

# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

**JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA**

**REGINA VERA VILLAS BOAS**

**VALTER MOURA DO CARMO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaiher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Ricardo Caetano Costa; Regina Vera Villas Boas; Valter Moura do Carmo – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-718-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

---

#### **Apresentação**

No GT de DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II, inserido no VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, tivemos a apresentação de 27 trabalhos, cujas temáticas enfocaram diversas áreas relacionadas aos direitos sociais e a organização e gestão das políticas públicas a eles relacionadas.

Apresentamos um breve resumo destes trabalhos.

No artigo denominado “MULHERES E SERVIÇOS FLORESTAIS: UMA ANÁLISE SOBRE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NO BRASIL À LUZ DE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO”, de Paula da Cunha Duarte , Anna Luiza de Araujo Souza, os autores analisam, sob uma perspectiva de gênero, a legislação nacional sobre Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). Apontam que os resultados evidenciam que o país carece de normas específicas sobre gênero para programas de PSA no âmbito federal. A exceção a isto é a Lei nº 12.512/2011, única norma que prevê expressamente previsão legal inclusiva para mulheres.

No artigo denominado “O AVANÇO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROL DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA”, de Suelen Maiara dos Santos Alécio e Ivan Dias da Motta, os autores investigam os direitos sociais de modo geral em relação às pessoas em situação de rua, verificando quais são as políticas públicas brasileiras existentes para este grupo. Concluem que as pessoas em situação de rua tem seus inúmeros direitos, dentre eles: os direitos sociais, violados. Apontam uma dupla invisibilidade social, ou seja, tanto por parte da sociedade, quanto por parte do Estado. Apesar de haver algumas políticas públicas e legislações que visam a tutela da pessoa em situação de rua, fato é que a desigualdade social e a precariedade de vida dessas pessoas ainda existe em larga escala. Para tanto, os autores entendem da necessidade de elaboração de políticas públicas que sejam mais efetivas e que não se pautem apenas em caráter assistencialista.

No artigo denominado “INTERPRETAÇÃO E ESTRUTURA JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FONTES DE DIREITOS SUBJETIVOS”, de Joelma Rayane Dantas , Sérgio Alexandre De Moraes Braga Junior , Pedro Ribeiro Fagundes, os autores buscam compreender as políticas públicas e sua investigação a partir da percepção formal possibilita o estudo do ponto de vista de sua constitucionalidade e legalidade enquanto estruturas

normativas orientadas. Verificam que, mesmo no que se refere as noções colocadas sobre a concepção da estrutura das políticas públicas em uma Estado social, tem-se sua contextualização como fundamental ao entendimento do surgimento da temática e, sobretudo, ao ambiente institucional em que se encontra ordenada sob a forma de um conceito mais amplo que o próprio serviço público

No artigo denominado “GOVERNANÇA AMBIENTAL, SOCIAL E CORPORATIVA E A CONSENSUALIZAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS”, de Caio Lucio Montano Brutton e Magno Federici Gomes, os autores analisam criticamente como o environmental, social e governance (ESG) pode ser aplicado através do instituto da consensualização na Administração Pública. Através de pesquisa qualitativa utilizando-se o método hipotético-dedutivo e da pesquisa bibliográfica, o Trabalho tem como ponto de partida o estudo dos conceitos de ESG e da consensualização, para estabelecer as bases para uma visão a respeito de como a utilização dos diversos mecanismos de consensualização na Administração Pública, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, as audiências e consultas públicas, o Compromisso de Ajustamento de Conduta, os mecanismos de mediação e arbitragem, e também as audiências de conciliação nos processos, constituem importantes instrumentos de aplicação dos fatores ESG, e assim podem contribuir para a sua efetiva aplicação na busca pelo equilíbrio sustentável.

No artigo denominado “INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO: ESTUDO DE CASO DO USO DA FERRAMENTA PARA FINS DE TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS”, de Elba Suélen Silva Oliveira e Patrícia Moura Monteiro Cruz, as autoras, a partir de um estudo de caso, analisam os critérios de transparência e publicidade na execução do orçamento público e, por corolário, o impacto desse contexto no exercício do controle externo das contas públicas pela sociedade civil. O estudo investiga ainda a viabilidade no uso de inteligência artificial como meio corretivo de problemas identificados no âmbito público. Enquanto recorte, o artigo tem por objetivo analisar como o Estado da Bahia realizou a tutela orçamentária em relação às pessoas em situação de rua. A pesquisa tem como base as informações institucionais que constam nas leis orçamentárias anuais (LOA) do Estado da Bahia quanto aos anos de 2015-2020, bem como os registros de execução orçamentária das despesas relativas ao período de 2015-2019.

No artigo denominado “INSTITUIÇÕES TOTAIS COMO DISPOSITIVO BIOPOLÍTICO: O NEOLIBERALISMO COMO CHAVE DE LEITURA DA GESTÃO DOS INDESEJÁVEIS”, de Romário Edson da Silva Rebelo, o autor pretende reabilitar o estudo das instituições totais, e no rastro da hipótese levantada por Foucault na aula de 17 de março de 1976 do curso Em defesa da sociedade, pretendo fazê-lo segundo a ideia de que se trata de

um dispositivo biopolítico que, nos dias de hoje, deve ser lido através da chave do neoliberalismo, fundamental para a gestão dos indesejáveis. A partir de achados no campo da política de assistência social no Município de Belém, concluo que há razões suficientes para se desconfiar que aquilo que se diz superado possa estar bem abaixo de nosso nariz, ainda que exalando um perfume mais adocicado, indicando a necessidade de reativar o debate acerca dessas instituições, sejam as que ainda usam os muros para confinar os indesejáveis, sejam as que empregam técnicas muito mais sutis e economicamente muito mais racionais, como o controle dessa população ao ar livre.

No artigo denominado “MPOSSIBILIDADE DE LIMITAÇÃO DO PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA PELA RESERVA DO POSSÍVEL!”, de Florisvaldo Pasquinha de Matos Filho, o autor pretende demonstrar a evolução histórica do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), atual Programa da Saúde da Família (PSF). Promovendo assim um percurso histórico que vai desde a origem do projeto piloto implementado na Região Norte e Nordeste do Brasil, até os dias atuais. Observa que o referido programa em verdade trata-se de uma política pública da saúde criada com o objetivo de promover a efetivação da norma constitucional contida no art. 196 da Constituição Federal de 1988, com o intuito de universalizar o acesso igualitário a saúde do cidadão, assim como para facilitar-lhe o acesso a este direito social.

No artigo denominado “EDUCAÇÃO AMBIENTAL E O NOVO ENSINO MÉDIO(NEM)”, de Jane portella salgado, a autora traz à tona como a Educação ambiental positivada através da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999 deve ser seguida pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 que regulamenta o novo ensino médio(NEM). Aponta que, nos moldes da Lei geral da EA na lei específica do NEM apesar de constar não é seguida. Objetivo do trabalho permeia a análise das legislações já citadas assim como a análise geral da BNCC. Para a realização da pesquisa utiliza como marcos teóricos as obras: “Epistemologia Ambiental” de Enrique Leff. e “Avaliação do impacto ambiental: Conceitos e métodos” do autor Luís Henrique Sanchez. A conclusão alcançada é que da forma pulverizada e não interdisciplinar a EA não conseguirá mudar as atitudes dos jovens. Os pensamentos dos alunos do NEM para contribuírem para um mundo sustentável não existirá nem a ideia de pertencimento ambiental também existirá

No artigo denominado “PONTOS POSITIVOS DA UTILIZAÇÃO DO TELETRABALHO COMO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL DESTINADA ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA”, de Murilo Muniz Fuzetto e Valter Moura do Carmo, os autores analisam os impactos dessa modalidade de trabalho como instrumento de inclusão social. Ademais, diminuiram-se as exigências de as empresas adequarem seus espaços para receber o

diferente, desvirtuando o entendimento de inclusão plena. Utilizando o método hipotético-dedutivo, apontam que hodiernamente, com as inúmeras inovações tecnológicas apresentadas diariamente, há a possibilidade de se discutir a ampliação da atuação da pessoa com deficiência por meio do uso da tecnologia, que colocará fim aos obstáculos de ter um trabalho remunerado e dignificante, calcado na modalidade do teletrabalho.

No artigo denominado “ATUAÇÃO DO PROGRAMA TRABALHO SEGURO NA PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE NOS FRIGORÍFICOS DE CARNE BOVINA DO PARÁ”, de José Iraelcio de Souza Melo Júnior e Eliana Maria De Souza Franco Teixeira, os autores analisam a atuação do Programa Trabalho Seguro, sob a perspectiva na promoção do trabalho decente nos frigoríficos de carne bovina no Estado do Pará, considerando o elevado índice de acidentes de trabalho registrados no referido setor, segundo o Anuário Estatístico de Acidentes de Trabalho e o Radar SIT. O Programa Trabalho Seguro é uma política pública judiciária, cuja finalidade é promover o trabalho decente, sob a perspectiva do meio ambiente de trabalho sadio e equilibrado, além de fortalecer a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, vinculada ao Poder Executivo.

No artigo denominado “ ATUAÇÃO DO COMITÊ TÉCNICO DE EDUCAÇÃO DO INSTITUTO RUI BARBOSA (CTE-IRB) E A FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS”, de Larissa Cristina Fagundes da Rosa e Silva e Eliana Maria De Souza Franco Teixeira, as autoras investigam a atuação do CTE-IRB, no período de 2018 a 2021, e de que forma esta atuação pode contribuir para o exercício da fiscalização de políticas públicas educacionais pelos Tribunais de Contas brasileiros. Foi utilizada, como metodologia da pesquisa, a revisão bibliográfica, a utilização de dados secundários e a análise do relatório “Educação de A a Z: relatório das principais ações do Comitê Técnico do IRB 2018/2021” e o projeto "A Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental", realizado pelo TCU e pelos Tribunais de Contas, no qual foram verificadas as ações adotadas pelas escolas para a melhoria da qualidade da educação. Como resultado, constatou que o CTE-IRB, atuando por meio de pesquisas diagnósticas, ações de capacitação e pela disseminação de conhecimentos sobre as fiscalizações de políticas públicas educacionais, colaboram para que os Tribunais de Contas passem a trabalhar em conjunto, auxiliando a evitar a sobreposição e a duplicidade de esforços na fiscalização de políticas educacionais.

