

# PRINCÍPIO DO PRESERVADOR-RECEBEDOR: CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UM NOVO PRINCÍPIO DE DIREITO AMBIENTAL A PARTIR DO SISTEMA DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

ALEXANDRE ALTMANN<sup>1</sup>

**Sumário:** Introdução. 1. Serviços Ecossistêmicos e a valoração da biodiversidade e dos ecossistemas. 2. Pagamento por Serviços Ambientais. 2.1 Conceito de Pagamento por Serviços Ambientais. 2.2 A natureza jurídica do Pagamento por Serviços Ambientais. 3. O Princípio do Preservador-Recebedor. Considerações Finais. Referências.

## Introdução

O Direito Ambiental brasileiro, desde sua concepção nos anos 1970, esteve voltado para instrumentos de comando e controle. Nesta seara, a legislação pátria evoluiu e alcançou bons resultados em termos de preservação do meio ambiente. No entanto, a sustentabilidade ambiental é um desafio que depende do empenho de toda a sociedade. As normas ambientais focados em comando em controle demonstraram sérias limitações e a efetividade dessas normas é atualmente questionada.

Grande avanço foi experimentado com o Princípio do Poluidor-Pagador. Esse princípio, que tem como base a lógica econômica, obriga o poluidor a *internalizar as externalidades negativas*. Ou seja, o poluidor deverá arcar com os custos da poluição que gera. Esse princípio foi idealizado na Conferência de Estocolmo de 1972 e, desde então, recepcionado pelas normas de Direito Ambiental de diversos países. O Brasil adota esse princípio na Política Nacional do Meio Ambiente (L. 6.938/81) e, posteriormente na Constituição Federal.

Já o Princípio do Usuário-Pagador, que deriva do Princípio do Poluidor-Pagador, indica que aqueles que fazem uso dos recursos naturais e serviços ecossistêmicos devem pagar pela quantidade/qualidade utilizada. O melhor exemplo disso na legislação ambiental brasileira é a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 5º, IV da Lei 9.433/97).

---

<sup>1</sup> Doutorando do Curso de Doutorado em Direito, Cidadania e Justiça no Século XXI/Universidade de Coimbra/Portugal. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul. Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor do Curso de Direito da Universidade de Caxias do Sul.

Importante anotar que os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador orientam, mormente, os instrumentos de comando e controle. Em vista das limitações dos atuais instrumentos de tutela ambiental, a doutrina e a prática buscam soluções mais efetivas. Muitos países estão investindo em instrumentos econômicos para promover a melhoria da qualidade ambiental. Podemos citar como exemplos os ecosubsídios, os tributos (ou isenções desses) com finalidades ambientais, o acesso facilitado ao crédito e o *Pagamento por Serviços Ambientais*.

A lógica dos instrumentos econômicos de *incentivo* é o encorajamento às condutas ambientalmente sustentáveis (ao oposto dos instrumentos de comando e controle que *desencorajam* condutas danosas ao meio ambiente). O Direito Ambiental, deste modo, assume outra função: de incentivar, de promover condutas. É o que a doutrina denomina de *a função promocional do direito*. Essa função promocional, ainda que diametralmente distinta da função tradicional do direito (i.e., a função repressora) lhe é complementar.

Para orientar os instrumentos de Direito Ambiental baseados em incentivos às condutas ambientalmente sustentáveis, discute-se a adoção de um novo princípio: o Princípio do Preservador-Recebedor. Esse novo princípio tem como ideia central conferir uma retribuição àqueles que se empenham na melhoria da qualidade ambiental.

O princípio do preservador-recebedor fundamenta o sistema de Pagamento por Serviços Ambientais. O conceito de *serviços ecossistêmicos* traz uma nova racionalidade à questão ambiental, pois sinaliza que a natureza preservada também fornece benefícios ao homem. Assim, quem *preserva* os ecossistemas, garantindo o fluxo de serviços ecossistêmicos, merece uma retribuição de quem se *utiliza* desses serviços. O presente trabalho pretende realizar, inicialmente, uma abordagem dos serviços ecossistêmicos e do sistema de Pagamento por Serviços Ambientais para, em seguida, trazer elementos que contribuam para a melhor compreensão do Princípio do Preservador-Recebedor.

## **1. Serviços Ecossistêmicos e a valoração da biodiversidade e dos ecossistemas**

O meio ambiente foi percebido pelo ciclo econômico clássico como uma fonte de *recursos naturais* inesgotável e para aproveitamento imediato. Importante lembrar que a economia clássica ocupava-se apenas com a produção, distribuição e consumo. As estratégias de utilização destes recursos em proveito humano basearam-se nessas

premissas. A própria noção de natureza e a percepção do ambiente natural na modernidade induziam à ideia de que não havia nada nele senão recursos a serem aproveitados pelo homem. Ou seja, o *valor de uso* vislumbrado na natureza era o *valor de uso direto*.

