuntura de pobreza presente no país. Oportunidades de trabalho e acesso a serviços em áreas rurais foram, entre outros, elementos considerados neste estudo.

Ao se analisar as áreas rurais do país, constatou-se a existência de populações que, pela sua renda, “são consideradas pobres ou extremamente pobres, que vivem em áreas conservadas e que contribuem para a manutenção de seus recursos naturais” (BRASIL, 2016, p. 5).

Diante desse cenário, e com base na realidade encontrada, tomou-se a pobreza rural como o indicativo do potencial de implementação de uma nova política pública que fosse dirigida a essas famílias, mas inovando nas suas condicionalidades e trazendo um novo perfil de comportamento para a população envolvida. Essa inovação, a junção de transferência de renda com conservação ambiental, passaria a contribuir para que as famílias em vulnerabilidade econômica, ao fazer o uso sustentável dos recursos naturais e ao receber o benefício financeiro, conseguisse sair do cenário de extrema pobreza no qual se encontravam inseridas.

6.1 Números do Bolsa Verde

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental “Bolsa Verde” obteve, no decorrer dos anos, um aumento considerável no número de beneficiários. Contudo, sofreu uma variação negativa após o terceiro ano de sua implementação.

Em 2011, o total de pessoas que ingressaram no Programa do Governo Federal foi de 5.419 (cinco mil, quatrocentos e dezenove) beneficiários, número este mais do que duplicado no ano seguinte quando o programa alcançou o patamar de 12.324 (doze mil, trezentos e vinte e quatro) novas pessoas receptoras do benefício. Em 2013, houve uma redução no número de ingressantes no programa havendo o registro de 10.408 (dez mil, quatrocentos e oito) novos beneficiários. Em 2014, o ingresso de participantes sofreu uma elevação e os novos beneficiários chegaram ao número de 14.932 (catorze mil, novecentos e trinta e dois). No entanto, nos anos de 2015 e 2016, esse aumento já não se reproduzia e a entrada de novos

participantes no decorrer dos anos ficou restrita a 2.220 (dois mil, duzentos e vinte) e 2.378 (dois mil, trezentos e setenta e oito), respectivamente⁶⁷.

Percebe-se que o Programa ganhou fôlego nos primeiros anos de sua existência e logo após o decurso de 3 (três) anos de sua implementação já não conseguia ampliar o número de beneficiários, como aconteceu no início. Não há informações oficiais que apontem o real motivo do decréscimo do número de beneficiários naqueles momentos, mas pode-se inferir que irregularidades no cadastramento das famílias, restrição orçamentária ou, até mesmo, a saída da situação de extrema pobreza, tenham desencadeado a redução no número de novos beneficiários do programa.

Para controlar e administrar o número de beneficiários acompanhando-se, inclusive, a sua evolução econômica no decorrer do tempo, criou-se o CadÚnico sendo este a principal ferramenta de gestão do governo⁶⁸. Amaral (2014, p. 101), a respeito da existência, da seriedade e da importância do Cadastro Único na organização dos programas inseridos no BSM, destaca que:

Para assegurar a fidedignidade das informações, elas são coletadas por meio de entrevistas, durante as quais é preenchido um formulário padronizado. Esse procedimento de cadastramento é feito pela administração municipal, devido à maior proximidade do poder local com as famílias. Os dados são transmitidos à base nacional do Cadastro, operado pela Caixa Econômica Federal. As informações compreendem aqueles referentes à família, às condições de moradia e também aquelas sobre cada pessoa individualmente. Assim, é possível identificar as características do domicílio (como número de cômodos, tipo de parede, de piso), se há calçamento na rua, as condições de acesso a serviços públicos (água, saneamento, eletricidade), a composição familiar (número de componentes, idades, relações de parentesco), as despesas mensais e se a pessoa faz parte de grupos tradicionais e específicos. Em relação a cada um dos moradores do domicílio, as informações compreendem nome, data de nascimento, documentação, escolaridade, vinculação com o mercado de trabalho, rendimentos e existência de alguma deficiência.

⁶⁷ Dados coletados no *site* do MMA, através do Relatório consolidado, disponível em: <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/itemlist/category/74-bolsa-verde>. Acesso em: 18 jun. 2018

⁶⁸ Cf. MENDONÇA, Leticia Koepfel; GALINDO, Ernesto Pereira. Integração de Políticas de Desenvolvimento Rural e Social para Inclusão Produtiva e Superação da Extrema Pobreza no Plano Brasil Sem Miséria e o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. In: MELLO, Janine (org.). *A Inclusão Produtiva Rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo. Cadernos de Estudo Desenvolvimento Social em Debate*. N. 23, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2015, p. 32-49.

Todas essas ações e seus desdobramentos ficaram sob a responsabilidade do MDS⁶⁹ que, também, assumiu a coordenação do BSM, além de outros órgãos que se juntaram ao Ministério na consecução do desenvolvimento de ações correspondentes à sua área, como foi o caso do MMA com o PBV.

Como os programas de transferência de renda e programas vinculados ao BSM ficaram adstritos ao CadÚnico, irregularidades na concessão ou na manutenção do Bolsa Família, por exemplo, terminavam por interferir na concessão ou manutenção do Bolsa Verde. Ingerências e fraudes no recebimento dos valores, assim como na feitura do cadastro fragilizam a realização do registro de novas possíveis famílias beneficiárias e esses acontecimentos podem ter influenciado na redução do número de pessoas que ingressaram no programa de conservação ao meio ambiente.

A despeito disso, em 2017, o número de novos beneficiários foi reduzido a zero e, logo no início do ano de 2018, o governo federal anunciou a extinção do PBV alegando restrições orçamentárias (APÊNDICE A).

Em um primeiro momento de implementação do PBV, o Estado que recebeu o benefício foi o Amazonas. Entre os meses de junho a dezembro de 2011, o Programa recebeu mais de 17 (dezesete) mil famílias localizadas em 33 (trinta e três) Unidades de Conservação e 140 (cento e quarenta) em Projetos Ambientalmente Diferenciados, o que abrangia uma área total de 11,3 milhões de hectares. Em 2012, o público que seria alcançado pelo Bolsa Verde foi ampliado para todo o Brasil passando a envolver, não apenas as áreas listadas no Amazonas, mas, também, projetos de assentamento convencionais e áreas de ribeirinhos agroextrativistas. Até o evento Rio+20, tinham sido identificadas cerca de 25 (vinte e cinco) mil famílias potencialmente beneficiárias, número que demonstra a amplitude do Programa⁷⁰.

Quase todos os Estados brasileiros possuíam beneficiários do Bolsa Verde. O destaque maior, contudo, era para os estados nordestinos que detinham, conjuntamente, um total de 7.611 (sete mil, seiscentos e onze) beneficiários em um

⁶⁹ Vide n. 52.

⁷⁰ Números apresentados no Balanço Geral do Programa, divulgado pelo MMA no seu *site*, através do endereço eletrônico: <http://www.mma.gov.br/publicacoes/desenvolvimento-rural/category/140-bolsa-verde.html>. Acesso em: 18 jun. 2018.

universo de 47.681 (quarenta e sete mil, seiscentos e oitenta e um) pessoas que recebiam o benefício, conforme dados apresentados pelo MMA⁷¹.

Os números de beneficiários cadastrados por órgãos responsáveis pelo Programa, em um total de 47.681 (quarenta e sete mil, seiscentos e oitenta e um)⁷², apresentavam-se da seguinte forma: ICMBIO: 19.688 (dezenove mil, seiscentos e oitenta e oito); INCRA: 23.134 (vinte e três mil, cento e trinta e quatro); e SPU: 4.859 (quatro mil, oitocentos e cinquenta e nove). As unidades federativas apresentavam os seguintes números correspondentes a famílias participantes do Programa⁷³:

Quadro 01 - número de famílias participantes do PBV.

ESTADO	NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS
Acre	1.709
Alagoas	1.125
Amazonas	4.857
Amapá	591
Bahia	4.411
Ceará	106
Distrito Federal	4
Espírito Santo	19
Goiás	335
Maranhão	1.570
Minas Gerais	848
Mato Grosso do Sul	4
Mato Grosso	5
Pará	29.833
Paraíba	662
Pernambuco	378
Piauí	323
Paraná	192
Rio de Janeiro	20
Rondônia	73
Roraima	5
Rio Grande do Sul	1
Santa Catarina	2
Sergipe	43
São Paulo	15

⁷¹ Números obtidos no *site* do MMA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/itemlist/category/74-bolsa-verde>. Acesso em: 18 jun. 2018.

⁷² Reportagens apontam novos números de beneficiários sendo este no importe de 71.398 (setenta e um mil, trezentos e noventa e oito), distribuídos da seguinte forma: Icmbio 23.268 (vinte e três mil, duzentos e sessenta e oito), Incra 42.164 (quarenta e dois mil, cento e sessenta e quatro) e SPU 5.966 (cinco mil, novecentos e sessenta e seis). Contudo, a página oficial do MMA não apresenta esses dados apontados pela mídia e a quantidade de benefícios registrados no *site* permanece em 47.681, conforme especificações citadas acima.

⁷³ Vide n. 71.

Tocantins	550
TOTAL	47.681

Fonte: MMA⁷⁴

Percebe-se no quadro 01 que o Estado do Pará era o maior detentor de beneficiários do Bolsa Verde, seguido pelos Estados do Amazonas e da Bahia. O Pará cadastrou famílias que viviam em áreas de Resex, assim como em assentamentos protegidos ambientalmente. Em contrapartida, o Rio Grande do Sul, seguido de Santa Catarina, eram os Estados que apresentavam números não significativos em relação à adoção do Bolsa Verde como política de redução de pobreza naquela região. Em verdade, os estados do Norte e Nordeste eram os que detinham o maior número de beneficiários uma vez que os índices de pobreza, especialmente entre aqueles que residem na zona rural, ocorriam de forma mais intensificada nessas regiões.

No Nordeste, especificamente, os índices de pobreza e de extrema pobreza tiveram uma redução mais acentuada quando comparados às demais regiões do país. Entre os anos de 2004 e 2013, a pobreza entre as famílias agrícolas sofreu uma queda de 65% (sessenta e cinco por cento) para 36% (trinta e seis por cento) demonstrando um declínio bastante significativo sem, contudo, ter o condão de retirar todas as famílias da pobreza. A extrema pobreza em famílias agrícolas caiu de 30% (trinta por cento) para 8% (oito por cento), mas, mesmo com essas reduções, é importante destacar que a extrema pobreza entre os domicílios agrícolas no Nordeste é ainda maior que em qualquer outra região do Brasil (SOARES, *et al.* 2016).

No Estado da Paraíba, os beneficiários do Bolsa Verde estavam concentrados e cadastros junto ao INCRA e ao ICMBIO. A população paraibana que recebia o benefício, residente em assentamentos no Estado, era assim distribuída:

Quadro 02 - beneficiários do Bolsa Verde no Estado da Paraíba.

BENEFICIÁRIOS INCRA POR ASSENTAMENTO	NÚMERO
PA 1º de Maio	2
PA Alto Grande	1
PA Asa Branca	1
PA Cachoeira	11
PA Chico Mendes	17

⁷⁴ Vide n. 71.

PA Corredor	9
PA dos 10	12
PA Ernesto Che Guevara	3
PA Estrela Dalva	5
PA Florestam Fernandes	3
PA Irma Dorothy Stang	6
PA Jose Matias de Araujo	6
PA Mandacaru	34
PA Margarida Maria Alves	12
PA Maria da Paz	14
PA Oziel Pereira	16
PA Patativa do Assaré	9
PA Pedro Henrique	5
PA Poços de Baixo	21
PA Riacho do Sangue	11
PA Rosa Luxemburgo	8
PA Santa Catarina	47
PA Santa Helena	25
PA Santa Rosa	8
PA Tiradentes I	8
PA Tubarão	17
PA Zé Paz	11
PA Zumbi dos Palmares	26
TOTAL	348

Fonte: MMA⁷⁵

O número de assentamentos existentes no Estado da Paraíba, no final do ano de 2017 (último ano do PBV), era de 314 (trezentos e catorze) compreendendo um total de 14.645 (catorze mil, seiscentas e quarenta e cinco) famílias assentadas. Dessas famílias, apenas 348 (trezentos e quarenta e oito) eram beneficiárias do programa de conservação ambiental, número que demonstra um alcance bastante tímido no que diz respeito às famílias paraibanas⁷⁶.

As famílias que recebiam o benefício e se encontravam em área de Resex, sob a supervisão do ICMBio no Estado da Paraíba, estavam presentes nos municípios de Alhandra, Caaporã, Cacimbas, João Pessoa, Pitimbu e Poço de José de Moura. O total de famílias beneficiadas pelo Programa do Governo Federal, somando-se os assentamentos e os que se encontravam sob a supervisão do

⁷⁵ Vide n. 71.

⁷⁶ Vide n. 71.

ICMBio, era de 662 (seiscentos e sessenta e duas), conforme dados disponibilizados pelo MMA.

Dos números apresentados acima, nacionais e do estado da Paraíba, pode-se inferir que o Bolsa Verde conseguiu atingir um quantitativo diminuto de famílias classificadas como extremamente pobres. Apesar desse alcance delimitado, não se pode desprezar que a extinção do benefício trouxe para o cenário socioeconômico do país uma redução no rendimento médio das famílias, fato refletido nos números apresentados pelo IBGE.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2011, ano da implantação do Bolsa Verde, 42,8% (quarenta e dois vírgula oito por cento) dos domicílios brasileiros viviam com rendimento mensal domiciliar *per capita* de 1 (um) salário mínimo. Este percentual representava cerca de 26 (vinte e seis) milhões de domicílios no país. Nas regiões Norte e Nordeste, estes percentuais eram maiores (58,5% e 62,2%, respectivamente) (IBGE, 2012, p. 74).

Conforme dados do Instituto, o rendimento médio do brasileiro teve um crescimento real no período compreendido entre os anos de 2004 e 2014 configurando-se um aumento em termos reais de 50,3% (cinquenta vírgula três por cento) para o rendimento médio, em relação ao ano de 2004. Alguns fatores impulsionaram o melhoramento das condições de renda do brasileiro, tais como a implantação de uma política de valorização do salário mínimo, que garantiu “aumentos acima da inflação aos trabalhadores que recebem o piso salarial, assim como a um contingente expressivo de aposentados e pensionistas”.

Além desse grupo de pessoas apontado pelo IBGE, ainda foi ressaltada a existência de beneficiários de algumas modalidades de políticas de transferência de renda nos âmbitos federal, estadual e municipal, podendo-se destacar nesse cenário, o Bolsa Verde. Todavia, nos anos seguintes, independentemente das variações no ritmo de crescimento econômico, o Brasil apresentou um decréscimo progressivo da desigualdade e as regiões Centro-Oeste e Nordeste se mantiveram como as regiões com maiores desigualdades (IBGE, 2015).

O MMA e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) firmaram parceria, com o intuito de desenvolverem monitoramento do PBV. A atividade teve como principal objetivo a verificação das condições de sua implementação e a avaliação dos resultados obtidos com a sua concessão. Melhoria da conservação ambiental e na condição de vida dos beneficiários foram pontos abordados no

relatório que, ao final, apontou como ponto positivo a elevação do nível de renda dos beneficiários e o reconhecimento por parte destes de que a melhoria das condições de vida decorre, conseqüentemente, do aumento do poder de compra. Aspectos abordados na avaliação do Programa consideraram a faixa etária, o trabalho, a renda, a conservação ambiental, assim como o impacto do benefício nas condições de vida das famílias beneficiadas.

Em relação à estrutura etária das famílias beneficiárias do Programa, o público encontrado pelo monitoramento de 2015 (publicado em agosto de 2016) é, predominantemente adulto com poucos números representando crianças até 5 (cinco) anos de idade e idosos sendo, o número médio de pessoas presentes em família beneficiárias do Programa significativamente maior do que o número nas famílias não beneficiárias. Essa constatação se deve, não pelo número crianças até 5 anos e idosos, mas sim pelo número de crianças entre 4 e 6 anos, adolescentes e adultos⁷⁷.

Pelas informações apresentadas, percebe-se que há um reflexo nessas famílias correspondente à tendência mundial de envelhecimento da população brasileira com baixas taxas de natalidade e aumento da expectativa de vida. Outro fator importante é que o baixo número de idosos pode ter correlação com uma separação nas famílias, no sentido de os indivíduos residirem em moradias diferentes uns dos outros⁷⁸. O número de adultos presentes nas famílias beneficiárias demonstra que estas famílias que se encaixam no padrão de pagamento do programa se apresentam como mais numerosas em relação àquelas que estão fora do alcance do benefício.

Deve-se destacar que a implementação do Bolsa Verde se encontra relacionada, também, ao estímulo à frequência escolar, assim como o Bolsa Família

⁷⁷ O relatório pode ser encontrado no site do MMA, disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/desenvolvimento_rural/bolsa_verde/monitoramento%20socio_economico%202015.pdf. Acesso em: 03 ago. 2018.

⁷⁸ “O número de pessoas por família (sejam beneficiárias ou não beneficiárias) está acima da média da família brasileira, que é de 3 integrantes por família. Porém, nos últimos dez anos, tem sido observado que o número médio de filhos nas famílias mais pobres do país tem diminuído mais do que a média brasileira. [...]”. Em relação ao gênero, afirma o estudo que “não houve diferença quanto a distribuição entre gêneros entre o total de pessoas das famílias beneficiárias e não beneficiárias do PBV. Em ambos os casos, 47,6% dos indivíduos contabilizados são mulheres e 52,4% são homens. O número de mulheres obtido está pouco abaixo da média nacional (51,4%), porém, é condizente com a média de mulheres vivendo na zona rural (47,7%). Este foi o mesmo padrão encontrado em 2014, sendo a porcentagem de mulheres para todos órgãos gestores igual a 48 (2014 e 2015); idem para os biomas, porém para Amazônia e Caatinga 49%, Cerrado 45% e Marinho Costeiro e Mata Atlântica 49%” (BRASIL, 2016, p. 42-44).

o faz no sentido de incluir a escolaridade como uma das condicionalidades para inserção das famílias no Programa. No presente caso, restou constatado que o número de crianças, adolescentes e adultos que frequentam a escola é maior nas famílias que recebem o benefício quando comparadas às famílias não beneficiárias. O relatório de monitoramento destaca, ainda, que:

A maior proporção de indivíduos matriculados está na faixa etária de crianças/adolescentes de 6 a 14 anos (97%), seguida pelos adolescentes de 15 a 17 anos (89%) e pelas crianças entre 4 e 5 anos (63%). Apesar das proporções de crianças e adolescentes matriculados serem elevadas, era esperado que estes representassem a totalidade das faixas etárias, já que esse é um dos requisitos do Programa Bolsa Família. Até 2013, o ensino fundamental (a partir dos 6 anos) era a única fase escolar obrigatória no Brasil. Desde então, por força da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, o ensino se tornou obrigatório a partir dos 4 anos de idade com a inclusão da educação infantil como etapa obrigatória. Contudo, o Ministério da Educação informou que apenas em 2016 essa obrigatoriedade seria aplicada, tendo em vista a necessidade de organizar esta oferta na rede pública. Logo, está incluído no grupo amostrado crianças em faixas etárias cuja matrícula ainda não é obrigatória entre 4 e 5 anos). Com a obrigatoriedade as porcentagens devem subir nesta classe para os próximos ciclos de monitoramento do PBV. Embora tenha havido mudanças das classes entre os anos de monitoramento 2014 e 2015, é possível afirmar que o padrão geral se repetiu nestes anos; com maior número de adolescentes (entre 12 e 17 anos) matriculados, seguido por crianças (entre 4 e 12 anos) (BRASIL, 2016, p. 50-51).

No tocante ao trabalho e à renda das famílias, a agricultura familiar desenvolvida pelos beneficiários do Bolsa Verde passou por um estímulo considerável quando comparada com famílias que não recebiam o benefício. No caso das famílias participantes do Programa, os produtos cultivados eram consumidos ou vendidos para aumentar a renda. Além disso, o número de pessoas que participavam da produção era maior quando comparado às famílias que não eram beneficiadas⁷⁹. Assim, pode-se afirmar que as famílias que receberam o benefício, apesar de estarem inseridas em um panorama de pobreza, passaram por

⁷⁹ “Segundo as classes de renda estabelecidas pelo Programa Bolsa Família (PBF), é considerada em situação de extrema pobreza famílias que apresentem renda familiar mensal per capita de até R\$77,00, e em situação de pobreza aquelas com renda familiar mensal per capita de até R\$154,00. As famílias com renda familiar mensal per capita (declarada) acima de R\$154,00 compõe o que foi designado como “outras classes” neste relatório e variaram em uma faixa entre R\$155,00 a R\$650,00 por mês. A renda per capita média mensal é dada pela razão entre o valor da renda mensal declarada pelo responsável e nº de pessoas na família. O resultado deste monitoramento identificou que a renda familiar per capita média mensal declarada das famílias beneficiárias do PBV (R\$ 106,93) e as não beneficiárias (R\$ 110,83) não são estatisticamente diferentes” (UFRRJ, 2016, p. 69).

um melhoramento na condição econômica em detrimento daquelas famílias que não receberam o benefício.

O termo de adesão ao PBV estabelecia condicionalidades para os beneficiários no tocante à conservação ambiental e para que essas atividades fossem desenvolvidas a contento, eles deveriam ter conhecimento dessas diretrizes e receberem orientações pelo órgão gestor responsável. De acordo com o monitoramento feito pelo MMA, nas UT's que são atendidas pelo Programa, mais da metade das famílias afirmou saber da existência dessas normativas. Contudo, apenas 43% (quarenta e três por cento) das famílias beneficiárias e 36% (trinta e seis por cento) das não beneficiárias afirmaram que receberam orientação (UFRRJ, 2016).

Tendo em vista que um dos objetivos do Programa era promover a conservação ambiental dos ecossistemas, as famílias precisariam saber identificar quais situações eram consideradas potenciais agressoras ao meio ambiente e quais ações eram consideradas sustentáveis. Nesse ponto, faz-se necessária a presença do órgão gestor esclarecendo às famílias os termos estabelecidos nos instrumentos de gestão e quais comportamentos deveriam ser adotados para que o benefício fosse concedido e mantido.

Insta asseverar que, em programas desse gênero, o valor recebido de forma trimestral, não deve ser visto, tão somente, como um instrumento de aumento de renda da família beneficiária. Os valores repassados a título de benefício podem ser utilizados para a melhoria das condições de vida em relação a transporte, educação e saúde, por exemplo, cumprindo, assim, uma de suas finalidades que é a promoção da cidadania.

Dentre os vários compromissos assumidos pelos beneficiários do Bolsa Verde encontrava-se o desenvolvimento de atividades de conservação do meio ambiente, o que demandaria, logicamente, que fosse realizado um trabalho de educação ambiental com as famílias envolvidas de modo a fazê-las perceber o real sentido do programa do qual iriam participar. Ao entender o sentido de ações de conservação ambiental, esperava-se que as famílias passassem a se comportar de forma a contribuir para o desenvolvimento de ações sustentáveis no ambiente no qual estavam inseridas.

O relatório de monitoramento do Programa destaca que, em relação à contribuição para a conservação ambiental, foram aplicados questionários a famílias

participantes e a famílias não participantes do programa. Os resultados mostraram que pouco mais de 1/3 (um terço) das famílias se viam como fortes contribuintes para a conservação ambiental em sua UT, independentemente de receberem o benefício do Bolsa Verde. Se essas famílias fossem somadas às que declararam contribuir de forma mediana, haveria um grupo que corresponderia, em média, a 76% (setenta e seis por cento) de famílias afirmando que contribuíam de alguma forma com a conservação (UFRRJ, 2016).

Ainda de acordo com o relatório, um em cada cinco dos entrevistados admitiram contribuir pouco para conservar a natureza e seus recursos em ambos os grupos. De uma forma geral, os entrevistados, beneficiários ou não beneficiários do Programa, se consideram como pessoas que participam ativamente de processos de conservação dos recursos naturais da UT, ressaltando que “eles ‘fazem a sua parte’, mas também “podem ainda fazer muito mais” (usando as expressões comumente repetidas pelos próprios entrevistados) (UFRRJ, 2016, p. 157).

O Relatório acima mencionado, elaborado pela UFRRJ, traz, nas suas conclusões, que o poder aquisitivo das famílias beneficiadas cresceu em 42% (quarenta e dois por cento) com o recebimento do benefício. E, mais: maior frequência à escola e melhor qualidade alimentar também fazem parte das conclusões. O texto aponta, porém, quais seriam os desafios a serem enfrentados pelo Programa, quais sejam:

1. ampliar a oferta de assistência e capacitação técnica voltadas para o desenvolvimento de uma produção agroextrativista sustentável, diferenciada e que incremente a renda familiar;
2. melhorar a divulgação de informações relacionadas ao Programa dentro das Uts contempladas. As dúvidas sobre o benefício e seus compromissos são frequentes, constatadas nos resultados quantitativos do monitoramento, assim como durante o processo de entrevistas em campo;
3. informar claramente como se dará as medidas de suspensão do benefício por não cumprimento dos compromissos de conservação ambiental pelas famílias beneficiárias.;
4. estabelecer um acompanhamento mais efetivo do recebimento do benefício;
5. durante o processo de cadastro de novas famílias envolver, sempre que possível as associações locais de produtores e outras (UFRRJ, 2016).

Enfim, o PBV vinha sendo um propulsor e instrumento de divulgação da conservação ambiental e, juntamente com esse papel, vinha proporcionando às famílias beneficiárias melhorias das condições de vida e de renda. Além disso, políticas de combate à pobreza, como é o caso ora em estudo, demonstram que a elevação de renda traz junto de si vários fatores capazes de influenciar na caracterização de uma vida digna: acesso à saúde, à educação e ao trabalho, são alguns dos itens que se pode mencionar.

Contudo, no tocante à ação de conservação e melhoria da qualidade ambiental, primordiais para o sucesso do Programa, se faz necessário chamar atenção para as limitações encontradas no relatório acima mencionado assim como em pesquisas realizadas em distintos estados brasileiros.

Em 2015, Graciano *et al.*, realizaram pesquisa de campo no assentamento de Canudos, localizado no Estado de Goiás, no intuito de verificar se os eixos fundamentais do Programa vinham sendo desenvolvidos conforme se esperava quando da criação do Bolsa Verde. Dentre os aspectos avaliados, o indicador ambiental chama atenção. De acordo com 92% (noventa e dois por cento) dos beneficiários, nunca foi promovido no assentamento cursos, oficinas ou palestras destinadas à educação ambiental desde que o Programa teve início. Também foi apontada pelos assentados que não “houve nenhuma iniciativa governamental no auxílio ao desenvolvimento de práticas sustentáveis voltadas para as finalidades do PBV no Assentamento Canudos” (GRACIANO *et al.*, 2018, p. 148).

