

PRÁTICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: O PROGRAMA PROAMBIENTE E SUA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA COM BASE NO PRINCÍPIO DO PROTETOR-RECEBEDOR

Elizângela Treméa Fell (UNIOESTE), e-mail: elizangelatrema@hotmail.com

Palavras-chave: Políticas Públicas, Protetor-Recebedor, Proambiente, Compensação Financeira.

Resumo:

O presente estudo tem por objetivo discutir o Princípio do Protetor-Recebedor que possibilita aos atores sociais compensação financeira pelas práticas protecionistas realizadas em favor do meio ambiente. Apesar de certa parte da sociedade entender que, devido à complexidade ambiental, as pessoas deveriam ter atitudes sustentáveis independente de pagamento por serem beneficiárias de um meio ambiente sadio, o que se observa, é que o lucro, o desenvolvimento econômico e a dificuldade financeira da população, não estimulam a sensibilidade ambiental, sendo necessário um mecanismo que premia quem protege o meio ambiente em benefício da coletividade. A partir desta lógica, a compensação por serviços ambientais prestados é tida como questão de justiça econômica, compensando quem age a favor da natureza e punindo quem a polui. Destarte, a compensação por serviços ambientais prestados é um novo instrumento a ser aperfeiçoado e posto a disposição da proteção ambiental, sendo o Programa Proambiente uma das práticas aplicáveis e possíveis para a efetivação da compensação financeira dada aos agentes por serviços prestados a natureza. Todavia, encontram-se barreiras como a carência de políticas públicas que incentivem tais práticas, a falta de um mecanismo estável e duradouro de financiamento e de uma base legal que reconheça o valor econômico dos serviços ambientais. Dessa forma, a pesquisa utilizou o método sistêmico de análise e os procedimentos utilizados foram a pesquisa bibliográfica e legal.

Introdução

As regras de caráter ambiental, costumeiramente, são sanções negativas, isto é, com natureza punitiva, como é o caso do Princípio do Poluidor-Pagador, que pune o indivíduo que se utiliza dos recursos naturais de forma errônea e contrária a legislação. No entanto, estes atos preventivos ou repressivos se mostram insuficientes para minimizar os megariscos ambientais. Dessa forma, se faz necessário uma inversão da esfera punitiva para a esfera compensatória, por meio do Princípio do Protetor-Recebedor que objetiva uma sanção positiva do Estado, permitindo a compensação por serviços ambientais prestados, sendo assim, uma forma de estímulo para os atores sociais que têm sensibilidade ecológica e contribuem para a preservação/conservação do meio ambiente.

A compensação financeira por estes serviços trata-se de norma incentivadora a práticas como: o seqüestro e armazenamento de carbono, o surgimento de áreas verdes privadas, as Reservas Particulares de Patrimônio Natural, a proteção a biodiversidade, a proteção de bacias hidrográficas e o pagamento pela beleza cênica, entre outras.

Há várias possibilidades de compensação por serviços ambientais prestados em âmbito local, nacional e global. Contudo, estas práticas são pouco difundidas e abarcam ainda uma parcela pequena da população, uma vez que, a sua efetivação necessita de políticas públicas e da criação de leis que disciplinem de que forma ocorrerá o pagamento por tais serviços.

Assim a pesquisa objetiva estudar estas formas de compensação financeira a indivíduos que protegem o meio ambiente com atitudes ecológicas, bem como divulgar tais práticas para que ocorra maior adesão dos municípios e a criação de políticas públicas direcionadas a preservação do meio-ambiente em consonância com princípio do protetor-recebedor.

Materiais e Métodos

A metodologia de abordagem utilizada no presente trabalho é a sistêmica, por meio da qual se pretende inter-relacionar princípios e institutos de diferentes ramos do Direito (mais especificamente o Ambiental e o Tributário), bem como dados e conhecimentos provenientes de outras áreas, passíveis de serem aplicados de forma interdisciplinar com a temática Meio Ambiente e Sociedade.

A pesquisa tem como procedimento o levantamento bibliográfico e a exposição descritiva, explorando-se a legislação, a doutrina, artigos e *sites* oficiais, para elaboração de uma análise descritiva dos pensamentos dos diversos estudiosos sobre o assunto e dos dados aferidos durante os levantamentos.