Muito embora a utilização destes recursos tenha sustentado e melhorado a vida de bilhões de pessoas no mundo, verificou-se um enfraquecimento na *capacidade da natureza de prover outros serviços fundamentais, como a purificação do ar e da água, proteção contra catástrofes naturais e remédios naturais*, conforme demonstrou em 2005 um importante estudo sobre a saúde dos ecossistemas do planeta.<sup>2</sup>

De acordo com os principais resultados da Avaliação Ecosistêmica do Milênio:

Nos últimos 50 anos, o homem modificou os ecossistemas mais rápida e extensivamente que em qualquer intervalo de tempo equivalente na história da humanidade, na maioria das vezes para suprir rapidamente a crescente demanda por alimentos, água potável, madeira, fibras e combustível. Isso acarretou uma perda substancial e, em grande medida, irreversível, para a diversidade da vida no planeta.

As mudanças que ocorreram nos ecossistemas contribuíram com ganhos finais substanciais para o bem-estar humano e o desenvolvimento econômico, mas esses ganhos foram obtidos a um custo crescente, que incluiu a degradação de muitos serviços dos ecossistemas, maior risco de mudanças não lineares, e exacerbação da pobreza para alguns grupos da população. Esses problemas, a menos que tratados, reduzirão substancialmente os benefícios obtidos dos ecossistemas por gerações futuras.

A degradação dos serviços de ecossistemas pode piorar consideravelmente na primeira metade deste século, representando uma barreira para a consecução das Metas de Desenvolvimento do Milênio.

O desafio de reverter a degradação dos ecossistemas enquanto se supre demandas crescentes pode ser parcialmente vencido sob alguns cenários considerados pela AM, mas isto envolve mudanças significativas em políticas, instituições e práticas, mudanças estas que não estão em andamento atualmente. São muitas as opções para se preservar ou melhorar os serviços específicos a um ecossistema, de forma a reduzir mediações negativas ou a fornecer sinergias positivas com outros serviços dos ecossistemas.<sup>3</sup>

Transcorridos 40 anos da Conferência de Estocolmo e 20 anos da Conferência do Rio de Janeiro, a percepção da natureza enquanto *recurso natural* e a simples proteção contra o *uso direto* não são mais suficiente para enfrentar a complexa relação

---

<sup>2</sup> A “Avaliação Ecosistêmica do Milênio” (AEM), divulgada em 30.03.2005 pela Organização das Nações Unidas, foi realizada por 1.360 cientistas de 95 países. O estudo indicou que mais de 60% dos ecossistemas estão degradados ou sendo utilizados de modo não sustentável. O custo ambiental da degradação de muitos destes ecossistemas já pode ser percebido pelo colapso dos serviços ambientais antes prestados pelos mesmos. AEM, 2005. Disponível em <<http://www.millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf>> Acesso 03.out.2012.

<sup>3</sup> AEM, 2005. Disponível em <<http://www.millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf>> Acesso 03.out.2012.

humano-natureza, especialmente no que tange as estratégias de preservação dessa e do atendimento das necessidades daquele. O próprio termo *desenvolvimento sustentável*, cunhado sob essa percepção de natureza, inclina-se hoje mais para mera retórica, deixando de produzir efeitos práticos na preservação do meio ambiente, o que restou evidenciado nos acontecimentos e deliberações da Rio +20.

O quinto Panorama do Meio Ambiente Global (GEO-5), preparado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para a Rio+20, faz uma análise científica sobre a necessidade urgente de conservação dos ecossistemas que fornecem os serviços ecossistêmicos:

As mudanças observadas atualmente no sistema da Terra não têm precedentes na história humana. Os esforços de desacelerar o ritmo ou tamanho das mudanças — inclusive maior eficiência de recursos e medidas de mitigação — tiveram resultados modestos, mas não lograram reverter as mudanças ambientais adversas. Nem seu escopo nem sua velocidade diminuíram nos últimos cinco anos. Ao passo que as pressões humanas sobre o sistema terrestre aceleram, diversos limiares críticos globais, regionais e locais estão próximos de serem ultrapassados, ou até já o foram. Uma vez ultrapassados, é provável que ocorram mudanças abruptas e possivelmente irreversíveis às funções que sustentam a vida do planeta, com implicações adversas significativas para o bem-estar humano.<sup>4</sup>