No artigo denominado “FURTO FAMÉLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE BIOPOLÍTICA DO PUNITIVISMO ESTATAL AOS BRASILEIROS QUE SE ENCONTRAM EM SITUAÇÃO DE MISERABILIDADE”, de Marcelo Toffano, Clovis Alberto Volpe Filho e Larissa Trevizolli de Oliveira, os autores tratam do furto famélico,

analisado sob o olhar da biopolítica e do biopoder, tendo como fundamento os direitos humanos das pessoas em situação de miserabilidade. Apontam que, apesar de os crimes de bagatela não serem capazes de causar dano juridicamente relevante ao patrimônio, eles são reprimidos por meio de rigorosas sanções penais. Esta desproporcionalidade evidencia a seletividade do sistema penal, que aplica medidas mais severas contra pobres e negros, o que não é possível que seja tolerado em um país democrático e que preza por direitos humanos.

No artigo denominado “A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS COMO CAUSA DO DESASTRE NO LITORAL NORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE ACERCA DA GENTRIFICAÇÃO E A NECROPOLÍTICA” de Marcelo Toffano e José Sérgio Saraiva, Mariana Carolina Rezende, os autores realizam uma análise acerca do processo de gentrificação ocorrido com muita frequência no Brasil, e suas possíveis convergências com conceito de necropolítica (política para a morte) do filósofo camaronês Achille Mbembe. Além disso, buscam demonstrar que a tragédia ocorrida no litoral norte do Estado de São Paulo durante o carnaval do ano de 2023, se enquadra perfeitamente tanto na gentrificação, eis que a população local foi, durante o processo de urbanização local, forçada a habitar locais subumanos, como na necropolítica, uma vez que são esquecidos pelos órgãos governamentais, ficando expostos com mais rapidez à morte.

No artigo denominado “SISTEMA INFORMATIZADO DO INSS COMO FERRAMENTA DE EXCLUSÃO SOCIAL”, de Juliana de Almeida Salvador, Camila Rarek Ariozo e Ilton Garcia Da Costa, os autores tem como objetivo analisar as dificuldades enfrentadas pela população com a informatização do sistema do INSS. Atualmente os serviços prestados pela autarquia são oferecidos todos via plataforma digital. Parte da problemática que a população hipossuficiente, sem acesso à Internet acaba por ser excluída da proteção previdenciária, seja por não terem condições a acesso a computadores e meios digitais, seja pelo analfabetismo escolar e analfabetismo digital. Além do mais, apontam que os serviços ofertados, devido a inconsistências do sistema, são ineficazes e ineficientes, nas análises de benefícios por incapacidade e aposentadorias.

No artigo denominado “A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES PARA A ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE O TRANSPORTE PÚBLICO SEGURO DE MULHERES”, de Amanda Caroline Schallenberger Schaurich, Camila Rarek Ariozo e Juliana de Almeida Salvador, apontam que o planejamento urbano é responsável por estabelecer aspectos importantes da vida nas cidades. Sendo assim, as políticas públicas atreladas ao planejamento urbano devem ser eficientes, de modo a facilitar a vida da população, garantindo os direitos sociais e efetivando a inclusão social. Um ponto importante do planejamento urbano é a mobilidade, que ganha destaque ao ser incluída na Agenda 2030,

mais especificamente no ODS 11.2, que objetiva proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros com especial atenção para mulheres, uma vez que elas estão, historicamente, em situação de vulnerabilidade, sendo alvo de violência e assédios durante seu deslocamento. Por isso, é necessário que haja políticas públicas específicas acerca da mobilidade segura de mulheres, a fim de garantir a elas a concretização de seus direitos sociais, como o direito ao transporte. Contudo, a simples implantação de políticas públicas não é suficiente, uma vez que é imperioso que essas políticas sejam eficientes, pois só assim poderão ser garantidos os direitos das mulheres. Assim, para analisar corretamente se as políticas são eficientes, objetiva-se propor a construção de indicadores específicos sobre o assunto.

No artigo denominado “A SAÚDE MENTAL NO BRASIL: CRÍTICAS AO SUCATEAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL” de Dhyane Cristina Oro e Plínio Antônio Britto Gentil, os autores objetivam responder ao questionamento: Está em curso, no Brasil, o sucateamento das políticas públicas na área da saúde mental? Para tanto, lançam mão da pesquisa bibliográfica e documental e do método indutivo, com análise de áreas como direito constitucional e psicologia jurídica, analisando a evolução das políticas públicas na área da saúde mental no Brasil, com descrição histórica pós Constituição Federal Brasileira de 1988 e SUS.

No artigo denominado “A EDUCAÇÃO ANTIDOPAGEM COMO FORMA DE PREVENÇÃO AO DOPING POR CONTAMINAÇÃO CRUZADA”, de Débora Passos, Plínio Antônio Britto Gentil e Carla Abrantkoski Rister, as autoras apontam que a intensidade de casos de doping em atletas profissionais que apresentam resultados analíticos adversos, têm sido recorrentes as situações em que a defesa do atleta se baseia em contaminação de produtos manipulados. O objetivo do estudo é refletir o quanto a educação antidopagem realizada no Brasil pela Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD) e outras entidades responsáveis frente aos atletas impacta positivamente a fim de evitar que infrinjam as regras antidopagem e escolham o esporte limpo e saudável. Como resultado, demonstram o quanto a ABCD tem intensificado seu trabalho na educação antidopagem para que os atletas estejam atentos ao que se pode consumir para que não haja prejuízo, destacando o perigo em manipular produtos, pois podem incorrer em contaminação cruzada.

No artigo denominado “OS LIMITES DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS”, de Caroline Monteiro Gaia Gouvea e Arianne Brito Cal Athias, as autoras analisam as situações em que o Poder Judiciário poderá intervir nos atos praticados pela Administração Pública, mais especificamente, no âmbito das



Políticas Públicas. Justificam esta pesquisa diante da necessidade de encontrar quais as razões para que o Judiciário atue como Legislador Positivo e principalmente quais os limites dessa atuação. Apontam que o Poder Judiciário como guardião da Constituição deve zelar pela organização e harmonia entre os poderes, e pelo equilíbrio orçamentário, além de, revestir-se de conhecimento técnico para proferir decisões mais justas e eficazes.

No artigo denominado “A EFETIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO FORMA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS”, de Glauber Daniel Bastos Borges e Arianne Brito Cal Athias, os autores investigam os escândalos de desvios de recursos públicos evidenciam o descaso nas gestões dos poderes institucionais para com as necessidades da população, uma vez que trazem prejuízos aos direitos fundamentais como saúde, educação, saneamento, moradia, emprego e cultura. Isso evidencia a necessidade de estabelecer meios eficazes de fiscalização através dos Tribunais de Contas promovendo um controle específico, coercitivo e especializado, capaz de acompanhar os atos de gestão e conduzir a administração pública ao desiderato traçado nos programas constitucionais que é aplicar os recursos orçamentários na execução de políticas públicas consistentes e capazes de realizar os direitos sociais. Dessa forma, através de pesquisa bibliográfica nas obras doutrinárias especializadas na matéria e em compasso com os precedentes dos Tribunais Superiores concluem que o do controle externo da administração pública, para além de um dever, é considerado um direito fundamental implícito que se materializa através da expertise manifestada pelas Cortes de Contas as quais, nas circunstâncias políticas do atual cenário brasileiro, são consideradas essenciais para a consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

No artigo denominado “INTERCONEXÃO ENTRE TRABALHO INFANTIL, SUBCIDADANIA E SUBINFÂNCIA”, de Carlos Henrique Bezerra Leite e Rosaly Stange Azevedo, os autores tem por objetivo refletir sobre a naturalização do trabalho precoce no Brasil e responder ao seguinte questionamento: qual o motivo de grande parte da sociedade brasileira defender o trabalho precoce para as crianças pobres e o estudo para as crianças das classes mais favorecidas? Para tanto, a partir do aporte teórico e doutrinário pertinente ao tema do trabalho infantil, analisam a interconexão entre a cultura de aceitação do trabalho infantil, fazendo uso da noção de habitus, desenvolvida por Bourdieu, e do conceito apresentado por Jessé de Souza de subcidadania, propomos o termo subinfância, de forma a identificar aquelas crianças que devem trabalhar, de acordo com a sociedade brasileira.

No artigo denominado “A PARTICIPAÇÃO DOS JUÍZES EM PRÁTICAS EMANCIPATÓRIAS: O PROGRAMA TRABALHO, JUSTIÇA E CIDADANIA NA 17ª REGIÃO-ES COMO ESTUDO DE CASO”, de Rosaly Stange Azevedo e Gilsilene Passon

Picoretti Francischetto, as autoras analisam de que forma o programa Trabalho, Justiça e Cidadania, executado pelas Associações de Magistrados Trabalhistas e entidades parceiras, contribui para a participação social dos juízes do trabalho em práticas emancipatórias. Apontam que o programa foi idealizado pela Associação Nacional de Magistrados Trabalhistas com a finalidade de promover a conscientização dos direitos e deveres básicos do cidadão, mediante a integração do Judiciário com a sociedade. Os resultados são no sentido de que a realização de políticas públicas que tenham por objetivo a promoção da cidadania evidencia o compromisso do juiz com a dimensão social da humanidade. A conclusão é que, ao promover a aproximação entre o Poder Judiciário e a comunidade, bem como a conscientização dos direitos e deveres básicos, tais práticas fazem parte da construção de um projeto ainda maior: o de construção de um Estado plural.

