

# A COMPENSAÇÃO ECONÔMICA PARA A PROTEÇÃO AMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL INSTITUÍDA NO PROGRAMA BOLSA FLORESTA DO ESTADO DO AMAZONAS

ECONOMIC COMPENSATION FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT THE FOREST GRANT PROGRAM THE ESTATE AMAZON

---

Thiago Flores dos Santos<sup>1</sup>

## Sumário

1. Programa Bolsa Floresta: o componente histórico e a compensação econômica. 2. O regime constitucional brasileiro de proteção do meio ambiente como origem do ideário de desenvolvimento sustentável contido no Programa Bolsa Floresta. 3. Os fundamentos da compensação econômica como instrumento de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável. 4. Considerações finais. Referências.

## Summary

1. Forest grant program: the historical component and economical compensation. 2. Brazilian constitutional regime on environmental protection as origin of sustainable development ideal in the forest grant program. 3. Economical compensation foundations as a tool for environmental protection and sustainable development. 4. Final remarks. References.

## Resumo

O presente artigo objetiva a análise da compensação econômica instituída no Programa Bolsa Floresta como instrumento de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável das populações residentes nas unidades de conservação do Estado do Amazonas. O programa foi criado pela Lei Estadual n.º 3.135/07 e seu principal objetivo é a redução dos níveis atuais de desmatamento no Estado do Amazonas e o desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais (quilombolas, extrativistas, indígenas etc.) residentes nas unidades de conservação estaduais, mediante utilização do instrumento da compensação econômica e o fomento de práticas sustentáveis de produção. Nessa linha, problematiza-se o tema com a seguinte indagação:

---

1 Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA), especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Federal do Estado do Amazonas (UFAM), especialista em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Integrado de Educação Superior do Amazonas (CIESA) e Gerente da Assessoria Jurídica da Companhia Energética do Piauí S.A.

quais as premissas fundamentais da compensação econômica instituída por meio do Programa Bolsa Floresta? Após uma análise preliminar sobre o tratamento legal dado ao programa e sobre a forma de implantação do mesmo nas unidades de conservação, são realizadas considerações a respeito da compensação econômica instituída, objetivando a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável. A relevância do presente estudo reside no aspecto de que se fazem necessários a discussão e o desenvolvimento de mecanismos que possam levar a uma maior efetividade na proteção ambiental e no desenvolvimento sustentável na Região Amazônica. Palavras-Chave: Programa Bolsa Floresta. compensação econômica. desenvolvimento sustentável.

### **Abstract**

This scientific paper aims at analyzing the economic compensation established by a grant program in the Forest as a tool for environmental protection and sustainable development of people living in protected areas in Amazonas state. The program was created by the 3.135/07 State Law and its main goal is to reduce current levels of deforestation in the Amazon and sustainable development of traditional communities (maroon, extractors, Indians etc.) living in conservation areas by using economic compensation and promoting sustainable production practices. Along these lines, it discusses the issue with the following question: what are the underlying assumptions of economic compensation established by the forest grant program? After a preliminary analysis of the legal treatment given to the program and how it is established in protected areas, considerations were made about economic compensation, aiming at environmental protection and sustainable development. The relevance of this study lies on the issue that is necessary to discuss the development of mechanisms that can lead to greater effectiveness in environmental protection and sustainable development in the Amazon region.

Key-words: Forest grant Program. Economic Compensation. Sustainable Development.

## **1 Programa Bolsa Floresta: o componente histórico e a compensação econômica**

Em meio a um cenário de destruição da floresta amazônica e como resposta a inquietação global pelos níveis de emissões de gases de efeito estufa à atmosfera decorrentes das queimadas e desmatamentos na Amazônia, foram aprovadas no Estado do Amazonas a Lei n.º 3.135/2007, que trata de aspectos relacionados às mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, e a Lei Complementar n.º 53/2007, que criou o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC).

O Programa Bolsa Floresta foi instituído legalmente pelo art. 5º da Lei Estadual n.º 3.135/2007, objetivando a compensação econômica dos

esforços de conservação ambiental das comunidades tradicionais (quilombolas, extrativistas, indígenas etc.), residentes nas unidades de conservação do território amazonense.

A meta prioritária do programa é o desenvolvimento sustentável e a conservação florestal por meio da contenção do avanço do desmatamento e do incremento na cadeia produtiva dos serviços e produtos ambientais de base florestal. Tudo voltado para garantir “a manutenção da floresta em pé”.

