

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ELISA VIEIRA LAFFITTE

FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO E O PAGAMENTO POR SERVIÇOS
AMBIENTAIS

CURITIBA

2022

ELISA VIEIRA LAFFITTE

FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO E O PAGAMENTO POR SERVIÇOS
AMBIENTAIS.

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de Especialização em Direito Ambiental da Universidade, Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Maria Jara Botton Faria

CURITIBA

2022

FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO E O PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS.

Elisa Vieira Laffitte

RESUMO

A escassez de recursos naturais antes considerados inesgotáveis requer uma imediata mudança de comportamento em relação a sua utilização. A política ambiental brasileira, tradicionalmente, adota os instrumentos de comando e controle como ferramenta para a preservação, porém tais instrumentos mostraram-se insuficientes para controlar a degradação ambiental. O presente trabalho tem como principal objetivo analisar o novo instrumento jurídico-econômico conhecido como Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), buscando nele novos artifícios para que alcancemos o desejado desenvolvimento sustentável. O PSA tem respaldo na função promocional do direito e busca premiar quem praticar comportamentos socialmente desejáveis como recuperar, conservar ou melhorar a provisão dos serviços ecossistêmicos. A metodologia utilizada fundou-se na revisão da literatura e no estudo das legislações concernentes à temática. No contexto de crise ambiental, conclui-se que o PSA pode ser uma ferramenta complementar e de aperfeiçoamento da garantia constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Palavras-chave: Meio Ambiente, Função Promocional do Direito; Teoria Sistêmica; Pagamentos por Serviços Ambientais.

ABSTRACT

The scarcity of natural resources previously considered inexhaustible requires an immediate change in behavior in relation to the environment. The Brazilian environmental policy, traditionally, adopts command and control instruments as a tool for preservation, but such instruments proved to be insufficient to control environmental degradation. The main objective of the present work is to analyze the new legal-economic instrument such as PSA, seeking in it new artifices so that we can achieve the desired sustainable development. The PSA is supported by the promotional function of the law and seeks to reward those who practice socially desirable behaviors such as recovering, conserving or improving the provision of ecosystem services. The methodology used was based on a literature review and on the study of legislation concerning the subject. In the context of environmental crisis, it is concluded that the PSA can be a complementary tool and to improve the constitutional guarantee to an ecologically balanced environment.

Keywords: Environment; Promotional Function of Law; Systemic Theory; Payment for Environmental Services.

1 INTRODUÇÃO

Um dos temas mais preocupantes dos dias atuais é a escassez de recursos naturais. Nunca, em outros tempos, ouviu-se falar tanto da crise ambiental como nos dias de hoje. A perspectiva de um colapso ecológico vem sendo evidenciada pelas ciências há algumas décadas e hoje, ela impõe sua urgência.

O aprimoramento e o desenvolvimento das técnicas de produção alteraram as relações entre o ser humano e ambiente, bem como as relações sociais. A crescente degradação ambiental oriunda do processo produtivo e do consumo, consiste em uma forte característica da sociedade pós-moderna.

A modernidade, sob uma ótica capitalista, considerou a natureza como mero objeto, cujos recursos eram fontes inesgotáveis. Trouxe consigo ainda, a concepção de que o desenvolvimento econômico e a preservação da natureza ocupam polos antagônicos.

Mudanças climáticas, poluição do ar, do solo e da água, aquecimento global e derretimento das calotas polares, extinção de espécies, são alguns dos impactos negativos advindos da industrialização e urbanização descontrolada.

A crise ambiental e suas implicações podem ser atribuídas, em grande parte, por uma visão equivocada de que a conservação e preservação ambiental representam custo para a economia. Sabemos que muitos serviços prestados pela natureza são essenciais para a manutenção da vida, e consequentemente, da economia. Tais recursos naturais, por muito tempo considerados inacabáveis, passaram a ser supervisionados e logo, precificados pelos sistemas econômicos mundiais. Sabemos que é impossível substituir por meios artificiais muitos dos serviços prestados pela natureza.

Se nada for feito, o colapso dos serviços prestados pelos ecossistemas é uma clara possibilidade. Os mecanismos de comando e controle mostraram-se insuficientes para conter a degradação ambiental.

É neste contexto que o presente estudo analisa um novo instrumento econômico-jurídico, relativamente recente na Política Ambiental, conhecido como Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

Em um primeiro momento o estudo trata da Função Promocional do Direito, pois é ela que se vislumbra com o reconhecimento deste novo instrumento denominado PSA.

Em um segundo momento adentra nos conceitos de meio ambiente ecologicamente equilibrado, suas funções ecossistêmicas e nos indagaremos do porquê de tais elementos encontrarem proteção constitucional.