No artigo denominado “POLÍTICAS PÚBLICAS QUANTO A CONCRETIZAÇÃO E A PROTEÇÃO DA DIGNIDADE E QUALIDADE DE VIDA DOS POVOS INDÍGENAS”, de Ana Maria Viola De Sousa, Luiz Dario Dos Santos e Felipe Marquette de Sousa, os autores buscam colaborar para os temas pertinentes à proteção dos povos indígenas, em destaque, o direito à sadia qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana e sua relação direta com os direitos e obrigações dos povos indígenas. Apontam que descaram uma análise doutrinária e normativa com o escopo de caracterizar as fragilidades constitucionais, infraconstitucionais e políticas públicas sobre o direito dos povos indígenas. Observam que propostas de valorização do povo indígena ainda não se apresentam concretas: políticas públicas de demarcação de terras, de atenção integral à saúde, de educação, entre outras, encontram óbices em sua realização, seja pela diversidade das comunidades, seja pela amplitude territorial brasileira.

No artigo denominado “A PROTEÇÃO JURÍDICA DA PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DA SUA DIGNIDADE E QUALIDADE DE VIDA”, de Ana Maria Viola De Sousa, Luiz Dario Dos Santos e Felipe Marquette de Sousa, os autores objetivam contribuir para os assuntos relacionados à pessoa com transtorno do espectro autista, com destaque, ao direito à dignidade da pessoa humana e sua relação direta com os direitos e obrigações das pessoas autistas, nas searas internacional e nacional. Privilegiam, contudo, um estudo doutrinário e normativo com a finalidade de caracterizar as fragilidades constitucionais e infraconstitucionais brasileiras sobre o assunto com base em pesquisas bibliográfica e documental. Constam que, embora a normatividade legal sobre o tema tenha evoluído, a efetividade da instituição das políticas públicas dirigidas a este contingente populacional,

ainda está longe do seu ideal, especialmente quanto à ausência de estratégias de divulgação das informações à sociedade, bem como a inobservância da intersectorialidade na elaboração e prática de ações e programas.

No artigo denominado “EM QUESTÃO OS IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 EM ALGUMAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO”, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Eliane Vieira Lacerda Almeida, as autoras apresentam um resultado parcial de um conjunto de pesquisas extensionistas que estão sendo realizadas no curso do Projeto Painel dos Impactos COVID-19 em Comunidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ) que sem vindo desenvolvido de dezembro de 2022 a maio de 2023 pela Escola de Ciências Jurídicas (ECJ), da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) em parceria com uma entidade da sociedade civil, Solares Ação Social e Cidadania, tendo por objetivo a elaboração de um estudo que busque o entendimento dos impactos do COVID-19 em 4 comunidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo três comunidades no município do Rio de Janeiro (Babilônia, Lins de Vasconcelos e Rocinha) e uma no município São Gonçalo (Pombal). Adotam como procedimentos metodológicos a pesquisa exploratória, de tipo qualitativa, valendo-se de recursos bibliográficos e documentais, com método dialético e empírico, através da aplicação de questionário aos moradores das comunidades referidas.

No artigo denominado “ACCOUNTABILITY NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A AUSÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROJETO DE “VLTZAÇÃO” NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO”, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Patrick Evangelista de Azevedo, os autores introduzem os conceitos de direitos humanos, liberdade de expressão e participação popular, procurando estabelecer uma relação entre as políticas públicas e o direito constitucional à livre manifestação e a recepção desta pelo poder público. Investiga-se a como a evolução das políticas públicas tem como princípio a liberdade de expressão. Abordam a possibilidade de evolução cultural por meio da participação popular no ciclo das políticas públicas. Evidenciam que a previsão legal obrigatoriedade da democracia participativa nas decisões do executivo. Expõem que o modus operandi da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro na Conclusão da importância da liberdade de expressão como modo de evolução político-cultural, além da legitimidade e validade das políticas públicas.

No artigo denominado “RELEVÂNCIA DA ESTRATIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ATUAÇÃO RESOLUTIVA E DIALÓGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO”, de Ana Cristina Cremonezi, Valter Foletto Santin e Jaime Domingues Brito, os autores destacam a relevância do conhecimento e da ponderação sobre o ciclo de políticas

públicas para que o controle externo se opere de forma legítima e eficiente. A despeito dos vários órgãos de controle, o estudo aborda especificamente aquele exercido pelo Ministério Público, com enfoque em uma postura resolutiva e preventiva. Na análise, problematizam em que medida o Ministério Público poderá contribuir para tutela de direitos sociais e difusos dos cidadãos, aparelháveis por políticas públicas, sobretudo no âmbito extrajudicial. Como hipóteses de solução, após o apontamento de algumas dificuldades no monitoramento desta seara, buscam aquilatar a relevância do conhecimento sobre o ciclo de políticas públicas para viabilizar o diálogo institucional e a solução extrajudicial, através dos instrumentos administrativos disponíveis à instituição ministerial.

No artigo denominado “AS QUESTÕES AMBIENTAIS E URBANÍSTICAS NOS REGISTROS DE IMÓVEIS: IMPRESCINDÍVEL ATUAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO”, de Robson Martins e Erika Silvana Saquetti Martins, os autores investigam a atuação preventiva do Ministério Público em diversas searas, que influencia na resolução direta de conflitos, diminuindo o volume de processos nos foros judiciais, solucionando problemas que outrora apenas o Juiz poderia resolver. Apontam que a averbação de notícia ambiental, torna-se fulcral para que tenha efeito erga omnes e as propriedades imobiliárias efetivem sua correlação com o desenvolvimento sustentável, sendo que se possibilita que sejam averbadas outras ocorrências que alterem o registro ou repercutam nos direitos relativos ao imóvel. Avaliam que a atuação preventiva do Ministério Público em relação a questões registras imobiliárias, sejam ambientais ou urbanísticas, afetarão diretamente as populações de tais localidades, prevenindo litígios e trazendo, por consectário, a paz social.

Desejamos a todos e todas uma ótima leitura.

# MULHERES E SERVIÇOS FLORESTAIS: UMA ANÁLISE SOBRE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NO BRASIL À LUZ DE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO

## WOMEN AND FOREST SERVICES: AN ANALYSIS OF PAYMENTS FOR ENVIRONMENTAL SERVICES IN BRAZIL UNDER A GENDER PERSPECTIVE

Paula da Cunha Duarte <sup>1</sup>  
Anna Luiza de Araujo Souza <sup>2</sup>

### Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar, sob uma perspectiva de gênero, a legislação nacional sobre Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). O trabalho foi desenvolvido em duas etapas. A primeira partiu de uma pesquisa bibliográfica sobre pesquisas empíricas a respeito do papel das mulheres em programas de PSA com foco na preservação, manutenção e recuperação de florestas. Já a segunda etapa da pesquisa consistiu na análise de cinco normas brasileiras sobre PSA em florestas: (1) lei nº 12.114/2009; (2) decreto nº 9.578/2018; (3) decreto nº 7.572/2011; (4) lei nº 12.512/2011 (5) lei nº 14.119/2021. Os resultados evidenciam que o país carece de normas específicas sobre gênero para programas de PSA no âmbito federal. A exceção a isto é a Lei nº 12.512/2011, única norma que prevê expressamente previsão legal inclusiva para mulheres. Diante disso, este trabalho pretende contribuir para evidenciar a importância de elaborar uma legislação com previsões legais específicas para a inclusão de mulheres em programas de PSA, além de propor medidas para o enfrentamento do tema no país.

**Palavras-chave:** Pagamentos por serviços ambientais, Mulheres, Florestas, Políticas públicas, Regulação

### Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze, from a gender perspective, the national legislation on Payments for Environmental Services (PES). The work was developed in two stages. The first started from bibliographical research on empirical research regarding the role of women in PES programs focused on the preservation, maintenance and recovery of forests. The second stage of the research consisted of the analysis of five Brazilian norms on PES in forests: (1) Law No. 12.114/2009; (2) Decree No. 9.578/2018; (3) Decree No. 7.572/2011; (4) Law No. 12.512/2011 (5) Law No. 14.119/2021. The results show that the country lacks specific rules on gender for PES programs at the federal level. The exception to this is Law nº 12.512/2011, the only norm that expressly provides for inclusive legal provision for women. Therefore,

---

<sup>1</sup> Pesquisadora e doutoranda em no Doutorado em Direito da Regulação da Fundação Getúlio Vargas (RJ)

<sup>2</sup> Mestranda em Direito na Universidade Estácio de Sá (RJ).

this work intends to contribute to highlight the importance of elaborating norms with specific legal provisions for the inclusion of women in PES programs, in addition to proposing measures to face the issue in the country.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Payments for environmental services, Women, Forests, Public policy, Regulation

## 1. INTRODUÇÃO

A partir dos anos 90, o mecanismo conhecido como “pagamento por serviços ambientais” (PSA) começou a ser amplamente utilizado por diversos países (WUNDER *et al*, 2018, p. 1), como forma de combater os efeitos da mudança climática, a partir da lógica de recompensar aqueles que atuam na preservação do meio ambiente. Estes serviços ambientais podem ser prestados de diferentes formas: recuperação e recomposição da cobertura vegetal nativa de áreas degradadas; manejo sustentável de sistemas agrícolas; conservação e melhoria da qualidade da água; entre outros<sup>1</sup>.

Para que um projeto de PSA tenha êxito, seu desenho deve ser bem estruturado e adequado ao contexto no qual ele irá se desenvolver, sob pena de não serem alcançados os objetivos propostos<sup>2</sup>. Neste sentido, uma dimensão raramente observada em tais projetos é a existência de regras direcionadas à promoção da igualdade de gênero. Uma justificativa para este fato é que as relações de poder no âmbito doméstico, bem como a nível local e comunitários, excluem as mulheres do processo decisório de projetos sobre programas ambientais. Em razão disso, suas demandas dificilmente são incorporadas no desenho regulatório proposto. Destaca-se, ainda, que nem sempre as propriedades nas quais as mulheres residem estão em seus nomes (seja por questões culturais ou legais), situação que também pode dificultar que elas recebam os incentivos do PSA (VARDHAN e CATACUTAN, 2017, p. 3).