Dentre os aspectos importantes do programa é necessário destacar que, atingidos os objetivos propostos, haverá uma diminuição de custos sociais advindos das atividades relacionadas à exploração florestal. Como exemplos desses custos, os quais são sofridos diretamente pela população residente na região amazônica, podem ser citadas diversas modificações nas características físicas e biológicas do ambiente, tais como: mudanças no curso das chuvas, ocasionando intensos períodos de secas e de chuvas; o desaparecimento da biodiversidade, como, por exemplo, a mortandade de peixes; o aparecimento de ilhas de calor e de poluição atmosférica nas cidades, entre outros.

O Programa Bolsa Floresta possui quatro formas de compensação econômica para as comunidades tradicionais residentes nas unidades de conservação do Estado do Amazonas. A primeira delas denomina-se Bolsa Floresta Família, a qual corresponde ao pagamento mensal de R\$ 50,00 (cinquenta reais) às famílias residentes dentro das unidades de conservação que estejam dispostas a assumir um compromisso de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável.

A segunda espécie de compensação denomina-se Bolsa Floresta Associação que é destinado às associações de moradores nas unidades de conservação, objetivando o comprometimento social com o programa. Por meio dessa modalidade de compensação é destinado às associações o equivalente a 10% (dez por cento) da soma de todas as bolsas entregues por família da comunidade, objetivando-se o fortalecimento das organizações de base comunitária.

A terceira espécie denomina-se Bolsa Floresta Renda, que objetiva o pagamento do valor médio de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por comunidade, ao ano, considerando-se que cada comunidade possui, em média, 11,4 famílias. É destinado ao apoio à produção sustentável de, por exemplo, peixes, óleos vegetais, frutas, mel, etc. Somente as atividades que não ocasionam desmatamentos devem ser eleitas para receber o benefício.

A quarta, e última, espécie de compensação econômica, denomina-se Bolsa Floresta Social. Essa modalidade, por sua vez, corresponde ao pagamento do valor médio de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por comunidade, ao ano, visando à melhoria de aspectos relacionados à educação, saúde, comunicação, transporte, etc., nessas comunidades abrangidas pelo programa.

Segundo a Fundação Amazônia Sustentável (2008, p. 03), a fase inicial do programa, executada entre setembro de 2007 e abril de 2008, foi desenvolvida nas unidades de conservação Cujubim, Mamirauá, Catuá-pixuna, Piagaçu-Purus, Uatumã e Uacari.

As ações iniciais do Programa Bolsa Floresta incluíram o levantamento sócioeconômico das famílias e comunidades das unidades de conservação; a mobilização social para participação da oficina bolsa floresta; a realização de oficinas bolsa floresta nas unidades de conservação; a assinatura de termo de compromisso de adesão ao programa; e, por último, o pagamento da Bolsa Floresta Família.

Na realização dessas atividades foram assinados 1.294 (um mil duzentos e noventa e quatro) termos de compromisso, do total de 2.102 (dois mil, cento e duas) famílias cadastradas. Em uma minoria dos casos, as famílias participaram das oficinas sem terem assinado o acordo de compromisso.

Do total das famílias que assinaram os termos de compromisso, cerca de 971 (novecentas e setenta e uma) receberam a compensação denominada Bolsa Floresta Família. Não foi alcançada a totalidade das famílias que assinaram os termos de compromisso devido a fatores como a inexistência de comprovação de residência etc.

Em fevereiro de 2008, foi criada a Fundação Amazônia Sustentável (FAS) que ficou responsável por gerenciar e desenvolver o Programa Bolsa Floresta. A mudança na gestão do programa decorreu de previsão legal, contida nos artigos 6º e 8º da Lei n.º 3.135/2007 do Amazonas. Por meio desses dispositivos legais, delegou-se à Fundação Amazônia Sustentável a responsabilidade pela implementação e pelo gerenciamento das atividades relacionadas ao Programa Bolsa Floresta.

A fundação recebeu duas doações iniciais, cada uma no valor de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), sendo a primeira proveniente do Banco Bradesco S.A. e a segunda do Governo do Estado do Amazonas. Essa última doação decorreu de autorização legislativa, conforme o art. 7º da Lei n.º 3.135/07.

A cessão dos serviços e produtos ambientais para a Fundação Amazônia Sustentável possui como contrapartida a obrigatoriedade do investimento dos rendimentos provenientes da comercialização dos serviços e produtos ambientais na implementação dos Planos de Gestão das Unidades de Conservação (art. 49 da Lei Complementar n.º 53/2007).