Resultados e Discussão

O Ordenamento Jurídico nacional, na atualidade, está orientado por diversos princípios, que se constituem em fontes basilares para qualquer ramo do direito influenciando tanto em sua formação como em sua aplicação.

Segundo a doutrina de Wambier (2003, p. 69), os princípios são normas que fornecem coerência e ordem a um conjunto de elementos, sistematizando-os. Afirma que são os princípios que fazem com que exista um sistema. Classifica os princípios jurídicos como normas jurídicas, sustentando que mesmo quando são implícitos, não expressos, são obrigatórios, vinculam, impõem deveres, tanto quanto qualquer regra jurídica.

No caso do Direito Ambiental, conforme explana Paulo de Bessa Antunes (2004, p. 25) as suas particularidades, obviamente, implicam numa série de princípios diversa daquela que, usualmente, informa os demais ramos da ciência jurídica. Segundo o autor, os princípios do Direito Ambiental estão voltados para a finalidade básica de proteger a vida, em

qualquer forma que esta se apresente, e garantir um padrão de existência digno para os seres humanos desta e das futuras gerações, bem como de conciliar os dois elementos anteriores com o desenvolvimento econômico ambientalmente sustentado.

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável contextualiza que os recursos ambientais não são ilimitados, e, portanto, é imperioso que as atividades sejam planejadas de modo a possibilitar a coexistência harmônica, entre o homem e o meio onde está inserido (Catalan, 2005, p. 172).

Segundo Sachs (1993, p. 24-27), o desenvolvimento sustentável caracteriza-se pela presença de cinco dimensões: a) sustentabilidade social, que considere a redução das desigualdades na distribuição dos bens e da renda, com inclusão social da população marginalizada; b) a sustentabilidade econômica, que implica na alocação e gestão mais eficiente dos recursos públicos e privados, com a eliminação de barreiras protecionistas entre os países, a oportunização de tecnologias e a avaliação da eficiência econômica em termos macrossociais; c) a sustentabilidade ecológica, que pressupõe a racionalização dos recursos naturais, a limitação de usos dos bens esgotáveis ou potencialmente poluidores, a utilização de tecnologias ecológicas e outras medidas; d) a sustentabilidade espacial, que propõe uma distribuição territorial mais equilibrada entre as comunidades rurais e urbanas, evitando-se o povoamento excessivo e, e) a sustentabilidade cultural, que respeite as especificações de cada ecossistema, de cada cultura e local na definição dos modelos de desenvolvimento e tecnologias.

Para que essas dimensões sejam implementadas, deve-se modificar a forma de ver a natureza, uma vez que, esta tem seu valor independente da sua utilidade para o ser humano. Segundo Capra (1996, p. 27) os seres humanos são apenas um fio particular na teia da vida, em que existe uma rede de fenômenos que estão interconectados e são interdependentes.

No mesmo sentido, Antunes (2004, p. 25) comenta que, as normas de Direito Ambiental, nacionais e internacionais, cada vez mais, vêm reconhecendo direitos próprios da natureza, independente do valor que esta possa ter para o ser humano.

Somente por meio de uma visão biocêntrica, em que há inversão do eixo das preocupações, focalizando toda a natureza, isto é, o ecossistema como um todo deve estar no centro das preocupações mundiais, não somente o homem, pode-se modificar os valores culturais da sociedade e apresentar alternativas para a garantia da existência das gerações presentes e futuras.

A partir dessa percepção, questiona-se a legislação ambiental atual e a forma pouca efetiva com que vem sendo garantido os direitos e cobrado os deveres da sociedade. A maior dificuldade é a superação da noção utilitarista de natureza baseada numa visão antropocêntrica do meio ambiente, que “vê os seres humanos como situados acima ou fora da natureza, como a fonte de todos os valores, e atribui apenas um valor instrumental, ou de ‘uso’, à natureza.” (CAPRA, 1996, p. 26).