Para os autores, a partir dos dados coletados, é possível questionar a efetividade do PBV no que diz respeito ao quesito conservação ambiental. As práticas básicas para o desenvolvimento sustentável, como a rotação de cultura, por exemplo, não foram verificadas no assentamento de Canudos. A falta de um projeto de educação, nesse caso, terminou por interferir de forma negativa na finalidade do Programa e o não uso sustentável dos recursos naturais indica que o programa pode apresentar características de inefetividade.

Um levantamento realizado pelo MDS⁸⁰ e apresentado na 30ª Reunião Brasileira de Antropologia, ocorrida em João Pessoa/PB, em 2016, levou em consideração beneficiários residentes em 4 (quatro) estados brasileiros, quais sejam, Pará, Amazonas, Paraíba e Bahia, sendo visitadas cinco áreas distintas: 1)

⁸⁰ Vide n. 52.

ao menos uma área que representasse cada órgão gestor (ICMBio, INCRA e SPU); 2) Unidades Territoriais de diferentes tipos (Resex, Assentamentos Ambientalmente Diferenciados da Reforma Agrária e territórios ocupados por ribeirinhos); 3) número significativo de beneficiários do PBV; 4) taxa de cobertura vegetal e 5) biomas diferentes.

Em todas as áreas acima mencionadas, especialmente nas questões que buscavam explorar os entendimentos dos beneficiários sobre a conservação ambiental, a frequência maior de respostas fazia referência a termos mais gerais e difusos, tais como “não derrubar a mata”, “não desmatar”, “preservar”, “não acabar com a floresta e os animais”, “não destruir a mata”, “não deixar o fogo passar”. As entrevistas indicam, por vezes, que em alguns relatos a ideia de conservação estava mais ligada a práticas cotidianas como “não jogar lixo na maré; não pegar marisco pequeno; não pegar caranguejo ‘na andada’ (época de reprodução); não pescar no período do defeso, realizar o manejo correto do açai” (PIRES, 2016, p. 7).

O resultado apresentado no encontro faz a ressalva de que o tema conservação ambiental parece ter ficado mais frequente entre os moradores daquelas áreas após a entrada do PBV e os beneficiários demonstraram entender o que significa o termo. Contudo, apontam deficiências no tocante à comunicação do Programa com os órgãos locais, assim como um maior esclarecimento junto ao público beneficiário em relação a práticas de conservação. Apenas o termo de adesão não é suficiente para esclarecer sobre as condicionalidades exigidas e as metas para participação e manutenção da família no Programa devem ser transmitidas de forma clara, de modo que o público possa entender (PIRES, 2016).

Percebe-se, assim, em ambas as pesquisas aqui mencionadas que, apesar dos beneficiários atenderem à obrigação de não fazer (não desmatar, não pescar, não jogar lixo, por exemplo), o tema conservação ambiental e práticas que possam corresponder ao que preceitua o desenvolvimento sustentável não são bem compreendidas pelo público alvo do Programa. Esse comportamento e as práticas descritas pelos dois documentos aqui citados, se assemelham à pesquisa de campo realizada para embasar as conclusões da presente pesquisa, conforme se verá a seguir.

6.2 Bolsa Verde a partir da percepção dos beneficiários

As pautas sobre meio ambiente e pobreza e como elas podem ser amenizadas por meio das políticas públicas perpassam diversos espaços. Dos veículos de comunicação a ações que envolvem as famílias diretamente atingidas pelos efeitos da situação de miserabilidade diversas são as percepções a respeito do assunto e para os beneficiários a percepção é bastante diferente.

A partir desse contexto e através das falas dos participantes do PBV que residem no Assentamento Margarida Maria Alves, localizado na zona rural do município de Pombal/PB, foi possível verificar a concepção dessas pessoas a respeito dos temas conservação do meio ambiente, estado de pobreza e, também, de como os governos possuem papel importante no desenvolvimento da personalidade e na cidadania de cada indivíduo.

As entrevistas semiestruturadas com os beneficiários do Programa foram realizadas em um único dia, na data de 21 de setembro de 2019, das 7h30 às 11h, diretamente na residência de cada um deles. Foram visitadas 12 (doze) residências, correspondentes aos beneficiários existentes no município.

Em relação às características pessoais dos beneficiários, observou-se que 84% (oitenta e quatro por cento) destes são mulheres (no assentamento havia dois homens e dez mulheres cadastrados e aptos ao recebimento do benefício). Essa maior concentração de beneficiárias mulheres relaciona-se, diretamente, ao fato de que, no momento da adesão ao PBV, eram priorizadas as famílias que também participavam do Programa Bolsa Família possuindo este último, em sua maioria, a mulher como representante familiar. No que concerne à faixa etária dos participantes, o grupo apresenta uma variação entre 31 (trinta e um) e 67 (sessenta e sete) anos de idade fato que demonstra não haver uma idade limítrofe (menor ou maior) estabelecida para participação.

No tocante ao nível de escolaridade dos entrevistados, 3 (três) beneficiários possuíam o nível fundamental I incompleto e 9 (nove) o fundamental I completo. Insta asseverar que após a reforma do ensino escolar, o período de transição entre a educação infantil e o ensino médio passou a ser subdividido em dois níveis: fundamental I e fundamental II. O primeiro compreende o período do 1º ao 5º ano de estudo, correspondendo aos anos iniciais do ensino fundamental, e o segundo corresponde aos anos finais do ensino fundamental sendo formado pelos períodos

que compreendem do 6º ao 9º ano. No presente caso, vê-se que os assentados possuíam nível de escolaridade reduzido, ainda permanecendo fora da última etapa da educação básica e, portanto, sem um maior aprofundamento dos conhecimentos que foram adquiridos no desenvolvimento do ensino fundamental.

O intuito dessa parte empírica foi coletar dados concretos a respeito do cotidiano dos beneficiários assentados e confrontar as respostas com todo o levantamento bibliográfico já realizado na pesquisa. A primeira característica que se verificou ao chegar no assentamento foi a existência de um marcado nível de associativismo entre os moradores que, mesmo sem a presença de um sindicato que representasse os interesses dos assentados, eram realizadas conversas frequentes para discutir as melhorias, as reivindicações e a representação dos interesses da comunidade frente ao poder público municipal.

Quanto às questões estruturais, como o acesso à rede elétrica, pareceu existir uma predominante de melhorias ocorridas na última década (o assentamento foi criado em julho de 2005). Toda a área de moradia possui acesso constante a energia elétrica e em diversos momentos das entrevistas pode-se notar que as falas apontavam esse cenário como uma mudança bastante positiva ocorrida nos últimos anos. Contudo, se o fornecimento de energia foi indubitavelmente destaque na melhoria estruturante na vida dos moradores, o saneamento básico ainda se apresentava como um desafio a ser enfrentado por essas famílias.

No local visitado, apesar de existir um rio perene passando pela região - Rio Piranhas, não há canais que levem a água até as moradias. Em áreas afetadas pela seca, como é o caso da região de Pombal/PB, a rotina de quem reside na zona rural e vive da produção de suas plantações requer uma instalação hídrica eficaz que permita acesso à água não apenas através de cisternas ou de poços artesianos. Essa situação apareceu como sendo a maior queixa entre os entrevistados no que diz respeito à estrutura do assentamento.

Questões ambientais, de maneira geral, e as relações estabelecidas com as políticas públicas e a pobreza, assim como a educação, são categorias já discutidas anteriormente e que, através da fala desses 12 (doze) interlocutores, se mostraram como pontos essenciais quando o assunto é minimização dos níveis de pobreza e inserção dessas pessoas no cenário socioeconômico.

Partindo da ideia de que a instituição de políticas públicas é voltada para inclusão social e econômica de determinados segmentos da sociedade

reconhecidos como marginalizados e vulneráveis, pode-se afirmar que o interesse em discuti-las leva em consideração a situação de invisibilidade dessas pessoas, assim como a dificuldade de acesso a melhoramentos de condições de vida haja vista a inexistência de integrantes familiares inseridos no mercado formal de trabalho. No caso dos interlocutores que foram ouvidos no município de Pombal, as famílias possuem, como fonte de renda, os programas do Governo Federal Bolsa Família e Bolsa Verde e, com algumas raras exceções, aposentadorias de alguns membros da unidade familiar. Além desses valores, há a venda de produtos plantados e colhidos pelos assentados que são vendidos à Prefeitura e pagos através de verba federal destinada a tal fim.

A começar da condição social em que vivem os sujeitos desta pesquisa, classificando-os como inseridos na linha de pobreza, é possível fazer uma ligação entre o estado de pobreza vivenciado por eles e a vulnerabilidade presente na vida dos assentados.

Acsehrad (2006) explica que há diferentes vulnerabilidades, em diferentes situações e condições que se articulam nos distintos momentos e localizações. A partir desse pensamento, compreende-se que os interlocutores são vistos, particularmente, vulneráveis a possíveis ações discriminatórias pelo recorte geográfico (moradores de assentamentos), pela dificuldade de acesso às oportunidades localizadas na zona urbana, como o saneamento básico - já que os próprios moradores revelaram não ter rede de esgoto - e pela ausência de um ensino de educação básica e superior que proporcione uma ampliação da discussão sobre a importância da educação ambiental dentro e fora desses espaços. Nessa perspectiva, o autor enfatiza que:

[...] para se captar a dimensão societal da vulnerabilização, a pretensão de mensurar estoques de indivíduos considerados em situação de vulnerabilidade social deveria ser acompanhada de um esforço de contextualização e ser associada à caracterização dos processos de vulnerabilização relativa, para os fins de sua posterior interrupção (ACSELRAD, 2006, p. 5).

Percebe-se, no presente caso, que as famílias beneficiárias se encontram dependentes dos programas de transferência de renda, e as narrativas apresentadas por elas revelam os desafios enfrentados no cotidiano de cada

unidade familiar, assim como a inexperiência em entender os fundamentos ambientais, sociais e econômicos que os programas que os amparam possuem.

A partir das falas apresentadas pelos interlocutores, foram traçadas escolhas metodológicas (como associação da fala a estudos relacionados ao tema proposto para a pesquisa) que facilitaram a compreensão de suas vivências e como, através de suas próprias percepções, conseguiu-se chegar a um denominador comum: a de que pobreza e a degradação do meio ambiente são assuntos que estão interligados. Entrevistá-los foi uma técnica importante para a compreensão sobre como a vida é organizada no assentamento e como as famílias buscam se manter na região⁸¹.

Ao serem indagados sobre a existência de rede de esgoto e fornecimento de energia elétrica no assentamento, a resposta fornecida pelos interlocutores foi a de que existe energia elétrica e fossa séptica, identificada por eles apenas como “fossa”, mas que, infelizmente, não existe uma rede de esgoto. Como se sabe, as fossas são fundamentais no combate a doenças e assim como o esgoto necessitam de sistemas de tratamento de água. Esses mecanismos devem estar aliados ao meio ambiente uma vez que a sua ausência é capaz de gerar danos incomensuráveis à saúde e ao meio ambiente⁸².

A partir dessa resposta, a de “ausência das redes de esgoto”, foi possível estabelecer um paralelo com os estudos de Alier (1991) que buscou pesquisar a pobreza como causa da degradação ambiental. A discussão apresentada pelo autor, diferentemente da ideia de que a degradação agrava a pobreza, demonstra como a pobreza, em alguns casos, pode ser reconhecida como a causa da degradação ambiental. Confessa o autor que não é fácil pensar diferente e que uma lógica suposta tende a imprimir a ideia de que as pessoas que mais consomem são as que mais degradam, lógica que ele tenta desconstruir no seu pensamento.

Outro fator de destaque é que se alinha ao pensamento de que a pobreza gera degradação é a escassez de água. A falta de higiene, em virtude da ausência de fornecimento de água e de rede de esgoto, está diretamente relacionada a doenças. Se se tem menos água em virtude de situações de pobreza, o quadro de

⁸¹ Com o objetivo de preservar a identidade de cada sujeito, adotou-se, quando necessária, a utilização de pseudônimos e, em homenagem à flora brasileira, no lugar de nomes próprios aparecerão nomes relacionados às várias espécies de plantas para designar os interlocutores.

⁸² Cf. MENEZES, Maria do Socorro da Silva; ASSIS, Luciana Vilar. As múltiplas faces da exclusão social na concretude do direito universal e humano de acesso à água e ao saneamento básico. In. ARAÚJO, Alana Ramos; et al. (Orgs.). **Crise, Complexidade Ambiental e o Papel do Direito na Gestão Hídrica do Nordeste**. Campina Grande: Eduepb, 2019, p. 393-422.

saúde precária tende a se agravar. Por outro lado, se a renda aumenta, se o local onde habitam tem rede de esgoto e fossas sépticas, as doenças tendem a ser controladas e concorda-se que o aumento de renda é capaz de eliminar, ou minimizar, as ameaças à saúde, uma vez que o fornecimento de água e a presença de rede de esgoto reduzem os efeitos da pobreza que recaem sobre o meio ambiente.

Com o exemplo de que a escassez de água empobrece as pessoas e as leva a prejudicar o meio ambiente, é possível fazer um elo entre essas duas realidades. Os beneficiários do programa acometidos pela pobreza, estariam suscetíveis a reforçar a degradação ambiental, diante das condições existentes, entre elas, a falta de redes de esgoto. A fala da interlocutora *Seringueira* é esclarecedora quando diz que “*a condição de vida piorou*” quando questionada a respeito da retirada do benefício, ao passo que não ter, sequer, uma rede de esgoto, também pode contribuir para a permanência dessas condições de pobreza e de desigualdades sociais.

Pode-se introduzir, com base na informação acima exposta, os preceitos de justiça ambiental no sentido de ser trabalhada a questão do meio ambiente além dos aspectos de preservação e conservação, mas, também, no que diz respeito à distribuição e justiça. É considerar um marco de aproximação entre as lutas populares pelos direitos sociais e humanos, lutas pelo melhoramento da qualidade coletiva de vida, assim como lutas que busquem pela sustentabilidade ambiental. Tais ações integrariam as dimensões ambiental, social e ética da sustentabilidade e do desenvolvimento, uma vez que todas elas se encontram, frequentemente, dissociadas dos discursos quando comparadas à prática (MOURA, 2009).

Herculano (2004) ressalta que discussões a respeito da Justiça Ambiental no Brasil vem acontecendo de forma promissora e se mostram como uma nova forma de lutar contra as desigualdades sociais. A existência de uma extrema injustiça relacionada à distribuição de renda no país, assim como a constatação de que o sentido de cidadania e de direitos ainda encontra um espaço relativamente pequeno na nossa sociedade, mostra como o Brasil ainda carece de políticas voltadas aos ambientes social e ambiental. Em relação à temática ambiental, “isso se reflete no

desprezo pelo espaço comum e conseqüentemente pelo meio ambiente, confundindo-se com o desprezo pelas pessoas pobres e suas localidades”⁸³.

Capitani e Batista (2012) constatam que o mundo tem uma incapacidade de reduzir os níveis de pobreza, contribuindo para a instabilidade global, em forma de terrorismo, guerras, doenças contagiosas e degradação ambiental. Com essa reflexão dos autores, é possível concordar que esse cenário de degradação, assim como o descaso com condições básicas para a qualidade de vida desses sujeitos, contribui para a exacerbação da pobreza e instabilidade social.

A degradação do meio ambiente, seja causada pela pobreza, pela riqueza ou por razões não humanas, pode ser entendida como uma perda da capacidade de sustentar a vida humana, quer seja a vida presente ou no futuro. Nesse cenário, o autor inclui, por exemplo, a perda da diversidade biológica, uma vez que as espécies perdidas poderiam ser, no futuro, fontes de novos produtos agrícolas ou medicinais. Outros fatores ambientais são incluídos nesse pensamento e a erosão do solo, os efeitos da poluição ou a extração de recursos a uma taxa maior do que a da sua regeneração são reconhecidos como fatores que, decorrentes da situação de pobreza, agredem o meio ambiente. Do ponto de vista econômico, essa definição ecológica parece ser vaga devido à incerteza em relação ao futuro (ALIER, 1991)⁸⁴.

De modo geral, os resultados das entrevistas com os interlocutores demonstraram que o Bolsa Verde foi percebido por unanimidade como uma ajuda complementar, já que eles também recebiam outra fonte de renda, no caso, Bolsa Família ou aposentadoria, como referenciado em algumas falas. A quantia recebida pelos moradores foi identificada por eles como algo “*bom*” e “*que ajudava bastante*”, fala que demonstra, de certa forma, a importância dada ao Programa por eles.

Apesar de haver o reconhecimento do Programa como algo positivo, muitos deles, a exemplo da interlocutora *Pau-Brasili*, afirmaram que o valor era bom, “*mas é*

⁸³ Acselrad (2009, p. 73), apresenta ideia que corrobora o pensamento aqui defendido quando afirma que, “se há diferença nos graus de exposição da população aos males ambientais, isso não decorre de nenhuma condição natural, determinação geográfica ou casualidade histórica, mas de processos sociais e políticos que distribuem de forma desigual a proteção ambiental”.

⁸⁴ Texto original: “La degradación del medio ambiente, ya sea causada por la pobreza, por la riqueza, o por razones no humanas, se entiende como una pérdida de la capacidad para mantener la vida humana ahora o en el futuro. Esto incluye, por ejemplo, la pérdida de diversidad biológica, ya que las especies perdidas podrían ser, en un futuro, fuentes de nuevos productos agrícolas o medicinales. También incluye la erosión del suelo, los efectos de la contaminación, o la extracción de recursos a un ritmo mayor que el de su regeneración. Desde el punto de vista de la economía, esta definición ecológica parece vaga debido a la incertidumbre respecto al futuro” (ALIER, 1991, p. 57/58).

*insuficiente*⁸⁵. Essa percepção de que a renda era algo “*insuficiente*” pode ser entendida como reflexo de uma sociedade com desigualdades sociais discrepantes, acentuadas pelo próprio sistema capitalista em que estamos inseridos. Sobre essa realidade, Capitani e Batista (2012) asseveram que:

A tendência é reforçar o sistema de exploração internacional, tornar mais duras as condições de empréstimos para os países do Sul, reduzir o preço das matérias-primas oriundas do Terceiro-Mundo, promover a contenção salarial e compensar a relativa estagnação econômica a curto prazo, através de amplos investimentos na área militar. Com isso, aprofunda-se a discrepância e a injustiça do Norte para com o Sul, pois, ao trazer vantagens para o primeiro, leva degradação e destruição ao segundo (CAPITANI; BATISTA, 2012, p. 61).

Enquanto os países do Hemisfério Norte estariam preocupados com a obesidade da população, no Sul, as preocupações giram em torno da fome e da desnutrição (CAPITANI; BATISTA, 2012). Essas realidades demonstram que, diante dessas diferenças, os sujeitos pesquisados fazem parte de uma parcela significativa da população brasileira que, ainda, não atingiu condições básicas de saúde e conservação do meio ambiente, como a instalação da rede de esgoto inexistente no assentamento visitado.

A insuficiência de renda para alguns pode ser entendida em virtude da concentração de muita renda na mão de outros. A percepção de Silva (2010, p. 156) é que existe um consenso sobre a categoria pobreza no Brasil: “[...] Tanto no campo acadêmico como entre políticos de todas matizes ideológicas e partidárias, que a pobreza no Brasil decorre, em grande parte, de um quadro de extrema desigualdade, marcado por profunda concentração de renda”.

Ao acionar uma discussão sobre a distribuição de renda, pode-se falar em discrepâncias entre países localizados nos Hemisférios Norte e Sul e, nesse discurso, Capitani e Batista (2012) resgatam uma discussão sobre a existência de uma multiplicidade de variáveis, entre elas, a degradação ambiental o que demonstra a necessidade urgente de estabelecimento de políticas educacionais

⁸⁵ A mesma percepção de insuficiência no valor do benefício foi sentida na pesquisa realizada no Estado de Minas Gerais, na região da zona da mata, quando, a partir de 15 (quinze) entrevistas realizadas, foi possível perceber que o incentivo financeiro teria sido a principal causa de adesão ao programa Bolsa Verde e que, embora os entrevistados tenham afirmado que o valor era baixo, mesmo assim ele ajudaria nas despesas da família (PEREIRA, BOTELHO, CONDÉ, FERREIRA, 2016, p. 186).

voltadas ao meio ambiente como forma de conscientização sobre a mudança de paradigmas.

A Constituição Federal Brasileira, no seu artigo 3º, ressalta ser necessário erradicar a pobreza e a marginalização, assim como reduzir as desigualdades sociais e regionais e coloca esses termos entre os objetivos do país. Contudo, as vivências dessas pessoas mostram o oposto, isto é, a existência de profundas camadas de desigualdades sociais que terminam por se refletir nas condições ambientais demandando a existência de políticas de educação voltadas à conscientização da importância de preservação e conservação do meio ambiente.

A educação ambiental, por sua vez, é uma prática não-comum na sociedade contemporânea, o que é consequência de uma população que desconhece (ou ignora) os problemas ambientais. Nessa vertente, deduz-se que é preciso abandonar as ideias da sociedade materialista e investir na educação voltada à conservação e preservação do meio ambiente. Apesar da interlocutora *Bromélia* dizer que “*porque a gente custeava alguma coisa para casa. Eu usava para pagar cursos para as minhas filhas... de atendente de farmácia, informática e inglês*”, fala que demonstra que o valor recebido, também, era utilizado como investimento financeiro na educação das filhas, sabe-se que no ensino regular nas escolas públicas e/ou privadas brasileiras pouco se trabalha as questões ambientais, constatação que restou demonstrada na fala de todos os entrevistados.

Nessa vertente, quando se fala sobre a percepção e a educação ambiental enquanto uma reflexão sobre as relações interpessoais e ambientais no espaço de vivência dessas pessoas, pode-se afirmar que é a partir do conhecimento e compreensão dos problemas ambientais que elas poderão se sensibilizar a respeito da preservação dos recursos naturais. É no fortalecimento do exercício da cidadania e nas relações interpessoais com a natureza, que se pode promover a aceleração do desenvolvimento de novas atitudes capazes de produzirem novos comportamentos coerentes com a sustentabilidade ambiental, cultural, econômica, social e espacial (MELAZO, 2005).

Para entender as percepções dos atores sociais do Assentamento Margarida Maria Alves, também foi preciso analisar o contexto no qual eles estavam inseridos. Nesta pesquisa, o local visitado fica localizado na zona rural do município de Pombal, no alto sertão paraibano, a uma distância de uns 10 km (dez quilômetros) do centro urbano. Todos os interlocutores compreenderam que na região existe um

local de proteção ambiental, mas não conseguem diferenciar ações que geram preservação das ações que promovem a conservação, sendo esta última o alvo do Bolsa Verde.

Conservação e preservação ambiental são termos que, utilizados de forma conjunta, parecem ter o mesmo significado. Contudo, ambas as palavras representam correntes ideológicas distintas e comportamentos humanos diferenciados quando o assunto é meio ambiente.

A conservação ambiental significa proteção dos recursos naturais com base nos preceitos da sustentabilidade e no uso racional desses recursos. Na preservação, termo que transparece sentido mais restrito de ação humana, a ação é, tão somente, de proteção dos bens ambientais contra danos ou degradação, o que imprime, portanto, uma ação impositiva negativa para o homem no sentido de não se utilizar dos bens ali disponíveis. Pode-se afirmar que a preservação significa proteção integral e que os recursos naturais devem permanecer intactos e sem interferência da ação humana.

No Brasil, os dois termos podem ser reconhecidos, no aspecto prático, nas áreas denominadas de Unidades de Uso Sustentável, sendo esses locais destinados a utilização sustentável dos recursos (áreas conservacionistas) e áreas onde não são permitidos o uso dos recursos e a presença do homem, chamadas de Unidades de Conservação. Neste último caso, a presença do homem é permitida, mas apenas para pesquisa ou para visitação.

Apesar dos beneficiários não entenderem a diferença existente entre os termos conservação e preservação, ações como a não-prática do desmatamento e a preservação do rio são reconhecidos pelos interlocutores como importantes para o meio ambiente e, no caso do assentamento em Pombal, essa era a atitude esperada pelo Programa.

Sobre a manutenção e cuidados com o meio ambiente e as repercussões que tais ações podem acarretar na vivência de todos eles e implicações futuras, foram percebidas falas confusas, pelas quais os sujeitos demonstraram não entender sobre a importância e a forma de conservar o meio ambiente. Os interlocutores apenas reproduziam as informações passadas pelos profissionais do INCRA, o que demonstra a ausência de conhecimento a respeito do fundamento ambiental na instituição do Programa ratificando-se, portanto, que a inexistência de uma

educação voltada ao meio ambiente termina por provocar, por parte da comunidade, tão somente repetição de falas e não conhecimento a respeito do assunto ali tratado.

No questionário aplicado, as primeiras perguntas direcionadas aos beneficiários indagavam sobre como e através de quem eles tomaram conhecimento do Bolsa Verde e de que forma teria sido feito o cadastro. Múltiplas foram as respostas obtidas: o interlocutor *Acácia* disse: “*Não lembro. Lembro de uma reunião que a responsável técnica (do Incra) fez o cadastro, pegou os documentos da gente e o cartão do Bolsa Família com o NIS*”. A interlocutora *Bromélia* afirmou “*Não lembro bem. Lembro que pegaram a documentação e pegaram um adesivo do Bolsa Verde no cartão do Bolsa Família*”. Seja por falta de memória, incerteza ou falta de conhecimento, os interlocutores não conseguiam afirmar com precisão as informações perguntadas. A interlocutora *Vitória-Régia* falou que “*Perguntaram se a gente tinha o Bolsa Família. O cadastro foi feito pelo povo do INCRA mesmo, eu acho*”.

A partir das respostas apresentadas, percebe-se que existe uma leitura superficial a respeito do Programa ora em estudo, uma vez que os beneficiários não compreendem totalmente as dinâmicas e exigências do programa, mas reconhecem a sua importância, prioritariamente, por motivos da renda concedida aos beneficiários.

Ao serem questionados sobre o Programa contribuir com a melhoria das condições socioeconômicas da família, os indivíduos relacionavam-no, essencialmente, a uma verba financeira que possibilitava amenizar as precariedades da vida, como o fornecimento de alimentação. O entrevistado *Acácia* disse que com o dinheiro “*comprava as coisas de casa e a feira*”, enquanto a entrevistada *Seringueira* concordou que “*Melhorou. A gente usava o valor para fazer as compras de casa*”. No caso da entrevistada *Citronela*, além da alimentação, era possível custear outras necessidades “*Comprava boião, pagava as contas principais né? Pagava energia e água*”. A beneficiária *Salácia* depositava no Programa a garantia da alimentação para a família, “*Era. Eu usava para comprar alimentação. Melhorou a vida da gente porque tinha a feira garantida*”.