Ao final, em um último momento, parte para uma análise objetiva dos pagamentos por serviços ambientais, buscando definições e requisitos identificados como obrigatórios para a implementação de um sistema de PSA.

2 FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO E AS NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS NO DIREITO AMBIENTAL

O meio ambiente, ao interagir com todas as atividades humanas, é modificado continuamente por essas atividades. Há anos, ambientalistas de distintas áreas, nos alertam acerca da finitude dos recursos naturais, que por muitas décadas foram considerados como infinitos.

Tantos são os problemas ambientais que já não podemos eleger qual é o mais grave, ainda mais quando consideramos que um interfere no outro de forma direta e indireta:

A incapacidade de gerir resíduos causa poluição do solo e da água, prejudica a agricultura e aumenta os gastos com tratamento de água e saúde. A redução do Cerrado afeta a regularidade das chuvas no Sudeste e causa a crise hídrica, atingindo diretamente a população, a agricultura e a indústria. A substituição de florestas por pastos e plantações na Amazônia resulta, na maior parte dos estados, em uma agropecuária pouco produtiva, capaz de esgotar rapidamente os solos e piorar os problemas sociais da região, além de contribuir para os desequilíbrios climáticos em outras regiões do país.

O desmatamento é fator determinante para a crise energética, pois causa desequilíbrio hídrico, que afeta a geração de energia hidrelétrica – as hidrelétricas respondem por mais de dois terços da eletricidade produzida no país -, diminuindo a produção e aumentando os preços, o que, por sua vez, causa maior inflação e menos movimentação econômica. A degradação de ecossistemas em regiões de serras também interfere na regulação do sistema hídrico, tornando muitas áreas das regiões Sul e Sudeste altamente vulneráveis a eventos extremos, como inundações e deslizamentos, impondo altíssimo custo em termos de vidas perdidas e desaceleração da economia local. A introdução de espécies exóticas elimina espécies nativas e reduz a produtividade tanto dos ecossistemas naturais quanto dos agrícolas, ao interferir na taxa de polinização e no controle natural de pragas. O uso inadequado do solo em regiões do Nordeste e Sudeste causa desertificação, que inviabiliza a agricultura local e contribui para a seca sistêmica do semiárido, que há décadas exclui da economia boa parte da população brasileira e impõe a necessidade de gastos cada vez maiores com saúde e proteção social (SACCARO JUNIOR, 2016, p.28)

Desde a segunda metade do século XX, com a edição de leis formadas pelo Novo Código Florestal de 1965, pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente de 1981 e pela Constituição Federal de 1988, podemos observar avanços legislativos na tutela do meio ambiente.

Não obstante, observa-se um grande abismo entre a legislação e a materialização dos objetivos fundamentais, considerando que o desenvolvimento econômico e social conflita intensamente com a proteção ambiental, demonstrando que os instrumentos de comando e controle não são suficientes para estimular ações preventivas de preservação e conservação dos recursos naturais.

É importante lembrar sobre o debate que vem sendo levantado nos últimos anos sobre os instrumentos de comando e controle de política ambiental no nosso país. Segundo Oliveira, nos dias de hoje, nota-se que a utilização dos instrumentos de comando e controle tem como meta a segurança e a prevenção de consequências impactantes e negativas ao meio ambiente, entretanto é nítida a ineficácia dos objetivos de minimizar os danos a natureza por dois motivos: falta de fiscalização e a inaplicabilidade da lei. Em outras palavras, segundo o autor, as sanções não significam uma eficiente alternativa se for utilizada de forma solitária, e as ferramentas econômicas e sociais complementam essas isoladas punições (OLIVEIRA, 2016).

Os instrumentos de comando e controle são aquelas normas, regras, procedimentos e padrões determinados para as atividades econômicas a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos da política em questão e o não cumprimento acarreta sanções de cunho penal e administrativo (MARTORELLI, 2015).

Sendo assim, observa-se que para que sejam concretizadas as políticas públicas ambientais por meio de instrumentos de comando e controle, o Estado precisa contar com a existência de uma complexa rede de informações integrada aos sistemas de gerenciamento para que as políticas de gestão ambiental possam surtir os efeitos desejados. No entanto, ante a carência de recursos disponíveis neste sentido, a eficácia e aplicabilidade das referidas políticas resta prejudicada.

Neste sentido, Altmann concorda que os instrumentos de comando e controle se demonstram limitados para deter a corrente devastação ambiental no país. Para ele, apesar da avançada legislação repressiva, a lacuna na fiscalização e a consequente impunidade constituem verdadeiro incentivo negativo para a preservação ambiental. Altmann coloca ainda, que fortes investidas contra a legislação ambiental enfraquecem o Direito Ambiental ano após ano (ALTMANN, 2010).