É inegável a importância tanto de homens quanto de mulheres no manejo, conservação e preservação de florestas. Contudo, seus conhecimentos, valores, experiências, responsabilidades e papéis são diferentes e isso impacta na forma como atuam e decidem sobre determinados assuntos, tais quais a destinação dos recursos ou a modalidade de pagamento<sup>3</sup>. Desconsiderar tais diferenças na elaboração de um projeto de PSA pode agravar as desigualdades de gênero, ao invés de combatê-las. Por isso, é fundamental que os programas de PSA abordem especificamente regras e diretrizes com foco em mulheres.

Considerando a expansão do número de projetos de PSA no Brasil e a recente aprovação da Política Nacional sobre Pagamentos por Serviços Ambientais (PNPSA), com a

---

<sup>1</sup> Estes exemplos constam nos artigos 7º a 10 da lei 14.119/2021, marco regulatório nacional de pagamento por serviços ambientais.

<sup>2</sup> Pagamentos de valores baixos podem não atrair potenciais beneficiários, ou então a modalidade de pagamento escolhida pode influenciar o comportamento dos provedores de maneiras não imaginadas, sendo, por isso, relevante avaliar os prós e contras das opções disponíveis (monetária ou não monetária) (WUNDER, 2005)

<sup>3</sup> Sobre uma revisão da literatura acerca da diferença do papel do homem e da mulher em serviços ecossistêmicos, ver: YANG *et al*, 2018.

edição da Lei nº 14.119 de 14 de janeiro de 2021, é relevante investigar como o arcabouço legislativo do país tem abordado esta questão.

Neste sentido, este trabalho tem como objetivo analisar, sob uma perspectiva de gênero, a legislação nacional sobre PSA, com foco nos serviços direcionados à conservação e preservação de floresta. Para isso, serão analisadas cinco leis e decretos federais que tratam do tema: (1) lei nº 12.114/2009 (criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC); (2) decreto nº 9.578/2018 (regulamenta o FNMC); (3) decreto nº 7.572/2011 (criou o Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde); (4) lei nº 12.512/2011 (instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental); e (5) lei nº 14.119/2021 (instituiu o Programa Nacional de PSA).

O trabalho foi desenvolvido em duas etapas. A primeira partiu de uma pesquisa bibliográfica sobre pesquisas empíricas a respeito do papel das mulheres em programas de PSA com foco na preservação, manutenção e recuperação de florestas<sup>4</sup>. Não obstante estas pesquisas terem sido realizadas em países com contextos e realidades diversas da brasileira, é possível identificar padrões nas situações enfrentadas pelas mulheres. Além disso, considerando a escassez de trabalhos produzidos no Brasil sobre a temática, optou-se pelo exame de trabalhos da literatura internacional, a fim de identificar esse “núcleo comum” e contribuir para o enfrentamento desta questão, mas sempre se atentando às particularidades de cada contexto e sem propor transposições inviáveis ao contexto brasileiro. Já a segunda etapa da pesquisa consistiu no estudo da legislação federal sobre PSA referente a florestas, com o propósito de investigar se estas normas têm dado atenção às questões de gênero na elaboração e execução de projetos de PSA.

Após o exame da literatura internacional e da legislação brasileira sobre o tema, foi possível constatar que o país carece de normas específicas sobre gênero para programadas de PSA no âmbito federal. Quando muito, são previstas regras genéricas que podem englobar dimensões de gênero, caso o formulador do projeto assim o queira. A exceção a isto é a Lei nº Lei nº 12.512/2011, única norma que prevê expressamente previsão legal inclusiva para mulheres.

Considerando o resultado da pesquisa e que a nova lei brasileira sobre a Política Nacional sobre Pagamentos por Serviços Ambientais ainda está pendente de regulamentação, este trabalho pretende contribuir em duas frentes: (i) evidenciar a importância de elaborar

---

<sup>4</sup> Não obstante o recorte deste artigo se referir aos programas de PSA para a preservação, manutenção e recuperação de florestas, as conclusões aqui tecidas são extensíveis a outros tipos de PSA, que também devem ser pensados sob uma perspectiva de gênero.



uma legislação com previsões legais específicas para a inclusão de mulheres em programas de PSA; (ii) estimular que leis já existentes (nos três níveis federativos) e futuras legislações sobre projetos de PSA englobem em seu escopo medidas que priorizem a inclusão de mulheres e valorizem o papel que estas exercem na prestação de serviços ambientais.

O texto está dividido em cinco partes. Após esta introdução, o segundo capítulo irá abordar aspectos teóricos sobre o mecanismo de pagamento por serviços ambientais. Em seguida, no terceiro capítulo será feita uma análise de pesquisas sobre projetos de pagamento por serviços ambientais a partir de uma perspectiva de gênero. O quarto capítulo irá discorrer acerca do arcabouço legislativo nacional sobre programas de PSA com foco em florestas, analisando em que medida estas leis abordam questões de gênero. Por fim, serão tecidas considerações finais sobre o tema.

## **2. PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: ASPECTOS TEÓRICOS E PROCEDIMENTAIS**

Para melhor compreensão da temática, nesta seção serão expostos os seguintes aspectos teóricos sobre o mecanismo de pagamentos por serviços ambientais: conceito, modalidades de pagamento e periodicidade.

### **2.1 Conceito**

O PSA é um instrumento econômico baseado na ideia de que os beneficiários externos de serviços ambientais realizem pagamentos voluntários aos proprietários ou possuidores de terra, para que estes adotem práticas de preservação e restauração do ecossistema do local em que vivem (WUNDER, 2005, p. 1). Sven Wunder (2005, p. 3-4), um dos autores mais citados sobre aspectos conceituais de PSA, define cinco critérios para sintetizar este mecanismo: (1) *transação voluntária*: o PSA deve ser negociado entre as partes, que decidem, voluntariamente, se querem ou não firmar o acordo (essa característica delinea a diferença entre uma medida de comando e controle); (2) *serviços ambientais bem definidos*: o serviço pelo qual se está pagando deve ter seus contornos definidos e delimitados de forma clara e adequada, para que não haja dúvidas sobre o objeto do acordo; (3) *A existência de um “comprador”/“adquirente” do serviço (beneficiário)*, que pode ser um ente público, privado ou até pessoas físicas; (4) *A existência de um provedor do serviço ambiental*; (5) *Condicionabilidade*, ou seja, o provedor só será recompensado se efetivamente

prestar tal serviço. Para isso, é importante que haja um monitoramento periódico para confirmar que o provedor continua prestando o serviço pelo qual está sendo pago.

## **2.2 Métodos de pagamento e periodicidade**

A forma de remuneração é um aspecto relevante para eficiência de projetos PSA, pois o recebimento de recursos pode gerar consequências (positivas ou negativas) a princípio não imaginadas quando da assinatura do contrato. As partes precisam ter em mente que o pagamento influencia na renda doméstica, além de modificar padrões de consumo e demanda por terra e trabalho. A depender de como os provedores irão receber o pagamento, poderá haver impactos, inclusive, nos serviços ambientais prestados (WUNDER, 2005, p. 15).

Em relação à questão de gênero, a forma de pagamento pode trazer implicações relevantes, promovendo, ou não, maior igualdade entre homens e mulheres, a depender do desenho adotado. Alguns estudos evidenciam, por exemplo, que em determinadas comunidades, como a Península de Osa (Costa Rica), nas quais os indivíduos recebem dinheiro em espécie, a mulher acaba por dar seu recurso para seu parceiro, em função da dinâmica de poder existente entre eles (SCHWARTZ, 2017, p. 1-2). Em casos assim, talvez seja mais interessante investimentos locais ao invés de monetários.

Outra questão relevante se refere à fonte de financiamento. Garantir o fluxo de dinheiro (ainda que o pagamento não seja diretamente feito em dinheiro, e sim através de melhorias estruturais em determinada comunidade local) é fundamental para garantir que os provedores continuem tendo incentivo para manter os serviços ambientais (PAGIOLA e PLATAIS, 2002, p. 3).

A forma de recebimento dos recursos também é importante, principalmente em relação a localidades com múltiplos provedores de serviços ambientais. Negociar contratos de PSA individuais aumenta demasiadamente os custos de transação. Por isso, uma solução é adotar contratos coletivos envolvendo adquirente(s) e provedores (PAGIOLA e PLATAIS, 2002, p. 4). Novamente analisando a questão sob o prisma do gênero, é preciso observar qual dessas formas de pagamento, individual ou coletiva, tem menos chance de gerar desigualdade entre homens e mulheres.

Percebe-se, portanto, que não há um modelo específico e universal de projeto de pagamento por serviços. O que deve moldar a estrutura e as regras de funcionamento de um PSA é o contexto no qual ele será introduzido. Por isso, é aconselhável pensar *ex ante* sobre a forma de pagamento, o método pagamento (monetário ou não) e sua periodicidade (WUNDER, 2005, p. 15), avaliando o desenho mais adequado ao local no qual o projeto será

implementado, bem como a preferência dos provedores, tendo sempre em vista as dinâmicas entre homens e mulheres que serão beneficiados.

Feita esta exposição mais genérica sobre projetos de PSA, a seção seguinte terá como foco a literatura que analisa especificamente projetos de pagamento por serviços ambientais sob uma perspectiva de gênero.