Há seis programas de apoio previstos para o Programa Bolsa Floresta, que são estruturados com o objetivo de abranger cada uma das unidades de conservação do Estado do Amazonas, proporcionando a melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento socioambiental.

O primeiro deles é o programa de saúde e educação. Mediante parcerias com o Governo do Estado do Amazonas, prefeituras municipais e instituições de pesquisa, esse programa objetiva o alcance das metas do milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da melhoria de indicadores sociais de desenvolvimento.

O segundo deles é o programa de produção sustentável que visa ao estímulo de atividades produtivas florestais madeireiras e não madeireiras. Para tanto, por meio do desenvolvimento de processos tecnológicos sustentáveis, busca garantir a elevação na escala de produção e a melhoria de renda das famílias produtoras.

O terceiro é o programa de fiscalização e monitoramento que tem como objetivo a redução do desmatamento e a avaliação da dinâmica de emissões e sequestro de carbono florestal decorrentes da atividade humana nas unidades de conservação do território amazonense. Com relação a esse programa, é importante citar que há a necessidade de desenvolvimento de uma metodologia adequada de monitoramento que seja capaz de gerar análises precisas e em escala compatível com as atividades agroflorestais familiares.

O quarto programa é o de gestão das unidades de conservação, que visa estabelecer um mecanismo de fortalecimento do sistema de cogestão entre o governo e as entidades não governamentais de interesse público instaladas no Estado do Amazonas.

O quinto é o programa de desenvolvimento científico, que objetiva o apoio ao desenvolvimento científico, sendo voltado, principalmente, para trabalhos e estudos referentes aos estoques e à dinâmica de carbono da floresta nas unidades de conservação. Tais estudos mostram-se fundamentais para a construção dos parâmetros e premissas sobre as quais o mercado de serviços e produtos ambientais deve se estabelecer. Esse programa é realizado mediante a colaboração entre as secretarias e fundações estaduais de meio ambiente.

O sexto programa de apoio é o de desenvolvimento de produtos e serviços ambientais, que está relacionado com os esforços de transformar em serviços e produtos, o valor intrínseco do meio ambiente e seus benefícios para o planeta.

Por meio do Programa Bolsa Floresta, há uma interação entre Estado e sociedade para que se alcance a proteção do meio ambiente nas unidades de conservação.

Não há efetividade de qualquer política pública de conservação ambiental sem a participação popular; por isso, a compensação econômica do Programa Bolsa Floresta funciona como um incentivo a essa participação.

O princípio da participação comunitária, segundo Milaré (2000, p. 99),

expressa a ideia de que para a resolução dos problemas do ambiente deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução das políticas ambientais.

A compensação econômica das comunidades tradicionais residentes nas unidades de conservação do Amazonas, objetivando a manutenção da biodiversidade e o incremento da cadeia produtiva sustentável, instituída no Programa Bolsa Floresta, pode, em pouco tempo, mostrar-se como fundamental para conter os altos índices de desmatamento na Amazônia.

Conforme Virgílio Viana (2006, p. 92), a Amazônia representa 65% do território nacional (5,5 milhões de km<sup>2</sup>). A região concentra mais de 90% das florestas tropicais do país, 26% das florestas tropicais do planeta e, segundo o Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil, as suas queimadas emitem 200 milhões de toneladas de gás carbônico por ano, o que significa 3% das emissões globais de gases de efeito estufa.

Por meio do Programa Bolsa Floresta, o Governo do Estado do Amazonas compromete-se a trabalhar aspectos como a educação ambiental por meio de oficinas, a compensação econômica das populações residentes nas unidades de conservação estaduais etc., a fim de que os moradores dessas localidades assumam um compromisso de não promoverem o desmatamento, sob pena de perderem o direito ao beneficiamento econômico.

O Estado do Amazonas possui, atualmente, 41 (quarenta e uma) unidades de conservação estaduais. Desta forma, o Programa Bolsa Floresta mostra-se como pioneiro na região amazônica ao instituir um instrumento de compensação econômica, objetivando, prioritariamente, o desenvolvimento sustentável e a conservação florestal por meio da contenção do avanço do desmatamento, mais especificamente, nas unidades de conservação estaduais.