A forma de cobrança pelo descumprimento dos deveres para com o meio ambiente é efetivada através do Princípio do Poluidor-Pagador, todavia questiona-se sua eficácia frente aos megariscos globais, onde as ações antrópicas influenciam diretamente no surgimento uma miríade de riscos e inseguranças sócio-ambientais.

Beck (1998) relata que, estamos vivendo um efeito *bumerang*, em que todas as nossas ações causarão uma reação positiva ou negativa a complexidade sócio-ambiental. Refere-se ainda, a existência de três riscos globais: danos ecológicos condicionados pela riqueza e pelos perigos tecnointerindustriais; danos ecológicos associados à pobreza (desenvolvimento insustentável); e os perigos das armas de destruição disseminada (terrorismo, armas nucleares).

Desta forma, não basta simplesmente levar em conta o critério de que quem contamina deve, em princípio, arcar com os custos da contaminação. O Princípio do Poluidor-Pagador surgiu em razão da busca incessante das pessoas por novas formas de ganhar dinheiro, priorizando os lucros, sem preocupações maiores, fato quase unânime entre os países ocidentais de economia capitalista. Catalan (2005, p. 168) comenta que “é adequado que assumam os riscos que provocam, reparando os danos que eventualmente forem causados”. Porém, este princípio não se faz mais suficiente, vez que propicia o desenvolvimento econômico, fazendo valer a pena correr o risco de ocasionar danos ao meio ambiente em razão do lucro.

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

O desenvolvimento sustentável utiliza como um de seus sustentáculos o Princípio do Protetor-Recebedor, compensando financeiramente, como incentivo pelo serviço prestado, aquele que protege um bem natural, representando um símbolo da justiça econômica.

A compensação por serviços ambientais prestados¹, apontado como um novo paradigma na proteção ambiental, que tem por fundamento a possibilidade de indenizar ou compensar pela conservação e restauração do meio ambiente, promovendo a utilização da natureza de forma sustentável.

Segundo WUNDER (2006, p. 7) a idéia central da compensação pelos serviços ambientais (CSA) é que os beneficiários externos destes serviços paguem de maneira direta, contratual e condicionada os proprietários e usuários locais pela adoção de práticas que assegurem a conservação e restauração dos ecossistemas.

¹ “O termo ‘serviços ambientais’, bastante disseminado nos últimos tempos, designa uma série de serviços providos pela natureza, decorrentes do funcionamento saudável dos ecossistemas – sejam estes naturais ou antrópicos. A produção de oxigênio pelas plantas, a capacidade de produção de água e o equilíbrio hidrológico, a fertilidade do solo e o equilíbrio climático são alguns exemplos.” (GIL, 2007, p. 1)

Conforme Veiga (2006) o princípio central do CSA consiste no reconhecimento de que aqueles que provêm o serviço, por exemplo, os detentores de remanescentes florestais, devem ser recompensados por isto, e aqueles que se beneficiam do serviço devem pagar por ele, nesse caso a sociedade local, regional e global.

Destaca-se ainda que, este instrumento possibilita a participação de vários atores sociais interessados na gestão ambiental, permitindo a participação democrática, por meio de incentivos financeiros, favorecendo a implementação e efetivação dos ideais buscados pelo Princípio do Protetor-Recebedor .

Atualmente se destacam quatro tipos de serviços ambientais: o seqüestro e armazenamento de carbono, quando, por exemplo, uma empresa elétrica do hemisfério norte paga agricultores do trópico para que plantem e cuidem árvores; a proteção da biodiversidade, que ocorre quando doadores pagam aos moradores locais para proteger e restaurar áreas para criação de um corredor ecológico; a proteção de bacias hidrográficas, onde, os usuários das águas a jusante, pagam aos donos de propriedades águas a montante para que adotem usos da terra que limitem o desmatamento, a erosão do solo e riscos de inundação, etc; e ainda o pagamento pela beleza cênica, quando, por exemplo, uma empresa de turismo paga uma comunidade local para não caçar em um bosque usado para turismo de observação da vida silvestre; WUNDER (2006, p. 4)