### **3. GÊNERO E PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS.**

Os principais objetivos de projetos de pagamentos por serviços ambientais consistem em conservar e preservar o meio ambiente. Apesar disso, outros propósitos paralelos podem ser também almejados, como a redução da pobreza de famílias e comunidades provedoras de tais serviços (SALZMAN *et al*, 2018; PAGIOLA e RIOS, 2008). Sob uma ótica social, o PSA é uma importante ferramenta para agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, pois torna-se mais uma fonte de renda para estes indivíduos, razão pela qual diversos países (sobretudo em desenvolvimento) têm utilizado projetos de PSA como instrumento de assistência a famílias de baixa renda (PAGIOLA e PLATAIS, 2002).

Não obstante este relevante caráter social de programas de PSA e a grande quantidade de pesquisas sobre o assunto<sup>5</sup>, os trabalhos que incorporam perspectivas de gênero em suas análises são escassos<sup>6</sup>, apesar de a mulher exercer papel fundamental em atividades como conservação e manutenção de florestas (SAMDONG e KJOSAVIK, 2017).

Incorporar a análise de gênero em programas de PSA é importante não apenas por um prisma social, mas para a própria efetividade do programa. Mulheres e homens divergem nos conhecimentos, habilidades, forças, interesses e experiências que possuem e isso influencia nas atividades exercidas por cada um. O desenho de um programa de PSA precisa refletir essas diferenças se quiser alcançar resultados ambientais promissores (SAMDONG e KJOSAVIK, 2017).

Esta seção tem como objetivo expor as análises e conclusões de alguns trabalhos que buscam identificar os problemas comumente apontados em relação à participação de mulheres em programas de PSA implementados em países em desenvolvimento. Optou-se

---

<sup>5</sup> Segundo Salzman *et al* (2018, p. 136-137), PSA era um termo pouco conhecido, com apenas três referências em periódicos em 1995. Em 2016, este número saltou para 1.900. Agora, há mais de 550 programas de PAS espalhados pelo mundo (dados de 2018), com investimentos de 36 bilhões de dólares.

<sup>6</sup> Em pesquisa feita por Yang *et al* (2018, p. 60) na base de dados “ISI Web of Knowledge” sobre artigos que tratam de serviços ambientais e gênero, os autores identificaram que menos de 1% abordava esta temática, no período de 1900 até março de 2017. Ravnborg *et al* (2007) realizou pesquisa similar, mas especificamente sobre “pagamentos por serviços ambientais em gênero”, identificando menos de 5% de trabalhos publicado, considerando o total de pesquisas sobre PSA. Ainda neste sentido, apontando a escassez de trabalhos sobre o tema: CRUZ-GARCIA *et al*, 2019; BROWN, e FORTNAM, 2018.

por focar em pesquisas sobre programas direcionados à preservação e manutenção de florestas, tendo em vista o potencial para a prestação de serviços florestais no Brasil, já que 58,5% de seu território é de área florestal (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2022).

Pertinente ressaltar que, apesar de serem estudos realizados em contextos geograficamente diversos, é possível constatar um padrão nas situações e consequências enfrentadas pelas mulheres em suas respectivas comunidades<sup>7</sup>.

Destaca-se, ainda, que o presente artigo não pretende comparar a experiência de outros países com o Brasil, pois isso seria inviável, dada as inúmeras peculiaridades de cada contexto. No entanto, a partir da análise de cada experiência, é possível delinear um “núcleo comum” referente às situações enfrentadas pelas mulheres. Diante disso, considerando a escassez de dados e estudos empíricos no Brasil sobre o papel da mulher em projetos de PSA<sup>8</sup>, e respeitando as particularidades de cada localidade aqui apresentada, busca-se evidenciar tal núcleo para, nas seções seguintes, analisar o arcabouço legislativo brasileiro.

### **3.1 PSA e mulheres na América Latina**

Costa Rica foi o primeiro país do mundo a implementar, em 1996, um sistema nacional de pagamentos por serviços ambientais para a proteção de florestas, que latinvem apresentando resultados positivos em relação ao meio ambiente<sup>9</sup>. Em estudo específico sobre a Península de Osa (um dos lugares com maior biodiversidade do mundo), Schwartz (2017) investigou como o gênero dos participantes influenciava a efetividade de projetos PSA nesta localidade, identificando os seguintes resultados: (1) homens recebem maiores benefícios do que mulheres, pois o valor é calculado com base no tamanho da propriedade e homens possuem mais terras do que mulheres; (2) há mais desigualdade de gênero em famílias que participam de PPSA do que em famílias que não participam, já que é comum o dinheiro ser recebido diretamente pelo chefe de família do sexo masculino (mesmo em programas que dividem igualmente o recurso entre um casal, por ter menos poder decisório do que o homem, a mulher simplesmente dá seu recurso para ele); (3) em comparação aos homens, mulheres tendem a ser mais eficientes em proteger o meio ambiente participam de um PPSA, pois, ao

---

<sup>7</sup> A existência de situações similares é apontada em diferentes estudos, como, por exemplo: SUNDERLAND *et al.*, 2014.

<sup>8</sup> Em pesquisa sobre pagamentos por serviços ambientais no Brasil, por meio da plataforma Google Acadêmico, poucos trabalhos tratavam do tema (e, quando muito, o assunto era abordado de forma pontual). Destacam-se alguns que desenvolveram um pouco mais sobre a temática: KASANOSKI, 2016; GOMES, 2018.

<sup>9</sup> Em 1970, as florestas do país cobriam 70% do território. Esse percentual caiu drasticamente para 20% em 1980. Contudo, com os programas de PSA implementados em 1997, a quantidade de área de floresta subiu para 50%. (PORRAS *et al.*, 2013, p. 12).

contrário dos homens, sua satisfação pessoal está mais ligada a melhorias ambientais do que ao dinheiro (SCHWARTZ, 2017, p. 13-15).

Diante dos resultados encontrados, Schwartz (2017, p. 16) apresenta algumas sugestões: (i) os projetos de PSA deveriam focar mais em mulheres que são chefes de família solo, pois isso poderia aumentar a efetividade de conservação das florestas; (ii) financiar especificamente mulheres poderia aumentar suas participações em comunidades locais (o que já foi apresentado em outros estudos feitos na América Latina, por meio de programas de créditos voltados diretamente para o sexo feminino, como forma de equilibrar dinâmicas de poder dentro de uma família)

Em estudo sobre PPSA de serviços florestais realizado na Guatemala, Vonhedemann e Osborne (2016) identificaram que, dos 86 projetos existentes, apenas 8 tinham como beneficiárias mulheres. Além disso, tais projetos apresentavam uma tendência de remunerar atividades tipicamente feita por homens (como ações de reflorestamento, proteção contra incêndios e guarda da floresta). Os autores destacam, ainda, que a maioria das propriedades estava no nome dos homens, o que era um empecilho para as mulheres receberem diretamente os benefícios (VONHEDEMANN e OSBORNE, 2016, p. 100-101).

### **3.2 PSA e Ásia**

Em estudo empírico sobre a implementação de um projeto de PSA para a proteção de florestas em três províncias no Vietnã (Lam Dong, Thua Thien-Hue e Son la), McElwee *et al* (2021) comparou a participação em programas de PAS por famílias chefiadas por homens e famílias chefiadas por mulheres. Famílias chefiadas por homens tinham mais envolvimento no programa, e este número foi crescendo com o passar do tempo, enquanto o número de famílias chefiadas por mulheres envolvidas em programas de PAS não cresceu. Além disso, foi identificado que no início do estudo, mais homens do que mulheres participaram de atividades referentes aos programas (como comparecer em reuniões e patrulhar florestas). Foi dito, ainda, que as mulheres dificilmente participavam de atividades relacionadas aos projetos PAS, pois costumavam estar ocupadas com atividades domésticas ou achar que sua presença não era importante ou bem quista. McElwee *et al* (2021) também observaram, em relação ao destino dos recursos, que, na grande maioria dos casos, era o homem quem os recebia e quem decidia como o dinheiro deveria ser gasto.

Em outra pesquisa sobre três projetos-piloto de PSA referentes à proteção, conservação e manejo de florestas, implementados na Indonésia (bacia hidrográfica de Sumberjaya), Vietnã (província de Bac Kan) e Filipinas (município de Bakun), os autores

Vaardhan e Catacutan (2017) buscaram identificar os aspectos de gênero de cada projeto. Na Indonésia, os homens eram titulares dos benefícios e os responsáveis pelas principais atividades do PPSA (administração, planejamento e implementação do projeto), enquanto as mulheres detinham um papel marginal nos processos decisórios e exerciam atividades mais “leves”, como cozinhar e plantar gramas (VARDHAN e CATA CUTAN, 2017, p. 20-21). Interessante notar também que, apesar de as mulheres possuírem tradicionalmente direito a terras no país, elas não eram convidadas a assinar, conjuntamente com os homens, os contratos de PSA (VARDHAN e CATA CUTAN, 2017, p. 9).

Similarmente, na análise do projeto-piloto das Filipinas foram observadas discrepâncias de gênero em relação à participação das mulheres nos processos decisórios e controle dos recursos, além de divisões “tradicionais” de gênero - homens responsáveis por tarefas mais pesadas e mulheres por tarefas “leves” e domésticas (VARDHAN e CATA CUTAN, 2017, p. 8). As autoras relatam que, apesar de ter havido consulta às mulheres na fase de planejamento do processo sobre seus objetivos e preferências, suas participações foram conformadas à papéis tradicionais de gênero (VARDHAN e CATA CUTAN, 2017, p. 11).

Já no projeto do Vietnã, foram realizadas reuniões separadas com homens e mulheres, com o fim de identificar seus objetivos e preferências quanto ao desenho do PPSA (modalidades de pagamento; forma de distribuição dos benefícios - individual ou grupal; e monitoramento). No entanto, a execução do projeto incorporou preferências majoritariamente masculinas (VARDHAN e CATA CUTAN, 2017, p. 7 e 11).