Um aspecto fundamental trabalhado no Programa Bolsa Floresta é a participação das comunidades tradicionais das unidades de conservação na proteção ambiental. Com isso, busca-se o ecodesenvolvimento que, de acordo com Ignacy Sachs, significa que a proteção das áreas ecologicamente valiosas, em face de pressões insustentáveis resultantes das atividades dos povos que vivem nessas áreas e no seu entorno, deve partir de esforços em três sentidos:

- identificando, criando e desenvolvendo alternativas sustentáveis de recursos de biomassa e renda;
- envolvendo as pessoas que vivem nos entornos das áreas protegidas, nos planos de conservação e gestão da área;
- cultivando a conscientização da comunidade local quanto ao valor e à necessidade de proteção da área, assim como aos padrões

de sustentabilidade de um crescimento local apropriado. (2002, p. 72-73).

Acrescente-se que a compensação econômica para a proteção da biodiversidade, apesar de ser um instrumento inovador inexplorado na doutrina pátria e pouco utilizado como mecanismo de política pública, pode, por meio do Programa Bolsa Floresta, mostrar-se como eficaz para a conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, na forma idealizada pelo legislador constitucional no art. 225.

## **2 O regime constitucional brasileiro de proteção do meio ambiente como origem do ideário de desenvolvimento sustentável contido no Programa Bolsa Floresta**

O legislador constitucional, com a Carta Magna de 1988, introduziu um novo regime jurídico de proteção socioambiental, possibilitando a utilização do poder estatal para interferir nas práticas sociais de forma a assegurar a plenitude dos direitos fundamentais, dentre os quais destaca-se o direito ao desenvolvimento sustentável.

De acordo com Gina Marcílio Pompeu (2008, p. 84), a própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, chamada de Constituição Cidadã, foi elaborada com o objetivo de estabelecer uma nova ordem jurídica para o Estado brasileiro, movida pelo espírito democrático, com um formato liberal e ao mesmo tempo intervencionista.

Conforme José Afonso da Silva (2000, p. 92), a elaboração da Constituição Federal de 1988 foi realizada mediante ampla participação popular e voltou-se para a plena realização da cidadania. O documento introduz no direito pátrio diversas normas que objetivam assegurar direitos individuais, coletivos e difusos, dentre os quais se situa o nosso mais amplo objeto de estudo: a busca pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, preconizada no artigo 225.

Observa-se, ainda, que por meio da Carta Constitucional de 1988, possibilitou-se ao Estado o exercício da prerrogativa de exigir de todos, inclusive das próprias instituições públicas, uma postura ativa para o equacionamento das questões ambientais, visando à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a ponto de, no art. 170, estar descrita a defesa do meio ambiente como um dos princípios gerais da atividade econômica.

Não se objetiva a estagnação econômica ou a inércia produtiva para a tutela do meio ambiente. Todas as atividades econômicas devem, todavia, observar a

conservação das características ambientais, para a manutenção da sadia qualidade de vida, tal como está descrito no art. 225.

Conforme Marcelo Abelha Rodrigues, “[...] até para assegurar a sua existência a economia precisou revisitar seus conceitos acerca do meio ambiente” (2002, p. 91).

É nesse cenário que toma forma o conceito de desenvolvimento sustentável que, voltado para a realidade econômica de nosso país, enuncia que o exercício das atividades potencialmente geradoras de riquezas não deve ser dissociado da realidade socioambiental dos espaços geográficos abrangidos, ou seja, todas as práticas econômicas no território brasileiro devem propiciar a manutenção das características naturais do ambiente essenciais à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Segundo Aurélio Virgílio Veiga Rios e Carlos Teodoro Hugueney Irigaray (2005, p. 18), a primeira conceituação oficial de desenvolvimento sustentável agregava os elementos de tempo e espaço ao conceito e foi divulgado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1987 como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades.

Observe-se que esse conceito surge somente após o advento da revolução industrial, a qual resultou em degradação ambiental sem precedentes na história da humanidade, em detrimento do chamado progresso civilizatório.

Por causa da revolução industrial, uma considerável parcela da biodiversidade do planeta foi devastada para dar lugar aos centros urbanos que concentravam o capital operário das indústrias, pessoas ligadas ao comércio e migrantes do campo atrás das oportunidades.

Os processos de transformação da natureza iniciados na época, objetivando a geração de riqueza, deram origem às mazelas socioambientais contemporâneas.