Antes de seguir para a função promocional do direito, objeto central desta fase do estudo, faz-se necessário discorrer sobre as sanções positivas, conhecidas como prêmios, e as sanções negativas, conhecidas como penas.

Algumas condutas são desestimuladas com sanções negativas (punitivas), ao passo que determinadas condutas são estimuladas por meio de incentivos denominados sanções positivas ou premiaias. Enquanto àquelas são tomadas medidas de desencorajamento, para essas há a aplicação de medidas encorajadoras (ARAÚJO, 2017).

Ressalta-se que falamos em limitações dos instrumentos de comando e controle. Isso não deve significar, em absoluto, a supressão das sanções negativas, que devem ser mantidas, posto que necessárias; o que se faz premente é uma integração, com a presença de ambos os tipos de sanções num mesmo ordenamento jurídico, de forma a conjugar suas funções repressivo-protetiva e promocional.

Sobre como ocorre a realização da função promocional do direito em contraposição à sua função protetivo-repressiva, Norberto Bobbio esclarece:

Se é verdade, de fato, que a recompensa é o meio usado para determinar o comportamento alheio por aqueles que dispõem das reservas econômicas, a isto segue que o Estado, à medida que dispõe de recursos econômicos cada vez mais vastos, venha a se encontrar em condição de determinar o comportamento dos indivíduos, não apenas como exercício da coação, mas também com o de vantagens de ordem econômica, isto é, desenvolvendo uma função não apenas dissuasiva, mas, também, como já foi dito, promocional. Em poucas palavras, essa função é exercida com a promessa de vantagem (de natureza econômica) a uma ação desejada, e não com a ameaça de um mal a uma ação indesejada. É exercida, pois, pelo uso cada vez mais frequente do expediente das sanções positivas.

(...) o campo do direito promocional, o qual, como vimos, se insere na categoria daquelas relações entre Estado e economia nas quais o Estado nem abandona completamente o desenvolvimento das atividades econômicas aos indivíduos nem as assume para si mesmo, mas intervém com várias medidas de encorajamento dirigidas aos indivíduos (BOBBIO apud SOUZA, 2017, p.38-39)

Tais medidas de encorajamento citadas por Bobbio podem ser conceituadas como normas tributárias indutoras. Entende-se que nesses casos podemos observar o Estado intervindo no domínio econômico por meio do direito tributário.

Sendo assim, é a função promocional do direito que se vislumbra com o reconhecimento de um novo instrumento jurídico-econômico denominado de pagamento por serviços ambientais, conhecido pela sigla PSA, sobre o qual falaremos mais adiante neste estudo.

3 TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E SUAS FUNÇÕES ECOSSISTÊMICAS

Antes de adentrarmos no universo do instrumento econômico pagamento por serviços ambientais – a partir de agora nomeado pela sigla PSA - uma nova compreensão científica da vida em todos os níveis dos sistemas vivos faz-se necessária. Observar o mundo como um todo integrado e não como uma coleção de partes dissociadas, a partir de uma visão de mundo holística, é crucial para entendermos a razão do meio ambiente ecologicamente equilibrado ser um bem jurídico constitucionalmente protegido.

A teoria sistêmica, a partir do conceito de comunicação, permite que o Direito crie vínculos intergeracionais, a partir da comunicação com as futuras gerações, conferindo efetividade ao dever de equidade intergeracional previsto no art. 225, *caput*, da Constituição Federal (CAPRA, 2010). Ayala, inclusive, extrai dessa

capacidade de formar vínculos intergeracionais, um novo modelo de democracia, qual seja a *democracia ambiental*, na medida em que o risco *irrita* o sistema do Direito a atribuir responsabilidades, deveres e obrigações baseados na compreensão social do futuro (AYALA, 2010).

Nesta etapa, faz-se necessário compreender o que é o meio ambiente ecologicamente equilibrado tutelado pela Constituição Federal. Paulo Machado traz em sua obra um excelente conceito de equilíbrio ecológico:

Equilíbrio ecológico é o estado de equilíbrio entre os diversos fatores que formam um ecossistema ou habitat, suas cadeias tróficas, vegetação, clima, microrganismos, solo, ar, água, que pode ser desestabilizado pela ação humana, seja por poluição ambiental, por eliminação ou introdução de espécies animais e vegetais. (...) O equilíbrio ecológico não significa uma permanente inalterabilidade das condições naturais. Contudo, a harmonia ou a proporção e a sanidade entre os vários elementos que compõe a ecologia – população, comunidades, ecossistemas e a biosfera – hão de ser buscadas intensamente pelo Poder Público, pela coletividade e por todas as pessoas. (MACHADO, 2013, p. 126)

Analisando tal conceito, conclui-se que os serviços ecossistêmicos são inerentes e indissociáveis ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por esta razão, a Constituição Federal assegura que o meio ambiente e as funções ambientais estão subordinados ao regime dos bens comuns de natureza fundamental e titularidade difusa. Logo, insuscetível de apropriação particular por uma só pessoa, já que é bem comum destinado a todos, essencial ao direito à vida digna e à sadia qualidade de vida.