Sumarizando as conclusões da análise, as autoras indicam alguns pontos importantes na implementação e execução de um PPSA: (i) definir explicitamente como objetivo do projeto a promoção da igualdade de gênero; (ii) necessidade de avaliar periodicamente os resultados para aferir questões atinentes à desigualdade; (iii) adotar procedimentos específicos no projeto para assegurar a igualdade de gênero (VARDHAN e CATA CUTAN, 2017, p. 7).

### **3.3 PSA e mulheres na África**

Andeltová *et al* (2019) realizaram pesquisa de campo no Quênia, a fim de avaliar o impacto da diferença de gênero em um programa de PSA de agricultura e gerenciamento de plantio de árvores. Foram apontados os seguintes resultados: (1) direitos de propriedade são tradicionalmente associados aos homens, além de serem os principais tomadores de decisão e beneficiários do pagamento de colheitas; apesar disso, são as mulheres que exercem a maior

parte do trabalho braçal; (2) os homens eram os principais decisores sobre o gerenciamento de comércio de árvores; (3) mulheres assumem mais responsabilidades do que os homens em relação ao cuidado de familiares; (4) mulheres despendem mais esforços para implementar os contratos do que os homens; (5) projetos que não consideram especificamente questões de gênero expõem mulheres a custos adicionais, pois elas assumem tarefas de cuidados e conservação, sem que ganhem nada a mais por isso (pois ajudam seus maridos, que são os reais beneficiários do programa) (ANDELTOVÁ, 2019, p. 18-21).

Os autores concluem que o gênero dos beneficiários influencia na performance ambiental e nos resultados de projetos de PSA. Por isso, programas com foco específico em mulheres promovem a igualdade de gênero nos processos decisórios relativos ao projeto, e garantem, por exemplo, o treinamento e recebimento de recursos por beneficiárias, o que pode melhorar significativamente a efetividade de um PPSA (ANDELTOVÁ, 2019, p. 21).

Outro estudo sobre projetos de agroflorestas realizado também no Quênia, feito por Benjamin *et al* (2018), conclui que programas de PSA com foco na igualdade de gênero em seu desenho e em seu processo de implementação podem empoderar mulheres proprietárias de pequenos lotes de terra. A pesquisa destaca dois pontos interessantes. O primeiro se refere à importância de um PPSA focar na capacitação de seus beneficiários e transferência de conhecimento para mulheres, pois isso permite que informações costumeiramente disponíveis apenas para homens, estejam disponíveis também para mulheres. Já o segundo afirma a importância de as mulheres participarem ativamente nos processos decisórios e atividades para a obtenção de efeitos positivos, inclusive para alinhar os projetos às suas reais necessidades e às atividades em prol do meio ambiente.

### **3.4 Núcleo comum e dimensões para a promoção da igualdade de gênero**

Com base nos textos analisados, é possível extrair da literatura sobre o tema alguns aspectos vivenciados por mulheres, independente do contexto (seja em maior ou menor grau de incidência): (1) *Direitos de propriedade*: as terras costumam estar no nome dos homens e não no de mulheres, seja por questões legais ou culturais, influenciadas por uma ideologia patriarcal; (2) *Participação na tomada de decisões sobre os projetos*: as mulheres raramente participam dos processos decisórios referentes aos PPSA. Mesmo quando estão presentes, nem sempre agem de forma ativa, ou, ainda que tragam contribuições, estas não são ouvidas ou incorporadas nas decisões finais; (3) *Divisão de tarefas*: tarefas domésticas são comumente atribuídas às mulheres. No entanto, estas tarefas são invisibilizadas e não entram

no cálculo para o recebimento de remuneração. Com isso, as mulheres não apenas ficam sobrecarregadas, caso exerçam atividades ambientais e domésticas, mas também não recebem a mais, não obstante acumularem uma maior carga de trabalho; (4) *Serviços florestais*: Homens e mulheres nem sempre exercem os mesmos serviços ambientais. Projetos que não levam em conta essa diferença, podem acabar privilegiando serviços exercidos por homens, agravando a desigualdade de gênero;

Destaca-se, ainda, três dimensões apresentadas por Vaardhan e Catacutan que devem ser observadas na formulação e implementação de um projeto de PSA evitar desigualdades sociais e de gênero e que englobam esse núcleo comum: (1) *igualdade procedimental*: corrigir a falta de poder político com medidas que garantam a inclusão, representação e participação de indivíduos marginalizados; (2) *igualdade contextual*: criar condições para a igualdade no recebimento de benefícios, como acesso à capital, trabalho, tecnologia e informação (nesse contexto, a ausência de direitos de propriedade é um forte limitador na conhecimento de pessoas mais pobres e mulheres); (3) *igualdade distributiva*: avaliar como custos, riscos e benefícios de um projeto são distribuídos entre homens, mulheres e indivíduos marginalizados, para investigar quem (e porque) está sendo excluído do recebimento de benefícios.

A partir deste “núcleo comum” e dessas três dimensões, é possível delinear parâmetros mínimos para balizar o desenvolvimento de PSA sensíveis à gênero, o que será feito no último capítulo deste trabalho, após o exame do arcabouço legislativo brasileiro, objeto da próxima seção.

#### **4. BRASIL, PSA E GÊNERO: ANÁLISE LEGISLATIVA**

O Brasil possui mais da metade de seu território coberto por florestas e, em julho de 2022, apresentou o pior nível de desmatamento em quinze anos (IMAZON, 2022). Diante deste cenário, colocar em prática ferramentas regulatórias em prol da preservação e recuperação de florestas é fundamental, inclusive para fazer frente aos compromissos internacionais, como os assumidos no Acordo de Paris.

Tendo em vista tal contexto e o objetivo do presente trabalho, esta seção se propõe a analisar, sob uma perspectiva de gênero, as leis e decretos federais sobre PSA com foco em florestas, o que se resume a cinco normas<sup>10</sup>: (1) lei n° 12.114/2009 (criou o Fundo Nacional

---

<sup>10</sup> Para definir o rol de leis a serem analisadas, foram feitas buscas nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>), Senado Federal (<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>) e do Governo



sobre Mudança do Clima - FNMC); (2) decreto nº 9.578/2018 (regulamenta o FNMC); (3) decreto nº 7.572/2011 (criou o Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde); (4) lei nº 12.512/2011 (instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental) (5) lei nº 14.119/2021 (instituiu o PNPSA).

O objetivo é investigar se essas normas incluem em seu escopo previsões legais sobre gênero para balizar a elaboração de projetos de PSA para a preservação e manutenção de florestas.

#### **4.1 Lei nº 12.114/2009 (Fundo Nacional sobre Mudança do Clima)**

Em 09 de dezembro de 2009, entrou em vigor a lei nº 12.114, que criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), cuja finalidade é “assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos” (art. 2º). A lei prevê a possibilidade de apoiar projetos de PSA, ao determinar a aplicação de recursos do Fundo em apoio financeiro, não reembolsável, a projetos de mitigação ou adaptação a mudanças climáticas, que sejam aprovados pelo Comitê Gestor do FNMC, conforme diretrizes estabelecidas previamente por este Comitê<sup>11</sup>.

Infelizmente, a análise desta norma permitiu constatar que não há menção a gênero em nenhum de seus artigos.

#### **4.2 Decreto nº 9.578/2018 (regulamento do FNMC)<sup>12</sup>**

O FNMC é regulamentado pelo decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, que também não faz menção expressa à gênero. Apesar disso, destacam-se algumas competências do Comitê Gestor que podem influenciar nesta temática: (i) estabelecer diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo<sup>13</sup>; (ii) aprovar projetos de PSA<sup>14</sup>; (iii) recomendar a contratação de estudos e pesquisas para subsidiar a elaboração de estratégias e políticas de alocação de recursos<sup>15</sup>.

---

Federal (<https://www.in.gov.br/>), além de pesquisas bibliográficas sobre artigos que tratam da legislação brasileira de pagamentos por serviços ambientais.

<sup>11</sup> Artigo 5º, inciso II, da Lei 12.114/2009

<sup>12</sup> O decreto n. 9.578/2018 revogou o decreto n. 7.343, de 26 de outubro de 2010, que regulamentava a lei 12.114/2009.

<sup>13</sup> Art. 13, inc. III.

<sup>14</sup> Art. 13, inc. IV.

<sup>15</sup> Art. 13, inc. V.

Essas três competências abrem margem para a possibilidade de definição de diretrizes, projetos e políticas direcionadas à inclusão de mulheres. Então, ainda que não haja referência específica a mulheres, ao menos há espaço para o desenvolvimento de medidas sensíveis a diferenças de gênero.

Outros dois pontos relevantes se referem à composição do Comitê Gestor. O decreto determina os cinco Ministérios que deverão fazer parte do Comitê: Ministério do Meio Ambiente; da Economia; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; de Minas e Energia; e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações<sup>16</sup>. No entanto, nota-se que o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos não foi incorporado a este rol, o que pode ser um ponto negativo em relação à inclusão de diretrizes com foco em gênero.

O segundo detalhe a ser ressaltado é que o decreto nº 9.578/2018 não inclui nenhum representante de trabalhadores rurais, agricultura familiar e comunidades rurais tradicionais, ao contrário de seu antecessor, o revogado decreto nº 7.343/2010, que tinha essa previsão<sup>17</sup>. Este fato também pode representar um ponto negativo no estímulo à formulação de diretrizes preocupadas com questões de gênero em projetos de PSA.

#### **4.3 Lei nº 12.512/2011 (Programa de Apoio à Conservação Ambiental) e Decreto nº 7.572/2011 (Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde)**

A medida provisória nº 535 de 2 de junho de 2011 instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental (também chamado de Bolsa Verde), sendo, posteriormente, convertida na lei nº 12.512 de 14 de outubro de 2011<sup>18</sup>. O Programa tem como objetivos (i) o incentivo à conservação dos ecossistemas, por meio de sua manutenção e uso sustentável; (ii) a promoção da cidadania, melhoria das condições de vida e aumento da renda da população em situação de extrema pobreza, que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural; e (iii) o incentivo à participação de seus beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, educacional, técnica e profissional<sup>19</sup>.