As respostas apresentadas acima demonstram que os interlocutores viam o Programa, com maior intensidade, no aspecto de ajuda financeira. As ações de não agressão ao meio ambiente eram, apenas, uma forma de receber o benefício. O pensamento aqui esboçado se coaduna com o posicionamento de que os

Programas de Transferência de Renda são reconhecidos como “ajuda” aos mais pobres sem se fazer, contudo, qualquer juízo de valor a respeito de suas condicionalidades e da prospecção de saída das famílias desses programas em virtude de não mais ser necessário o recebimento do benefício, o que demanda investimentos na área de educação abordando o tema ora em análise.

A ligação mais aparente - financeira - entre os programas governamentais de transferência de renda e seus beneficiários demonstra a dependência econômica existente entre esses dois eixos. Para Euzébios Filho (2016), não se nega que os programas têm o condão de melhorar a condição de vida imediata do pobre. Contudo, também não se pode negar que, nesses casos, há importantes efeitos colaterais acarretados por esse tipo de conduta. A dependência financeira a perpetuação de segmentos políticos no poder são duas das consequências imbrincadas nessa política de transferência de renda.

Além desse aspecto, o autor ressalta, por exemplo, que o Bolsa Família pode ser compreendido como uma política de “microcrédito que tem contribuído para aumentar o poder de consumo dos mais pobres, girando as rodas da economia e ajudando, assim, a minimizar os efeitos da crise econômica mundial para o capital”. Da mesma forma, a dependência que surge nessa relação vai além do aspecto financeiro e atinge diretamente o cenário político, favorecendo determinados grupos que, na visão dos beneficiários, lhes concedem o “favor” no recebimento dos benefícios (EUZÉBIOS FILHO, 2016, p. 261).

No presente caso, deve-se destacar que a referência à “ajuda” mencionada por vários interlocutores é uma constatação que não se restringe a este público alvo. Conforme ressaltado anteriormente, estabelecer essa forma de associação, benefício x ajuda financeira, termina por reduzir a política social do Bolsa Verde ao caráter, meramente, assistencialista, finalidade esta que não se encontrava exposta nos fundamentos de criação do Programa e colide, frontalmente, com a ideia de política de assistência à pobreza e proteção política, como mencionado acima.

“A avaliação sobre a promoção da cidadania a partir de uma política pública relaciona-se com o quanto ela permite que seu público-alvo entenda seu funcionamento” (COSTA *et al.*, 2012, p. 209). No presente caso, percebe-se, mais uma vez, a deficiência dos interlocutores em conhecerem os objetivos do Programa, assim como a falta de informações por parte dos responsáveis pelo cadastramento das famílias no sentido de esclarecerem o objetivo maior: a conservação ambiental.

Constata-se, então, a existência de falhas na comunicação empreendida entre os beneficiários/interlocutores e os gestores do programa.

Ainda durante a coleta dos dados, houve a informação de que os interlocutores trabalham com a agricultura familiar desenvolvendo o plantio de batata doce, jerimum, milho e feijão e que, por isso, a alimentação das famílias também viria do plantio e da colheita dessa atividade rural⁸⁶. Em alguns casos, dos produtos colhidos, parte é consumida pelas famílias e parte é vendida à Prefeitura Municipal de Pombal, que mantém em funcionamento o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Governo Federal e que, após a compra dos produtos, os distribui para as creches, hospitais, CRAS, escolas e demais setores que fornecem refeições para a população.

Em que pese a constatação de que as atividades desenvolvidas no assentamento são capazes de melhorar o nível financeiro das famílias que ali residem, a totalidade dos interlocutores apresenta, de forma indireta, que a principal causa de adesão ao programa foi o incentivo financeiro fornecido pelo Governo.

“*Se o dinheiro retornasse a ser pago, seria melhor ainda*”. Essa é uma das falas da interlocutora *Acácia* e de comum opinião a outros interlocutores ouvidos no assentamento. A fala marca o comportamento desses sujeitos que demonstraram se sentirem dependentes, senão, “filhos” do programa, ilustrando o sentimento de pertencimento e necessidade, de um programa já extinto, mas que contribuiu com as despesas do lar de cada beneficiário contemplado, a exceção da única interlocutora *Bromélias* que, além das contas da casa, com o dinheiro, investia em cursos educativos para as filhas.

O incentivo de *Bromélia* à educação das filhas, permite que se introduza o pensamento de Morin (2007) quando ele destaca a importância das ciências e disciplinas estarem interligadas e ramificadas, ou seja, é necessário que haja uma

⁸⁶ José Eli da Veiga, discutindo sobre distribuição de terra e crescimento econômico, ressalta que a agricultura familiar, incentivada por programas governamentais, termina por transparecer, apenas, o caráter social nos incentivos sendo menos aparente, nesses casos, a importância econômica dessas ações. Para o autor, “O pior, contudo, é que a negação da natureza econômica dos programas de expansão e fortalecimento da agricultura familiar retira-lhes qualquer caráter estratégico, condenando-os a uma duvidosa comparação entre custos e benefícios”. A promoção da agricultura familiar, desprovida de qualquer sentido econômico faz parecer que ações governamentais voltadas a esse setor são menos eficazes no combate à pobreza. Veiga destaca, ainda, que ao se colocar o fomento da agricultura familiar no âmbito dos programas de assistência social, especialmente por não lhe ser atribuído a importância econômica que se exige de programas desse viés, “o governo acaba sendo acusado pelos representantes do patronato agrícola de estar incentivando uma anti-histórica retenção de população no meio rural. Dizem que o governo está indo contra a realidade do Primeiro Mundo” (VEIGA, 2000, p. 182).

reforma de ensino, do pensamento e que proporcione uma reintegração polidisciplinar. A partir dessas mudanças, pode-se pensar na possibilidade de discussões plurais que envolvam as ciências “antropossociais” (termo utilizado pelo autor) e do conjunto das ciências da natureza.

A Agenda 21 brasileira destaca a educação como prioridade máxima, considerando-a como a dimensão mais nobre e relevante da vida do ser humano. De acordo com o texto, é através da educação que o homem pode atingir o pleno aproveitamento de suas potencialidades e do seu desenvolvimento moral, material e espiritual. Também é ressaltado que a educação é um processo permanente, renovável, configurando, portanto, um processo contínuo de aprendizado (Objetivo 6)⁸⁷.

Da análise das entrevistas percebe-se que existe uma deficiência da compreensão de informações com relação ao programa e/ou benefício, proporcionando respostas como “*eu acho*” ou “*não lembro bem*” e que apontam para uma necessidade de profissionais engajados em programas institucionais de se capacitarem melhor e que busquem estratégias e metodologias de facilitação na compreensão por parte dos beneficiários das ações sociais promovidas pelo Poder Público.

A partir das respostas apresentadas também é possível considerar um perfil característico dos interlocutores/beneficiários: a maioria das famílias tinha o Bolsa Verde como uma renda complementar ao Bolsa Família cujo valor agregado permitia, por exemplo, investimentos na área de educação, como ressaltado por uma das entrevistadas. Em que pese a agricultura familiar desenvolvida pelas famílias, as falas reforçam a dependência financeira do programa e todos os interlocutores ressaltam o impacto financeiro negativo ocorrido com a extinção do pagamento.

Embora as informações apresentadas nesta fase façam parte de um recorte situacional e geográfico específico, sabe-se que o problema de comunicação entre os profissionais e os usuários, bem como a ausência de um debate sobre a educação ambiental nas escolas, caracteriza-se como um *déficit* que atinge outras

⁸⁷ O texto, publicado em 2004, ressalta que: “O Brasil apresenta na área educacional um atraso crônico e estrutural. O resultado desse quadro adverso é dos mais desanimadores, uma vez que a carência de educação é considerada a principal responsável por 40% da pobreza do país. Apesar de alguns avanços recentes, como o aumento do número de alunos matriculados de 11% entre 1994 e 2001, sabe-se que apenas 42,6% dos alunos conseguem terminar o ensino fundamental, no prazo correto, como demonstram os dados sobre os egressos do ano 2000”.

esferas, para além dos moradores do Assentamento Margarida Maria Alves, na zona rural, em Pombal/PB.

Ademais, estudo realizado pela Universidade Federal de Campina Grande/PB trouxe a observação de que, em relação aos recursos naturais disponíveis na área do Assentamento, deveria haver um maior esclarecimento para os assentados quanto à “necessidade de um planejamento adequado das áreas mais propícias ao desenvolvimento de uma agricultura racional”, fato que demonstra a inexistência de ações que promovam o conhecimento de técnicas para o uso da terra ou ações de sejam direcionadas “às atividades da agricultura, pecuária, reflorestamento e/ou preservação da flora, de acordo com o grau de potencialidade dos solos” (FRANCISCO *et al.*, 2015, p. 82).

Diante de tal constatação, pode-se afirmar que o investimento em educação, cursos de capacitação são pontos fortes e necessários para que comportamentos proativos da população alvo de programas desse jaez possam ser desenvolvidos não, apenas, de forma isolada no tempo e em virtude de retorno financeiro, mas que se tornem prática consciente de comportamento e que sejam transmitidos para as gerações que se seguem.

6.3 Raízes Jurídicas e Sociais para a Construção PBV e fundamento para a sua extinção

A instituição do BSM trouxe para o país e para o governo da época (assim como aos governos seguintes) o desafio de aliar três grandes características de países, digamos assim, bem sucedidos: crescimento econômico, proteção ao meio ambiente e inclusão social. A partir do programa, caberia ao governo instituir políticas públicas voltadas, prioritariamente, ao combate da pobreza e da fome, assim como promover ações que desencadeasse a proteção ambiental, voluntariamente aceita por aqueles que se destinassem a cumprir as condicionalidades fixadas na lei que regulamentava o Bolsa Verde.

Lançado o desafio em 2011, o governo passou a adotar medidas de fortalecimento do salário mínimo e da agricultura, por exemplo, assim como ações voltadas à transferência de renda (de forma condicionada) que poderiam interferir, diretamente, na educação e no melhoramento das condições de vida das pessoas que se encontravam aptas a participarem dos programas.

A construção do BSM teve como ponto de partida as políticas sociais desenvolvidas a partir do ano de 2003 de forma a dar continuidade às experiências reconhecidas como exitosas, ao mesmo tempo em que buscava aperfeiçoá-las⁸⁸. Cite-se o caso do Programa Bolsa Família, reconhecido como “o maior e mais bem focalizado programa de transferência condicionada de renda do mundo, e das ações de acesso à água e energia, dentre outras” (CAMPELLO; MELLO, 2014, p, 34).

Um dos desafios aceitos pelo governo foi encontrar a forma de como caracterizar/identificar famílias que viviam em situação de miséria e de como seriam estabelecidos os parâmetros para a qualificação dessas pessoas. Fixar uma renda mínima foi o primeiro passo. Interessante destacar que o Estado passou a ser o responsável direto pela identificação dessas famílias e coube a ele identificá-las onde quer que elas estivessem. Pode-se dizer que o Estado assumiu uma conduta proativa nesse sentido e que chamou para si a responsabilidade de implementar o Plano. A essa conduta deu-se o nome de Busca Ativa e as esferas políticas juntas seriam parceiras já nessa primeira fase de identificação e cadastramento das famílias que seriam beneficiadas.

A Busca Ativa foi pensada como uma estratégia a ser desenvolvida em parceria com estados e municípios, que poderia ser organizada sob a forma de diferentes arranjos, seja por meio do aumento de incentivos para os municípios realizarem o cadastramento dos mais pobres; do reforço da importância de ações customizadas para ampliar o cadastramento e identificação de públicos específicos; ou ainda de mutirões orientados para programas específicos, como foi o caso dos mutirões de Busca Ativa para o Bolsa Verde, entre outras ações. Desde o início, a Busca Ativa foi um dos conceitos do Brasil sem Miséria mais incorporados pelos diferentes atores que fizeram parte do Plano, em especial os municípios, que não só incluíram mais famílias em extrema pobreza no Cadastro Único, como também viabilizaram as ações de campo feitas desde 2011. O Cadastro Único para Programas Sociais, que já se caracterizava como importante ferramenta de planejamento das políticas sociais e como um mapa com informações detalhadas das famílias mais pobres do país, fortaleceu-se também como a principal porta de entrada da população pobre para um conjunto de mais de 20 políticas que usam os seus registros como referência, como a Tarifa Social de Energia Elétrica, o Minha Casa Minha Vida, o Programa Nacional de Reforma Agrária, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, o Programa Água para Todos e o Bolsa Verde, para listar alguns exemplos. (CAMPELLO; MELLO, 2014, p, 46)

O Cadastro Único é, portanto, um instrumento importante na caracterização do mapa da pobreza no país e com os números apresentados por ele, o governo tem acesso ao número de famílias que necessitam de apoio governamental na

⁸⁸ Cf. LANZARA, Arnaldo Provasi; GAITÁN, Flavio. **Políticas Sociais e Desenvolvimento na América Latina: paradigmas e tendências**. 1. Ed. Curitiba: Appris, 2018.

busca por inclusão social, melhoramento nas condições de vida e inserção econômica no mercado. A despeito disso e de todos os números apresentados pelo cadastro (até 2014 eram cerca de 74 milhões⁸⁹), além dos benefícios produzidos na instituição do PBV, conforme destacado no item anterior, o governo federal, no ano de 2018, determinou a extinção do programa de conservação ambiental, desconsiderando, portanto, os indicadores de melhoria obtidos desde 2011 quando o BSM foi instituído.

Em consulta, decorrente desta pesquisa, realizada junto ao MMA através do *site* e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), na data de 19 de março de 2018, e respondida na data de 10 de abril deste mesmo ano, quando questionado sobre alguns aspectos relacionados ao PBV, o Governo Federal apontou que o encerramento do Programa deveu-se a questões orçamentárias não havendo, ainda, qualquer indício que os pagamentos voltassem a ser feitos ou que o Programa pudesse ressurgir posteriormente (APÊNDICE A).

O fim do programa determinado pelo governo federal poderia trazer de volta agressões ao meio ambiente pelos, até então, beneficiários do Bolsa Verde uma vez que a exploração econômica de recursos naturais se faz necessária como ponto forte para a sobrevivência dessa população. Indagado se houve algum planejamento em relação a essa situação ou se o governo havia pensando em alguma ação para combater o retorno dessa prática, a resposta foi no sentido de que:

As famílias atendidas pelo Programa têm consciência da importância da conservação ambiental, tal como constatado pelos monitoramentos amostrais. Não era desejável, entretanto, a interrupção dos pagamentos, que constituem reconhecimento pelos serviços ambientais prestados pelas comunidades beneficiadas. A despeito disso, é importante considerar que o Bolsa Verde não se limita aos pagamentos trimestrais. As ações de capacitação e treinamento, em parceria com o PRONATEC continuam [...]. Capacitações em inclusão produtiva tiveram em 2017 contaram com mais de 100 lideranças (*sic*) (APÊNDICE A).

Em relação à finalidade prevista, como em qualquer programa de transferência de renda, de reduzir, ou mesmo eliminar, a pobreza extrema no país aliada a ações de conservação ambiental, o que destaca o Bolsa Verde como importante instrumento de combate a práticas depredatórias da natureza, foi feita a indagação no sentido da sua extinção não parecer tornar a questão da pobreza

⁸⁹ Dados fornecidos por Campello e Mello (2014, p. 47).

menos importante para o governo. Em resposta a esta questão, obteve-se a resposta de que a *“suspensão dos pagamentos decorreu de cortes levados a efeito pelo governo, em razão da vigência da Emenda Constitucional que limitou o teto orçamentário dos órgãos”*. Acresceu-se à resposta a informação de que não apenas o Bolsa Verde foi atingido pelos cortes, mesmo tendo sido empreendido esforço do Ministério para mantê-lo ativo. Ainda foi informado que *“a restrição orçamentária é única razão para suspensão dos pagamentos do Programa Bolsa Verde”*.

Apesar de ser um valor considerado pequeno, R\$ 300,00 (trezentos reais) a cada três meses, o Bolsa Verde era capaz de, juntamente com o Bolsa Família, cumprir seu papel social e, de certa forma, enquanto vigorou, o papel ambiental. Nesse sentido, indagou-se se a extinção promovida pelo governo poderia ter ocorrido em virtude de constatações contrárias a essa informação e se havia previsão de retomada do Programa, ou mesmo de um instituto similar e condicionalidades diversas, para incentivo à conservação ambiental. Em resposta, foi dito que é inegável a constatação de que o Bolsa Verde contribuiu no estímulo à conservação do meio ambiente e na melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias. Todavia, para este ano de 2018, não há previsão orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o retorno do pagamento.

Todavia, foi informado, também, que o MMA submeteu o Programa do Bolsa Verde ao Fundo Amazônia, administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a fim dar seguimento, tão somente, ao pagamento das famílias da Amazônia Legal, ao tempo em que o próprio governo está se preparando para requalificar o Bolsa Verde, no sentido de seu aprimoramento, mas não menciona quando, nem como tomará tal medida. Mesmo quando perguntado se não haveria possibilidade de manutenção do benefício com um pagamento mais reduzido, a resposta foi no sentido de que medidas para evitar a suspensão foram tomadas sem, contudo, obterem êxito no que diz respeito à questão orçamentária.

Por fim, quando questionado a respeito de não se ter realizado uma discussão prévia com a sociedade civil a respeito da extinção do Programa, a resposta obtida foi no sentido de que a extinção foi uma decisão governamental, a qual não contou com tempo hábil para ampla discussão junto à sociedade.

6.4 Proposições Para (Re) Adaptação do PBV e o Resgate dos Estados Socioambiental e Antipobreza

A Constituição Federal de 1988 corporificou um projeto de democracia social que contemplava os anseios da sociedade na edificação de um novo panorama pautado na justiça social. O desafio de implementar ações que promovessem a inclusão social e a redistribuição de renda levando em consideração o nível de desigualdade existente fez emergir a necessidade de construção de um sistema social de proteção de forma a tornar universal a cidadania.

“O início do século XXI colocou em evidência as enormes contradições geradas pelo modelo neoliberal”. A exclusão social, as desigualdades e a pobreza permaneceram como fenômenos de grande magnitude o que fez desencadear a formulação dos Objetivos do Milênio em 2000, pela ONU, associados à noção de desenvolvimento. Os objetivos aqui referenciados foram direcionados aos países em desenvolvimento motivando a criação de compromisso e estabelecendo alianças “para revitalizar a cooperação internacional, com o propósito de obter melhores resultados na luta contra a pobreza, a fome, a reversão da degradação ambiental, a melhoria das condições de vida, de saúde e educação, entre outras” (CHAVES; GEHLEN, 2019, p. 294).

A análise do quadro social brasileiro demonstra a existência de alto grau de pobreza e desigualdade, mesmo diante de uma melhoria significativa na legislação a partir da Constituição brasileira de 1988. Permanecem constantes fatores como pobreza, miséria, fome e a conseguinte exclusão social pela marginalização dos grupos vulneráveis.

De outro lado, mesmo a Carta Magna também trazendo diversos dispositivos acerca da proteção do meio ambiente, ainda há violação a esse bem intergeracional, em razão do sistema econômico no qual estamos inseridos, no desenvolvimento econômico deficitário e, no presente caso, na inexistência de um plano eficaz de educação ambiental para o país. Controle nas ações governamentais, administração de bens, prevenção e precaução no tocante ao uso de recursos ambientais são condutas exigidas pela legislação e que põem o Estado e a sociedade em um

patamar igualitário no que diz respeito a obrigações na construção de uma sociedade sustentável e inclusiva⁹⁰.

Voltando-se à pobreza e a ações de combate a situações que causam o estado de miserabilidade ao ser humano, pode-se dizer que não há dispositivos legais específicos que afirmem ser a eliminação da pobreza um dever jurídico do Estado. Contudo, deve ser ressaltado que, a partir da leitura de legislações nacionais e internacionais, das quais o Brasil é signatário, dessume-se, implicitamente, a existência do dever jurídico em combater situações que atentam contra a dignidade humana e imprimem ao cidadão situações de vivência que não condizem com a vida digna preceituada na Constituição Federal de 1988.

A ordem social, econômica e ambiental brasileira, através de políticas públicas sociais, assim como dos programas de PSA, fazem parte do denominado direito antipobreza e se mostram como meios jurídicos legítimos na busca pela efetivação da cidadania combatendo a exclusão socioambiental, a desigualdade e o próprio estado de pobreza vivenciado por inúmeras famílias brasileiras. As políticas públicas, nesse sentido, se apresentam como instrumentos “garantidores da efetivação dos direitos humanos em conjunto com o pleno desenvolvimento social, ambiental e econômico do país” sendo consideradas elementos de efetivação dos direitos humanos (LEITE, 2018, p. 113).

Como fundamento jurídico para instituição de políticas voltadas para o combate à pobreza, pode-se citar, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos que, em seu artigo 25, destaca que toda a pessoa, assim como sua família, têm direito a um nível de vida suficiente para assegurar a saúde e o bem-estar, especialmente em relação à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica, assim como quanto aos serviços sociais necessários. Ressalta, ainda, a Declaração que a segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou em outros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade são direitos reconhecidos à pessoa humana.

⁹⁰ Cf. FARIAS, Talden; ALVARENGA, Luciano J. A (in) *Justiça Ambiental e o Ideário Constitucional de Transformação da Realidade: o direito em face da iníqua distribuição socioespacial de riscos e danos ecológicos*. In.: PERALTA, Carlos E.; ALVARENGA, Luciano J.; AUGUSTIN, Sérgio (orgs.). **Direito e Justiça Ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica**. [e-book]. Caxias do Sul: Educs, 2014, p. 30-52.

Ressalte-se que, dentro dos atos internacionais, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, promulgado no Brasil através do Decreto nº 592, de julho de 1992, possui um texto que evidencia o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana mencionando, ainda, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que se deve reconhecer o ser humano como sendo um homem livre, no gozo das liberdades civis e políticas e liberto do temor e da miséria. Para tanto, o Pacto destaca que para a realização desses direitos aqui reconhecidos devem ser criadas condições que permitam a cada ser humano gozar de direitos civis e políticos, assim como de seus direitos econômicos, sociais e culturais.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 4 de dezembro de 1986, menciona que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político. Pelo texto da Declaração, a participação das pessoas é essencial para o desenvolvimento e é dentro desse direito que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais podem ser plenamente realizados (art. 1º, § 1º). Nesse aspecto, pode-se retomar as considerações de Feitosa quando afirma que o direito ao desenvolvimento localiza-se em um universo maior dos direitos humanos podendo significar os “direitos dos povos e coletividade, em privilégio da dimensão individual e social, nas relações que priorizam a dignidade humana” (FEITOSA, 2013, p. 174).

Entre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) adotados pela ONU, está, em primeiro lugar, a erradicação da pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares. As metas traçadas pela ONU estabelecem, como marco final, o ano de 2030 para que as Nações cheguem aos objetivos estabelecidos. A garantia de que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, assim como acesso a serviços básicos juntamente com a construção de uma mente resiliente dessas pessoas, fazem parte das estratégias que devem ser adotadas pelos países participantes⁹¹.

É perceptível, a partir dos documentos supracitados, a obrigatoriedade do Estado em promover ações e políticas voltadas à erradicação da pobreza não se

⁹¹ Maiores informações podem ser obtidas no *site* <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods1/>.

podendo dizer, portanto, que há ausência de dever jurídico para o Estado nesse sentido. Há dispositivos, indicações, recomendações que imprimem a necessidade, conjugada à responsabilidade, em relação ao comportamento omissivo estatal no que diz respeito a desenraizar a pobreza das estruturas sociais e econômicas do país⁹².

Pode-se afirmar, é certo, que não há um direito expresso a não ser pobre. Há o direito à saúde, à alimentação, à moradia e, de uma forma geral, há o direito ao emprego e à seguridade social. Rabenhorst (2006, p. 71) comunga do pensamento de que não existe um direito a não ser pobre expresso na legislação, mas ressalta que há outros direitos instituídos que, mesmo sem falar diretamente do pobre, “fala dos desempregados, dos que ganham salário mínimo, dos que têm mais de sessenta anos, dos que se encontram em situação de vulnerabilidade [...]”⁹³.

O efeito mais visível da pobreza é o que aparece com mais ênfase no discurso jurídico, qual seja, a renda voltada à subsistência. Os demais aspectos que, igualmente, se referem a situações de miserabilidade são desconsiderados nesse discurso que fala, tão somente, em valores reais de rendimento. Não são levados em consideração, por essa lógica, a falta de instrução, o não acesso à saúde e à terra, ao crédito e a oportunidades de emprego como elementos configuradores da pobreza. A capacidade do ser humano como elemento propulsor da capacidade fica restrita à sua renda.

A visão aqui exposta colide, frontalmente, com a perspectiva de desenvolvimento apresentada por Amartya Sen, uma vez que esta leva em consideração o enriquecimento da vida das pessoas não apenas sob o aspecto econômico, mas sob um olhar mais amplo no qual o desenvolvimento é reconhecido como um melhoramento das condições de vida da população e o fortalecimento de suas liberdades.

Para o autor, a vida pode ser conceituada como um conjunto de atividades e modos de ser e o seu objetivo, além do aspecto econômico, é configurado pela

⁹² Cf. SALMÓN G., Elizabeth. O longo caminho da luta contra a pobreza e seu alentador encontro com os direitos humanos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. N. 7, ano 4. Sur - Rede Universitária de Direitos Humanos, 2007.

⁹³ Ainda de acordo com Rabenhorst, “a categoria da pobreza não se faz presente nos principais textos internacionais atinentes aos direitos humanos. Ela apenas comparece, de forma indireta, na forma da proteção de direitos específicos, tais como a saúde, a seguridade social ou o desenvolvimento, por exemplo. Isso enfraquece a compreensão de que a pobreza é uma violação dos direitos humanos. Tudo se passa como se a função dos Estados fosse a de aliviar a pobreza, não de eliminá-la por completo, o que explica a ausência de referência direta aos direitos humanos quando se trata de propor políticas públicas de combate à pobreza” (RABENHORST, 2006, p. 71-75).

possibilidade de escolha entre o que se deseja fazer e ser e o que não se quer. Essa possibilidade, por sua vez, sofre restrições em decorrência das capacidades disponíveis a cada pessoa. Para Sen, as capacidades, nesse aspecto, configuram-se como um tipo de liberdade, “a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de efetivações (ou, menos formalmente expresso, a liberdade de ter estilos de vida diversos) [...]” (SEN, 2000, p. 95).

A evolução de ideais que busquem o combate à pobreza, especialmente no direito brasileiro, não caminha em uma linha reta ocorrendo, em alguns casos, retrocessos. Para Leite (2018, p. 127), os avanços no sentido de ações destinadas a erradicar a pobreza foram quase imperceptíveis e a autora justifica essa afirmativa na existência de uma herança histórica do mercado de trabalho, que sempre foi explorador desde a sociedade industrial, conjugado pela presença do mercado de terras, herdado do modelo de colonização pela exploração, como foi o caso do Brasil. A pobreza, a estagnação econômica e a miséria cultivadas por tanto tempo, dentre outros fatores, parecem tornar essa situação natural, invisível e imperceptível aos demais membros da sociedade.