Na mesma acepção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim reconhecido constitucionalmente, é possível afirmar que grande parte dos bens e serviços ambientais é tratada como bem público, insuscetível de apropriação, indivisível e unitário (JODAS, 2019). Sobre a natureza jurídica, que lhe é peculiar, cabe esclarecer:

Muitos serviços ambientais têm, em maior ou menor grau, a natureza de bens públicos, sendo caracterizados por suas propriedades de não exclusividade e de não rivalidade. A não exclusividade denota a impossibilidade (ou a possibilidade proibitiva) de excluir alguém do consumo dos serviços ambientais. Por exemplo, é tecnicamente difícil impedir que alguém se beneficie do ar, da água ou da beleza cênica. Sem a exclusão, preços não se formam e não atuam para racionar o uso ou gerar receitas para a conservação dos serviços, podendo resultar em sua degradação ou exaustão. A não rivalidade de uso refere-se à ausência de competição no consumo de um bem ou serviço. Para os bens e serviços não rivais, o consumo de um bem ou serviço por um indivíduo não reduz o montante disponível para o outro. O prazer de apreciar uma catarata por uma pessoa, por exemplo, não necessariamente diminui se uma outra também a está admirando (SEEHUSEN;GUEDES, 2012, p.28-29)

Logo, os serviços ecossistêmicos são caracterizados como bens públicos porque não são exclusivos e não têm rivalidade no consumo, sendo um bem jurídico existente em potência na própria natureza, que não decorre da interferência ou ação humana por meio de uma relação jurídica.

Importante ressaltar que a característica de indisponibilidade é relativa, uma vez que a humanidade necessita satisfazer inúmeras de suas necessidades a partir do uso e transformações de porções do meio ambiente. Sendo assim, a Constituição Federal estabeleceu o princípio do desenvolvimento sustentável com justa medida entre o direito à livre iniciativa, o direito à propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida.

Ressalta-se ainda que na literatura científica concernente ao tema deste estudo, são encontradas as expressões serviços ambientais e serviços ecossistêmicos. Entendendo que essa duplicidade pode gerar confusão, cabe explicar que, em síntese, o termo serviços ambiental se refere às ações do homem no meio ambiente enquanto serviços ecossistêmicos trata dos benefícios diretos e indiretos obtidos do funcionamento dos ecossistemas pelo homem (JODAS, 2019).

Por meio de uma coordenação entre economia e ecologia, e partindo do pressuposto de que a gestão coletiva dos bens comuns levaria ao uso excessivo ou esgotamento de determinados recursos, inviabilizando a concretização do desenvolvimento sustentável, esses bens até então comuns e fora do mercado tem ganhado valor econômico e se destacando como mercadoria ao assumir simultaneamente as formas jurídicas de propriedade e contrato para se inserirem nas relações comerciais de compra e venda.

Os serviços ambientais historicamente foram percebidos pelas sociedades como livres, ou seja, como algo que a natureza provê gratuitamente ao homem, ainda

que estes serviços lhes fossem essenciais à vida e às atividades produtivas. Isso se explicava diante da abundância dos serviços ecológicos. Com a exploração exacerbada dos ecossistemas em busca de espaço físico (fragmentação dos habitats) e de recursos naturais, verificou-se a escassez de alguns dos serviços ambientais antes prestados gratuitamente pela natureza nesses ecossistemas (ALTMANN, 2010).

Diante da constatação de que os instrumentos de comando e controle não eram suficientes para garantir o provimento dos serviços ambientais, alguns países adotaram a estratégia de recompensar e incentivar aqueles que provêm serviços ambientais, melhorando a rentabilidade das atividades de proteção e uso sustentável de recursos naturais. Surge então o instrumento que ficou conhecido como Pagamentos por Serviços Ambientais.

4 O INSTRUMENTO JURÍDICO-ECÔNOMICO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E O NOVO MARCO LEGAL

A recepção do conceito serviços ambientais – que a natureza presta serviços essenciais ao suporte da vida no planeta – pelo direito positivo pátrio permitiu a concepção de novos mecanismos de conservação do meio ambiente e fez emergir um instrumento capaz de operacionalizar os incentivos positivos para a preservação: o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

O grande diferencial deste mecanismo é a capacidade do sistema de PSA de internalizar as externalidades positivas. No caso dos serviços ambientais, internalizar as externalidades positivas significa reconhecer o valor desses serviços para o bem-estar humano.