Ao contrário das normas analisadas nas seções anteriores, a lei nº 12.512/2011 traz duas regras específicas sobre gênero. A primeira determina que os recursos financeiros do

---

<sup>16</sup>Art. 14, inciso I.

<sup>17</sup> Artigo 10. O Comitê Gestor será composto da seguinte forma: (...) II - por um representante, titular e suplente, dos setores não governamentais a seguir nominados: (...) f) dos trabalhadores rurais, agricultura familiar e comunidades rurais tradicionais;

<sup>18</sup> Essa lei também institui o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Contudo, por este não se enquadrar como um programa de pagamento por serviços ambientais, não será objeto de análise do presente trabalho.

<sup>19</sup> Artigo 1º da lei 12.512/2011.

Programa devem ser pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar<sup>20</sup>. Já a segunda estabelece que quando o Poder Executivo for definir critérios de priorização de famílias a serem beneficiadas pelo Programa, deverá dar preferência àquelas com mulheres responsáveis pela unidade familiar<sup>21</sup>.

Além disso, destaca-se o artigo sobre a necessidade de definição de sistemática de monitoramento e avaliação dos Programas<sup>22</sup>. Monitorar e avaliar um projeto de PSA é fundamental para que este seja periodicamente (re)adequado ao contexto no qual foi implementado. É importante, ainda, que haja a coleta de dados discriminados sobre as diferenças de gênero, para identificar e desestimular a execução de práticas que agravem as desigualdades entre homens e mulheres (como, por exemplo, constatar qual a modalidade de pagamento mais benéfica à promoção de uma igualdade de gênero).

O decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011, foi editado para regulamentar a medida provisória nº 535/2011. No entanto, após a conversão da MP na Lei nº 12.512/2011<sup>23</sup>, o Decreto perdeu sua razão de ser, pois a referida lei não apenas incorporou todas as suas disposições legais, como foi além, trazendo, por exemplo, a previsão sobre prioridade no recebimento de recursos por mulheres, conforme ressaltado anteriormente.

#### **4.4 Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021: o novo marco legal de PSA no Brasil**

Após cerca de seis anos em trâmite no Congresso Nacional, foi aprovada, em 13 de janeiro de 2021, a lei nº 14.119, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA).

Apesar de já existirem normas estaduais e municipais implementando programas de PSA em seus respectivos territórios, a promulgação deste novo marco legal é importante para compatibilizar a diversidade de instrumentos legais sobre PSA, além de trazer maior segurança jurídica e solidez ao tema (IMAZON, 2012).

A norma define PSA como “transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros

---

<sup>20</sup> Art. 5º, §3º, e art. 13, ambos da lei nº 12.512/2011.

§ 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)

<sup>21</sup> Lei 12.512/2011, artigo 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.

<sup>22</sup> Art. 8º, inc. II, e art. 15, inc. II, ambos da lei 12.512/2011.

<sup>23</sup> A lei é, inclusive, posterior ao decreto.

ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes”<sup>24</sup>, adotando, portanto, a noção geral difundida pela literatura, conforme abordado no segundo capítulo deste trabalho.

Traz, ainda, conceitos importantes sobre (i) os tipos de serviços que podem ser objeto dos contratos de PSA (serviços ecossistêmicos, os quais se subdividem em serviços de provisão, de suporte, de regulação e culturais; e serviços ambientais)<sup>25</sup>; (ii) as partes que irão figurar no contrato (pagador de serviços ambientais<sup>26</sup> e o provedor de serviços ambientais)<sup>27</sup>; e (iii) um rol exemplificativo de modalidades de pagamento<sup>28</sup>, já que os contratantes podem estabelecer novas modalidades, além das previstas na lei<sup>29</sup>.

Outro aspecto relevante se refere à análise dos objetivos e diretrizes da PNPSA sob uma perspectiva de gênero. Quanto aos objetivos, nenhum deles trata particularmente sobre a necessidade de uma abordagem de gênero (fato observado nas normas anteriormente abordadas, com exceção da lei nº 12.512/2011). Apesar disso, dois são mais genéricos e podem compreender essa dimensão. O primeiro, “reconhecer as iniciativas individuais ou coletivas que favoreçam a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos” (art. 4º, inc. VII), pode ser aplicado para reconhecer individualmente e, de forma específica, o papel da mulher no âmbito de cada programa. Já o segundo, “fomentar o desenvolvimento sustentável” (art. 4º, inc. XIV), pode-se dizer que engloba uma ótica de gênero, tendo em vista que a igualdade de gênero é um dos pilares da ideia de desenvolvimento sustentável construída internacionalmente<sup>30</sup>.

Destaca-se, ainda, que a lei 14.119 determina a necessidade de “estabelecer mecanismos de gestão de dados e informações necessários à implantação e ao monitoramento de ações para a plena execução dos serviços ambientais” (artigo 4º, inciso XI). Conforme dito na subseção anterior, a coleta de dados é fundamental para estruturar um programa que incorpore orientações específicas para mulheres em seu desenho, mas, infelizmente, esses dados são escassos (ou até inexistentes). Informações sobre o tipo de serviço prestado por homens e mulheres, a composição das famílias provedoras de serviços (se são chefiadas por homens ou por mulheres), a modalidade de pagamento e o destino que homens e mulheres

---

<sup>24</sup> (artigo 2o, inciso IV)

<sup>25</sup> Para mais detalhes, ver o artigo 2º da lei nº 14.119/2021.

<sup>26</sup> Artigo 2º, inc. V, lei 14.119/2021.

<sup>27</sup> Artigo 2º, inc. VI, lei 14.119/2021.

<sup>28</sup> Artigo 3º, lei 14.119/2021.

<sup>29</sup> Artigo 3º. (...) § 1º Outras modalidades de pagamento por serviços ambientais poderão ser estabelecidas por atos normativos do órgão gestor da PNPSA.

<sup>30</sup> Sobre o tema, ver: HERNÁNDEZ, 2010; ANGELIN, 2014.

dão aos recursos recebidos são apenas alguns exemplos de indicadores importantes para a formulação de um PPSA. Detalhamentos como estes são relevantes para construir projetos que não sejam cegos à uma perspectiva de gênero.

Similarmente aos objetivos, as diretrizes também não mencionam expressamente os termos “gênero” ou “mulher”. Apesar disso, é possível considerar a inclusão de uma dimensão de gênero na diretriz que prevê a utilização do PSA “como instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural das populações em área rural e urbana e dos produtores rurais, em especial das comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos agricultores familiares” (art. 5º, inc. III), pois promover a igualdade entre homens e mulheres se enquadra na promoção do desenvolvimento social, econômico e cultural dessas populações.

Outro aspecto importante se refere à previsão legal sobre os requisitos gerais para participação no Programa Federal de PSA (PFPSA)<sup>31</sup>. A lei determina que o futuro regulamento sobre o tema poderá prever novos requisitos, além daqueles já estabelecidos, o que abre margem para que, no escopo do decreto regulamentador ainda a ser editado, sejam incluídas normas específicas para combater e/ou evitar a desigualdade entre homens e mulheres.

Destaca-se, por fim, o capítulo sobre “governança” trazido pela lei 14.119/21, que prevê a formação de um órgão colegiado com a atribuição, *inter alia*, de propor prioridades e critérios de aplicação dos recursos do PFPSA. Cabe ao órgão, dentro do âmbito de sua discricionariedade, definir prioridade e critérios que busquem mitigar desigualdades de gênero, como, por exemplo, priorizar a concessão do benefício para mulheres que são chefes de família, exigir que conste no título de propriedade da terra o nome de ambos os cônjuges ou então, ainda, fazer constar obrigatoriamente no contrato de PSA o nome do casal.

A análise feita até aqui buscou evidenciar aspectos positivos e críticos desta lei. Positivos, pois, ainda que este novo marco legal traga disposições de caráter geral, algumas podem ser interpretadas a partir de dimensão de gênero, para justificar a inclusão de regras direcionadas especificamente à mulher em contratos de PSA.

No entanto, como crítica ao texto legal, é de se ressaltar que a ausência de qualquer menção às expressões “gênero” e “mulher” já constitui verdadeira “cegueira” para questões de gênero. Ainda que disposições genéricas possam englobar, implicitamente, esta dimensão, caso as regras legais (como os objetivos e diretrizes) trouxessem previsões específicas,

---

<sup>31</sup> Artigo 6º.

haveria mais espaço para incentivar a formulação de programas de PSA que não negligenciassem o papel da mulher.

Considerando que a lei nº 14.119/2021 é uma norma nacional e geral sobre pagamentos por serviços ambientais, ela serve como guia para estados e municípios formularem PPSA ou adequarem os já existentes. Diante disso, é importante a incorporação expressa de uma perspectiva de gênero, não apenas para possibilitar a exigência de projetos com este viés, mas também incentivar a elaboração de projetos de PSAs neste sentido.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A utilização de projetos de programas por serviços ambientais como forma de regulação ambiental tem se apresentado como um método relevante no cenário internacional e doméstico, sobretudo para preservar e recuperar áreas de floresta. No entanto, estes projetos não podem negligenciar a diferença entre os papéis exercidos por homens e mulheres, bem como as dinâmicas das relações de poder existentes nas comunidades que se beneficiarão do projeto.