Elenca-se algumas experiências brasileiras decorrentes da implementação do Princípio Protetor-Recebedor, consubstanciadas na compensação pelos serviços ambientais prestados. Dentre estas pode-se citar o programa do governo federal denominado Proambiente relacionado as práticas sustentáveis exercidas pelos agricultores familiares; a servidão florestal que possibilita que a Reserva Legal possa ser compensada fora da propriedade, desde que esteja situada no mesmo bioma e na mesma bacia hidrográfica agregando valor à floresta em pé; os créditos por redução certificada de emissões de gases de efeito estufa; a isenção fiscal de ITR para Reservas Particulares do Patrimônio Natural que são unidades de conservação instituídas em área privada, gravadas com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica, sendo permitido nelas apenas a pesquisa científica, e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais; o ICMS verde ou ecológico que compensa os Municípios que possuem áreas ambientalmente protegidas; o IPTU verde, que proporciona isenção para as áreas que possuem cobertura florestal proveniente de bosques nativos, a Agenda Marrom que premia investimentos em saneamento; e a Lei Chico Mendes que proporciona subsídios ao extrativismo da borracha.

Dentre essas ferramentas destacamos o Programa Proambiente - Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural nasceu com o *Grito da Amazônia 2000*, derivado de diversas discussões realizadas pelos movimentos sociais rurais da Amazônia, os quais debatiam a necessidade de conciliar a produção rural com a conversação ambiental, estando este atualmente vinculado com a Secretaria de Desenvolvimento

Sustentável do Ministério do Meio Ambiente pelo fato de ter se tornado um programa nacional.

De acordo com o Grupo de Trabalho Amazônico, é um programa de desenvolvimento rural socioambiental direcionado aos produtores familiares, os quais passam a adquirir um novo papel perante a sociedade, deixando estas famílias de serem apenas fornecedores de produtos primários, mas importante meio de difundir a preservação ambiental, mitigando assim, os impactos causados para a produção agrícola ou utilização inadequada do solo, da flora e fauna.

Conforme o Relatório de Gestão do Ministério do Meio Ambiente, “o Proambiente estimula produtores familiares rurais a adotarem um novo padrão de ocupação territorial e uso dos recursos naturais, preservando os serviços ambientais.” Segundo relata a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável uma das grandes inovações do Proambiente é a proposição da remuneração de serviços ambientais para compensar a cobertura dos custos de oportunidades para mudanças qualitativas de uso da terra, focando em sistemas de produção identificados com as especificidades de cada bioma.

Por ter sido inicialmente um Projeto da Sociedade Civil, passou por uma transição até tornar-se um Programa Federal, tornando necessário em seu percurso o estudo deste para a ampliação e aplicação em todo território nacional, vez que inicialmente surgiu na Amazônia, mais fortemente no estado do Pará, onde a realidade se distingue dos demais estados da federação.

Conforme Hirata (2008) os serviços ambientais passíveis de remuneração pelo Proambiente podem ser o do desmatamento evitado, o do seqüestro de carbono por reflorestamento, o restabelecimento das funções hidrológicas dos ecossistemas, a conservação da biodiversidade, a conservação do solo e redução da inflamabilidade da paisagem.

Segundo Negret (2008) o programa envolve aproximadamente 4.000 famílias de comunidades de agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, quilombolas e demais comunidades tradicionais, sendo que estas famílias contribuem para o meio ambiente através da adoção de métodos de produção com maior sustentabilidade ambiental, tais como a substituição do uso de agrotóxicos por mão-de-obra para o controle de ervas daninha o que na prática fatalmente encarece o produto final, sendo então plausível o pagamento realizado pelo programa para as famílias.

Destaca referido autor que na avaliação fora constatado que apesar das desigualdades entre as famílias cadastradas nos pólos do Proambiente, para a maioria delas os R\$ 100,00 reais estabelecidos como compensação, são suficientes para equiparar o preço anteriormente gasto com o uso nocivo da natureza e o atual de maneira limpa.

Importante ressaltar, que esta política pública para a compensação aos agricultores familiares pelos serviços ambientais prestados se justifica plenamente, pelo fato de ser uma política inclusiva, mostrando ao mundo que nosso país é capaz de realizar políticas que contribuem para meio ambiente e ainda ajudam o meio social mudando a realidade de diversas famílias de baixa renda.