A adoção da abordagem da natureza enquanto prestadora de serviços ecossistêmicos – em qualquer modelo de desenvolvimento que se pretenda – é urgente para evitar que tais serviços sejam inviabilizados, haja vistas que atualmente eles continuam sendo percebidos como *livres* pela economia. É imperioso observar que, se a qualidade de vida da humanidade melhorou nos últimos 50 ou 100 anos, isso só foi possível mediante profundas alterações no ambiente natural. E, além disso, é fundamental lembrar o bem-estar da Humanidade está intrinsecamente atrelado aos ecossistemas que prestam os serviços ecossistêmicos. Outro aspecto relevante é que a perda ou escassez dos serviços ecossistêmicos irá afetar mais diretamente a população pobre dos países em desenvolvimento.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> “O GEO-5 sublinha não só a gravidade das mudanças e desafios ambientais emergentes em todo o mundo, mas também mostra que, em muitas áreas, há uma aceleração das mudanças ambientais que estão impelindo o mundo rumo aos pontos de inflexão. O GEO-5 representa a avaliação mais conceituada das Nações Unidas sobre o estado, as tendências e a perspectiva do meio ambiente global. Este relatório, junto com o processo consultivo mundial sobre o qual sustentam suas conclusões, oferece aos governos e às sociedades, nas vésperas da Rio + 20, a previsão científica que poderá impulsionar uma mudança ambiental positiva como contribuição para o alcance do desenvolvimento sustentável.” Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2012). Quinto Panorama do Meio Ambiente Global (GEO-5). Disponível em < [http://www.unep.org/geo/pdfs/GEO-5\\_SPM\\_Portuguese.pdf](http://www.unep.org/geo/pdfs/GEO-5_SPM_Portuguese.pdf)> Acesso em 03.out.2012.

<sup>5</sup> “As economias em desenvolvimento são as mais sensíveis aos impactos diretos das mudanças climáticas, pois são mais dependentes dos ecossistemas e da agricultura. Nesse sentido, são os pobres que mais dependem dos serviços ambientais. Portanto, a degradação destes ecossistemas e seus serviços irão exacerbar a pobreza, a fome e a doença, obstruindo o desenvolvimento sustentável.” [tradução livre.]

Observa-se, portanto, que a biodiversidade e os ecossistemas provêm importantes *serviços* ao homem: são os serviços ecossistêmicos ou ecossistêmicos. Serviços ecossistêmicos, de acordo com a Avaliação Ecossistêmica do Milênio, *são os benefícios que o homem obtém dos ecossistemas*.<sup>6</sup> Algumas classificações de serviços ecossistêmicos buscam uma diferenciação por ecossistema específico (florestas, recifes de coral, áreas úmidas, por exemplo). No entanto, todas as definições enfatizam *o valor dos serviços ecossistêmicos para o bem-estar humano*.

A AEM dividiu os serviços ecossistêmicos em serviços de provisão, de regulação, culturais e de suporte, conforme disposto no quadro abaixo:

PROVISÃO:	REGULAÇÃO:	CULTURAIS:	SUPORTE:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentos</li> <li>• Água;</li> <li>• Lenha;</li> <li>• Fibras;</li> <li>• Princípios ativos;</li> <li>• Recursos genéticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulação do clima;</li> <li>• Controle de doenças;</li> <li>• Controle de cheias e desastres naturais;</li> <li>• Purificação da água;</li> <li>• Controle da erosão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espiritualidade;</li> <li>• Lazer;</li> <li>• Inspiração;</li> <li>• Educação;</li> <li>• Simbolismos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação de solos;</li> <li>• Produção primária;</li> <li>• Ciclagem de nutrientes;</li> <li>• Processos ecossistêmicos.</li> </ul>

Quadro 1: Serviços Ecossistêmicos - Adaptado da Avaliação Ecossistêmica do Milênio, 2005.

A inovação que se verifica é que o conceito de serviços ecossistêmicos pode conciliar as questões econômicas e sociais com a preservação dos ecossistemas. Nesse sentido, a União Mundial para a Conservação da Natureza – IUCN afirma que *o mais atrativo do conceito de serviços ecossistêmicos se deve a sua capacidade de prover uma unificação da linguagem entre as comunidades econômica, de negócios e ecológica*.<sup>7</sup>

De acordo com a economia ambiental, o conceito de *serviços ecossistêmicos* remete ao conceito econômico de *externalidades positivas*, assim como o conceito de *poluição* foi vinculado à idéia de *externalidades negativas*. O reconhecimento da importância dos serviços ecossistêmicos através de sua valoração, portanto, possibilitaria a internalização *das externalidades positivas*. De acordo com Pagiola, Bishop e Landell-Mills, as externalidades são os custos ou benefícios gerados a terceiros e que não são levados em conta nos preços de mercado.<sup>8</sup> Em caso de manifestar-se nos preços de mercado, o preço diminuiria se a atividade gera custo ou

---

INTERGOVERNAMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. Ecosystems, their properties, goods, and services. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2007. p. 246.