Sendo assim, com base no que foi apresentado e analisado, insta fazer algumas sugestões: (1) incluir as mulheres nos processos decisórios sobre os projetos de PSA; (2) efetivamente incorporar as preferências destas mulheres no desenho do projeto; (3) priorizar o recebimento de recursos por mulheres (avaliando a modalidade de pagamento preferível e se elas efetivamente ficam com os recursos); (4) priorizar o pagamento por serviços ambientais exercidos por mulheres (ou, ao menos, considerar, de forma equilibrada, tanto serviços exercidos prioritariamente por mulheres, quanto por homens); (5) não invisibilizar atividades exercidas por mulheres – atividades domésticas, como cuidado dos filhos, da casa etc; (6) priorizar a inclusão do nome de mulheres nos contratos de PSA; (7) atentar para questões de direitos de terra, considerando que as propriedades, em geral, permanecem no nome dos homens; (8) focar na capacitação de seus beneficiários e transferência de conhecimento para mulheres, para que elas possam exercer as mesmas atividades que os homens, caso isso não esteja ocorrendo.

Não há garantia de que tais sugestões evitarão, de fato, a desigualdade de gênero, inclusive porque é fundamental a análise das peculiaridades de cada contexto no qual o projeto de PSA será implementado, para a elaboração de regras adequadas à realidade. Apesar disso, pensar em uma estrutura pautada em sugestões similares pode ser um primeiro passo para alcançar este objetivo.

Considerando que o novo marco legal de pagamentos para serviços ambientais, a Lei nº 14.119 de janeiro de 2021, carece de regulamentação, a exposição feita por este trabalho e as sugestões apresentadas buscaram lançar luz à importância de incluir normas sobre a temática no decreto regulamentador a ser editado, com vistas a trazer medidas que promovam a igualdade de gênero no país, ao invés agravá-las.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDELTOVÁ, Lucie; CATA CUTAN, Delia C.; WÜNSCHER, Tobias; HOLM-MÜLLER, Karin. Gender aspects in action- and outcome-based payments for ecosystem services—A tree planting field trial in Kenya. *Ecosystem Services*, v. 35, p. 13-22, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2018.10.004>.

ANGELIN, Rosângela. Mulheres, ecofeminismo e desenvolvimento sustentável diante das perspectivas de redistribuição e reconhecimento de gênero. *Direito e Política*, v. 9, n. 3, 2014. DOI: <https://doi.org/10.14210/rdp.v9n3.p1569-1597>

AGARWAL, Bina. Participatory exclusions, community forestry and gender: An analysis for South Asia and a conceptual framework. *World Development*, v. 29, issue 10, p. 1623-1648, out. 2001. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00066-3](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00066-3)

BENJAMIN, Emmanuel O; OLA, Oreoluwa; BUCHENRIEDER, Gertrud, 2018. Does an agroforestry scheme with payment for ecosystem services (PES) economically empower women in sub-Saharan Africa?. *Ecosystem Services*, Elsevier, v. 31, pages 1-11.

BRASIL. *Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018*. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm).

BRASIL. *Decreto nº 7.343, de 26 de outubro de 2010*. Regulamenta a Lei no 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7343.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7343.htm).

BRASIL. *Lei nº 12.114 de 09 de dezembro de 2009*. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm).

BRASIL. *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 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112512.htm).

BRASIL. *Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021*. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/33089316/publicacao/33104500>

BRASIL. *Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011*. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Mpv/535.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Mpv/535.htm)

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Floresta+*. Disponível em: [Floresta+ — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/floresta).

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Programa Floresta+ - Valor a quem preserva*. Brasília: MMA, 12p, 2020.

BROWN, Katrina; FORTNAM, Matt. Gender and ecosystem services: a blind spot. In: *Ecosystem Services and Poverty Alleviation*. Routledge, 1<sup>st</sup> Edition, p. 257-272, 2018.

CRUZ-GARCIA, Gisella S.; CUBILLOS, Martha Vanegas; TORRES-VITOLAS, Carlos; HARVEY, Celia; SHACKLETON, Charlie M.; SCHRECKENBERG, Kate; WILLCOCK, Simon; NAVARRETE-FRIAS, Carolina; SACHET, Erwan. He says, she says: ecosystem services and gender among Indigenous communities in the Colombian Amazon. *Ecosystem Services*, v. 37, 100921, p. 1-32, 2019.

CRUZ-TORRES ML, McElwee P. 2012. *Gender and Sustainability: Lessons from Asia and Latin America*. Tucson: The University of Arizona Press.

DEERE, Carmen Diana; ALVARADO, Gina E; TWYMAN, Jennifer. Gender Inequality in Asset Ownership in Latin America: Female Owners vs Household Heads. *Gender Inequality in Asset Ownership in Latin America*. *Development and Change*, v. 43 (2), p. 505–530, abr. 2012.

GOMES, Kever Bruno Paradelo. *Análise das características agrossociais e estudos etnobotânicos sob a ótica da agricultura familiar no Distrito Federal*. 2018. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) – Universidade de Brasília.



HERNÁNDEZ, Carmen Osorio. A construção do discurso para o Desenvolvimento Sustentável. *Ambiente y Desarrollo*, vol. 14, nº. 26, 2010, págs. 3-33.

KASANOSKI, Daniessa Sannara. *Bolsa Verde: benefício social e incentivo à conservação ambiental?*. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília.

INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Marco Regulatório sobre Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil*. Org. SANTOS, Priscilla Santos *et al.* Belém: Imazon, FGV. 2012.

INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). *Desmatamento na Amazônia atinge prior primeiro semestre em 15 anos*. 18 jul. 2022 Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-atinge-pior-primeiro-semester-em-15-anos/#:~:text=A%20Amaz%C3%B4nia%20viveu%20no%20primeiro,tido%20uma%20explors%C3%A3o%20no%20desmatamento>.

MCELWEE, Pamela; LÊ, Huê Thi Vân; VÛ, Tuyên Phuong Nghiem Huong Diew; e TRAN, Nghi Huu. Gender and payments for environmental services: impacts of participation, benefit-sharing and conservation activities in Viet Nam. *Oryx*, v. 55(6), p. 844-852, 2021.

PAGIOLA, Stefano P.; PLATAIS, Gunars H. Payments for environmental services (English). *Environment Strategy Notes*; no. 3 Washington, D.C.: World Bank Group. 05 jan. 2002..

PAGIOLA, Stefano; Rios Ana R.; Arcenas Agustin. Can the poor participate in payments for environmental services? Lessons from the Silvopastoral Project in Nicaragua. *Environment and Development Economics*, v. 13(3), p. 299–325, 2008.

PORRAS, Ina; DAVID N. Barton; CHACÓN-CASCANTE, Adriana; MIRANDA, Miriam. *Learning from 20 years of Payments for Ecosystem Services in Costa Rica*. International Institute for Environment and Development (IIED): United Kingdom. Pp. 1-76. 2013.

RATHGEBER, Eva. *Dry Taps*. Gender and Poverty in Water Resource Management. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). P. 1-32, mar. 2003.

RAVNBORG, Helle; DAMSGAARD, Mette Gervin; RABEN, Kim. *Payments for Ecosystem Services-Issues and Pro-Poor Opportunities for Development Assistance*. Danish Institute for International Studies (DIIS), p. 1-56. jan. 2007.

SALZMAN, James; BENNETT, Genevieve; CARROLL, Nathaniel; GOLDSTEIN, Allie; JENKINS, Michael. The global status and trends of Payments for Ecosystem Services. *Nature Sustainability*. 1, p. 136-144, mar. 2018.

SAMNDONG, Raymond Achu; KJOSAVIK, Darley. Jose. Gendered forests: exploring gender dimensions in forest governance and REDD+ in Équateur Province, Democratic Republic of Congo (DRC). *Ecology and Society*, v. 22(4):34, p. 1-13, 2017.

SCHWARTZ, Gregory J. The role of women in payment for environmental services programs in Osa, Costa Rica. *Gender, Place & Culture*, p. 1-21. 21 jun. 2017.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. Sistema Nacional de Informações Florestais. *Florestas naturais*. Disponível em: <https://snif.florestal.gov.br/pt-br/os-biomas-e-suas-florestas>.

SUNDERLAND, Terry; ACHDIAWAN, Ramadhani; ANGELSEN, Arild; BABIGUMIRA, Ronnie; ICKOWITZ, Amy; PAUMGARTEN, Fiona; REYES-GARCÍA, Victoria; SHIVELY, Gerald. Challenging Perceptions about Men, Women, and Forest Product Use: A Global Comparative Study. *World Development*, v. 64, supplement 1, p. s56-s66, dez. 2014.

VARDHAN, Mamta; CATA CUTAN, Delia. Analyzing gender and social equity in payments for environmental services project: lessons from Southeast Asia and East Africa. In: Namirembe S, Leimona B, van Noordwijk M, Minang P, eds. *Co-investment in ecosystem services: global lessons from payment and incentive schemes*. Nairobi: World Agroforestry Centre (ICRAF). p. 1-14, 2017.

VILLAMOR, Grace B; VAN NOORDWIJK, Meine; DJANIBEKOV, Utkur; CHIONG-JAVIER, Ma Elena; CATA CUTAN, Delia. Gender differences in land-use decisions: shaping multifunctional landscapes?, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Volume 6, pp. 128-133, 2014. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2013.11.015>.

VONHEDEMANN, Nicolena; OSBORNE, Tracey. State forestry incentives and community stewardship: a political ecology of payments and compensation for ecosystem services in Guatemala's highlands. *Journal of Latin American Geography*, v. 15, p. 83-110, mar. 2016.

WUNDER, Sven. Payments for environmental services: some nuts and bolts. *CIFOR Occasional Paper No. 42*. Jakarta: Center for International Forestry Research, p. 1-24, 2005.

WUNDER, Sven; BROUWER, R.; ENGEL, S.; EZZINE-DE-BLAS, D.; MURADIAN, R.; PASCUAL, U.; PINTO, R. From principles to practice in paying for nature's services. *Nature Sustainability*, 2018, vol. 1(3), p. 145-150, 2018.

YANG, Y.C. Ethan; PASSARELLI, Simone; LOVELL, Robin J.; RINGLER, Claudia. *Gendered perspectives of ecosystem services: A systematic review*. 31, pp. 58-67, 2018.