Neste momento, faz-se mister compreender o que são externalidades. As externalidades são efeitos sobre uma terceira parte, derivadas de uma transação econômica, sobre a qual essa terceira parte não tem controle. São compreendidas como efeitos externos ao mercado, uma vez que se trata de transferência de bens ou prestação de serviços fora dos mecanismos do mercado. São transferências por meios não econômicos na medida em que não lhes corresponde qualquer fluxo contrário de dinheiro. Sendo transferências a preço zero, o preço final dos produtos não as reflete, e por isso não pesam nas decisões de produção ou consumo, apesar

de representarem verdadeiros custos ou benefícios sociais decorrentes da utilização privada dos recursos comuns (COUTINHO, 2017)

Portanto, as externalidades são as falhas de mercado que alcançam grande importância no estudo dos recursos naturais e na economia ambiental. Desta forma se reconhece que o mercado pode não funcionar de modo eficiente, perfeito, ótimo, para com isso organizar a economia, apresentando falhas (BAGNOLI, 2008 apud MARTINS;ROSSIGNOLI, 2019).

Ademais, as externalidades podem ser negativas ou positivas. As externalidades negativas ocorrem quando as decisões de produção e de consumo afetam a disponibilidade dos serviços e reduzem o bem-estar ou a produção de outros, enquanto as externalidades positivas são consideradas benéficas e se consubstanciam na atuação de um agente, que externaliza benefícios para terceiros sem que esses paguem pelos benefícios recebidos (MARTINS;ROSSIGNOLI, 2019).

A intervenção do Estado é fundamental na correção das externalidades negativas decorrentes das atividades econômicas, mediante a concessão de subsídios, fiscalização, imposição de multa (mecanismos de comando e controle) ou por meio dos incentivos da internalização das externalidades positivas, como pagamento por serviços ambientais, visando produzir tanto quanto possível, as externalidades positivas (MAGANHINI; COSTA, 2019)

Para elucidar o conceito de externalidade positiva, vejamos alguns exemplos:

Como exemplo de externalidades positivas, colhido de Emília Salgado Soares e Fábio Nusdeo, podemos mencionar a proximidade de um produtor de maçãs e um produtor de mel; é fácil verificar que a “florada das maçãs” exerce efeito positivo sobre a produção de mel. Aproveitando o exemplo, vale ressaltar que uma criação de abelhas, além de produzir o mel e gerar alimento e recursos para o produtor, gera a importante externalidade positiva de polinização das plantas. Outro exemplo ilustrativo seria o das florestas em crescimento, que captam o carbono da atmosfera, aliviando os efeitos do aquecimento global e beneficiando todo o planeta. Um outro exemplo de externalidade ambiental positiva, colhido de Carlos Geraldo Teixeira, é do produtor rural que planta árvores nativas ao longo de um rio e, desta forma, contribui para a redução do processo de sedimentação deste corpo hídrico, evitando custos associados à qualidade de água para os usuários da bacia a jusante. Percebe-se, portanto, que os serviços ambientais podem ser considerados, todos, externalidades positivas, não sendo compensados pelos benefícios que geram. (...) O caso de uma floresta, cujos efeitos sobre as condições climáticas da região onde se localiza acarretam uma precipitação pluviométrica mais favorável, o que vem beneficiar, indistintamente, todos os produtores de trigo da mesma região.(RÉGIS, 2015, p.24)

Observa-se assim, que os pagamentos por serviços ambientais, são, portanto, uma maneira de internalizar as externalidades positivas, de forma que a proteção e conservação dos serviços ambientais passem a fazer parte das decisões econômicas de agentes individuais, que, atualmente, não conferem qualquer valoração aos serviços ambientais, causando a degradação dos ecossistemas.

O PSA pode ser considerado com um instrumento relativamente novo, logo, o seu desenvolvimento teórico ainda está em constante desenvolvimento. Recentemente tivemos um marco regulatório do PSA no Brasil. No dia 13 de janeiro de 2021 entrou em vigor a Lei 14.119, a qual instituiu a Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (PNPSA). Fruto do Projeto de Lei 312/2015, de iniciativa dos deputados federais Rubens Bueno e Arnaldo Jordy, com as diversas alterações realizadas no Senado Federal e aperfeiçoamento das casas legislativas, a nova lei definiu conceitos, objetivos, diretrizes, ações e critérios de implantação da PNPSA e instituiu o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, além de dispor sobre os contratos de pagamentos por serviços ambientais (PSA).

A nova lei inovou e marcou o direito ambiental brasileiro definindo o conceito de PSA, visto que esta definição foi objeto central de discussões sobre o tema por muitos anos. Em seu artigo 2º, III, encontramos a definição de serviços ambientais como sendo atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos (BRASIL, 2021).