Como resultado, temos a problemática atual global pautada na relação antinômica entre o progresso civilizatório e o meio ambiente, resultando em mudanças incalculáveis nos ecossistemas que possibilitam a própria vida humana em nosso planeta.

Diante das declaradas “incertezas científicas”, procura-se a postergação das práticas ambientalmente saudáveis, resultando no que podemos constatar hoje: uma sociedade que cresce economicamente na medida em que aumenta a degradação ambiental.

Nesse contexto de progresso, medidas como o incentivo dos mecanismos de difusão do conhecimento ambiental, a adoção de rigor fiscalizatório nas atividades degradantes do meio ambiente, a exigência de estudos e avaliações técnicas na instalação de empreendimentos potencialmente causadores de



significativa degradação ambiental, a tributação das atividades que não possuem responsabilidade socioambiental, o beneficiamento econômico das atividades que promovem o desenvolvimento sustentável, além de outras medidas correlatas, demonstram que o Estado possui um papel fundamental na manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, tal como está descrito no art. 225 da Constituição Federal de 1988.

Dito isso, destacamos ainda o conceito de unidade de conservação, descrito na Lei n.º 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Segundo a citada Lei, unidade de conservação é o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (inciso I do art. 2º).

Ademais, pode-se dizer que a utilização da compensação econômica e o incremento de práticas sustentáveis de produção objetivando a proteção ambiental, conforme se pretende por meio do Programa Bolsa Floresta, promovem uma ordem econômica respeitadora do meio ambiente constitucionalmente protegido, em consonância com o inciso VI do art. 170 e o art. 225, ambos da Constituição de 1988.

Acerca da ordem econômica presente na Constituição de 1988, leciona Derani (2008, p. 179) que:

A Ordem Econômica presente na Constituição de 1988 é nitidamente voltada à estabilização econômica, através de atividades conjuntamente desenvolvidas pelo Estado e agentes privados, visando cristalizar bases para o desenvolvimento. Isso revela uma opção jurídica pela orientação global da economia, afastando a idéia do Estado como ator pontual das relações econômicas, prestando o que chamaria de “socorros emergenciais” àquilo que seria exclusivo campo dos particulares. É por esta valorização da participação do Estado, que se pode falar de políticas públicas do desenvolvimento, por intermédio das quais ao Estado caberia definir diretrizes (*políticas*) capazes de estabelecer uma “economia planificada”, impondo a salvaguarda de fatores que assegurariam uma relação de mercado sustentável a longo prazo. Ao Estado caberia esta visão mais estendida no tempo, impossível de se impor nos relacionamentos imediatistas e particularizados que caracterizam as relações dos agentes na produção capitalista.

O Programa Bolsa Floresta é um instrumento de política pública, voltado para a salvaguarda do meio ambiente. Seu objetivo – alcançar o desenvolvimento sustentável, por meio da realização das atividades socioeconômicas pelas comunidades tradicionais residentes nas unidades de conservação do Estado do Amazonas, com responsabilidade socioambiental – está galgado nos valores fundamentais defendidos pela Constituição Federal de 1988, dentre os quais se destaca o direito ao desenvolvimento sustentável, descrito no art. 225, e o direito a existência de uma ordem econômica respeitadora do meio ambiente, conforme o descrito no inciso VI do art. 170.

### **3 Os fundamentos da compensação econômica como instrumento de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável**

A sociedade contemporânea evidencia a relação contraditória existente entre a economia e o meio ambiente. Algumas vezes, essa relação ocorre sob a forma de impactos predatórios objetivando a geração de capital, como no caso da ocorrência de externalidades negativas, proporcionada por aspectos como a contaminação do ambiente decorrente de atividade industrial, objetivando minimizar os custos da produção etc.

Por outro lado, também é possível a utilização de mecanismos de economia para que seja proporcionada a preservação ambiental, por meio, por exemplo, da instituição de compensação econômica objetivando o desenvolvimento sustentável, como ocorre no Programa Bolsa Floresta.

Com propriedade, André Franco Montoro Filho (2008, p. 569) leciona que

[...] Há uma externalidade negativa quando a atividade de um agente econômico afeta negativamente o bem-estar ou o lucro de outro agente e não há nenhum mecanismo de mercado que faça com que este último seja compensado por isto.

No atual modelo econômico global, galgado no modo de produção capitalista e motivado pela livre concorrência e iniciativa, verifica-se um aumento sem precedentes das externalidades negativas impactantes na natureza, também chamadas de custos sociais.