No tocante ao PBV, conjugando-o aos seus principais objetivos, quais sejam, conservação ambiental e redução do nível de pobreza das famílias beneficiadas, pode-se dizer que o Programa, enquanto esteve ativo, alcançou sua finalidade. As famílias beneficiadas, de fato, assumiram uma comportamento proativo no sentido de conservar o meio ambiente, de acordo com as condicionalidades que lhes foram impostas para participação no Programa, e mesmo de forma inconsciente, sem perceber o real valor dessa ação conservacionista, tiveram o cuidado de permanecer dentro dos padrões acordados com o ente responsável pelo cadastramento das famílias.

Tejeiro e Stanton (2014), a respeito dos pontos fortes dos programas de PSA no Brasil, destacam que práticas costumeiras de conservação no Estado do Amazonas, por exemplo, já eram desenvolvidas pelas comunidades locais, mas a implantação do PBV, com pagamento de benefício essas comunidades, fez com que fosse reconhecida a importância de ações de conservação frente às pressões externas sofridas naquela região. É o despertar da consciência para condutas ambientalmente aceitas e estimuladas que surge como ponto chave em programas desse jaez.

Eis aqui a primeira particularidade para incentivos a comportamentos de conservação não explorada pelo PBV: a necessidade de conjugar o benefício financeiro à implementação de programas de educação ambiental. A educação ambiental, configurada como instrumento hábil à disseminação do conhecimento sobre o meio ambiente, deve ser entendida como um processo de aprendizagem permanente, através do qual os indivíduos de uma comunidade e a própria comunidade passam a conhecer e a praticar valores que os capacitam a buscar soluções para problemas que envolvam o meio ambiente.

É na instituição de programas educacionais voltados ao tema meio ambiente que a sociedade poderá transformar comportamentos e estimular pensamentos críticos relacionados a questões socioambientais. Aliás, para Adorno (1995), uma sociedade apenas pode ser reconhecida como democrática e emancipatória quando oferece um sistema educacional que rompa com o modelo de simples transmissor de pensamento. Para o autor,

A seguir, e assumindo o risco, gostaria de apresentar a minha concepção inicial de educação. Evidentemente não a assim chamada modelagem de pessoas, porque não temos o direito de modelar pessoas a partir do seu exterior, mas também não mera transmissão de conhecimentos, cuja característica de coisa morta já foi mais do que destacada, mas a produção de uma consciência verdadeira. Isto seria inclusive da maior importância política; sua idéia, se é permitido dizer assim, é uma exigência política. Isto é: uma democracia com o dever de não apenas funcionar, mas operar conforme seu conceito, demanda pessoas emancipadas. Uma democracia efetiva só pode ser imaginada enquanto uma sociedade de quem é emancipado (ADORNO, 1995, p.140).

A ideia de emancipação, exposta por Adorno, induz ao entendimento de que o indivíduo preparado para viver em uma sociedade democrática, inclusiva e socioambientalista, deve pensar por si só, deve orientar-se por meio da sua consciência, construindo seu próprio entendimento, de forma a participar dos debates sobre os rumos que tomará a sociedade na qual vive. A emancipação, entendida dessa forma, não é compatível com a forma de educação que, notadamente, é desenvolvida nos moldes de um treinamento para atender às necessidades do mercado.

Indivíduos conformados e indiferentes em relação ao outro, que se comportam como reprodutores de ideias alheias, não conseguem desenvolver reflexões intelectuais de caráter crítico, o que se reflete também no campo da questão ambiental. Faz-se necessário que o processo educacional caminhe na

direção de recuperação da capacidade de reflexão desses indivíduos e na “sensibilização por meio do diálogo, da interação e do reconhecimento entre os vários sujeitos de direitos” (ATTANASIO JUNIOR, 2012, p. 124)⁹⁴. O processo educacional é construído através da interação com o outro sendo fundamental que os cidadãos se encontrem capacitados a discutir e exigir o reconhecimento de seus direitos, tomando como ponto de partida a inclusão de todos, sem adoção de métodos que possam excluir qualquer indivíduo.

Outrossim, no que diz respeito ao conceito de educação ambiental, o art. 1º da PNMA fortalece o vínculo entre os valores sociais e o meio ambiente saudável, quando dispõe ser a educação ambiental entendida como os processos através dos quais os indivíduos e a coletividade são capazes de construir valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competência dirigidas à conservação do meio ambiente sendo este reconhecido como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Ressalte-se, nesse sentido, que a educação, não obstante ser necessária à instrução dos conhecimentos formais acerca de cada curso de formação, deve ter o intuito de enfatizar a humanização dos que nela estão envolvidos, além de prepará-los para, de forma crítica e livre, debaterem e se posicionarem sobre os problemas que circundam a sociedade na qual estão inseridos, dentre eles os anseios sociais e o meio ambiente⁹⁵.

No tocante ao PBV, não existe qualquer dispositivo na lei de sua instituição que faça menção a programas sobre educação ambiental. Os beneficiários, a exemplo dos interlocutores entrevistados no Assentamento Margarida Marial Alves, em Pombal/PB, são meros reprodutores das informações que lhes foram passadas no momento da seleção para recebimento do benefício. Não há um entendimento claro a respeito da importância do comportamento de conservação que deve ser assumido por eles. Há, tão somente, a ação ou não ação (não desmatar, não plantar...) sem qualquer valoração a respeito disso.

Outro ponto que necessita de ajustes na fase de execução do PBV é a existência de uma maior interligação entre as secretarias estaduais e municipais

⁹⁴ Cf. HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento** - a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

⁹⁵ Cf. TAGLIAPIETRA, Odacir Miguel; CARNIATTO, Irene. A interdisciplinariedade na Educação Ambiental como instrumento para a consolidação do Desenvolvimento Sustentável. **Revista Brasileira de Educação Ambiental (RevBEA)**. V. 14, n. 3, 2019, p. 75-90.

envolvidas no processo: secretaria de assistência social e secretaria do meio ambiente, conjugadas a uma fiscalização mais incisiva junto às famílias no que diz respeito ao cumprimento das condicionalidades previstas no Programa. Lembre-se, nesse caso, que a Constituição Federal de 1988 menciona ser de competência comum entre os entes federados a proteção do meio ambiente (art. 23, VI), sendo esta disposição reforçada pelo art. 225 diante da afirmativa de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O PBV não era monitorado, nem registrado junto às secretarias do meio ambiente, a exemplo do Município de Pombal/PB, o que deixava as informações necessárias ao monitoramento das condutas de conservação do meio ambiente sem qualquer fiscalização do órgão ambiental. Dados dos beneficiários poderiam ser acessados junto às secretarias de assistência social que nunca tiveram, entre sua competência, a averiguação da conduta dos beneficiários no que diz respeito às condições ambientais impostas para o recebimento deste benefício.

Wunder (2005), ao se referir a Programas de PSA, alerta que, para que o contrato de pagamento por serviços ambientais funcione, os pagamentos devem ser feitos regularmente, de maneira que se tornem um incentivo confiável a quem os fornece e a quem os recebe. A possibilidade de o vínculo ser desfeito em decorrência do não cumprimento do acordado entre as partes também deve estar clara para o beneficiário. Nesse caso, é imperioso que haja monitoramento contínuo do cumprimento das obrigações contratuais. No caso do Bolsa Verde, o monitoramento contínuo se apresenta frágil merecendo, portanto, reparos nesse aspecto.

Também não foram firmadas parcerias entre estados e municípios para a consecução e fiscalização do Programa, fato que gera distanciamento dos entes responsáveis pela proteção do meio ambiente tornando, portanto, a responsabilidade firmada, apenas, unilateralmente entre União e beneficiário. É possível citar como exemplo dessa parceria aqui realçada o Estado de São Paulo, que possui um arranjo institucional bastante complexo no que diz respeito à implantação de PSA. Existe uma atuação conjunta entre o Estado e os municípios, cabendo ao primeiro o fornecimento de capacitação, planejamento e monitoramento, além de apoio técnico aos particulares. O pagamento financeiro também é de responsabilidade do Estado nesse caso. Aos municípios foi determinada a competência para selecionar as áreas prioritárias nas quais o programa será

implantado, a contratação dos serviços e o acompanhamento em campo de sua execução (TEJEIRO; STANTON, 2014, p. 47-48).

Outro exemplo de parceria é a que acontece na gestão do Bolsa Família, uma vez que é descentralizada e compartilhada pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Nesse caso, os entes federados são parceiros na implantação e no controle do Programa Bolsa Família e na alimentação do Cadastro Único para Programas Sociais (CUPS). O governo federal faz o pagamento do benefício diretamente aos beneficiários através da Caixa Econômica Federal, além de repassar para os municípios os recursos necessários para a gestão do programa. No caso do Bolsa Família, o valor correspondente ao repasse é calculado com base no Índice de Gestão Descentralizada do Município (IGD-M), instrumento criado pelo governo federal para monitorar e incentivar o desempenho da gestão (MARQUES, 2013)⁹⁶.

Vê-se, portanto, que a ação conjugada, além de ser um reflexo da responsabilidade, constitucionalmente prevista para os entes federados, é necessária para que programas de PSA obtenham êxito. Para o PBV e na efetivação do seu potencial como condutor de comportamentos que imprimam ações de conservação ambiental, a recomendação é de que sejam estabelecidas parcerias entre as partes envolvidas, provocando uma mudança de paradigma nesse aspecto⁹⁷.

Por fim, e diante da manifestação do MMA (APÊNDICE A), no sentido de ter sido extinto o PBV, em decorrência da inexistência de recursos financeiros para sua manutenção, insta asseverar que a retribuição por serviços de conservação, decorrentes de implantação de PSA's, não se restringe, necessariamente, a

⁹⁶ Marques (2013, p. 303) ressalta que o “IGD-M é calculado com base em quatro fatores: 1) operação, formada pela média aritmética da qualidade e integridade das informações constantes no CUPS, pela atualização da base de dados, pelas informações da frequência escolar, pelas informações sobre o acompanhamento das condicionalidades da área da saúde; 2) adesão, que expressa se o município aderiu ao Sistema Único de Assistência Social; 3) informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, que indica se o gestor registrou no SUASWEB a mencionada comprovação de gastos ao Conselho Municipal de Assistência Social; e 4) informação da aprovação total da comprovação dos gastos dos recursos do IGD-M pelo Conselho Municipal de Assistência Social”.

⁹⁷ Exemplo de cooperação interinstitucional pode ser encontrado no Estado do Paraná, com o projeto “Estradas com Araucárias”, que prevê a captura de carbono para a compensação de emissão de gases do efeito estufa de entidades privadas por meio do plantio de *araucaria angustifolia* nas divisas das propriedades rurais, às margens de estradas federais, estaduais e municipais. Na execução do Projeto, os atores envolvidos, quais sejam, Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e a Embrapa, trabalham de forma conjunta atuação que culminou com o estímulo ao turismo rural além da produção de pinhão para o consumo humano (TEJEIRO; STANTON, 2014, p. 36-41).

pagamento através de moeda uma vez que este representa, apenas, uma das possíveis formas de retribuição. Pode-se pensar em quaisquer outros tipos de compensação que sirvam de recompensa aos que se disponibilizam a participar do Programa.

Sommerville, Jones e Milner-Gulland (2009), argumentam que o ponto central na instituição de um PSA é que deve existir a transferência de incentivos positivos aos participantes do programa, sejam esses incentivos financeiros ou não. Muradian *et al.* (2010), ainda nesse aspecto, ressaltam que incentivos que sejam exclusivamente financeiros possuem impactos limitados e, se os valores pagos forem muito reduzidos, podem gerar desincentivos aos participantes de programas de PSA. Os autores ainda argumentam que o uso prolongado de pagamentos através de retribuição financeira pode levar à percepção de que se trata de um direito, fato que pode fazer com que se perca o impacto motivacional de programas desse tipo.

Ante o exposto, afirma-se que o PBV necessita de ajustes nesses aspectos e estes serão capazes de, além de reinseri-lo no âmbito das políticas públicas de transferência de renda do Governo Federal, resgatar as chamadas ações antipobreza e fazer retomar as bases de um estado socioambiental que busca pelo desenvolvimento e pela efetivação da cidadania. O desafio, destarte, é enfrentar, simultaneamente, diversos fatores que exigem a atuação do Estado, aliando-se a manutenção de níveis significativos e sustentáveis de crescimento econômico com o enfrentamento da pobreza, criando-se programas sociais para combater as desigualdade, promovendo-se inclusão social por meio de políticas com articulação macroeconômica e se pensando em conservação ambiental conjugada à transferência de renda.

A pobreza e os problemas ambientais possuem relações intrínsecas, conforme já discutido anteriormente, e, em uma perspectiva específica, são influenciadoras mútuas. Deste modo, a pobreza, como fator de vulnerabilidade, se pensada no contexto da proteção ambiental, pode resultar na criação de políticas públicas de forma a auxiliar financeiramente populações pobres que, de outro lado, tragam uma contraprestação para o Poder Público e para o ambiente no qual estão inseridos por meio da prestação de um serviço ambientalmente relevante.

Em que pesem a existência de dispositivos legais assegurando a participação do Estado em políticas voltadas à preservação e conservação do meio ambiente,

assim como previsão constitucional de combate e erradicação da pobreza, a ação tomada pelo Governo, ao extinguir o programa, colide frontalmente com todo o aparato teórico aqui exposto e enfraquece comportamentos conservacionistas, como os apontados nas entrevistas realizadas.

Deixar de promover ações com potencial de minimizar os efeitos da miséria, cessar ações de conservação ambiental que vinham apresentando resultados positivos e, por fim, fazer com que o Estado se afaste do dever legal de combater as duas situações que mais se tornam comuns na sociedade brasileira, quais sejam, pobreza e comportamentos agressores ao meio ambiente, tornam o ato governamental de extinção do Bolsa Verde passível de críticas, e pede atuação no sentido de resgate dos ideias até então postos.

7 CONCLUSÃO

Temos, ao final da pesquisa, três eixos temáticos que nortearam todo o texto: a pobreza, a conservação do meio ambiente e a educação ambiental. Em relação ao primeiro eixo deve-se fazer menção que, embora alguns aspectos do atendimento das necessidades básicas na sociedade brasileira tenham apresentado melhorias no decorrer dos anos, inúmeras famílias ainda vivem em ambientes marcados pela pobreza ou pela pobreza extrema, o que denota a necessidade de se ampliar as discussões acerca das políticas socioeconômicas governamentais, especialmente em programas de transferência de renda, no que diz respeito aos seus resultados.

O RDH de 2014, publicado pela ONU, quando trata da proteção ao emprego, revela que os países que se encontram em desenvolvimento requerem políticas especiais nesse requisito. Esse resultado demonstra que, apenas empreender ações que sejam capazes de aumentar o número de empregos formais e que regulem melhor as condições de trabalho, não são suficientes para tratar da vulnerabilidade da maioria da força de trabalho a curto prazo. Aponta-se, ainda, que a adoção de políticas capazes de assegurar meios de subsistência para aqueles que permanecem em atividades informais, são essenciais para se tentar atingir o pleno emprego⁹⁸.

Outro ponto ressaltado pelo Relatório acima mencionado constitui dos apoios que podem ser dados, com resultados a médio e longo prazo, como por exemplo, amparo tecnológico a pequenos agricultores, oferta de microcrédito, além de inovações sociais. Para respostas mais eficazes a curto prazo, o Relatório destaca a atuação governamental na concessão de pensões destinadas ao idoso, assim como a instituição de Programas de Transferência de Renda, quer sejam estas condicionadas ou não.

Geradores de fundas controvérsias entre especialistas econômicos e críticos políticos, os programas de transferência de renda vêm sofrendo duros golpes na sua instituição. O combate à pobreza, um dos principais aspectos do PBV, é o alvo mais afetado nessas discussões. Afirma-se que a concessão de benefícios financeiros à classe pobre é capaz de tornar as pessoas ociosas, uma vez que desmotiva a procura por emprego ou por qualificações profissionais, fatores que geram

⁹⁸ O Relatório pode ser consultado em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014_pt_web.pdf.

dependência, de forma permanente, desses programas. Nessa ótica, o valor recebido não passa de uma política governamental de compra de votos e não satisfaz ao propósito anunciado: auxiliar famílias que vivem na condição de extrema pobreza a sair dessa situação.

Em sentido oposto, os defensores das políticas de transferência de renda asseveram que essa é a forma mais legítima do governo minimizar os impactos econômicos sofridos pela classe menos favorecida⁹⁹. Conceder benefícios financeiros não significa que essas famílias vão passar, instantaneamente, a viver bem, tão pouco que os programas são capazes de produzir uma massa de parasitas. Os valores concedidos pelos programas não são capazes de gerar essa situação. A melhoria na qualidade de vida dos participantes de programas de transferência de renda, conforme destacado no decorrer desta pesquisa, é uma constatação feita através dos órgãos de monitoramento¹⁰⁰.

O PBV não foge a essa realidade e demonstra, na conclusão dos relatórios emitidos pela UFRRJ, assim como nas entrevistas realizadas nesta pesquisa, que os aspectos social e econômico das famílias envolvidas nesse processo passou por uma melhoria considerável quando comparada aos mesmos aspectos vivenciados antes do recebimento do benefício.

A conexão entre cidadania, pobreza, vulnerabilidade e exclusão social, categorias que caracterizam a realidade social brasileira da população assistida pelos programas de transferência de renda não é problema fácil de solucionar, considerando as particularidades do sistema capitalista, de um governo neoliberal e os mecanismos de concentração de renda, pela via da extração da mais valia e dos modos de acumulação. E qual seria, então, a solução mais viável para o resultado pretendido?

⁹⁹ Cf. SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Avaliando impactos dos Programas de Transferência de Renda na América Latina. **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 21, n. 2, jul. 2018, p. 369-386. ISSN 1982-0259. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/1982-02592018v21n2p369/36980>. Acesso em: 08 jan. 2020.

¹⁰⁰ Exemplo dessa constatação é a tese defendida, na época, pela doutoranda Ana Paula Bortolletto Martins, da USP, em 2013, intitulada “Impacto do Programa Bolsa Família sobre a aquisição de alimentos em famílias brasileiras de baixa renda”, concluiu que a concessão do benefício propiciou às famílias beneficiadas autonomia para comprar os alimentos que fossem mais necessários para elas, assim como houve um incremento no comércio local. (Resumo disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6138/tde-25062013-155356/pt-br.php>. Acesso em: 16 de fev. 2015).

O pressuposto a considerar é a perspectiva da proteção social a cargo do Estado tendo como objetivo, de um lado, a redução de índices de exclusão socioeconômica e, por outro, a construção da cidadania, sendo esta fornecida através de um processo educativo que seja capaz de preparar os beneficiários da rede de proteção social para o enfrentamento da pobreza e da exclusão, indispensável para promover a equidade e o bem estar, embora nem sempre isso tenha impacto direto e imediato sobre a pobreza e a vulnerabilidade dos grupos desprivilegiados.

A reflexão desenvolvida até aqui permite perceber que a redução dessas desigualdades depende de decisão política, no sentido de romper a manutenção do poder do capital, caminhando na direção da restauração do equilíbrio social, do desenvolvimento de capacidades técnica, política e crítica para alterar o quadro de alienação vigente e de recursos financeiros para proporcionar novas oportunidades de alteração desse quadro que retrata a manutenção do sistema de classes.

No tocante ao eixo temático que envolve a conservação do meio ambiente, este se mostrou conectado a outro fator que desencadeia preocupações na sociedade atual: a crise ambiental provocada por comportamentos que destoam dos parâmetros adotados na concepção de desenvolvimento sustentável. É perceptível que após a Rio-92, uma nova realidade despontou: a de que o desenvolvimento está indissociavelmente ligado a políticas de conservação do meio ambiente e ao uso planejado, sustentável, dos recursos ambientais.

Com esse despertar de consciência, depara-se agora com um novo compromisso que deve ser assumido pelos governos e sociedade: avançar no campo das políticas públicas, especialmente as socioambientais, de forma a incorporar decisões e novos comportamentos no cotidiano da sociedade fazendo emergir uma consciência crítica e eficaz no combate a práticas que não correspondem aos preceitos estabelecidos para uma sociedade sustentável.

Esse novo paradigma de pensamento e comportamento reclama, de igual forma, uma nova postura educacional e uma educação ambiental, com objetivos voltados à construção de indivíduos conscientes, críticos e preparados para assumirem seus papéis sociais, assim como um comportamento adequado na vida coletiva e ao uso responsável dos recursos ambientais vez que são esses fatores que detêm capacidade de modificar a visão utilitarista do meio ambiente. Nesse

sentido, fala-se em uma educação ambiental voltada à emancipação humana e aqui se encontra o terceiro eixo temático no qual também se assentou a pesquisa.

Em 1998, a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Sociedade, Educação e Consciência Pública para a Sustentabilidade, realizada em Tessalônica (Grécia), fez menção à necessidade de existência de articulação entre ações de educação ambiental com base em conceitos de ética e sustentabilidade. Outros aspectos também foram destacados nesta Conferência, como a necessidade do respeito à identidade cultural e diversidade, assim como a implantação de práticas interdisciplinares.

A perspectiva ambiental consiste em uma visão de mundo na qual são evidenciadas as interrelações e a interdependência dos diversos elementos na constituição e manutenção da vida. A intervenção humana na natureza para satisfação de necessidades e desejos faz surgir tensões em relação ao uso do espaço e dos recursos ambientais. A educação ambiental surge como instrumento de resgate da cidadania, uma vez que esta tem relação direta com a identidade e com o pertencimento à coletividade, tornando o homem capaz de estabelecer uma correlação entre sua vida e a natureza de modo que este passe a valorizar as diversas formas de conhecimento e seja tomado por uma consciência crítica a respeito dos assuntos que lhe envolve.

É a mudança de paradigmas, a conscientização e a troca de informação, aliados a mudanças de hábito, que vão capacitar esse homem a viver em sociedade, nesse caso, em uma sociedade sustentável com os olhos voltados para o futuro.

Na perspectiva jurídica interna, ganha destaque na Constituição Federal brasileira o capítulo específico com abordagem sobre questões ambientais (Capítulo VI, do Título VIII), sendo tratadas ao longo de diversos outros dispositivos, as obrigações da sociedade e do Estado brasileiro. As disposições constitucionais que mencionam a necessidade de que o meio ambiente seja ecologicamente equilibrado, consagram a existência de um direito fundamental de tríplice dimensão, uma vez que envolve as esferas individual, social e intergeracional.

E qual o elo existente entre educação e erradicação da pobreza? A ligação da educação com práticas sustentáveis resta demonstrada no decorrer da pesquisa, mas a minimização da miséria insere-se onde? Ora, a formação de homens conscientes, independentes e capazes de realizarem atividades economicamente sustentáveis, livres da ideologia de dependência econômica do governo e cientes de

sua capacidade de iniciativa e de desenvolvimento de atividades economicamente produtivas, é capaz de, não só emancipar esse homem das amarras dos programas de transferência de renda, mas de tornar esse homem um multiplicador de ações e de pensamentos sustentáveis.

Nesse ponto, deve-se lembrar que a sementeira de práticas éticas e sustentáveis, através de um processo de educação emancipatório, tem o condão de auxiliar a compreensão de que vivemos em um ambiente multidisciplinar e que fazemos parte de um único sistema. Esse entendimento possui papel relevante no combate à crise ambiental na qual estamos inseridos, uma vez que desperta a consciência coletiva e firma a responsabilidade intergeracional quando o assunto é meio ambiente¹⁰¹.

O cuidado pelo meio ambiente é conduta que apresenta repercussões diretas na qualidade de vida e na saúde da população. Com as observações empreendidas no decorrer na pesquisa, de que o bem estar não se resume, apenas, à elevação da renda, pode-se dizer que a expressão qualidade de vida, além das necessidades materiais que o sentido alcança, também agrega significado voltado à saúde física e psíquica do indivíduo.

Levando-se em consideração que as questões socioeconômicas e a visão utilitarista e antropocêntrica que envolvem a relação homem/natureza, e considerando-se, ainda, que os problemas ambientais decorrem destas questões, as normas ambientais não devem ficar restritas tão somente a funções corretivas, punitivas e técnicas, mas devem se pautar por uma visão abrangente, que permita um olhar mais sensível diante de uma realidade social permeada por conflitos e contradições. Outrossim, esse novo olhar sobre a seara ambiental deve promover comportamentos estimulados por políticas públicas estruturadas e sintonizadas com as demandas socioambientais.

É nesse contexto de reformulação de pensamento e de condutas que o país necessita de políticas que articulem o direito aos princípios fundamentais característicos do meio ambiente, dentre eles, o desenvolvimento sustentável e os demais princípios que envolvem o Direito Ambiental, como precaução, prevenção, poluidor-pagador, além dos princípios da participação democrática, da informação,

¹⁰¹ Cf. REIS, João Henrique Souza dos; CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. Direitos Humanos e os Desafios à Solidariedade Intergeracional no Cenário de Crise Ambiental Global. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**. V. 4, n. 2, Porto Alegre, Jul/Dez. 2018, p. 124-145.

da proibição do retrocesso, da solidariedade intergeracional e da cooperação entre os povos. Nesse caso, a observação desses preceitos mostra que a sustentabilidade ambiental pode ser alcançada com a melhoria das condições sociais e econômicas e juntamente com a educação ambiental, são capazes de promover comportamentos que reflitam sobre dignidade da pessoa humana ao mesmo tempo que considerem a efetiva proteção da natureza e o respeito pelos seus limites.

Diante de tais considerações, as bases da pesquisa aqui desenvolvida podem ser respondidas da seguinte forma:

1. Em relação ao problema proposto, a pesquisa apresentou como questionamento a seguinte indagação: “O Programa de Transferência de Renda, denominado Bolsa Verde, implantado pelo governo brasileiro em 2011, vem conseguindo atender ao seu propósito, qual seja, diminuição da pobreza extrema atrelada a atividades que promovam a conservação do meio ambiente?”

Cumprir destacar que o problema proposto envolveu a necessidade de realização de pesquisa teórica e empírica na busca da resposta ao questionamento, o que permitiu a interpretação e a interlocução com diversas fontes de conhecimento. O contato com a realidade juntamente ao debate teórico acerca do assunto, permitiu a construção de um diálogo fundado em um campo complexo de conceitos e relacionamentos com a vivência cotidiana de algumas famílias, o que possibilitou o encontro para a resposta então procurada. O PBV, enquanto vigente, atendeu ao propósito descrito na lei de sua instituição.

As famílias beneficiárias do programa tiveram melhoria nas condições socioeconômicas e desenvolveram comportamentos proativos em relação à conservação do meio ambiente, conforme proposto pelos agentes públicos responsáveis pela captação das famílias e pela explicação das condicionalidades necessárias ao recebimento do benefício. Desta feita, a resposta ao problema proposto é “sim, o PBV atendeu ao seu propósito de reduzir os níveis de pobreza extrema e conseguiu promover ações de conservação do meio ambiente pelas famílias participantes enquanto esteve em vigor”.