Todavia, a forma de compensação encontra obstáculos como a carência de políticas públicas que implementem tais práticas, a falta de um mecanismo estável e duradouro de financiamento e de uma base legal que reconheça o valor econômico dos serviços ambientais.

Embora seja recente a implantação do programa, este pode vir a ser uma ferramenta eficaz na proteção ambiental, tornando os proprietários rurais aliados na proteção ambiental.

Conclusões

Diante de megariscos globais, faz-se necessário a implementação de políticas públicas que visem à economia ecológica e a democratização ambiental, buscando a interdependência entre a economia e a ecológica, como critério possibilitador de justiça ambiental. Dessa forma, os atores sociais que tenham sensibilidade ecológica e contribuam para a preservação/conservação do meio ambiente, devem receber alguma forma de incentivo financeiro.

Muito vem se discutindo na atualidade sobre a possibilidade de haver o pagamento ou prêmio por serviços ambientais prestados, sendo este, uma política pública de estímulo para a utilização racional e sustentável do meio ambiente. Porém, a carência de legislação e mecanismos estáveis para a efetivação de atividades que favoreçam a utilização sustentável do meio ambiente são obstáculos que devem ser eliminados por meio da participação de todos os atores sociais, tanto públicos como privados, na construção de uma gestão ambiental local, nacional e global.

O Programa de Desenvolvimento Sócio-ambiental de Produção Familiar Rural (Proambiente) é um exemplo de incentivo, de âmbito federal, a comunidades de agricultores familiares que empregam práticas sustentáveis nas atividades rurais desenvolvidas. Entretanto, ainda tem pontos a serem aperfeiçoados, como a forma de mensuração dos serviços prestados e a quais populações e regiões devem ser beneficiadas.

Agradecimentos

A fonte financiadora da pesquisa - UNIOESTE, uma vez que, a pesquisa faz parte dos estudos realizados pelo grupo de pesquisa Hermenêutica das Ciências e Soberania Nacional.

Referências

- Antunes, P. de B. Direito Ambiental. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 1999.
- Beck, U. La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998.
- Capra, F. A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. Traduzido por Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 1996. Tradução de The web of life.

Catalan, M. J. Fontes Principlológicas do Direito Ambiental. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 10, n. 38, abril-junho de 2005. p. 161.

GTA- Grupo de Trabalho Amazônico. Disponível em <http://www.gta.org.br/projetos_exibir.php?projeto=4> Acesso dia 05 de setembro de 2008.

Hirata, M. F. Proambiente. Um Programa Inovador de Desenvolvimento Rural. Disponível em http://agriculturas.leisa.info/index.php?url=getblob.php&o_id=81890&a_id=211&a_seq=0 > Acesso dia 13 de setembro de 2008.

Negret. F. Brasil - compensação dos serviços ambientais aos agricultores familiares e inclusão. ADITAL Agência de Informação Frei Tito para a América Latina, Fortaleza, Ceará. Disponível em www.adital.com.br. Acesso em 12 março 2008.

Ribeiro, M. A. O Princípio Protetor Receptor para preservar um bem natural. Revista Eco 21. Disponível em: <<http://www.ida.org.br/artigos/principioprotetor.html?ordem=1792>> Acesso em 12 março 2008.

Sachs, I. Estratégias de transição para o século XXI: Desenvolvimento e meio ambiente. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993.

SDS - Secretaria de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=33>> Acesso dia 01 de fevereiro de 2009.

Veiga, F. Reservas Legais e Mercado de Serviços Ambientais. Programa de Conservação da Floresta Atlântica. Conferência Internacional sobre Pagamentos por Serviços Ambientais. São Paulo, 2006. Disponível em:http://www.katoombagroup.org/meetings/_ppt/KatoombaX/Day2/Panel1/P1_1Fernando%20Veiga.pdf> Acesso em 10 março 2008.

Wambier, L. R. Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. v. 1.

Wunder, S. Pagos por servicios ambientales: Principios básicos esenciales. Editorial CIFOR, Jakarta, Indonésia, 2006.