Conforme Spencer (1979, p. 325-326), pela teoria econômica clássica, o funcionamento de um mercado livre assegura que o sistema de preços alocará, automaticamente, recursos aos seus usos socialmente mais eficientes, porém, nem sempre com efeitos positivos quanto ao trato de fatores ambientais, pois empresas, quando maximizam os lucros, geram efeitos colaterais adversos, sob

a forma de ambientes poluídos, que se transformam nos custos reais suportados pela sociedade.

Com seu processo produtivo, o homem relaciona-se com a natureza apropriando-se dos seus bens de titularidade difusa, como o ar, por exemplo, para gerar a riqueza privada em detrimento do interesse público. Nesse contexto, vale observar os ensinamentos de Samuelson e Nordhaus (1999, p. 325-326) sobre os recursos apropriáveis e os inapropriáveis, que causam as externalidades, senão vejamos:

Na análise dos recursos naturais, os economistas fazem duas distinções essenciais. A mais importante diz respeito à natureza dos recursos apropriáveis ou não apropriáveis[...]. Os recursos naturais apropriáveis incluem a terra (cuja fertilidade pode ser aproveitada pelos agricultores que vendem trigo e vinho produzido na terra), os recursos minerais, como o petróleo e gás (em que o proprietário pode vender no mercado o valor da jazida do mineral) e as árvores (em que o proprietário do terreno pode vendê-los ao mais alto preço). Num mercado a funcionar bem, é de esperar que os recursos naturais apropriáveis sejam devidamente valorizados e aplicados. Mas temos que ter cuidado para não generalizar. Uma segunda classe de recursos naturais, conhecidos como recursos inapropriáveis, pode efetivamente causar problemas econômicos. Um recurso diz-se “inapropriável” quando é livre para um indivíduo, mas tem custos para a sociedade. Por outras palavras, recursos inapropriáveis são os que envolvem externalidades.

A ocorrência das externalidades negativas decorrente da apropriação de recursos inapropriáveis tem sido uma das principais causas da degradação do meio ambiente sem precedentes, verificada na atualidade. A sociedade, de um modo geral, por sua vez, adotou um padrão de consumo elevado, que não pode ser suportado pelos recursos existentes no planeta.

Segundo Butzke, Ziembowicz e Cervi (2006, p. 29-30), dentre as principais causas do atual desequilíbrio ambiental, destacam-se as seguintes:

1. o rápido crescimento da população humana nos últimos séculos e a conseqüente demanda pelos recursos naturais;
2. o célere avanço da ciência e tecnologia, elevando o padrão de vida da população humana, por um lado e, por outro, colocando à disposição do homem uma cada vez maior e mais diversificada quantidade de bens de consumo, aliada a uma crescente demanda de conforto e bem-estar, colaboram para a modificação dos ecossistemas, destruindo habitats, dizimando grande número de espécies

animais e vegetais, o que se caracteriza como perda de grande parte da biodiversidade do planeta;

3. a perda gradativa da água no planeta, como consequência da modificação das condições ambientais;

4. a poluição ambiental pelo aumento da geração de resíduos industriais e domésticos, bem como de efluentes e gases tóxicos industriais, de diferentes composições e graus de concentração, prejudiciais à espécie humana, aos animais vegetais e microorganismos aquáticos e terrestres, importantes copartícipes na manutenção dos ciclos de matéria e fluxos de energia na biosfera.

No atual contexto de desenvolvimento, faz-se fundamental a instituição de instrumentos econômicos visando à salvaguarda dos recursos ambientais, os quais estão cada vez mais escassos, gerando diversas incertezas quanto ao futuro da humanidade.

Segundo Milton H. Spencer (1979, p. 326), a questão é que devem ser desenvolvidos mecanismos modificados de mercado, e outros extramercados, para alocar recursos quando os custos internos ou privados das empresas diferem substancialmente dos seus custos sociais.

Portanto, é importante incentivar, por meio de atos de intervenção do Estado na economia e de políticas públicas, as práticas ambientais saudáveis, impondo limites ao conflito entre indivíduos e natureza, proporcionando uma qualidade de vida às presentes e futuras gerações.

Segundo Mankiw (2007, p. 213), em vez de regulamentar o comportamento em resposta às externalidades negativas, o Estado pode usar políticas baseadas no mercado para alinhar incentivos privados com eficiência social como, por exemplo, internalizando os custos sociais decorrentes da atividade produtiva, tributando as atividades potencialmente causadoras de danos ambientais e subsidiando atividades que tragam externalidades positivas.