2. Em relação à hipótese, para a presente pesquisa definiu-se a seguinte afirmativa: “o Programa de Transferência de Renda denominado Bolsa Verde promove a inclusão social e o uso sustentável dos recursos naturais no território das famílias beneficiadas”. Tratada inicialmente em forma de conjectura, a hipótese se apresenta transvestida de verdade em relação ao problema proposto. Na presente

pesquisa a provisoriedade da hipótese terminou por ser corroborada pelo arcabouço teórico e empírico apresentado.

O resultado das entrevistas realizadas no Município de Pombal/PB, no assentamento Margarida Maria Alves, demonstra que as famílias cadastradas no PBV tiveram uma melhora nas condições econômicas e um aporte maior junto à Prefeitura, que adquiria os produtos cultivados por elas, fato que imprimia aspecto positivo em participar do programa. A sensação de mudança de comportamento foi percebida nas falas dos interlocutores e o interesse em não desmatar e conservar a área na qual moravam, visto que eram condicionalidades ao recebimento do benefício, estava patente. De fato, o programa fez conduzir a comunidade do assentamento a um comportamento de conservação, apesar de não entenderem a real importância dessa conduta para a vida futura de seus filhos e de todo o planeta.

Somando-se aos resultados das entrevistas, tem-se que a teoria aponta para o mesmo direcionamento: necessidade de comportamentos que abracem a sustentabilidade, com participação social mais enfática e com trabalhos de orientação e incentivos voltados a ganhos ambientais presentes e futuros. Tem-se, portanto, a confirmação da hipótese apresentada na pesquisa.

3. Quanto aos objetivos propostos, estes foram amplamente atendidos, de forma positiva, ao final da pesquisa. O PBV teve impacto positivo na conservação dos ecossistemas e no uso sustentável dos recursos naturais, conforme destacado durante todo o texto da tese (objetivo geral), assim como manteve sua eficiência no tocante à conservação no ambiente ocupado pelas famílias beneficiárias. Além disso, a melhoria da qualidade de vida restou patente nas entrevistas e nos relatórios de monitoramento apresentados no decorrer do texto (objetivos específicos). É preciso destacar, porém, que os objetivos aqui referenciados, assim como o problema, obtiveram resposta positiva enquanto o Programa esteve vigente.

Superados esses pontos, resta salientar que, a despeito dos aspectos positivos apresentados na execução do PBV, alguns deles merecem maior atenção por parte do Poder Público, quando institui políticas socioeconômicas e ambientais. A principal conclusão alcançada com a pesquisa foi a de que o Programa do governo federal em análise apresenta méritos no tocante à busca pela sustentabilidade tendo em vista se tratar de uma forma inovadora de política pública.

Foi possível perceber que os participantes do programa compreenderam a finalidade de sua instituição e o receberam como um projeto importante, capaz

de promover resultados positivos no tocante à conservação do meio ambiente. O potencial do programa em cumprir suas finalidades está caracterizado nas afirmações colhidas pelos entrevistados e pelas práticas empreendidas por eles nos locais onde vivem.

Todavia, pôde-se inferir também que o programa apresenta falhas, sendo a principal delas relacionada à ausência de informação, esclarecimentos da possibilidade de descontinuidade dos pagamentos e de propostas que envolvam educação ambiental, com foco no incentivo a manutenção de comportamentos de conservação sem, contudo, tal conduta ser condicionada ao recebimento de quaisquer benefícios. O aumento da renda familiar ocorrida através do recebimento financeiro ainda era o fator preponderante no despertar do interesse em participar do Programa.

Saliente-se, ainda, que uma via possível de se minimizar os efeitos da pobreza, ou ao menos, de iniciar esse caminho, é estabelecer padrões de comportamentos do Estado, especialmente no seu dever de tornar os direitos humanos possíveis de cumprimento. Os resultados obtidos através de implantação de PSA's, conforme mencionados no decorrer do texto, indicam a eficácia dos instrumentos no tocante a estímulos positivos de comportamento que sejam condizentes com a sustentabilidade ambiental e, embora possam apresentar alguns problemas na sua instituição, devem ser reconhecidos como mecanismo hábil ao desenvolvimento econômico, sem que ocorra o descuido com os aspectos ambiental e social.

Por fim, os desafios, a mudança de paradigmas e as perspectivas para o desenvolvimento de atitudes e pensamentos mais condizentes com os preceitos de um estado socioambiental e antipobreza apontadas neste trabalho, não devem ser interpretadas como um roteiro preciso e definitivo. As sugestões, cujos desdobramentos, neste momento, não podem ser estabelecidos com precisão, sinalizam possíveis caminhos pelos quais o Bolsa Verde poderá ressurgir com uma nova roupagem, dessa vez, com ênfase maior no quesito educação ambiental.

O que se apresenta com maior urgência é a necessidade que sejam demonstrados os pontos positivos, os que podem ser melhorados, a eficácia do Programa no tocante aos seus objetivos mediatos para, só assim, cobrar a sua reedição e sua permanência. Ações como esta demonstram a fragilidade das conquistas sociais no nosso país e a descontinuidade em programas de

transferência de renda, como o Bolsa Verde, só poderão ter seu verdadeiro impacto avaliado com o decorrer do tempo.

Em um país no qual a pobreza ainda permanece como realidade pulsante entre nós, inclusive com inúmeras famílias vivendo abaixo da linha de pobreza, é imprescindível que ações voltadas ao meio ambiente estejam vinculadas a políticas públicas capazes de auxiliar essas famílias. Entretanto, no tempo que transcorreu na construção deste trabalho, a mudança das políticas públicas voltadas a este cenário foi tão abrupta que, ao contrário de se construir novos caminhos que possibilitassem o aperfeiçoamento da política socioambiental já existente, o PBV foi extinto.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca Neaera. **Ativismo na burocracia?** O médio escalão do programa bolsa verde. [s/d] P. 143-175. Disponível em: https://www.academia.edu/12982731/Ativismo_na_Burocracia_O_M%C3%A9dio_Escal%C3%A3o_do_Programa_Bolsa_Verde. Acesso em 19 mar. 2018.
- ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos.** Cidadania e hegemonia no mundo moderno. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.
- ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **XIII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais.** Caxambu, nov., 2002. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/22116/14480>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- ACSELRAD, Henri. **O que é justiça ambiental?** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. **II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais.** FIBGE, Rio de Janeiro, 2006.
- ADORNO, T. W. **Educação e emancipação.** São Paulo: Paz e Terra, 1995, pp. 139-154
- ALIER, Joan Martínez. La pobreza como causa de la degradacion ambiental. Un comentario al Informe Brundtland. **Documents D'Analisi Geografica**, 1991, pp. 55-73.
- ALIER, Joan Martínez. **O Ecologismo dos Pobres.** São Paulo: Contexto, 2007.
- AMARAL, Aline Diniz. O Papel do Cadastro Único no Plano Brasil Sem Miséria. *In:* BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil Sem Miséria.** Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. Brasília, MDS, 2014, p. 97/126.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 4. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2000.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano Ambiental:** uma abordagem conceitual. 1. ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2002.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Princípio da Precaução no Direito Ambiental Brasileiro. **Veredas do Direito.** V. 13, n. 27, Belo Horizonte, Setembro/Dezembro de 2016, p. 63-88.
- APOLONI, Renata Corrêa *et al.* Percurso para implementação de uma política socioambiental no Brasil: Programa de apoio a conservação ambiental, Bolsa Verde. *In:* **XIX Congresso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública.** Quito, Ecuador, 2014.
- ASSIS, José Chacon de. **Brasil 21:** uma nova ética para o desenvolvimento. 3. ed.

São Paulo, 2000.

ASSIS, Luciana Vilar de. Crise: implicações na relação entre a estrutura econômica, o meio ambiente e os direitos sociais. In: CUNHA, Belinda Pereira da (org.). **Crise Ambiental**. 1. Ed, Curitiba: Appris, 2016, p. 199/220.

ASSIS, Luciana Vilar de. MENEZES, Maria do Socorro da Silva. Problemática Ambiental: uma visão sob o enfoque da educação socioambiental como instrumento de implementação da sustentabilidade. In. **Anais do I Congresso Internacional “Estudos e Saberes ambientais: crise e complexidade socioambiental, um olhar para o futuro”** [E-book] / PPGCJ/UFPB, João Pessoa: ESAEL, 2018, p. 100-117.

ATTANASIO JUNIOR, Mario Roberto. **Teoria Crítica e Direito Ambiental**. Tese de Doutorado. 2012. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2012. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-07062013-142406/pt-br.php>. Acesso em: 17 out. 2019.

AYGUSTIN, Sérgio. LIMA, Letícia Gonçalves Dias. O Desenvolvimento de uma Necessária Cultura Social Ambiental. In: CUNHA, Belinda Pereira da (Org.) *et al.* **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico: visitando a obra de Enrique Leff**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2015.

AZEVEDO, Darana Carvalho de. BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálysis**. Vol. 13, núm. 2, Curitiba, jul./dez. 2010, pp. 201-209.

BARACHO, Hertha Urquiza; FRADE, Eduardo Silveira. A Influência da Racionalidade Ambiental na Construção do Direito Constitucional do Meio Ambiente: uma articulação do pensamento de Enrique Leff. In: CUNHA, Belinda Pereira. AUGUSTIN, Sérgio. COSTA, Nálbia Roberta Araújo da. (Org.). **Saberes Ambientais, Sustentabilidade e Olhar Jurídico: visitando a obra de Enrique Leff**. [e.book]. João Pessoa e Caixias do Sul, 2014, p. 194-217.

BASTOS, Marcellus Henrique Rodrigues. OLIVEIRA, Ualison Rebula de. **Análise de discurso e Análise de Conteúdo: Um breve levantamento bibliométrico de suas aplicações nas ciências sociais aplicadas da Administração**. Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. 2015. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos15/26322295.pdf>. Acesso em: 04 set. 2019.

BECKETT, Angharad E. **Citizenship and Vulnerability**. Londres: Palgrave Macmillan, 2006.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva: 2008.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e. Objetivos do Direito Ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e; SÍCOLI, J. C. M. (Coord.). **O futuro do controle da poluição e da implementação ambiental**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde. Procuradoria Geral de Justiça de São Paulo, 2001, p.

56-78.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e desenvolvimento**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERMÚDEZ, Mónica De Martino; GARRIDO, Laura Vecinday. Los Programas de Transferencia de Renta Condicionada bajo la lupa: olvidos, descuidos e invisibilidades. **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**. V. 13, n.36. Rio de Janeiro, 2º Semestre de 2015, p. 63-86.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianda. **O Direito na Pós-Modernidade e reflexões frankfurtianas**. 2ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

BOFF, Leonardo. **As Quatro Ecologias: ambiental, política e social, mental e integral**. Rio de Janeiro: Mar de Ideias, 2012.

BORN, R.; TALOCCHI, S. (Coords.). **Payment for Environmental Services: Brazil**. Relatório elaborado com parte do projeto "Payment for Environmental Services in the Americas" financiado pela Fundação FORD e dirigido pela Fundação PRISMA sob coordenação de Herman Rosa and Susan Kandel, 2002.

BRANDI, Ana Carolina Dias; CAMARGO, Nilton Marcelo de. Minorias e Grupos Vulneráveis, multiculturalismo e Justiça Social: Compromisso da Constituição Federal de 1988. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CAMPOS SILVA, Nilson Tadeu Reis. **Minorias e Grupos Vulneráveis: Reflexões para uma tutela inclusiva**. (Orgs). Birigui, São Paulo: Boreal, 2013.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Confira experiências de pagamento por serviços ambientais no Brasil e no Mundo (2010)**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/148375-CONFIRA-EXPERIENCIAS-DE-PAGAMENTO-POR-SERVICOS-AMBIENTAIS-NO-BRASIL-E-NO-MUNDO.html>. Acesso em: 14 jul. 2018.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 797, de 2007**. Dispõe sobre a definição de serviços ambientais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=348783>. Acesso em: 17 ago. 2018.

BRASIL, Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016**. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 18p. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODSportugues12fev2016.pdf.

Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Plano Brasil Sem Miséria – o que é**. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>. Acesso em: 22 jan. 2018.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2011. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-ejustica/2013/08/municipios-terao-ate-sexta-feira-16-para-cadastrar-propostas-de-segurancaalimentar-e-nutricional/plano-brasil-sem-miseria.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2018.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Bolsa Verde**. Mais renda com conservação ambiental. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/inclusao-productiva-rural/bolsa-verde-2>. Acesso em: 10 mar. 2016.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Relatório Final de Monitoramento Amostral do Programa Bolsa Verde – Ano base 2015**. 2016. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/desenvolvimento_rural/bolsa_verde/monitoramento%20socioeconomico%202015.pdf. Acesso em: 03 ago. 2018.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. MONITORAMENTO E DIFUSÃO DO PROGRAMA BOLSA VERDE. **Relatório Final do Monitoramento Amostral do Programa Bolsa Verde – Ano Base 2015**. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, agosto de 2016. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/desenvolvimento_rural/bolsa_verde/monitoramento%20socioeconomico%202015.pdf. Acesso em: 03 ago. 2018.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Cartilha para gestores do Programa Bolsa Verde**. Disponível em: <http://simat.mma.gov.br/acomweb/Media/Documentos/3da311f3-b074-45c4-b.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2016.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011**. Regulamenta dispositivos da Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7572.htm. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Instrumentos Econômicos**. 2018. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/economia-verde/instrumentos-econ%C3%B4micos>. Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.º 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 n.º 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. Acesso em: 19 abr. 2019.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm. Acesso em: 16 mar. 2018.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Programa de apoio à conservação ambiental – Bolsa Verde**: erradicar a extrema pobreza e conservar o meio ambiente – histórico, gestão e monitoramento, balanço geral. Brasília: MMA, 2012.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Projeto de Lei nº 312, de 2015**. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946475>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011**. Institui o Plano Brasil Sem Misérias. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm. Acesso em: 20 mai. 2019.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Texto disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm. Acesso em: 10 fev. 2015.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n.º 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Texto disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm. Acesso em: 15 fev. 2016.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 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. Acesso em: 09 de junho de 2018.

BRASIL, Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: terceiro e quarto ciclos do Ensino Fundamental. Temas transversais: meio ambiente. Brasília: MEC/SEF, 1998. p. 167 – 242. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/meioambiente.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Promulgada em 5 de outubro de 1988. Texto disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 fev. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. ©RAE. V. 50, n.1, São Paulo, jan./mar. 2010, p. 112-116. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2019.

BROWN, Lester R. **Eco-Economia**: construindo uma economia para a terra. Salvador: UMA, 2003.

BRUNACCI, A.; PHILIPPI JÚNIOR, A. A dimensão humana do desenvolvimento sustentável. In: PHILIPPI JÚNIOR; A.; PELICIONI, M. C. F. **Educação ambiental e sustentabilidade**. 2. ed. Barueri: Manole, 2014. p. 307-334.

CABRAL, Paulo Guilherme Francisco *et al.* Programa Bolsa Verde: erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. Brasília: MDS, 2014, p. 493-512.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os Desafios do plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com Oportunidades para todos. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil Sem Miséria**. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. Brasília, MDS, 2014, p. 33-65.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri. (Orgs.) **Estado de Direito Ambiental**: tendências. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

CAPITANI, Rodrigo; BATISTA, Ildemar. Ambiente, políticas públicas e jurisdição. **As discrepâncias entre os países do Hemisfério Norte e Sul**: a mudança de paradigmas através da Educação Ambiental. [recurso eletrônico] / org. LUNELLI, Carlos. Alberto; MARIN, Jeferson. Dytz. Caxias do Sul, RS: Educus, 2012. Pág. 57-72.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Concepções sobre pobreza e alguns desafios para a intervenção social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXVI, n. 84, p. 66-88, nov. 2005.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. **Educação ambiental**: a formação do sujeito ecológico. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2012, 256 p.

CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 2003.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto; GEHLEN, Vitória Régia Fernandes. Estado, políticas sociais e direitos sociais: descompasso do tempo atual. **Serv. Soc. Soc.** n. 135. São Paulo, Ago. 2019, p. 290-307. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282019000200290&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 dez. 2019.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; MELLO, Rodrigo Antonio Calixto. A Sustentabilidade como um Direito Fundamental: a concretização da dignidade da pessoa humana e a necessidade de interdisciplinaridade do direito. **Veredas do Direito**. V. 8, n. 15. Belo Horizonte, jan./jun. 2011, p. 9-24.

Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional.

AGENDA 21 BRASILEIRA: ações prioritárias. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004, 158 p.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). 2000. **Panorama social da América Latina - 1999-2000.** Santiago do Chile.

COMPARATO, Fábio Konder. Capitalismo: civilização e poder. **Estudos Avançados.** São Paulo, v. 25, n. 72, Ago. 2011, p. 251-276. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000200020&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 jun 2018.

CORTEZ, Sonia Maria Mimura. **A política de redistribuição de renda por meio da transferência de benefícios monetários:** uma análise do Programa Renda Cidadã de Ourinhos. 2005. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Marília: Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2005.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente.** – Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

COSTA, Viviane Marinho da *et al.* A “ajuda” do programa bolsa família: representações da transferência de renda para seus beneficiários. **Demetra**, 2012, p. 203-216.

COWAN, Philip A.; COWAN, Carolyn Pape; SCHULZ, Marc S. Thinking about risk and resilience in families. **Stress, Coping, and Resiliency in Children and Families.** Lawrence Erlbaum Associates, Inc. 1996, p.1-38.

CUNHA, Belinda Pereira da; RANGEL, Ana Celecina Lucena da Costa. A Crise Contida em Outras Crises: perspectivas históricas e político-sociais da crise ambiental atual. In: CUNHA, Belinda Pereira da (Org.). **Crise Ambiental.** 1. ed., Curitiba: Appris, 2016, p. 13-32.

DALY, Erin; MAY, James R.. Bridging Constitutional Dignity and Environmental Rights Jurisprudence. **Widener University Delaware Law School Legal Studies.** Research Paper Series no. 16-09. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2773781. Acesso em: 27 dez. 2019.

DERANI, Cristiane; SOUZA, Kelly Schaper Soriano de. INSTRUMENTOS ECONÔMICOS NA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE: Por uma economia ecológica. **Veredas do Direito.** Belo Horizonte, v.10, n.19, Janeiro/Junho de 2013, p. 247-272. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/instrumentos_economicos_na_politica_nacional_do_meio_ambiente.pdf. Acesso em: 13 ago. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Manual de Direito Administrativo.** 31. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação ambiental:** princípios e práticas. 9. ed. São Paulo: Gaia, 2004.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana. **O Mito Moderno da Natureza Intocada.** 3.ed.,

São Paulo: HUCITEC, 2001.

DUPAS, Gilberto. **Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, Estado e futuro do Capitalismo**. 3. ed., São Paulo: Paz e Terra, 2001.

ELOY, Ludivine; COUDEL, Emilie; TONI, Fabiano. Implementando Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil: caminhos para uma reflexão crítica. **Sustentabilidade em Debate**. V. 4, n. 1, 2013, p. 21-42. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/sust/article/viewArticle/9198>. Acesso em: 26 mar. 2019.

EPA - ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. **NYC Watershed Memorandum of Agreement**. USA: 2011. Disponível em: <http://www.epa.gov/region02/water/nycshed/nycmoa.htm>. Acesso em 24 nov. 2014.

EUZÉBIOS FILHO, Antônio. Sobre Ideologias e Programas de Transferência de Renda no Brasil. **Psicologia e Sociedade**. N. 28, 2016, p. 257-266.

FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil Sem Miséria**. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patrícia Vieira da Costa. Brasília, MDS, 2014, p. 67-84.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental – aspectos teóricos e práticos**. 5. Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FARIAS, Talden. **Introdução ao Direito Ambiental**. Belo Horizonte: DelRey, 2009.

FARIAS, Talden. A proteção do meio ambiente e a garantia do desenvolvimento econômico. **Consultor Jurídico**. 4 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-04/ambiente-juridico-protacao-meio-ambiente-desenvolvimento-economico>.

FARIAS, Talden; ALVARENGA, Luciano J. A (in) Justiça Ambiental e o Ideário Constitucional de Transformação da Realidade: o direito em face da iníqua distribuição socioespacial de riscos e danos ecológicos. In.: PERALTA, Carlos E.; ALVARENGA, Luciano J.; AUGUSTIN, Sérgio (orgs.). **Direito e Justiça Ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica**. [e-book]. Caxias do Sul: Educs, 2014, p. 30-52.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira Alencar Mayer. Direito Econômico do Desenvolvimento e Direito Humano ao Desenvolvimento. Limites e Confrontações. In: FEITOSA, Maria Luiza Pereira Alencar Mayer; et al. **Direitos Humanos de Solidariedade: avanços e impasses**. Curitiba: Appris, 2013.

FENSTERSEIFER, Tiago. Mínimo existencial ecológico (ou socioambiental): o direito fundamental às prestações materiais mínimas em termos de qualidade, equilíbrio e segurança ambiental para o desfrute de uma vida humana digna e saudável (pelas presentes e futuras gerações). In: PERALTA, Carlos E. ALVARENGA, Luciano J. AUGUSTIN, Sérgio (Orgs.). **Direito e justiça ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

FERREIRA, Marcus Bruno Malaquias; SALLES, Alexandre Ottoni Teatini. Política Ambiental Brasileira: análise histórico-institucionalista das principais abordagens estratégicas. **Revista de Economia**. v. 43, n. 2 (ano 40), mai./ago. 2016. Disponível em: file:///C:/Users/02131542429/Downloads/54001-209357-1-PB.pdf. Acesso em: 22 out. 2016.

FOLLONI, André. A Complexidade Ideológica, Jurídica e Política do Desenvolvimento Sustentável e a Necessidade de Compreensão Interdisciplinar do Problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**. Ano 14, n.1, Osasco, jan-jun/2014, p. 63-91

FRANCISCO, Paulo Roberto Megna *et al.* Uso de Geotecnologias no Mapeamento da Aptidão Edáfica do Assentamento Margarida Maria Alves-Pombal-PB. **Revista Conexão Geográfica**. UFCG. Campina Grande. Mai. 2015, p. 70-87.

FRANCO, José Gustavo de Oliveira. Aspectos prático-jurídicos da implantação de um sistema de pagamento por serviços ambientais com base em estudo de caso. **Direito Ambiental e Sociedade**. V. 2, n. 1, 2012, p. 200-256.

GARCIA, Adir Valdemar. **A pobreza humana: concepções, causas e soluções**. Florianópolis: UFSC: Editora em Debate, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GIUFFRÈ, Felice. **La solidarietà nell'ordinamento costituzionale**. Milano: Giuffrè, 2002.

GOMES, Fábio Guedes. Capitalismo, crise sistêmica e desigualdades. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**. N 15. Vitória da Conquista, BA. 2013. Disponível em: <http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/3921/3651>. Acesso em 01 set. 2015.

GOMES, Marcelo Kokke. Servidão Ambiental e os Instrumentos Econômicos no Marco Legal Brasileiro. **Revista Direito e Desenvolvimento da UNICATÓLICA**. V. 1, n. 1, jul-dez, 2018, p. 84-98. Disponível em: <http://publicacoesacademicas.unicatolicaquixada.edu.br/index.php/red/article/view/3154/pdf0009>. Acesso em: 03 jan. 2020.

GOUVINHAS, Reidson Pereira. Preocupações Ambientais no Desenvolvimento de Produtos. In. PIMENTA, Handson Cláudio Dias. GOUVINHAS, Reidson Pereira. **Ferramentas de Gestão Ambiental: Competitividade e Sustentabilidade**. Natal: Editora do CEFET-RN, 2007, p. 73-116.

GRACIANO, Monyele Camargo *et al.* Efetividades do Programa Bolsa Verde no Assentamento Canudos em Goiás: uma análise da segurança alimentar e da preservação ambiental. **Interações (Campo Grande)**. Campo Grande, v. 19, n. 1, p. 137-153, Jan. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122018000100137

&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 dez. 2019.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8 ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

GREGORI, Matheus Silva De; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Sustentabilidade e função promocional do direito: os instrumentos econômicos de política ambiental no Brasil. In: TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. MONT`ALVERNE, Tarin Frota (coords.). **Direito e sustentabilidade III** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA. Florianópolis: CONPEDI, 2016, p. 107/126. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/02q8agmu/0hgb728i/IYwrMp0W37hi7zCR.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

GUIMARÃES, Mauro. **A dimensão ambiental na educação**. Campinas, SP: Papyrus, 1995. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

GULLO, Maria Carolina. O PSA – como instrumento econômico de política ambiental: algumas considerações. In: RECH, Adri Ubaldo (org.). **Direito e Economia Verde: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis**. Caxias do Sul/RS: Educs, 2011, p. 181-200.

HACK, Glauciéli Quevedo Pinheiro; WEBER, Liane de Souza. A Educação Ambiental como Veículo de Inclusão Social na Escola Rural 21 de Abril – Linha Rincão Fundo – Panambi/RS. **Monografias Ambientais**. Vol. 4, n. 4, 2011, p. 801/815. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/remoa/article/view/3956/2341>. Acesso em: 26 nov. 2018.

HEINEN, Juliano. Limitações administrativas e o conteúdo econômico da propriedade: uma “desapropriação à brasileira”. **Revista de Direito Administrativo**. V. 260, Rio de Janeiro, maio/ago. 2012, p. 133-181.

HERCULANO, Selene. Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil. **Encontro Nacional da ANPAS**, Indaiatuba, São Paulo, 2004.

HILÁRIO, Alessandra Danielle Carneiro dos Santos; FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Direito ao Desenvolvimento a Direito à Cidade: uma proposta de categorias de direitos humanos universais como pressupostos de cidadania. **III Encontro de Internacionalização do CONPEDI**. Madrid: Ediciones Laborum. Vol. 2, 2015, p. 226-254. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3383/2900>. Acesso em: 15 fev. 2020.

HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento - a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

HOUAISS. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. Versão 2.0a. [S.l.]: Instituto Antônio Houaiss; Objetiva, abril de 2007. 1 CD-ROM.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio: síntese de indicadores 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA (Brasil). **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Vol. 1, número 22, Brasília: IPEA, 2014.

Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/140930_bps22_ca_p6.pdf. Acesso em 10 out. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. Dados do Incra na Paraíba. **Painel de Assentamentos**. 2017. Disponível em:

[http://painel.incra.gov.br/sistemas/Painel/ImprimirPainelAssentamentos.php?cod_sr=18&Parameters\[Planilha\]=Nao&Parameters\[Box\]=GERAL&Parameters\[Linha\]=7](http://painel.incra.gov.br/sistemas/Painel/ImprimirPainelAssentamentos.php?cod_sr=18&Parameters[Planilha]=Nao&Parameters[Box]=GERAL&Parameters[Linha]=7). Acesso em: 02 set. 2019.