Por sua vez, a lei (artigo 2º, IV) define PSA como sendo uma transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes (BRASIL, 2021)

Frisa-se que a voluntariedade dos acordos de PSA é o um dos componentes que o diferencia de instrumentos de comando e controle. Por esta razão, podemos considerar assertiva a definição trazida na nova lei quando lembrou a natureza voluntária da transação, diferenciando assim o PSA de outros mecanismos para preservação e conservação da natureza.

Ademais, esse caráter voluntário ajuda a desonerar a Administração Pública, que, ao invés de procurar o administrado, passa a ser procurada por ele, o que costuma dar resultados mais efetivos em termos de proteção do meio ambiente.

Para uma melhor compreensão do conceito de PSA, a lei também definiu (artigo 2º, V e VI), os conceitos de pagador e provedor de serviços ambientais. Os pagadores de serviços ambientais podem ser o Poder Público, as organizações da sociedade civil ou agentes privados, pessoa física ou jurídica, de âmbito nacional ou internacional, que proveem o pagamento dos serviços ambientais, enquanto que os provedores de serviços ambientais podem ser pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, ou grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantém, recupera ou melhora as condições ambientais dos ecossistemas (BRASIL, 2021).

Das modalidades previstas para essas transações voluntárias constam na nova lei (artigo 3º) o pagamento direto, monetário ou não monetário; a prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas; a compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação; os títulos verdes (green bonds); o comodato; a Cota de Reserva Ambiental(CRA) instituída pela Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2021).

Destaca-se que este rol, no entanto, é meramente exemplificativo, havendo ainda outras modalidades de pagamento que poderão ser estabelecidas por atos normativos do órgão gestor da PNPSA. Ressalta-se também que as modalidades de pagamento deverão ser previamente pactuadas entre pagadores e provedores de serviços ambientais, como bem estipula o artigo 3º em seu §2º (BRASIL, 2021).

Os objetivos da PNPSA também foram definidos na nova lei (artigo 4º): orientar a atuação do Poder Público, das organizações da sociedade civil e dos agentes privados em relação ao pagamento por serviços ambientais, de forma a manter, recuperar ou melhorar os serviços ecossistêmicos em todo o território nacional; estimular a conservação dos ecossistemas, dos recursos hídricos, do solo, da biodiversidade, do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado; valorizar econômica, social e culturalmente os serviços ecossistêmicos; evitar a perda de vegetação nativa, a fragmentação de habitats, a desertificação e outros processos de degradação dos ecossistemas nativos e fomentar a conservação sistêmica da paisagem; incentivar medidas para garantir a segurança hídrica em regiões submetidas a escassez de água para consumo humano e a processos de desertificação; contribuir para a regulação do clima e a redução de emissões advindas de desmatamento e degradação florestal (BRASIL, 2021).

Ademais, são também objetivos da PNPSA reconhecer as iniciativas individuais ou coletivas que favoreçam a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos, por meio de retribuição monetária ou não monetária, prestação de serviços ou outra forma de recompensa, como o fornecimento de produtos ou equipamentos; estimular a elaboração e a execução de projetos privados voluntários de provimento e pagamento por serviços ambientais, que envolvam iniciativas de empresas, de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público(OSCIP) e de outras organizações não governamentais; estimular a pesquisa científica relativa à valoração dos serviços ecossistêmicos e ao desenvolvimento de metodologias de execução, de monitoramento, de verificação e de certificação de projetos de pagamento por serviços ambientais; assegurar a transparência das informações relativas à prestação de serviços ambientais, permitindo a participação da sociedade; estabelecer mecanismos de gestão de dados e informações necessários à implantação e ao monitoramento de ações para a plena execução dos serviços ambientais; incentivar o setor privado a incorporar a medição das perdas ou ganhos dos serviços ecossistêmicos nas cadeias produtivas vinculadas aos seus negócios; incentivar a criação de um mercado de serviços ambientais; fomentar o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2021)

Observando os objetivos da PNPSA, podemos concluir que uma vez efetivados estes garantem o cumprimento de dispositivos constitucionais, a exemplo do art.225 e do art.170. Neste sentido, vejamos as anotações de Carlos Sérgio Gurgel acerca dos objetivos da PNPSA:

A presente normativa serve também ao cumprimento do artigo 170, inciso VI da Constituição, que eleva a defesa do meio ambiente à condição de princípio geral da ordem econômica, o que significa que a liberdade econômica do empreendedor encontra limites na defesa do meio ambiente, equação fundamental para o equilíbrio que fundamenta a linha do verdadeiro desenvolvimento sustentável. Este, sem dúvida é o espírito da presente lei ao prever a possibilidade de pagamento por serviços ambientais: garantir o ecodesenvolvimento. Vale ainda frisar que o aspecto econômico é fundamental para o sucesso no alcance de resultados satisfatórios em se tratando de preservação e conservação ambiental. Ignorar tal necessidade é fechar os olhos para inúmeros ilícitos que são praticados em decorrência de restrições totais à utilização de espaços territoriais que poderiam suportar usos sustentáveis (GURGEL, 2021, p.05)

No mesmo sentido caminham as diretrizes da PNPSA. Destacamos entre as diretrizes: o reconhecimento e a valorização dos serviços ecossistêmicos para a

qualidade de vida; o seu papel na promoção do desenvolvimento sustentável; a atuação conjunta e coordenada do setor público, sociedade civil e setor privado, incentivando este último a incorporar e medir em seu planejamento estratégico o impacto das variações na provisão dos serviços ecossistêmicos; o caráter complementar do PSA em relação aos instrumentos de comando e controle existentes; a integração e articulação com as demais políticas públicas, e; a condicionalidade e proporcionalidade dos pagamentos, o que impede o uso do PSA como mais uma política de transferência de renda.

Além disso, a PNPSA ainda criou o Programa Federal de Pagamentos por Serviços Ambientais (PFPSA), com o objetivo de efetivar a política no âmbito federal, sem impedir a existência e continuidade de iniciativas públicas e privadas supranacionais.

Analisando o exposto até o momento, pode-se concluir que a PNPSA deu mais segurança jurídica aos programas de PSA, trazendo definições importantes e bastante aguardadas pelo Direito Ambiental Brasileiro.

Entretanto, a referida lei sofreu vetos presidenciais, que, na opinião de muitos entusiastas dos programas de PSA, entusiastas estes que vão desde possuidores de propriedades com atributos ambientais preservados à ambientalistas, fazem com que esta corra o risco de perder sua eficácia. Tais vetos não são objeto do presente estudo, mas não por isso deixam de ser importante pela razão que não poderiam deixar de serem lembrados.

A aprovação do marco legal do PSA certamente merece ser comemorada, pois conferirá mais segurança jurídica aos contratantes e uma maior proteção ao meio ambiente. O PSA tem tudo para se firmar, cada vez mais, como uma nova ferramenta e alternativa inovadora, economicamente eficiente e ambientalmente válida, que pode complementar instrumentos de comando e controle e direcionar investimentos e políticas públicas, contribuindo assim, de forma significativa, para a consecução dos objetivos de promoção de um ambiente de qualidade para as presentes e futuras gerações.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O colapso ambiental pode vir a se tornar uma realidade se não contermos a crise ambiental. A exaustão dos recursos naturais afeta não apenas a economia, mas

coloca em risco a própria existência da humanidade. Pensar novos modelos de produção e consumo faz-se mais que urgente.

Como estudado, o meio ambiente passou a ser economicamente calculado, e, por uma lógica própria do sistema, o mercado não terá como sobreviver se a própria economia não se modificar, visto que sem a existência de recursos naturais, não há vida e, portanto, não há economia.

Os instrumentos de comando e controle, com origem na função protetivo-repressiva do Estado, demonstraram-se, ao longo das últimas décadas, insuficientes para conter a chegada de um colapso ambiental.

O pagamento por serviços ambientais, instrumento econômico-jurídico respaldado na Função Promocional do Direito, premia aqueles que investem tempo e recursos em prol da conservação do meio ambiente. O PSA tem ganhado força e destaque no cenário ambiental nacional e internacional pelo seu potencial de apoiar a proteção e o uso sustentável dos ecossistemas tutelados constitucionalmente.

Internalizando as externalidades positivas, o PSA é uma nova forma jurídica de incentivos positivos, onde a proteção e conservação dos serviços ambientais fazem parte das decisões econômicas.

Apesar de muitas regiões do país já terem conquistado, a nível local, bons resultados com os a implementação de programas de PSA, a tão esperada Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais, instituída pela Lei 14.119/2021, representa o novo marco legal do PSA no Brasil, expandindo ainda mais os horizontes desse instrumento econômico-jurídico tão relevante no atual momento.

A PNPSA certamente impulsionará investimentos em serviços ambientais em todo o território nacional, refletindo positivamente em nossa relação com o meio ambiente. Ela não representa apenas uma grande conquista para os que possuem propriedade com atributos ambientais preservados, como muitos podem pensar. Ela representa uma grande conquista para toda a sociedade, uma vez que todo o ecossistema do qual fazemos parte depende dos recursos naturais que esta norma visa preservar e proteger.