Como diversas atividades socioeconômicas hodiernamente são exercidas sem a menor preocupação com a manutenção dos recursos naturais, mediante o instrumento da compensação econômica ocorre a valorização daquelas práticas que possuem uma relação harmônica com o meio ambiente.

Dentre os objetivos da Lei n.º 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil, está a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e a preservação dos recursos ambientais, com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente (art. 4º, incisos I e VI).

Analisando o dispositivo supra, podemos concluir que o pagamento de compensação econômica objetivando o desenvolvimento sustentável e a proteção

ambiental está em plena consonância com os objetivos em destaque da Lei n.º 6.938/81, o que aufero ao instituto sob análise pertinência e validade jurídica.

Um dos postulados básicos da compensação econômica como instrumento de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável é o princípio da prevenção, segundo o qual deve-se priorizar a adoção de medidas preventivas visando à não ocorrência do dano ambiental.

Segundo Leite (2004, p. 71), “o objetivo fundamental perseguido pelo princípio da prevenção é, fundamentalmente, a proibição da repetição da atividade que já se sabe perigosa”.

Por meio do Programa Bolsa Floresta a proibição em questão é facilmente percebida, tendo em vista que a compensação econômica não ocorrerá na medida em se repete a atividade de desmatamento. Com isso, a compensação econômica das comunidades tradicionais nas unidades de conservação do Estado do Amazonas pode ser vista como um instrumento de prevenção.

A compensação econômica contida no Programa Bolsa Floresta está prevista no art. 5º da Lei n.º 3.135/2007, como foi dito no primeiro capítulo. Trata-se de pagamento direto às comunidades tradicionais por serviços ambientais prestados dentro das unidades de conservação do Estado do Amazonas.

Os serviços ambientais de que trata o dispositivo podem ser entendidos como os benefícios fornecidos gratuitamente pela natureza, que proporcionam o bem-estar e a sobrevivência do ser humano.

O projeto de lei n.º 5.487/09, que institui a Política Nacional dos Serviços Ambientais e, atualmente, está em trâmite na Câmara dos Deputados, conceitua serviços ambientais da seguinte forma:

Art. 2º. Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - serviços ambientais: serviços desempenhados pelo meio ambiente que resultam em condições adequadas à sadia qualidade de vida, constituindo as seguintes modalidades:

- a) serviços de provisão: serviços que resultam em bens ou produtos ambientais com valor econômico, obtidos diretamente pelo uso e manejo sustentável dos ecossistemas;
- b) serviços de suporte e regulação: serviços que mantêm os processos ecossistêmicos e as condições dos recursos ambientais naturais, de modo a garantir a integridade dos seus atributos para as presentes e futuras gerações;
- c) serviços culturais: serviços associados aos valores e manifestações da cultura humana, derivados da preservação ou conservação dos recursos naturais;

Os serviços ambientais existem na medida em que, provindo da natureza, representam um benefício para a qualidade de vida. Um típico exemplo de serviço ambiental proporcionado pelas florestas é o estoque de carbono, diminuindo o efeito estufa e retardando o aquecimento do planeta.

A compensação econômica surge tendo em vista a necessidade do pagamento pelos esforços na manutenção dos serviços ambientais. Logo, dependendo do grau de importância do serviço ambiental para a qualidade de vida e da possibilidade de interferência antrópica nesse serviço, poderá haver uma maior ou menor compensação econômica, dentro da atual lógica de mercado.

O inciso II, do art. 2º do projeto de lei n.º 5487/09 conceitua pagamento por serviços ambientais como a retribuição, monetária ou não, às atividades humanas de restabelecimento, recuperação, manutenção e melhoria dos ecossistemas que gerem serviços ambientais e que estejam amparadas por planos e programas específicos.

Da mesma forma, o projeto de lei conceitua como pagador de serviços ambientais, aquele que provê o pagamento desses serviços, conforme o inciso II, e receptor do pagamento pelos serviços ambientais aquele que restabelece, recupera, mantém ou melhora os ecossistemas no âmbito de planos e programas específicos, podendo perceber o pagamento (inciso IV).

Logo, podemos estabelecer como requisitos da compensação econômica e instrumentos de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável: a existência de um serviço ambiental indispensável à sadia qualidade de vida; a possibilidade de manutenção desses serviços por indivíduos, os quais serão os receptores do pagamento; e, por fim, a existência de um pagador que realiza o pagamento direto, em pecúnia, desses serviços ambientais.