IRVING, Marta de Azevedo. Desatando nós: a relação entre conservação da biodiversidade, sociedade e cultura na gestão de áreas protegidas. In.: **Áreas Protegidas**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Fundo Vale, 2012.

JACOBI, Pedro Roberto. Educação Ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. **Revista Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 31, n. 2, p. 233-250, maio/ago. 2005. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/ep/v31n2/a07v31n2.pdf>. Acesso em: 21 out. 2018.

JACOBI, Pedro. Educação ambiental cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**. N. 118, p. 189-205, Março/2003. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16834.pdf>. Acesso em: 15 de jun. 2018.

JANCZURA, Rosane. Risco ou vulnerabilidade social? **Textos & Contextos**. V. 11, n. 2, p. 301-308, Porto Alegre, ago./dez. 2012. Disponível em:

<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/12173/8639>. Acesso em: 01 abr. 2019.

KARSENTY, Alain. Questioning rent for development swaps: new marketbased instruments for biodiversity acquisition and the land-use issue in tropical countries. **International Forestry Review**, v. 9, n. 1, 2007, p 503-513.

KASANOSKI, Daniessa Sannara. **Bolsa Verde: benefício social e incentivo à conservação ambiental?** 2016. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília (Unb). 2016. 119f.

KAZTMAN, Ruben. **Seducidos y abandonados**: el aislamiento Social de los pobres urbanos. CEPAL, nº 75, Dez/2001.

KROHLING, Aloísio; SILVA, Tatiana Mareto. Um repensar ético sobre a sustentabilidade à luz da ecologia profunda. **Redes**: Revista Eletrônica de Direito e Sociedade. V. 7, n.1. Canoas, abr. 2019, p. 45-60.

LANDELL-MILLS, N.; PORRAS, I.T. **Silver bullet or fool's gold?** A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor. *International*

Institute for Environment and Development (IIED), 2002.

LANZARA, Arnaldo Provasi; GAITÁN, Flavio. **Políticas Sociais e Desenvolvimento na América Latina: paradigmas e tendências**. 1. Ed. Curitiba: Appris, 2018.

LEFF, Enrique. **Aventuras da epistemologia ambiental: da articulação das ciências ao diálogo de saberes**. São Paulo: Cortez, 2012.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: A territorialização da racionalidade ambiental**. São Paulo: Cortez, 2009.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LEFF, Enrique. Los Derechos Del Ser Colectivo Y La Reapropiación Social de La Naturaleza: a guisa de prólogo. *In.*: LEFF, Enrique (Coord.). **JUSTICIA AMBIENTAL: Construcción Y Defensa de Los Nuevos Derechos Ambientales Culturales Y Colectivos en América Latina**. Programa de Las Naciones Unidas Para El Medio Ambiente. Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe. México, D.F., México, 2001.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2004.

LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; BALBIM, Leonardo Isper Nassif. **Código florestal comentado e anotado**. São Paulo: Método, 2013.

LEITE, Anne Augusta Alencar. **Direito Antipobreza e Políticas Públicas Socioambientais brasileiras: proposições jurídicas ao Bolsa Família e ao Bolsa Verde sob a égide da efetivação da cidadania e do desenvolvimento sustentável**. 2018. Tese de doutorado. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas. João Pessoa/PB, 2018, 212p.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LIMA, Ítalo Wesley Paz de Oliveira. **O Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos na Política Nacional de Resíduos Sólidos: instrumento para o desenvolvimento sustentável no espaço urbano**. 2017. Dissertação de Mestrado. Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (PPCJ). João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba (UFPB), 2017, 160p.

LOPES, José Rogério. Políticas públicas e processos sociais de exclusão: Contribuições ao enfrentamento da pobreza urbana na contemporaneidade. *In.*: PIMENTA, Carlos Alberto Máximo; ALVES, Cecília Pescatore. **Políticas Públicas & Desenvolvimento Regional**. Campina Grande: EDUEPB, 2010, p. 23-53.

LÓPEZ, Ana Cecilia Coral. **Planeamiento y análisis integral del paisaje de la cuenca hidrográfica del río buenavista provincia de Manabí-Ecuador para la**

implementación de políticas de incentivos a la restauración de ecosistemas con fines de conservación (programa socio Bosque-Ecuador). Dissertação de Mestrado. 2018. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/128030>. Acesso em: 24 jul. 2018.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. Educação ambiental transformadora. *In: Identidades da educação ambiental brasileira*. Ed. Philippe Pomier Layrargues. Brasília, DF: MMA, Diretoria de Educação Ambiental, 2004.

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNIPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Política Ambiental. *In: MAY, Peter (org.). Economia do Meio Ambiente - Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, p. 135-154.

LUZ, Flávia Ribeiro da. **Educação ambiental e Inclusão Social: possibilidades pedagógicas**. 2013. Monografia. Brasília: Centro Universitário de Brasília Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD., 2013. Disponível em: <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/7751/1/50910150.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018.

MACDONALD, Darla Hatton. CONNOR, Jeff. MORRISON, Mark. **Economic Instruments for Managing Water Quality in New Zealand**. FINAL REPORT for NZ Ministry for the Environment. CSIRO Land and Water, Nova Zelândia, 2004. Disponível em: <https://mfe.govt.nz/sites/default/files/economic-instruments-water-quality-jan04.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2018.

MACEDO, Tamires dos Santos *et al.* Políticas Públicas e transferência de renda no Brasil: análise das temáticas tratadas nas pesquisas acadêmicas sobre o Programa Bolsa Família. **VII Semana do Economista / VII Encontro de Egressos de Economia. A Economia Brasileira entre Crises e Reformas**. Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Ilhéus, Bahia, 2017. Disponível em: http://www.uesc.br/eventos/viisemeeconomista/anais/gt4/gt4_t4.pdf. Acesso em: 26 mar. 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MANIFIESTO POR LA VIDA: por una ética para la sustentabilidad. **Ambiente e Sociedade**. Campinas, n. 10, Jun. 2002, p. 149-162. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16893.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2019.

MARGULIS, Sérgio. **A Regulamentação Ambiental: instrumentos e implementação**. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão nº 437. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0437.pdf. Acesso em: 16 set. 2018.

MARQUES, Cláudia Lima. **O novo direito privado e a proteção de vulneráveis**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARQUES, Rosa Maria. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. **Revista de Economia Política**. V. 33, n. 2, abril-junho/2013, p. 298-314. Disponível

em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v33n2/a06v33n2.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2019.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

MARTORELLI, Eduardo Barbosa. **Política Ambiental: dos limites do comando e controle à potencialidade dos instrumentos econômicos**. 2015. Monografia (bacharelado). Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Economia, Brasília, 2015, 38p. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/11435/1/2015_EduardoBarbosaMartorelli.pdf. Acesso em: 12 ago. 2018.

MARX, Karl. **O Capital**. 3. ed., 2. reimp. Tradução e condensação de Gabriel Deville. Bauru, São Paulo: EDIPRO, 2013.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. [S. l.]: Edições 70, 1993.

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A humanidade contra as cordas: a luta da sociedade global pela sustentabilidade**. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

MEDEIROS, Camila Porto de. **Educação Ambiental na Educação Básica: um estudo da percepção ambiental em uma escola pública de Urussanga, SC**. Dissertação de mestrado. Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Criciúma, 2019, 136p.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Brasília: IPEA, junho de 2007. (Texto Discussão, nº 1283).

MELAZO, Guilherme. Coelho. Percepção ambiental e educação ambiental: Uma reflexão sobre as relações interpessoais e ambientais no espaço urbano. **Olhares & Trilhas**. Uberlândia, 2005, p. 45-51.

MELO, Geórgia Karênia Rodrigues Martins Marsicano de. **Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PPSA) para Gestão dos Recursos Hídricos no Semiárido**. [Tese de doutorado]. Curso de Pós-Graduação em Recursos Naturais. Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Campina Grande, 2015, 126p.

MELLO, Janine; et al. A Inclusão Produtiva Rural do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In. MELLO, Janine (org.). A Inclusão Produtiva Rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo. **Cadernos de Estudo Desenvolvimento Social em Debate**. N. 23. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015, p. 17-31.

MENEZES, Maria do Socorro da Silva; ASSIS, Luciana Vilar. As múltiplas faces da exclusão social na concretude do direito universal e humano de acesso à água e ao saneamento básico. In. ARAÚJO, Alana Ramos; et al. (Orgs.). **Crise, Complexidade Ambiental e o Papel do Direito na Gestão Hídrica do Nordeste**. Campina Grande: Eduepb, 2019, p. 393-422.

MENEZES, Maria do Socorro da Silva. Crise, sustentabilidade ambiental eo nono paradigma do desenvolvimento em construção. In: CUNHA, Belinda Pereira da (Org.).

Crise Ambiental. 1 ed. Curitiba: Appris, 2016, p. 221-246.

MENDONÇA, Leticia Koepfel; GALINDO, Ernesto Pereira. Integração de Políticas de Desenvolvimento Rural e Social para Inclusão Produtiva e Superação da Extrema Pobreza no Plano Brasil Sem Miséria e o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. In. MELLO, Janine (org.). A Inclusão Produtiva Rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo. **Cadernos de Estudo Desenvolvimento Social em Debate**. N. 23, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2015, p. 32-49.

MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco – doutrina. Jurisprudência. Glossário**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **O Mito do Desenvolvimento Sustentável**. Tese de doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Florianópolis, Abr. 1999, 266p. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/81183/137926.pdf?sequence=1>. Acesso em: 08 jun. 2018.

MORIN, Edgar. **Educação e complexidade: os sete saberes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 2007.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Aplicação dos Instrumentos de Política Ambiental no Brasil. In. MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). **Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Capítulo 5. Brasília: Ipea, 2016, p. 111/145.

MOURA, Danieli Veleda. Justiça ambiental: um instrumento de cidadania. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 65, jun. 2009. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6285. Acesso em: 06 mai. 2019.

MURADIAN, Roldan; et al. Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. **Ecological Economics**, 2010. nº. 69, p. 1202-1208.

NEME, Flávia *et al.* **Programas de Transferência de Renda: um paradigma em proteção social e combate à pobreza**. Capítulo 9. Simulação das Nações Unidas para Secundaristas. 2013, p. 290-321.

NOVAES, Renan Milagres Lage. Monitoramento em programas e políticas de pagamentos por serviços ambientais em atividade no Brasil. **Estudos, Sociedade e Agricultura**. Vol. 22, n. 2, Rio de Janeiro, 2014, p. 408/431. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/117584/1/2014AP36.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

NOVAIS, Jorge Reis. **DIREITOS SOCIAIS: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais Enquanto Direitos Fundamentais**. 1. ed., Coimbra: Coimbra, 2010.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica**. São Paulo: Atlas, 2012.

O'CONNOR, James. **Natural Causes: Essays in Ecological Marxism**. New York: Guilford, 1998.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. **Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo**. 2006. Nova York/Genebra. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2019.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Hugo Santos de. **Políticas Ambientais Sustentáveis de Comando e Controle e Eficácia dos Instrumentos Econômicos**. Frutal/MG: Prospectiva, 2016.

PALAR, Juliana Vargas; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da; DAVID, Thomaz Delgado de. A Constitucionalização da Proteção Ambiental Frente à Exploração Capitalista da Natureza: um balanço nos 30 anos da Constituição Federal de 1988. **Revista Culturas Jurídicas**. Vol. 5, n. 12, set./dez., 2018, p. 242-270.

PAULON, Andréa; NASCIMENTO, Jarbas Vargas do; LARUCCIA, Mauro Maia. Análise do Discurso: Fundamentos Teórico-Metodológicos. **Revista Diálogos Interdisciplinares**, vol. 3, n.º.1, 2014, p. 25-45.

PEIXOTO, Marcus. **Pagamento por Serviços Ambientais - aspectos teóricos e proposições legislativas**. Texto para discussão 105. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado. 2011. Disponível em: www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html. Acesso em: 19 abr. 2018.

PEREIRA, Marlene de Paula *et al.* A efetividade social do Programa Bolsa Verde de Minas Gerais. **Estudo & Debate**. Lajeado, v. 23, n. 1, 2016, p. 180-191.

PERROT-MAÎTRE, Danièle. **The Vittel Payment for Ecosystems: A “perfect” PES case?** Department for International Development (DFID), Londres, 2006. Disponível em: <http://pubs.iied.org/pdfs/G00388.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018.

PINTO, Vicente Paulo dos Santos; ZACARIAS, Rachel. Crise ambiental: adaptar ou transformar? As diferentes concepções de educação ambiental diante deste dilema. **Educação em Foco**. V. 14, n. 2. Juiz de Fora, set 2009/fev 2010, p. 39-54.

PIRARD, Romain; BILLÉ, Raphaël; SEMBRÉS, Thomas. Questioning the theory of Payments for Ecosystem Services (PES) in light of emerging experience and plausible developments. **IDDRI Analyses**, n. June, 2010, p. 5-22.

PIRES, Pedro Stoeckli. Pesquisa de Avaliação do Programa Bolsa Verde. In: **30ª Reunião Brasileira de Antropologia [Anais on-line]**. ABA. UFPB. João Pessoa, PB, 2016. Disponível em:

http://evento.abant.org.br/rba/30rba/files/1466455049_ARQUIVO_Apresentacao_BolsaVerde-PesquisasEtnograficasAvaliacao.pdf. Acesso em: 21 dez. 2019.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **El desafio ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. La naturaleza de la globalización e la globalización de la naturaleza. In. **El desafio ambiental**. México, Pnuma, 2006.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2ª ed., Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano**. Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência. 2014. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014_pt_web.pdf. Acesso em: 10 nov. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano**. 2011. Disponível em: http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/hdr_2011_pt_complete.pdf. Acesso em: 10 mar. 2016.

PROWSE, Martin. **Towards a clearer understanding of 'vulnerability' in relation to chronicpoverty**. Oxford: University of Manchester, 2003. (CPRC Working Paper, n. 24).

QUINTAS, José Silva. A Educação no Processo de Gestão Ambiental. In: **Salto para o Futuro**. Educação Ambiental para o Brasil. Ano XVIII boletim 01, Março de 2008, p. 30-40. Disponível em: [http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/Educa%C3%A7%C3%A3o%20Ambienta%20no%20Brasil%20\(texto%20basico\).pdf](http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/Educa%C3%A7%C3%A3o%20Ambienta%20no%20Brasil%20(texto%20basico).pdf). Acesso em: 16 mar. 2018

RABENHORST, Eduardo R. A Pobreza no Direito e a Pobreza do Direito. **Revista Direito e Liberdade**. Mossoró, v. 4, n. 3, jul/dez 2006, p. 69-80.

RABENHORST, Eduardo R. Necessidades básicas, direitos humanos e pobreza. **Verba Juris**, Ano 6, n. 6, jan./dez. 2007, p. 67-85. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/vj/article/view/14861>. Acesso em: 31 mar. 2019.

RATTO, Cleber Gibbon; HENNING, Paula Corrêa; ANDREOLA, Balduino Antonio. Educação Ambiental e suas Urgências: a constituição de uma ética planetária. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 42, n. 3, jul./set. 2017, p. 1019-1034.

RÉGIS, Ademar Azevedo. **Pagamento por Serviços Ambientais** - uma promissora ferramenta de política ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

REIGOTA, Marcos. **O que é Educação Ambiental**. [E-book]. Editora Btasilense. 1. Ed., 2017.

REIS, João Henrique Souza dos; CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. Direitos Humanos

e os Desafios à Solidariedade Intergeracional no Cenário de Crise Ambiental Global. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**. V. 4, n. 2, Porto Alegre, Jul/Dez. 2018, p. 124-145.

RIBEIRO, Maurício Andrés. O princípio protetor-recebedor para preservar um bem natural. **Revista ECO 21**. Rio de Janeiro, v. 78, maio 2003. Disponível em: <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=495>. Acesso em: 13 mar 2016.

RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves. SILVA, Luís Eduardo Gomes. A Conferência de Estocolmo de 1972 e sua Influência nas Constituições Latinoamericanas. **Revista do Direito Público**. V. 14, n. 2, Londrina, ago. 2019, p. 109-135.

RIECHMANN, Jorge; *et al.* **Qué hacemos hoy cuando nos encontramos frente a la amenaza de una crisis mayor que la económica: la ecológica**. Madrid: Ediciones Akal, S. A., 2012, p. 35-36.

RIFIOTIS, Theophilos. **Nos campos da violência: diferença e positividade**. 2006. Disponível em: https://www.academia.edu/3059021/Nos_campos_da_viol%C3%Aancia_diferen%C3%A7a_e_positividade. Acesso em: 09 mai. 2019.

ROCHA, Sônia. O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 20, n. 1, Abr. 2011, p. 113-139. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182011000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 abr. 2018.

RODRIGUES, Melce Miranda. Política Nacional do Meio Ambiente e a eficácia de seus instrumentos. **Âmbito Jurídico**. Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7500. Acesso em: 11 ago. 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Col. Grandes Obras do Pensamento Universal-13. Tradução Ciro Mioranza. 2. Ed. São Paulo: Escala, 2008.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro, Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. **Inclusão Social Pelo Trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil**. 2 ed., Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SALHEB, Gleidson José Monteiro *et al.* Políticas Públicas e Meio Ambiente: reflexões preliminares. **Planeta Amazônia: Revista internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**. 2009. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/57/v1n1Gleidson.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

SALMÓN G., Elizabeth. O longo caminho da luta contra a pobreza e seu alentador encontro com os direitos humanos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. N. 7, ano 4. Sur - Rede Universitária de Direitos Humanos, 2007.

SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. **Revista dos Tribunais**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SCHEEFFER, Fernando. **Desenvolvimento sustentável e modernidade: uma incompatibilidade anunciada** [s/d]. Disponível em: http://www.apec.unesc.net/VI_EEC/sesoes_tematicas/Tema1-Desenvolvimento%20Meio%20Ambiente/Artigo-3-Autoria.pdf. Acesso em: 09 jun. 2018.

SCHONS, Selma Maria. **A questão ambiental e a condição de pobreza**. Florianópolis. Katálysis, Ed. UFSC, v. 15, n.1, jan-jun 2012, p. 70-78.

SÉGUIN, Elida. **Minorias e grupos vulneráveis: uma abordagem jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHIKIÉ, Shigeo; SHIKI, Simone de Faria Narciso. Os desafios de uma Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais: lições a partir do caso do Proambiente. **Sustentabilidade em Debate**. V. 2, n. 1, jan./jun., 2011, p. 99-118.

SIENA, Osmar. CAMPOS, Érika Paixão de. CARVALHO, Erasmo Moreira de. Política Ambiental Brasileira sob as Perspectivas da Sociologia Ambiental. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**. V.11, n.2, mai/ago, 2019, p. 53-76.

SILVA, Carolina Braz de Castilho e. SCHNEIDER, Sergio. Pobreza rural e o Programa Bolsa Família – desafios para o desenvolvimento rural no Brasil. In. GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio (orgs.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015, p. 443-463.

SILVA JUNIOR, Ivanaldo Soares da. A educação ambiental como meio para a concretização do desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental**. V. 13, n. 50, p. 102-113, abr./jun. 2008.

SILVA, Denival Francisco da; ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva; CARVALHO, Sonia Aparecida de. Direitos humanos, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**. Rio Grande do Sul: UFSM, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/15383/pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Maria Ozanira. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e

problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálisis**. 2010, p. 155-163.

SILVA, Ricardo Gonçalves da. **Do Welfare ao Workfare ou da Política Social Keynesiana / Fordista à Política Social Schumpeteriana / Pós-Fordista**. 2011. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Política Social. 2011.

SIMÕES, Marcelo Silva; ANDRADE, Daniel Caixeta. Pagamento por Serviços Ambientais: Programa Bolsa Verde, Política Pública Implementada no Estado de Minas Gerais. **Revista Debate Econômico**. V.1, n.2, jul./dez, 2013, p.101-131.

SINGER, Paul. Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-22, Ago. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 jun. 2018.

SOARES, Sergei *et al.* **Perfil da pobreza: Norte e Nordeste rurais**. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.ipc-undp.org/pub/port/Perfil_da_pobreza_Norte_e_Nordeste_rurais.pdf. Acesso em: 23 mar. 2019.

SOMMERVILLE, Mathew. M., JONES, Julia P.G.; MILNER-GULLAND, E. J. A revised conceptual framework for payments for environmental services. **Ecology and Society**, 2009. 14(2): 34. Disponível em: <https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art34/>. Acesso em: 10 nov. 2019.

STAPP, William Bill *et al.* The concept environmental education. **Journal of Environmental education**, nº 1, 1969.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

STOREY, Christine. Gênero e educação ambiental na Amazônia. *In*: NOAL, Fernando Oliveira; REGIOTA, Marcos; BARCELOS, Valdo Hermes de Lima (org.). **Tendências da educação ambiental brasileira**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1998.

TAGLIAPIETRA, Odacir Miguel; CARNIATTO, Irene. A interdisciplinariedade na Educação Ambiental como instrumento para a consolidação do Desenvolvimento Sustentável. **Revista Brasileira de Educação Ambiental (RevBEA)**. V. 14, n. 3, 2019, p. 75-90.

TEJEIRO, Guillermo; STANTON, Márcia. **Sistemas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais - Diagnóstico, lições aprendidas e desafios para a futura legislação**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014.

TITO, Marcos Rognitz; ORTIZ, Ramon Arigoni. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais EU-Brasil**. Pagamentos por serviços ambientais: desafios para estimular a demanda. Brasília: MMA, 2013. 52 p.

TOZONI-REIS, Marília F. C. de. A inserção da educação ambiental na escola. **Educação Ambiental no Brasil**, Rio de Janeiro, ano XVIII, boletim 01, mar. 2008.

Disponível em: www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/.../164816Educambiental-br.pdf. Acesso em: 25 abr. 2018.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de Direito Ambiental**. 2. Ed., Salvador/BA: JusPodivm, 2007.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Vol. II, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

TUDE, João Martins. Conceitos Gerais de Políticas Públicas. In. TUDE, João Martins. FERRO, Daniel. SANTANA. Fabio Pablo. **Políticas Públicas**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010, p. 11-34.

VALENÇA, Marcela. **Capitalismo contemporâneo, produção destrutiva e meio ambiente**: a direção social dada pelas organizações da sociedade civil ao trato da problemática do lixo urbano. PPGSS: Recife, 2005.

VEIGA, José Eli. Pobreza Rural, Distribuição da Riqueza e Crescimento: a experiência brasileira. In. TEÓFILO, Edson *et al* (org.). **Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural / Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável / Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000, p. 173-200.

VENDRAMINI, Sylvia Maria Machado; ALVES, Oscar Santos. Uma Reconstrução da Relação Homem/Meio Ambiente Visando à Sadia Qualidade de Vida. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, ano11, n. 42, Abr./Jun. 2006, p. 162-207.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VIANA, Virgilio M. Bolsa Floresta: um instrumento inovador para a promoção da saúde em comunidades tradicionais na Amazônia. **Estudos Avançados**. São Paulo, V. 22, n. 64, Dec. 2008, p. 143-153. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000300009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 Jan. 2018.

VIEGAS, Eduardo Coral; MONTEMEZZO, Patrícia. Direito ambiental: caminho para a sustentabilidade. In. MARIN, Karen Irena Dytz (Org.). **Meio Ambiente Inteiro**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2013, p. 177/130.

VIEIRA, Eliane Maria *et al*. Payment for Environmental Services - An Example of Sustainable Management. **International Journal of Advanced Engineering Research and Science (IJAERS)**. Vol-6, Issue-3, Mar. 2019, p. 166-173. Disponível em: <https://ijaers.com/detail/payment-for-environmental-services-an-example-of-sustainable-management/>. Acesso em: 30 dez. 2019.

WALDMAN, Ricardo Libel; ELIAS, Luiz Augusto da Veiga. Os princípios do Direito Ambiental e o Pagamento por Serviços Ambientais/ Ecossistêmicos (PSA/PSE). **Revista de Direito Ambiental RDA**, Ano 18, vol. 69, jan./mar., 2013.

WILLS, Joe. **The World Turned Upside Down? Neo-Liberalism, Socioeconomic Rights, and Hegemony**. Cambridge University Press: 24 January 2014. Disponível

em: <https://www.cambridge.org/core/journals/leiden-journal-of-international-law/article/world-turned-upside-down-neoliberalism-socioeconomic-rights-and-hegemony/1C2D57B4070AA051866BE89522FA7985>. Acesso em: 30 jan. 2020.

WORLD COMISSION ON ENVIRONMENT DEVELOPMENT. **Our common future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

WUNDER, Sven. **Revisiting the concept of payments for environmental services. Ecological Economics**. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2014.08.016>. Acesso em: 14 mar. 2019.

WUNDER, Sven. **Payments for environmental services: some nuts and bolts**. CIFOR Occasional Paper, n. 42, 2005, 32p. Disponível em: https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf. Acesso em: 06 nov. 2019.

WWP. World Without Poverty. Mundo sem Pobreza – Iniciativa Brasileira de Aprendizagem. **Programa de Apoio à Conservação Ambiental: Bolsa Verde**. 2017. Disponível em: <http://wwp.org.br/wp-content/uploads/01.-Bolsa-Verde-Ficha-resumo.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2018.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado de pobreza**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

ANEXOS

ANEXO A

LEI Nº 12.512, DE 14 DE OUTUBRO DE 2011.

Conversão da Medida Provisória nº 535, de 2011

Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DO PROGRAMA DE APOIO À CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio à Conservação Ambiental, com os seguintes objetivos:

I - incentivar a conservação dos ecossistemas, entendida como sua manutenção e uso sustentável;

II - 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 nas áreas definidas no art. 3º; e

III - incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, educacional, técnica e profissional.

Parágrafo único. A execução do Programa de Apoio à Conservação Ambiental ficará sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, ao qual caberá definir as normas complementares do Programa.

Art. 2º Para cumprir os objetivos do Programa de Apoio à Conservação Ambiental, a União fica autorizada a transferir recursos financeiros e a disponibilizar serviços de assistência técnica a famílias em situação de extrema pobreza que

desenvolvam atividades de conservação de recursos naturais no meio rural, conforme regulamento.

Parágrafo único. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa de Apoio à Conservação Ambiental, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal.

Art. 3º Poderão ser beneficiárias do Programa de Apoio à Conservação Ambiental as famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação nas seguintes áreas:

I - Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas 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;

III - territórios ocupados por ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais; e

IV - outras áreas rurais definidas como prioritárias por ato do Poder Executivo.

§1º O Poder Executivo definirá os procedimentos para a verificação da existência de recursos naturais nas áreas de que tratam os incisos I a IV.

§2º O monitoramento e o controle das atividades de conservação ambiental nas áreas elencadas nos incisos I a IV ocorrerão por meio de auditorias amostrais das informações referentes ao período de avaliação, ou outras formas, incluindo parcerias com instituições governamentais estaduais e municipais, conforme previsto em regulamento.