REFERÊNCIAS

- ALTMANN, Alexandre. **Pagamentos por Serviços Ambientais: Aspectos jurídicos para sua aplicação no Brasil**. 14º Congresso Internacional de Direito Ambiental, Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos. São Paulo: Anais, 2010. Disponível em: http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131031141425_2097.pdf Acesso em: 25 de fev 2022.
- ARAÚJO, Kleber Jorge de. **A função promocional do direito na busca pela concretização das ordens e dos direitos sociais, à luz da teoria funcionalista de Bobbio**. Revista de Direito Viçosa, vol. 09, nº 01, p.125-154, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/252703892017090105>. Acesso em: 10 de mar de 2022.
- AYALA, Patryck de Araújo. A proteção das futuras gerações na sociedade do risco global: o direito ao futuro na ordem constitucional brasileira. In: LEITE, J.R.M.; FERREIRA, H.S.F.; BORATTI, L.V. (Org.). **Estado de direito ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- BRASIL. **Lei nº 4771, de 15 de setembro de 1965**. INSTITUI O NOVO CÓDIGO FLORESTAL. Brasília, DF. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=4771&ano=1965&ato=e21UTQ61UeZRV553>. Acesso em: 10 de fev 2022.
- BRASIL. **Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021**. INSTITUIU A POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm Acesso em: 16 de mar 2022.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 15 de mar de 2022.
- CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida: uma compreensão científica dos sistemas vivos**. 16. ed. São Paulo: Pensamento-Cultrix, 2010.
- FARIA, Ana Maria Jara Botton. **Pagamentos por Serviços Ambientais: PSA e a compensação por serviços ambientais – CSA – Instrumentos de Sustentabilidade Econômica**. VII CONGRESSO LATINO AMERICANO DE DIREITO FLORESTAL AMBIENTAL. Curitiba, 2018.
- OLIVEIRA, Hugo Santos de. **Políticas ambientais sustentáveis de comando e controle e a eficácia dos instrumentos econômicos**. Frutal-MG: Prospectiva. Disponível em: <https://www.aacademica.org/editora.prospectiva.oficial/16.pdf> Acesso em 07 de abril de 2022.
- JODAS, Natália. **Diretrizes de Sustentabilidade de Economia Ecológica para os Projetos de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) no Brasil**. São Paulo:

Universidade de São Paulo Faculdade de Direito, 2019. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-28082020-025749/publico/9428841_Tese_Parcial.pdf. Acesso em: 11 de mar de 2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MAGANHINI, Thais Bernardes; COSTA, Adriana Vieira da. **POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: Aplicadas ao desenvolvimento econômico e ambiental**. Revista Internacional Cosinter de Direito. Ano V, Nº VIII. Porto: Juruá, 2019. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/wp-content/uploads/2019/06/ano-v-numero-viii-politicas-publicas-ambientais-aplicadas-ao-desenvolvimento-economico-e-ambiental.pdf>. Acesso em: 16 de mar de 2022.

MARTINS, R.; ROSSIGNOLI, M. (2018). **Desenvolvimento econômico sustentável e as externalidades ambientais**. Direito E Desenvolvimento, 9(2), 137-154. Disponível em: <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.578>. Acesso em: 18 de mar de 2022.

MARTORELLI, Eduardo Barbosa. **POLÍTICA AMBIENTAL: dos limites do comando e controle à potencialidade dos instrumentos econômicos**. 1º/2015. Brasília: Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/11435>. Acesso em: 16 de mar de 2022.

RÉGIS, Ademar Azevedo. **Externalidades Positivas e o Pagamento por Serviços Ambientais: uma promissora ferramenta de política ambiental**. Santos: Universidade Católica de Santos, 2015. Disponível em: <https://tede.unisantos.br/bitstream/tede/2421/2/Ademar%20Azevedo%20Regis.pdf>. Acesso em 11 de mar de 2022.

SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. **A Conexão entre a Crise Econômica e Crise Ambiental no Brasil**. Boletim regional, urbano e ambiental do Ipea. V.13 p.27-31, jan-jun.2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6499>. Acesso em: 13 de mar de 2022.

SEEHUSEN, Susan Edda; GUEDES, Fátima Becker (Org.). **Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios**. Brasília: MMA, 2012. Disponível em: <https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/Serie%20Biodiversidade%20%2042.pdf>. Acesso em 11 de mar de 2022.

SIQUEIRA, Raíssa Pimentel Silva. **Pagamentos por Serviços Ambientais. Conceitos, Regime Jurídico e o Princípio do Protetor-Beneficiário**. Curitiba: Juruá, 2018

SOUZA, Sarah Maria Linhares de Araújo Paes de. **Políticas Públicas na Tributação Ambiental: instrumentos para o desenvolvimento da sociedade**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.