Com isso, podemos concluir que o conteúdo da espécie de compensação econômica abordada no presente artigo é o pagamento direto, em pecúnia, objetivando o exercício ou o não, de uma ou mais atividades socioeconômicas, visando ao desenvolvimento sustentável e à proteção da biodiversidade.

#### **4 Considerações finais**

Apesar de ser um instrumento jurídico-econômico de proteção ambiental pouco explorado no Brasil, a compensação econômica para a proteção da biodiversidade poderá, em pouco tempo, vir a ser um dos principais meios de alcance do desenvolvimento sustentável para as comunidades tradicionais residentes nas áreas protegidas da região amazônica.

Não são ínfimos os esforços dedicados pelo poder público para que haja a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como desejou o legislador constitucional por meio do art. 225 da Carta Magna de 1988.

Se, por um lado, algumas atividades econômicas ainda exploram os recursos naturais de forma predatória, desrespeitando os mandamentos legais; por outro, o Estado vem trabalhando novos instrumentos e políticas públicas, capazes de conciliar o exercício dessas atividades com a proteção ambiental.

Indubitavelmente, o meio ambiente não pode ser apropriado para mudanças nas suas características biológicas, que acarretem em prejuízo na qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Não condiz com os ditames de justiça social e ambiental que a sociedade suporte as externalidades negativas provocadas pelo desenvolvimento de determinadas atividades econômicas, as quais geram riquezas ao particular.

Portanto, cabe ao Estado agir, por meio dos instrumentos jurídico-econômicos colocados à disposição pelo legislador, como, por exemplo, a tributação das atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental, a responsabilização dos causadores dos danos ambientais, a compensação econômica aos esforços de conservação etc.

Nesse contexto, o Programa Bolsa Floresta, criado pela Lei n.º 3.135/2007, do Estado do Amazonas, mostra-se como um modelo essencial a ser seguido, objetivando a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável na Região Amazônica.

O impacto socioambiental do programa mostra-se evidente, uma vez que a realização de oficinas de educação ambiental possui o condão de despertar nos indivíduos a consciência ecológica, além de que o beneficiamento econômico das comunidades tradicionais abrangidas pelo programa constitui fator de motivação contínua para a preservação do meio ambiente nas unidades de conservação.

É certo que somente a compensação econômica não é suficiente para atingir-se os objetivos propostos pelo Programa Bolsa Floresta. Neste passo, a implementação dos programas de apoio mostra-se fundamental para o sucesso do programa, pois favorece a integração social para a proteção ambiental.

Ademais, o ideário do desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais residentes nessas áreas protegidas é fator importante do programa, pois se prioriza a adoção de práticas sustentáveis, sem a perda da qualidade de vida.

## Referências

BUTZKE, A.; ZIENBOWICS, G.; CERVI, J. R. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Caxias do Sul: Ed. Educus, 2006.

DA SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

DERANI, C. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL. *Relatório de atividades do programa Bolsa Floresta e Plano de Trabalho 2008*. Manaus: 2008.

FURASTÉ, P. A. *Normas técnicas para o trabalho científico: elaboração e formatação*. 14. ed. Porto Alegre: s.n., 2007.

LEITE, J. R. M.; AYALA, P. A. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MANKIW, N. G. *Introdução à economia*. Tradução Allan Vidigal Hastings e revisão técnica de Carlos Roberto Martins Passos. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

MILARÉ, E. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

POMPEU, G. M. (Org.) *Estado, constituição e economia*. Fortaleza: Fundação Edson Queiroz – Universidade de Fortaleza, 2008.

RIOS, A. V. V.; IRIGARAY, C. T. H. (Orgs.). *O direito e o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

RODRIGUES, M. A. *Instituições de direito ambiental: volume I (Parte Geral)*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2002.

SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS W. D. *Economia*. Tradução e revisão técnica de Elsa Nobre Fontainha. 16 ed. Lisboa: Editora McGraw-Hill, 1999.

SPENCER, M. H. *Economia contemporânea*. Tradução Augusto Reis e revisão técnica de José Carlos de Castro). São Paulo: Fundo Educativo Brasileiro, 1979.

VIANA, V. *As florestas e o desenvolvimento sustentável na amazônia*. Manaus: Valer, 2006.

---

Artigo recebido em 31/08/2009

Aceito para publicação em 18/02/2010