Art. 4º Para a participação no Programa de Apoio à Conservação Ambiental, a família interessada deverá atender, cumulativamente, às seguintes condições:

I - encontrar-se em situação de extrema pobreza;

II - estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; e

III - desenvolver atividades de conservação nas áreas previstas no art. 3º.

Art. 5º Para receber os recursos financeiros do Programa de Apoio à Conservação Ambiental, a família beneficiária deverá:

I - estar inscrita em cadastro a ser mantido pelo Ministério do Meio Ambiente, contendo informações sobre as atividades de conservação ambiental; e

II - aderir ao Programa de Apoio à Conservação Ambiental por meio da assinatura de termo de adesão por parte do responsável pela família beneficiária, no qual serão especificadas as atividades de conservação a serem desenvolvidas.

§1º O Poder Executivo definirá critérios de priorização das famílias a serem beneficiadas, de acordo com características populacionais e regionais e conforme disponibilidade orçamentária e financeira.

§2º O recebimento dos recursos do Programa de Apoio à Conservação Ambiental tem caráter temporário e não gera direito adquirido.

§3º Os recursos financeiros serão pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar, quando cabível. (Incluído pela Lei nº 13.014, de 2014)

Art. 6º A transferência de recursos financeiros do Programa de Apoio à Conservação Ambiental será realizada por meio de repasses trimestrais no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais), na forma do regulamento.

Parágrafo único. A transferência dos recursos de que trata o *caput* será realizada por um prazo de até 2 (dois) anos, podendo ser prorrogada nos termos do regulamento.

Art. 7º São condições de cessação da transferência de recursos do Programa de Apoio à Conservação Ambiental:

I - não atendimento das condições definidas nos arts. 4º e 5º e nas regras do Programa, conforme definidas em regulamento; ou

II - habilitação do beneficiário em outros programas ou ações federais de incentivo à conservação ambiental.

Art. 8º O Poder Executivo instituirá o Comitê Gestor do Programa de Apoio à Conservação Ambiental, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, com as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras definidas em regulamento:

I - aprovar o planejamento do Programa, compatibilizando os recursos disponíveis com o número de famílias beneficiárias;

II - definir a sistemática de monitoramento e avaliação do Programa; e

III - indicar áreas prioritárias para a implementação do Programa, observado o disposto no art. 3º.

Parágrafo único. O Poder Executivo definirá a composição e a forma de funcionamento do Comitê Gestor, bem como os procedimentos e instrumentos de controle social.

CAPÍTULO II

DO PROGRAMA DE FOMENTO ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS RURAIS

Art. 9º Fica instituído o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, com os seguintes objetivos: (Regulamento)

- I - estimular a geração de trabalho e renda com sustentabilidade;
- II - promover a segurança alimentar e nutricional dos seus beneficiários;
- III - incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação social, educacional, técnica e profissional; e
- IV - incentivar a organização associativa e cooperativa de seus beneficiários.

§1º O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais será executado em conjunto pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme o regulamento.

§2º O Poder Executivo disporá sobre a participação de outros Ministérios e outras instituições vinculadas na execução do Programa de que trata o caput deste artigo.

§3º O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais será executado por meio da transferência de recursos financeiros não reembolsáveis e da disponibilização de serviços de assistência técnica.

Art. 10. Poderão ser beneficiários do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais:

- I - os agricultores familiares e os demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; e
- II - outros grupos populacionais definidos como prioritários por ato do Poder Executivo.

Art. 11. Para a participação no Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, a família interessada deverá atender, cumulativamente, às seguintes condições:

- I - encontrar-se em situação de extrema pobreza; e
- II - estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico.

Art. 12. Para o recebimento dos recursos financeiros do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, a família beneficiária deverá aderir ao Programa por meio da assinatura de termo de adesão pelo seu responsável,

contendo o projeto de estruturação da unidade produtiva familiar e as etapas de sua implantação.

§1º No caso de beneficiários cujas atividades produtivas sejam realizadas coletivamente, o projeto poderá contemplar mais de uma família, conforme o regulamento.

§2º O Poder Executivo definirá critérios de priorização das famílias a serem beneficiadas, conforme aspectos técnicos e de disponibilidade orçamentária e financeira.

§3º O recebimento dos recursos do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais tem caráter temporário e não gera direito adquirido.

Art. 13. É a União autorizada a transferir diretamente à família beneficiária do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais os recursos financeiros no valor de até R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) por unidade familiar, na forma do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.014, de 2014)

§1º A transferência dos recursos de que trata o caput ocorrerá, no mínimo, em 2 (duas) parcelas e no período máximo de 2 (dois) anos, na forma do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 12.844, de 2013)

§2º Na ocorrência de situações excepcionais e que impeçam ou retardem a execução do projeto, o prazo a que se refere o §1º poderá ser prorrogado em até 6 (seis) meses, conforme o regulamento.

§3º A função de agente operador do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais será atribuída à instituição financeira oficial, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal.

§4º À família beneficiada pelo disposto no caput não se aplica o benefício do caput do art. 13-A. (Incluído pela Lei nº 12.844, de 2013)

§5º Os recursos financeiros de que trata o caput serão pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar, quando cabível. (Incluído pela Lei nº 13.014, de 2014)

Art. 13-A. Para beneficiários localizados na Região do Semiárido, fica a União autorizada a transferir, diretamente ao responsável pela família beneficiária do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, recursos financeiros no valor de até R\$ 3.000,00 (três mil reais) por família, para utilização de técnicas de convivência com o Semiárido, na forma indicada por assistência técnica. (Incluído pela Lei nº 12.844, de 2013)

§1º Incluem-se no Programa, na forma do caput, além das famílias em situação de extrema pobreza, nos termos do inciso I do caput do art. 11, aquelas em situação de pobreza, conforme disposto no § 6º do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. (Incluído pela Lei nº 12.844, de 2013)

§2º Aplica-se o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 13 às transferências do benefício de que trata o caput. (Incluído pela Lei nº 12.844, de 2013)

§3º À família beneficiada pelo disposto no caput não se aplica o benefício do caput do art. 13. (Incluído pela Lei nº 12.844, de 2013)

§4º A transferência de recursos fica condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira prevista para o Programa. (Incluído pela Lei nº 12.844, de 2013)

§5º O regulamento poderá estabelecer critérios adicionais para o recebimento do benefício de que trata o caput e demais condições para o seu pagamento. (Incluído pela Lei nº 12.844, de 2013)

Art. 14. A cessação da transferência de recursos no âmbito do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais ocorrerá em razão da não observância das regras do Programa, conforme o regulamento.

Art. 15. O Poder Executivo instituirá o Comitê Gestor do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, com as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras definidas em regulamento:

I - aprovar o planejamento do Programa, compatibilizando os recursos disponíveis ao número de famílias beneficiárias; e

II - definir a sistemática de monitoramento e avaliação do Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo definirá a composição e a forma de funcionamento do Comitê Gestor, bem como os procedimentos e instrumentos de controle social.

Art. 15-A É instituído o Programa de Fomento às Atividades Produtivas de Pequeno Porte Urbanas, com o objetivo de promover a cidadania e de melhorar as condições de vida e de renda de empreendedores em situação de pobreza. (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016)

§1º O Programa de Fomento às Atividades Produtivas de Pequeno Porte Urbanas beneficiará os inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico que exerçam atividade produtiva de pequeno porte formalizada, na qualidade de Microempreendedor Individual - MEI, conforme definido

no art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016)

§2º O Programa de Fomento às Atividades Produtivas de Pequeno Porte Urbanas será executado por meio da transferência de recursos financeiros não reembolsáveis e da disponibilização de serviços de assistência técnica e gerencial, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, ao qual caberá definir as normas complementares do Programa. (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016)

§3º O Poder Executivo disporá sobre a participação de outros ministérios e de outras instituições vinculadas no planejamento, na execução, no monitoramento e na avaliação do Programa de que trata o caput deste artigo (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016)

§4º Para cumprir os objetivos do Programa de Fomento às Atividades Produtivas de Pequeno Porte Urbanas, a União é autorizada a estabelecer cooperação com serviços sociais autônomos e entidades de apoio e fomento empresariais, com ou sem transferência de recursos financeiros, para a disponibilização de serviços de assistência técnica e gerencial a empreendedores em situação de pobreza inscritos no CadÚnico que desenvolvam atividade produtiva de pequeno porte formalizada, na qualidade de MEI, conforme definido no art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016)

§5º O recebimento dos recursos do Programa de Fomento às Atividades Produtivas de Pequeno Porte Urbanas tem caráter temporário e não gera direito adquirido (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016)

Art. 15-B. É a União autorizada a transferir diretamente ao empreendedor beneficiário do Programa de Fomento às Atividades Produtivas de Pequeno Porte Urbanas os recursos financeiros no valor de até R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), na forma de regulamento. (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016)

§1º A função de agente operador do Programa de Fomento às Atividades Produtivas de Pequeno Porte Urbanas será atribuída a instituição financeira oficial, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016)

§2º Os recursos transferidos no âmbito do Programa de Fomento às Atividades Produtivas de Pequeno Porte Urbanas não compõem a receita bruta para efeito de enquadramento nos limites a que se referem os §§1º e 2º do art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016)

CAPÍTULO III (Regulamento) DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA

Art. 16. Podem fornecer produtos ao Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, de que trata o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, os agricultores familiares e os demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

§1º As aquisições dos produtos para o PAA poderão ser efetuadas diretamente dos beneficiários de que trata o caput ou, indiretamente, por meio de suas cooperativas e demais organizações formais.

§2º Nas aquisições realizadas por meio de cooperativas dos agricultores familiares e dos demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, a transferência dos produtos do associado para a cooperativa constitui ato cooperativo, previsto na Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

§3º O Poder Executivo federal poderá estabelecer critérios e condições de prioridade de atendimento pelo PAA, de forma a contemplar as especificidades de seus diferentes segmentos e atendimento dos beneficiários de menor renda.

§4º A aquisição de produtos na forma do caput somente poderá ser feita nos limites das disponibilidades orçamentárias e financeiras.

Art. 17. Fica o Poder Executivo federal, estadual, municipal e do Distrito Federal autorizado a adquirir alimentos produzidos pelos beneficiários descritos no art. 16, dispensando-se o procedimento licitatório, obedecidas, cumulativamente, as seguintes exigências:

I - os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo Grupo Gestor do PAA; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - o valor máximo anual ou semestral para aquisições de alimentos, por unidade familiar, por cooperativa ou por demais organizações formais da agricultura familiar seja respeitado, conforme definido em regulamento; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários referidos no caput e no § 1º do art. 16 desta Lei e cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§1º Na hipótese de impossibilidade de cotação de preços no mercado local ou regional, produtos agroecológicos ou orgânicos poderão ter um acréscimo de até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, observadas as condições definidas pelo Grupo Gestor do PAA. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§2º São considerados produção própria os produtos in natura, os processados, os beneficiados ou os industrializados, resultantes das atividades dos beneficiários referidos no caput e no § 1º do art. 16 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§3º São admitidas a aquisição de insumos e a contratação de prestação de serviços necessárias ao processamento, ao beneficiamento ou à industrialização dos produtos a serem fornecidos ao PAA, inclusive de pessoas físicas e jurídicas não enquadradas como beneficiárias do Programa, desde que observadas as diretrizes e as condições definidas pelo Grupo Gestor do PAA. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 18. Os produtos adquiridos para o PAA terão as seguintes destinações, obedecidas as regras estabelecidas pelo Grupo Gestor do PAA nas modalidades específicas: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - promoção de ações de segurança alimentar e nutricional, (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - formação de estoques; e (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - atendimento às demandas de gêneros alimentícios e materiais propagativos por parte da administração pública, direta ou indireta, federal, estadual, distrital ou municipal. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Parágrafo único. Excepcionalmente, será admitida a aquisição de produtos destinados à alimentação animal, para venda com deságio aos beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, nos Municípios em situação de emergência ou de

calamidade pública, reconhecida nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 3º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. (Incluído pela Lei nº 12.873, de 2013)

Art. 19. Os alimentos adquiridos no âmbito do PAA poderão ser doados a pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, observado o disposto em regulamento.

Art. 20. Sem prejuízo das modalidades já instituídas, o PAA poderá ser executado mediante a celebração de Termo de Adesão firmado por órgãos ou entidades da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos, dispensada a celebração de convênio.

Art. 21. Para a execução das ações de implementação do PAA, fica a União autorizada a realizar pagamentos aos executores do Programa, nas condições específicas estabelecidas em regulamento, com a finalidade de contribuir com as despesas de operacionalização das metas acordadas.

Art. 22. A Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, no âmbito das operações do PAA, poderá realizar ações de articulação com cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar.

Art. 23. O pagamento aos fornecedores descritos no art. 16 será realizado diretamente pela União ou por intermédio das instituições financeiras oficiais, admitido o convênio com cooperativas de crédito e bancos cooperativos para o repasse aos beneficiários.

§1º Para a efetivação do pagamento de que trata o caput, será admitido, como comprovação da entrega e da qualidade dos produtos, termo de recebimento e aceitabilidade, atestado por representante da entidade que receber os alimentos e referendado pela unidade executora, conforme o regulamento. (Redação dada pela Lei nº 12.873, de 2013)

§2º Para os fins do disposto no § 1º, o documento fiscal será atestado pela unidade executora, a quem caberá a responsabilidade pela guarda dos documentos, conforme o regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.873, de 2013)

Art. 24. Os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea são instâncias de controle e participação social do PAA.

Parágrafo único. Na hipótese de inexistência de Consea na esfera administrativa de execução do programa, deverá ser indicada outra instância de controle social responsável pelo acompanhamento de sua execução, que será,

preferencialmente, o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável ou o Conselho de Assistência Social.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 25. O Poder Executivo definirá em regulamento o conceito de família em situação de extrema pobreza, para efeito da caracterização dos beneficiários das transferências de recursos a serem realizadas no âmbito dos Programas instituídos nesta Lei.

Art. 26. A participação nos Comitês previstos nesta Lei será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 27. Os recursos transferidos no âmbito do Programa de Apoio à Conservação Ambiental e do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais não comporão a renda familiar mensal, para efeito de elegibilidade nos programas de transferência de renda do Governo Federal.

Art. 28. As despesas com a execução das ações dos programas instituídos por esta Lei correrão à conta de dotação orçamentária consignada anualmente aos órgãos e entidades envolvidos em sua implementação, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Art. 29. O Poder Executivo manterá, em base de dados apropriada, relação atualizada contendo o nome, o Número de Identificação Social- NIS inscrito no CadÚnico, a unidade federativa, o Município de residência e os valores pagos aos beneficiários dos programas de que tratam os arts. 1º, 9º e 15-A desta Lei. (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016)

Art. 30. Fica autorizado o Poder Executivo a discriminar, por meio de ato próprio, programações do Plano Brasil Sem Miséria a serem executadas por meio das transferências obrigatórias de recursos financeiros pelos órgãos e entidades da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria.

Parágrafo único. Caberá ao Comitê Gestor Nacional do Plano Brasil Sem Miséria divulgar em sítio na internet a relação das programações de que trata o caput, bem como proceder às atualizações devidas nessa relação, inclusive no que

se refere a alterações nas classificações orçamentárias decorrentes de lei orçamentária anual e seus créditos adicionais.

Art. 31. Os recursos de que tratam os arts. 6º, 13 e 15-B poderão ser majorados pelo Poder Executivo em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, observada a dotação orçamentária disponível. (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016)

Art. 32. Na definição dos critérios de que tratam o § 1º do art. 5º e o § 2º do art. 12, o Poder Executivo dará prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e às famílias residentes nos Municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.

Art. 33. O art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos, compreendendo as seguintes finalidades:

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;

II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;

III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;

V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

§ 1º Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional.

§2º (Revogado).

§3º O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor do PAA, com composição e atribuições definidas em regulamento.

§4º (Revogado)." (NR)

Art. 34. O inciso II do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º

.....

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família;

....." (NR)

Art. 35. O aumento do número de benefícios variáveis atualmente percebidos pelas famílias beneficiárias, decorrente da alteração pre-vista no art. 34, ocorrerá nos termos de cronograma a ser definido em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 36. O art. 11 da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

"Art. 11.

Parágrafo único. A validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA - "Cartão Alimentação" encerra-se em 31 de dezembro de 2011." (NR)

Art. 37. O art. 14 da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 14. Sem prejuízo das responsabilidades civil, penal e administrativa, o servidor público ou o agente da entidade conveniada ou contratada responsável pela organização e manutenção do cadastro de que trata o art. 1º será responsabilizado quando, dolosamente:

I - inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico; ou

II - contribuir para que pessoa diversa do beneficiário final receba o benefício.

§ 1º (Revogado).

§ 2º O servidor público ou agente da entidade contratada que cometer qualquer das infrações de que trata o caput fica obrigado a ressarcir integralmente o dano, aplicando-se-lhe multa nunca inferior ao dobro e superior ao quádruplo da quantia paga indevidamente."(NR)

Art. 38. A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 14-A:

"Art. 14-A. Sem prejuízo da sanção penal, será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida o beneficiário que dolosamente tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família.

§ 1º O valor apurado para o ressarcimento previsto no caput será atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

§ 2º Apurado o valor a ser ressarcido, mediante processo administrativo, e não tendo sido pago pelo beneficiário, ao débito serão aplicados os procedimentos de cobrança dos créditos da União, na forma da legislação de regência."

Art. 39. O art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º

.....

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

.....

§ 2º

.....

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º;

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º." (NR)

Art. 40. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 14 de outubro de 2011; 190o da Independência e 123o da República.

DILMA ROUSSEFF

Arno Hugo Augustin Filho

Miriam Belchior

Tereza Campello

Izabella Mônica Vieira Teixeira

Afonso Florence

Este texto não substitui o publicado no DOU de 17.10.2011

ANEXO B

DECRETO Nº 7.572, DE 28 DE SETEMBRO DE 2011.

Regulamenta dispositivos da Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011,

DECRETA:

Art. 1º O Programa de Apoio à Conservação Ambiental instituído pela Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011, denominado Programa Bolsa Verde, será regido por este Decreto e pelas disposições complementares a serem estabelecidas pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Comitê Gestor do Programa.

Art. 2º Cabe ao Ministério do Meio Ambiente coordenar, executar e operacionalizar o Programa Bolsa Verde, observadas as indicações do Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde.

Parágrafo único. O Programa Bolsa Verde será executado por meio da transferência direta de recursos financeiros, sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente.

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Seção I

Dos Objetivos

Art. 3º O Programa Bolsa Verde tem como objetivos:

I - incentivar a conservação dos ecossistemas; e

II - 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 nas áreas de que trata o art. 5º.

Seção II

Das Atividades de Conservação Ambiental

Art. 4º Para os efeitos do Programa Bolsa Verde, é considerada atividade de conservação ambiental:

I - a manutenção da cobertura vegetal identificada pelo diagnóstico ambiental da área onde a família está inserida; e

II - o uso sustentável, nos termos do inciso XI do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Parágrafo único. As atividades de conservação previstas no caput devem estar em consonância com o previsto nos instrumentos de gestão e regularização das unidades territoriais alcançadas pelo Programa Bolsa Verde, quando houver, ou em acordos ou demais instrumentos comunitários reconhecidos pelos órgãos gestores das áreas em questão.

Seção III

Das Famílias Beneficiárias

Art. 5º Poderão ser beneficiárias do Programa Bolsa Verde as famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação ambiental nas seguintes áreas:

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.

§1º Para os efeitos deste Decreto, entende-se por família a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento da unidade familiar ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, moradores de um mesmo domicílio.

§2º É vedada a percepção de mais de um benefício por família.

§3º Considera-se em situação de extrema pobreza, para efeito de caracterização como beneficiário deste Programa, a família com renda per capita mensal definida no parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que instituiu o Plano Brasil Sem Miséria.

§4º As áreas de que trata o caput deverão apresentar cobertura vegetal em conformidade com a legislação aplicável ou estarem inseridas em processo de regularização ambiental reconhecido pelo Governo federal.

§5º Serão priorizadas áreas que apresentem instrumentos de gestão ou regularização reconhecidos pelos órgãos gestores das áreas em questão.

Art. 6º Para a participação no Programa Bolsa Verde, a família interessada deverá atender, cumulativamente, às seguintes condições:

I - encontrar-se em situação de extrema pobreza;

II - estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, disciplinado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007; e

III - desenvolver atividades de conservação nas áreas previstas no art. 5º.

§ 1º Serão priorizadas as famílias que, no momento da adesão, forem beneficiárias do Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

§2º O desligamento posterior do beneficiário do Programa Bolsa Família não implicará exclusão automática da família do Programa Bolsa Verde.

Art. 7º Para receber os recursos financeiros do Programa Bolsa Verde, a família beneficiária deverá:

I - estar inscrita em cadastro a ser mantido pelo Ministério do Meio Ambiente, contendo informações sobre as atividades de conservação ambiental; e

II - aderir ao Programa Bolsa Verde por meio da assinatura de termo de adesão por parte do responsável pela família beneficiária, no qual serão especificadas as atividades de conservação a serem desenvolvidas.

Seção III

Do Comitê Gestor

Art. 8º Fica instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente o Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde, com as seguintes atribuições:

I - aprovar o planejamento do Programa Bolsa Verde, compatibilizando o número de famílias beneficiárias com os recursos disponíveis;

II - indicar áreas prioritárias para a implementação do Programa Bolsa Verde; e

III - indicar critérios e procedimentos para:

a) seleção e inclusão das famílias beneficiárias, de acordo com as características populacionais e regionais e conforme disponibilidade orçamentária e financeira, observado o disposto na Seção II do Capítulo I;

b) monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Verde das ações de conservação dos recursos naturais realizada pelas famílias contempladas, observado o disposto no Capítulo III; e

c) renovação da adesão das famílias;

IV - articular as ações dos órgãos do Governo federal envolvidos no Programa;

V - aprovar seu regimento interno; e

VI - indicar as outras áreas rurais de que trata o inciso III do caput do art. 5º.

§1º As decisões do Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde serão tomadas por maioria simples, cabendo a seu Presidente, além do voto pessoal, o voto de desempate.

§ 2º O Ministério do Meio Ambiente providenciará o apoio administrativo necessário ao funcionamento do Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde, na forma de seu regimento interno.

§3º As indicações do Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde serão submetidas a aprovação final do Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Art. 9º O Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde será composto por representantes titulares e suplentes dos seguintes órgãos:

I - Ministério do Meio Ambiente, que o presidirá;

II - Casa Civil da Presidência da República;

III - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

IV - Ministério do Desenvolvimento Agrário;

V - Ministério da Fazenda; e

VI - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

§1º Os membros do Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde e os respectivos suplentes serão indicados pelos órgãos que o compõem e designados por portaria do Ministro de Estado do Meio Ambiente.

§2º A participação no Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde será considerada serviço público relevante, não remunerado.

Art. 10. Compete ao Ministério do Meio Ambiente:

- I - coordenar, executar e operacionalizar o Programa Bolsa Verde;
- II - definir as normas complementares do Programa;
- III - consolidar e tornar pública a lista das famílias beneficiadas pelo Programa, com base nos critérios e procedimentos estabelecidos pelo Comitê Gestor;
- IV - disponibilizar ao agente operador a lista das famílias beneficiárias do Programa que comporão a folha de pagamento e outras informações necessárias;
- V - elaborar e fazer divulgar material educativo pertinente ao Programa Bolsa Verde;
- VI - capacitar os gestores locais para a operacionalização do Programa Bolsa Verde, bem como para ações de conservação ambiental, assistindo-os nas informações que lhes forem necessárias acerca do Programa Bolsa Verde;
- VII - desenvolver e manter cadastro contendo informações sobre as famílias beneficiárias, áreas e atividades de conservação ambiental;
- VIII - supervisionar a execução financeira do Programa Bolsa Verde;
- IX - atestar os documentos comprobatórios de cumprimento das etapas estabelecidas para liberação dos recursos;
- X - estabelecer os instrumentos de controle do cumprimento das etapas estabelecidas para a liberação dos recursos às famílias beneficiárias;
- XI - coordenar a realização do diagnóstico e do monitoramento ambiental das áreas contempladas pelo Programa Bolsa Verde;
- XII - elaborar o Termo de Adesão a ser assinado pelas famílias beneficiárias, contendo os requisitos de enquadramento e outros critérios previstos neste Decreto;
- XIII - coordenar a identificação, seleção, inclusão em cadastro do Programa Bolsa Verde e a assinatura do Termo de Adesão pelas famílias que desenvolvam atividades de conservação ambiental nas Unidades de Conservação e que se enquadrem nos critérios de participação do Programa;

XIV - verificar o cumprimento dos requisitos ambientais estabelecidos para a transferência dos recursos aos beneficiários;

XV - identificar as famílias que deverão ser excluídas do Programa por descumprimento do Termo de Adesão;

XVI - levantar e disponibilizar a base de dados georreferenciada das Unidades de Conservação previstas no inciso I do caput do art. 5º e a relação das famílias beneficiárias que nelas desenvolvam atividades de conservação ambiental, na forma definida em ato do Ministério; e

XVII - propor o planejamento do Programa Bolsa Verde a seu Comitê Gestor.

Art.11. Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, no âmbito do Programa Bolsa Verde:

I - levantar e disponibilizar ao Ministério do Meio Ambiente a base de dados georreferenciada dos projetos de que trata o inciso II do art. 5º do caput e a relação das famílias assentadas nestas localidades, na forma definida em ato do Ministério do Meio Ambiente;

II - coordenar a identificação, seleção, inclusão em cadastro do Programa e assinatura do Termo de Adesão das famílias nos assentamentos instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e que se enquadram nos critérios de participação do Programa, informando-as ao Ministério do Meio Ambiente.

Art. 12. Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no âmbito do Programa Bolsa Verde:

I - fornecer informações de ordem técnica necessárias à implementação do Programa Bolsa Verde, no que lhe couber;

II - identificar, no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo federal, a partir de listagem enviada pelo Ministério do Meio Ambiente, as famílias que preenchem os requisitos para inclusão no Programa Bolsa Verde;

III - articular junto aos Municípios a inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo federal, das famílias identificadas em situação de extrema pobreza que ainda não constem de sua base de dados;

IV - acompanhar os resultados alcançados pelo Programa Bolsa Verde, conforme sistemática de monitoramento e avaliação do Plano Brasil sem Miséria; e

V - articular a capacitação das equipes de técnicos para a identificação e o referenciamento das famílias com o objetivo de promover o acesso aos serviços e equipamentos da rede sócio-assistencial do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Seção IV Do Agente Operador

Art. 13. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa, mediante condições pactuadas com o Ministério do Meio Ambiente.

Parágrafo único. Sem prejuízo de outras atividades, a Caixa Econômica Federal poderá, desde que pactuados em instrumento específico, realizar, entre outros, os seguintes serviços:

I - organizar e operar a logística de pagamento do benefício;

II - fornecer as informações sobre o pagamento do benefício necessárias ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Verde por parte dos órgãos do Governo federal designados para tal fim; e

III - elaborar relatórios solicitados pelo Ministério do Meio Ambiente.

Seção V Do Gestor Local

Art. 14. Os gestores locais do programa serão designados pelo Ministério do Meio Ambiente, a partir da indicação dos órgãos envolvidos, e terão como atribuição, sem prejuízo de outras definidas pelo Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde:

I - operacionalizar a adesão ao Programa Bolsa Verde das famílias beneficiárias definidas pelo Ministério do Meio Ambiente, observado o disposto neste Decreto.

II - realizar capacitação técnica simplificada das famílias beneficiárias e entrega de material educativo acerca da importância da conservação dos recursos naturais, e da adoção de melhores práticas com esta finalidade.

CAPÍTULO II DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA BOLSA VERDE

Seção I

Do Ingresso de Famílias

Art. 15. As famílias selecionadas deverão firmar Termo de Adesão para o ingresso no Programa Bolsa Verde, devendo o gestor local do Programa Bolsa Verde colher a assinatura do responsável familiar.

Seção II

Do repasse de Recursos

Art. 16. Os recursos financeiros serão transferidos pelo Ministério do Meio Ambiente ao agente operador, para serem repassados diretamente às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde.

Parágrafo único. O pagamento do benefício será efetuado por meio de depósito, em quaisquer das seguintes modalidades de contas:

- I - contas-correntes de depósito à vista
- II - contas especiais de depósito à vista;
- III - contas contábeis; e
- IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas.

Art. 17. A transferência de recursos financeiros do Programa Bolsa Verde será realizada mediante repasses trimestrais no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) por família.

§1º A assinatura do Termo de Adesão ao Programa Bolsa Verde é condição para o início da transferência do benefício, atendidos os demais critérios e requisitos previstos neste Decreto.

§2º A liberação das parcelas subsequentes ao monitoramento previsto no inciso I do caput do art. 19 fica condicionada à apresentação de laudo atestando o cumprimento dos compromissos assumidos pela família beneficiária no Termo de Adesão.

§3º A transferência dos recursos de que trata o caput será realizada por um prazo de até dois anos, podendo ser renovada.

§4º O recebimento dos recursos do Programa Bolsa Verde tem caráter temporário e não gera direito adquirido.

§5º Os recursos transferidos no âmbito do Programa Bolsa Verde não comporão a renda familiar mensal, para efeito de elegibilidade nos programas de transferência de renda do Governo federal.

Art.18. Cessará a transferência de recursos do Programa Bolsa Verde quando:

I - não sejam atendidas as condições definidas na Medida Provisória nº 535, de 2011 e as condições definidas neste Decreto;

II - a família beneficiária seja habilitado em outros programas ou ações federais de incentivo à conservação ambiental; e

III - as atividades de conservação ambiental previstas no Termo de Adesão e monitoradas nos termos deste Decreto sejam descumpridas pela família beneficiária.

Parágrafo único. A metodologia de apuração do descumprimento das atividades de conservação em áreas coletivas será definida pelo Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde.

CAPÍTULO III

DO MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA VERDE

Art. 19. O acompanhamento de atividades e resultados do Programa Bolsa Verde deverá contemplar as informações contidas em seu cadastro, mantido pelo Ministério do Meio Ambiente e a implementação das ações previstas nos Termos de Adesão relativas às famílias beneficiárias, áreas e atividades de conservação ambiental, sendo feito por meio de:

I - monitoramento da cobertura vegetal das áreas objeto do Programa, com frequência mínima anual, por meio de laudo emitido por órgão competente;

II - fiscalização, por meio da análise de dados e relatórios disponíveis no sistema de monitoramento do Programa Bolsa Verde ou verificação in loco, usando critérios de amostragem; e.

III - demais critérios e procedimentos de monitoramento e avaliação estabelecidos pelo Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde.

Art. 20. A relação nominal dos beneficiários do Programa Bolsa Verde, com os respectivos Números de Inscrição Social - NIS e valores percebidos, será

divulgada em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios de comunicação previstos pelo Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 21. As despesas relacionadas ao Programa Bolsa Verde correrão à conta de dotações orçamentárias do Ministério do Meio Ambiente e estarão condicionadas às disponibilidades orçamentárias e financeiras.

Art. 22. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 28 de setembro de 2011; 190^o da Independência e 123^o da República.

DILMA ROUSSEFF

Guido Mantega

Valter Correia da Silva

Tereza Campello

Izabella Mônica Vieira Teixeira

Afonso Florence

Este texto não substitui o publicado no DOU de 29.9.2011 e retificado em 30.9.2011

ANEXO C

DECRETO Nº 7.492, DE 2 DE JUNHO DE 2011.

Institui o Plano Brasil Sem Misérias

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Plano Brasil Sem Miséria, com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações.

Parágrafo único. O Plano Brasil Sem Miséria será executado pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios e com a sociedade.

Art. 2º O Plano Brasil Sem Miséria destina-se à população em situação de extrema pobreza.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se em extrema pobreza a população com renda familiar per capita mensal de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais). (Redação dada pelo Decreto nº 9.396, de 2018)

Art. 3º São diretrizes do Plano Brasil Sem Miséria:

- I - garantia dos direitos sociais;
- II - garantia de acesso aos serviços públicos e a oportunidades de ocupação e renda;
- III - articulação de ações de garantia de renda com ações voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobre, de forma a considerar a multidimensionalidade da situação de pobreza; e
- IV - atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade.

Art. 4º São objetivos do Plano Brasil Sem Miséria:

- I - elevar a renda familiar *per capita* da população em situação de extrema pobreza;
- II - ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e

III - propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva.

Parágrafo único. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, previsto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, será utilizado como instrumento básico para identificação do público e planejamento das ações do Plano Brasil Sem Miséria.

Art. 5º São eixos de atuação do Plano Brasil Sem Miséria:

- I - garantia de renda;
- II - acesso a serviços públicos; e
- III - inclusão produtiva.

Art. 6º Ficam instituídas as seguintes instâncias para a gestão do Plano Brasil Sem Miséria:

- I - Comitê Gestor Nacional;
- II - Grupo Executivo; e
- III - Grupo Interministerial de Acompanhamento.

Parágrafo único. O apoio administrativo necessário ao funcionamento das instâncias instituídas no *caput* será prestado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 7º Compete ao Comitê Gestor Nacional do Plano Brasil Sem Miséria, instância de caráter deliberativo, fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano.

§1º O Comitê Gestor Nacional será composto pelos titulares dos seguintes órgãos:

- I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará;
- II - Casa Civil da Presidência da República;
- III - Ministério da Fazenda; e
- IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º Os membros do Comitê Gestor Nacional indicarão seus respectivos suplentes.

§3º A Secretaria-Executiva do Comitê Gestor Nacional será exercida pela Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 8º Compete ao Grupo Executivo do Plano Brasil Sem Miséria assegurar a execução de políticas, programas e ações desenvolvidos no âmbito do Plano.

§1º O Grupo Executivo será composto pelos Secretários-Executivos dos órgãos mencionados nos incisos II a IV do § 1º do art. 7º e por representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará.

§2º Os membros do Grupo Executivo indicarão seus respectivos suplentes.

Art. 9º Compete ao Grupo Interministerial de Acompanhamento do Plano Brasil Sem Miséria o monitoramento e a avaliação de políticas, programas e ações desenvolvidos no âmbito do Plano.

§1º O Grupo Interministerial de Acompanhamento será composto por representantes, titular e suplente, indicados pelos seguintes órgãos:

I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará;

II - Casa Civil da Presidência da República;

III - Secretaria-Geral da Presidência da República;

IV - Ministério da Fazenda;

V - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VI - Ministério das Cidades;

VII - Ministério do Trabalho e Emprego;

VIII - Ministério do Desenvolvimento Agrário;

IX - Ministério da Saúde;

X - Ministério da Educação; e

XI - Ministério da Integração Nacional.

§2º Os representantes de que trata o § 1º serão designados em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§3º O Grupo Interministerial de Acompanhamento prestará informações ao Grupo Executivo e ao Comitê Gestor Nacional sobre as políticas, programas e ações, suas respectivas dotações orçamentárias e os resultados de execução, identificando os recursos a serem alocados no Plano Brasil Sem Miséria.

§4º Poderão ser convidados para as reuniões do Grupo Interministerial de Acompanhamento representantes de entidades e órgãos públicos e privados, dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, bem como especialistas, para emitir pareceres e subsidiar o Grupo com informações.

§5º Poderão ser constituídos no âmbito do Grupo Interministerial de Acompanhamento grupos de trabalho temáticos destinados ao estudo e à elaboração de propostas sobre temas específicos, a serem submetidos ao Comitê Gestor Nacional.

Art. 10. A participação nas instâncias colegiadas instituídas neste Decreto será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 11. Para a execução do Plano Brasil Sem Miséria poderão ser firmados convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com consórcios públicos, bem como com entidades privadas, na forma da legislação pertinente.

Art. 12. O Plano Brasil Sem Miséria será custeado por:

I - dotações orçamentárias da União consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidos no Plano Brasil Sem Miséria, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento fixados anualmente;

II - recursos oriundos dos órgãos participantes do Plano Brasil Sem Miséria e que não estejam consignados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União; e

III - outras fontes de recursos destinadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como por outras entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. Para fins de acompanhamento do cumprimento do disposto no inciso I deste artigo, os órgãos e entidades participantes do Plano Brasil Sem Miséria deverão proceder à execução orçamentária utilizando Plano Interno - PI específico no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 2 de junho de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

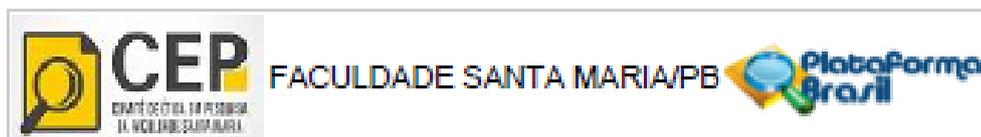
DILMA ROUSSEFF

Tereza Campello

Este texto não substitui o publicado no DOU de 3.6.2011

ANEXO D

PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E DE INCENTIVO À CONSERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: o caso do Bolsa Verde e a efetivação da sustentabilidade socioeconômica ambiental

Pesquisador: LUCIANA VILAR DE ASSIS

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 17833319.0.0000.5180

Instituição Proponente:

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.512.566

Apresentação do Projeto:

Trata-se de uma pesquisa qualitativa realizada por meio de entrevista para conhecer o impacto do Programa Bolsa Verde na conservação dos ecossistemas e no uso sustentável dos recursos naturais no município de Pombal-PB.

Objetivo da Pesquisa:

Conhecer o impacto do Programa Bolsa Verde na conservação dos ecossistemas e no uso sustentável dos recursos naturais.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Os riscos e os benefícios foram razoavelmente descritos, conforme preconizado na Resolução 466/12, no TCLE e no arquivo gerado na Plataforma Brasil.

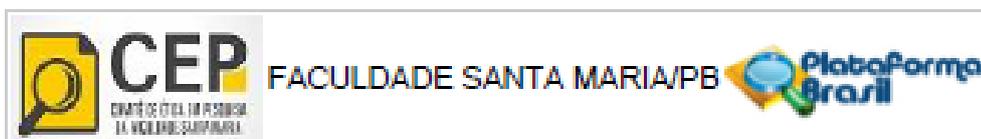
Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa está bem delimitada e observa os preceitos éticos exigidos pela legislação, em especial a Resolução 466/12.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Todos os Termos de apresentação obrigatória foram apresentados adequadamente: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE); - Folha de rosto (datada e assinada); - Termo de Compromisso e responsabilidade do pesquisador responsável (datado e assinado); Termo de

Endereço: BR.230, Km 504
 Bairro: Cristo Rei CEP: 58.900-000
 UF: PB Município: CAIAZEIRAS
 Telefone: (83)3531-1348 Fax: (83)3531-1365 E-mail: cepfm@gmail.com



Continuação do Parecer: 3.512.500

Compromisso e responsabilidade do pesquisador participante (datado e assinado); - Projeto completo e instrumento de coleta de dados.

Recomendações:

Atentar para envio do relatório final ao CEP, conforme descrito na Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Sem pendências e/ou inadequações.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

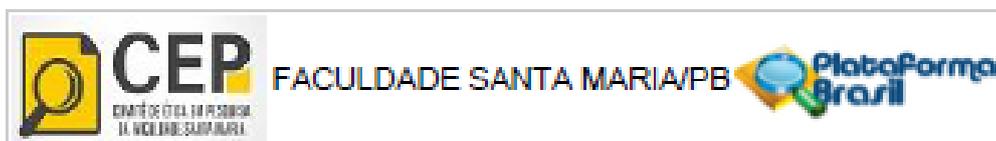
Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PE_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1395399.pdf	23/07/2019 11:00:39		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projeto.docx	23/07/2019 11:00:11	LUCIANA VILAR DE ASSIS	Aceito
Outros	TERMO_ANUENCIA_ASSISTENCIA.pdf	23/07/2019 10:51:44	LUCIANA VILAR DE ASSIS	Aceito
Folha de Rosto	folha_de_rosto.pdf	23/07/2019 10:50:54	LUCIANA VILAR DE ASSIS	Aceito
Outros	Roteiro_entrevista.docx	18/07/2019 13:15:37	LUCIANA VILAR DE ASSIS	Aceito
Outros	TERMO_DE_COMPROMISSO_E_RESPONSABILIDADE_DO_PESQUISADOR	18/07/2019 13:15:04	LUCIANA VILAR DE ASSIS	Aceito
Outros	TERMO_DE_COMPROMISSO_DE_DIVULGAÇÃO_DE_RESULTADOS.pdf	18/07/2019 13:14:04	LUCIANA VILAR DE ASSIS	Aceito
TGLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termo_de_consentimento_livre_e_esclarecido.docx	18/07/2019 13:12:58	LUCIANA VILAR DE ASSIS	Aceito
Orçamento	Orçamento.docx	18/07/2019 13:12:43	LUCIANA VILAR DE ASSIS	Aceito
Cronograma	cronograma.docx	18/07/2019 13:11:45	LUCIANA VILAR DE ASSIS	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Neecessita Apreciação da CONEP:

Endereço: BR 230, Km 504
 Bairro: Crato Real CEP: 58.900-000
 UF: PB Município: CAJAZEIRAS
 Telefone: (83)3531-1348 Fax: (83)3531-1365 E-mail: cepfen@gmail.com



Continuação do Parecer: 3.512-500

Não

CAJAZEIRAS, 16 de Agosto de 2019

Assinado por:
ANKILMA DO NASCIMENTO ANDRADE
(Coordenador(a))

Endereço: BR 230, Km 504
Bairro: Otelo Rai CEP: 58.900-000
UF: PB Município: CAJAZEIRAS
Telefone: (83)3531-1345 Fax: (83)3531-1365 E-mail: cepfm@gmail.com

APÊNDICES

APÊNDICE A

CONSULTA AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE ATRAVÉS DO e-SIC

Dados do Pedido

Protocolo	02680000522201862
Solicitante	Luciana Vilar de Assis
Data de Abertura	19/03/2018 09:25
Orgão Superior Destinatário	MMA – Ministério do Meio Ambiente
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	19/04/2018
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Extinção do Programa Bolsa Verde
Detalhamento	Questionamentos acerca da extinção do Programa Bolsa Verde para fins de conclusão de pesquisa desenvolvida no curso de doutorado na UFPB.

Dados da Resposta

Data de Resposta	10/04/2018 16:41
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC

Resposta

Prezada Cidadã,

Em atenção ao seu pedido de informação, registrado em 19/03/2018, segue abaixo a resposta elaborada pelo Departamento de Extrativismo do Ministério do Meio Ambiente.

O programa Bolsa Verde, criado em 2011, tem por objetivo principal a remuneração de pessoas que morem em área de conservação ambiental. As áreas atendidas pelo programa, nesses 6 anos de existência, registram a redução nos desmatamentos ocorridos na região, conforme dados

disponibilizados pelo MMA.

1. Com o fim do programa o governo não teme que as agressões ao meio ambiente sejam retomadas ou ampliadas tendo em vista a forma de exploração econômica e de sobrevivência dos beneficiários? O que fazer diante disso? Houve algum planejamento quanto a isso?

As famílias atendidas pelo Programa têm consciência da importância da conservação ambiental, tal como constatado pelos monitoramentos amostrais. Não era desejável, entretanto, a interrupção dos pagamentos, que constituem reconhecimento pelo serviços ambientais prestados pelas comunidades beneficiadas. A despeito disso, é importante considerar que o Bolsa Verde não se limita aos pagamentos trimestrais. As ações de capacitação e treinamento, em parceria com o PRONATEC continuam. Capacitações em inclusão produtiva tiveram em 2017 contaram com mais de 100 lideranças.

2. A finalidade maior do programa, conservação ambiental, que recebeu diversos aplausos pelos ambientalistas e pelos estudiosos da pobreza do país (nesse caso, ressaltando a redução nos índices de pobreza), não parece ser deixada de lado, configurando uma questão menos importante para o governo à medida que o programa foi extinto?

A suspensão dos pagamentos decorre de cortes levados a efeito pelo governo, em razão da vigência da Emenda Constitucional que limitou o teto orçamentário dos órgãos. Não apenas o Bolsa Verde foi atingido, a despeito do esforço empreendido pelo Ministério.

3. Apesar de ser um valor pequeno, R\$ 300,00 a cada três meses, o Bolsa Verde era capaz de, juntamente com o Bolsa Família, cumprir seu papel social e ambiental. Ao menos é isso que publicações a respeito do assunto apontam. Nesse caso, a extinção do programa se deve à constatação contrária a esse entendimento?

De modo algum. O papel do Bolsa Verde no estímulo à conservação do meio ambiente e na melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias é inegável, tal como apontado por estudos próprios e independentes.

4. Há previsão de retomada do programa Bolsa Verde, ou de instituição de um benefício similar, mesmo que seja com outras condicionalidades e valor diferenciado, para incentivo à conservação ambiental? Já há estudos nesse sentido?

Em 2018, não há previsão orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOAO) para o retorno do pagamento. Em contrapartida, o Ministério submeteu projeto ao Fundo

Amazônia, administrado pelo BNDES a fim dar seguimento ao pagamento das famílias da Amazônia Legal. Estamos aproveitando o momento para requalificar o Bolsa Verde, no sentido de seu aprimoramento.

5. O fim do programa levou em consideração, apenas, a questão orçamentária ou há algum dado de falta de eficiência na execução do programa (as famílias não estavam atendendo aos requisitos previstos na lei, por exemplo)? Enfim, qual o critério técnico que embasou a decisão de extinguir esse programa?

A restrição orçamentária é única razão para suspensão dos pagamentos do Programa Bolsa Verde.

6. Se a questão foi a orçamentária, não havia possibilidade de redução do valor, sem que houvesse a necessária extinção do programa?

Medidas para evitar a suspensão foram realizadas, contudo, não resultaram na manutenção orçamentária.

7. Se a questão foi o descumprimento das regras pelas famílias beneficiadas, não havia a possibilidade de exclusão destas do programa e a conseqüente continuação com as demais famílias que atendiam os requisitos legais de recebimento do benefício?

Tal como afirmado anteriormente, a única razão para o corte foi a falta de respaldo orçamentário e financeiro.

8. Por que o MMA não discutiu, de forma prévia a ampla, com a sociedade civil a respeito do fim do Bolsa Verde?

Foi uma decisão governamental, a qual não contou com tempo hábil para ampla discussão.

Registre-se que, caso a ora requerente necessite de novas ou outras informações referentes ao assunto favor enviar uma nova solicitação, ou caso julgue conveniente, a ora requerente poderá apresentar recurso no prazo de 10 dias, via e-SIC (www.acaoainformacao.gov.br/sistema), no caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, conforme dispõe o art. 15, da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, a ser apreciado pela Senhora Secretária de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável – SEDR/MMA.

Atenciosamente,
Departamento de Extrativismo .

Responsável pela Resposta
Destinatário do Recurso de

Departamento de Extrativismo
Senhora Secretária de Extrativismo e Desenvolvimento Rural

Primeira Instância: Sustentável
Prazo Limite para Recurso 20/04/2018

Classificação do Pedido

Categoria do Pedido Ciência, Informação e Comunicação
Subcategoria do Pedido Informação - Gestão, preservação e acesso
Número de Perguntas 8

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
19/03/2018 09:25	Pedido Registrado para para o Órgão MMA – Ministério do Meio Ambiente	SOLICITANTE
09/04/2018 17:12	Pedido Prorrogado	MMA – Ministério do Meio Ambiente
10/04/2018 16:41	Pedido Respondido	MMA – Ministério do Meio Ambiente

APÊNDICE B

QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO

Perguntas:

1. Como vocês ficaram sabendo do Bolsa Verde? Quem entrou em contato com vocês? (Incra, Secretaria do meio ambiente, Prefeitura)
2. Como foi feito o cadastro? Pediram alguma comprovação de renda?
3. Vocês recebem o Bolsa Família?
4. A área tem algum local de proteção ambiental? Vocês desenvolvem alguma atividade voltada para a proteção do meio ambiente?
5. Quais atividades ambientais são desenvolvidas na área do assentamento? Vocês se comprometeram a fazer o que para poder receber o benefício? Estão fazendo?
6. O que vocês acham do valor recebido? R\$ 300,00 a cada 3 meses? É bom, suficiente?
7. Vocês acham que esse valor é capaz de melhorar a vida de vocês (no sentido de facilitar a compra de comida, vestuário, remédios... aspectos ligados ao bem estar)?
8. O local onde vivem tem rede de esgoto e energia elétrica?
9. Quantas pessoas vivem na casa (adultos, idosos, crianças e adolescentes)?
10. O que mudou com a retirada do benefício?

APÊNDICE C

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Meu nome é **LUCIANA VILAR DE ASSIS**, venho convidar o (a) Sr. (a) para participar da pesquisa intitulada “**POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E DE INCENTIVO À CONSERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: o caso do Bolsa Verde e a efetivação da sustentabilidade socioeconômica ambiental**”.

JUSTIFICATIVA, OBJETIVOS E OS PROCEDIMENTOS: O motivo pelo qual nos leva a estudar o assunto é importância da implementação de políticas públicas direcionadas a redução dos níveis de pobreza existentes no país, aliando as referidas políticas as práticas de preservação ambiental. O objetivo desta pesquisa é conhecer o impacto do “Programa Bolsa Verde” na conservação do meio ambiente e no uso sustentável dos recursos naturais. A coleta dos dados será realizada por meio de uma entrevista que o (a) Sr. (a) deverá responder na sua própria residência ou em local que achar mais adequado. As perguntas serão direcionadas aos temas: conhecimento sobre o “Programa Bolsa Verde”, como foi realizado o cadastro, se área em que residem tem local de proteção e ambiental e se desenvolvem atividades de proteção, valor do benefício, condições de moradia, dentre outros.

DESCONFORTOS, RISCOS E BENEFÍCIOS: A pesquisa não impõe riscos à saúde dos envolvidos por se tratar de entrevista, todavia pode implicar em sentimentos secundários de anseio e desconforto aos participantes. Caso os participantes necessitem de assistência, esta será assegurada pelo atendimento na Clínica de Psicologia da Dr^a Eliziane Rolim Rodrigues, Rua Vicente de Paula Leite, s/n. Centro. Pombal – PB. CEP. 58.840-000.

Como benefícios pode-se destacar a ampliação do conhecimento acerca das ações voltadas a preservação ambiental, bem como o estímulo do conhecimento em relação a práticas de conservação dos recursos naturais. Além, espera-se a sensibilização do poder público com o intuito de readaptação e provável reimplantação do programa.

FORMA DE ACOMPANHAMENTO E ASSISTÊNCIA: A sua participação nessa pesquisa não implica necessidade de acompanhamento e/ou assistência posterior. Além disso, como na entrevista não há dados específicos de identificação, a exemplo de nome, CPF, RG, dentre outros, não será possível identificá-lo posteriormente de forma individualizada.

GARANTIA DE ESCLARECIMENTO, LIBERDADE DE RECUSA E GARANTIA DE SIGILO: O Sr.(a) será esclarecido(a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. O Sr. (a) é livre para recusar a permissão, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios. O pesquisador irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa permanecerão confidenciais podendo ser fornecidos apenas para o Sr.(a). O seu nome ou qualquer material que indique a sua participação não será liberado sem a sua permissão, conseqüentemente não será citado (a) nominalmente ou por qualquer outro meio, que o identifique individualmente, em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. Uma cópia deste consentimento informado, assinada pelo Sr. (a), ficará sob a responsabilidade do pesquisador responsável e outra será fornecida ao(a) Sr.(a).

CUSTOS DA PARTICIPAÇÃO, RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO POR EVENTUAIS DANOS: A participação no estudo não acarretará custos para Sr. (a) e não será disponível nenhuma compensação financeira adicional. Não é previsível dano decorrente dessa pesquisa para sua pessoa, e caso haja algum, será garantido indenização por parte do proponente.

DECLARAÇÃO DO PARTICIPANTE: Eu, _____, fui informado (a) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e desistir de dá a permissão para a pesquisa se assim o desejar. A pesquisadora **Luciana Vilar de Assis** certificou-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais. Também sei que em caso de dúvidas poderei contatar a estudante

através do telefone: (83) 9 9951-4693, ou através do e-mail: lucyvilar@hotmail.com, ou ainda no endereço: Rua Teodósio de Oliveira Ledo, 699. Centro. Pombal – PB. CEP. 58.840 – 000, nas quintas e sextas-feiras, das 7h as 11h e das 13h as 17h. Além disso, fui informado que em caso de dúvidas com respeito aos aspectos éticos deste estudo poderei consultar o Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade Santa Maria, situado na BR 230, Km 504, Cristo Rei, Cajazeiras – Paraíba, CEP: 58900-000 ou através do telefone: (83) 3531-2722. Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) é um órgão responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos. Este papel está em harmonia com as diretrizes éticas encontradas em resoluções e normativas do Ministério da Saúde que ressaltam a necessidade de proteger a dignidade, os direitos, a segurança e o bem-estar a você, participante da pesquisa. Caso necessite denunciar abusos ou desrespeito aos seus direitos de participante entre em contato com o CEP da Faculdade Santa Maria que funciona na última sala da Biblioteca Prof. Júlio Goldfarb, na BR 230, Km 504, Bairro Cristo-Rei; CEP: 58900-000; Cajazeiras, Paraíba; telefone: (83) 3531-1346. Horário de atendimento para o público: das 08:00h às 12:00h, de segunda a sexta-feira, excetuando-se os dias de reuniões ordinárias e extras que são realizadas sempre na segunda e última terça-feira de cada mês

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.



Impressão digital

_____	_____	____/____/____
Nome	Assinatura do Participante da Pesquisa	Data

_____	_____	____/____/____
Nome	Assinatura do Pesquisador	Data