<sup>6</sup> Op. cit.

<sup>7</sup> THE WORLD CONSERVATION UNION (IUCN). Developing International Payments for Ecosystem Services. Towards a greener world economy. Geneve: UNEP, 2006.

<sup>8</sup> PAGIOLA, S.; BISHOP, J.; LANDELL-MILLS, N. Mercado para serviços ecossistêmicos: instrumentos econômicos para a conservação e desenvolvimento. Traduzido por REBRAAF. Rio de Janeiro: REBRAAF, 2005.

externalidade negativa, ou aumentaria, se gera um benefício ou externalidade positiva. A FAO incluiu a noção de externalidade no próprio conceito de serviços ecossistêmicos, dispondo que “*environmental services refers to positive externalities – affecting a consumer good – associated with particular environmental conditions, e.g. a certain land use.*”<sup>9</sup>

Ocorre que os serviços ecossistêmicos sempre foram tidos como *livres*, logo, sem custo ou preço, pois desconsiderados pelo mercado ou pelo sistema produtivo. Pagiola, Bishop e Landell-Mills explicam a lógica econômica dos bens livres:

Os ‘bens públicos’ [bens livres – n.a.] são um tipo especial de externalidade, que distinguem-se por serem não-exclusivos e não-rivais. A não-exclusividade refere-se a que não se pode evitar que os consumidores desfrutem dos bens ou serviços em questão mesmo quando não paguem por eles. A não-rivalidade acontece quando uma pessoa consome um bem ou serviço, mas isto não diminui a quantidade disponível para os outros. De maneira geral haverá insuficiência na oferta dos bens públicos no mercado, em decorrência da dificuldade de conseguir que os consumidores paguem por eles para que se produzam em uma quantidade suficiente. Normalmente, requer-se de uma ação coletiva para assegurar uma oferta adequada destes bens.<sup>10</sup>

Sob a perspectiva econômica, a maior causa da degradação dos serviços ecossistêmicos se deve a uma falha de mercado associada com a característica de “*bens livres*” dos mesmos. A concepção da poluição enquanto externalidade negativa foi crucial para o desenvolvimento do Princípio do Poluidor-Pagador, princípio-chave do Direito Ambiental Internacional. O custo da poluição, quando não internalizada pelo poluidor, gera um ônus para a coletividade. O Princípio do Poluidor-Pagador inverte essa lógica (da *socialização das externalidades negativas*) fazendo com que o poluidor pague pelos custos da reparação, da prevenção do dano ambiental e da poluição que gera.

Com a concepção dos serviços ecossistêmicos enquanto externalidades positivas vislumbra-se a possibilidade de novas políticas ambientais. É crescente o interesse nas estratégias de conservação voltada para a *valorização da biodiversidade e dos serviços ambientais*. De acordo com o relatório síntese do TEEB (sigla em inglês

---

<sup>9</sup> Conceito extraído do Fórum Regional sobre Pagamento por Serviços Ambientais em Bacias Hidrográficas, realizado durante o 3º Congresso Latino-americano sobre Gestão de Bacias Hidrográficas, em Arequipa, Peru, em 9-13 de junho de 2003. O evento incluiu 80 especialistas, 22 apresentações e 19 papers. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO – FAO. Fórum Eletrônico sobre Sistemas de Pagamento por Serviços Ambientais em Bacias Hidrográficas 2004. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/006/y5305b/y5305b01.htm#fn1>>. Acesso em: 22 jul. 2008.

<sup>10</sup> Op. cit., p. 9.

para “*A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade*”), em 2007, os países do G8+5 iniciaram a análise dos benefícios econômicos globais da biodiversidade, os custos da perda dessa e as falhas das medidas de proteção versus os custos da efetiva conservação. Segundo ainda o relatório síntese do TEEB:

Aplicar o pensamento econômico ao uso da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos pode ajudar a esclarecer dois pontos críticos: porque a prosperidade e a redução da pobreza dependem da manutenção do fluxo de benefícios dos ecossistemas; e porque uma proteção bem sucedida do meio ambiente precisa estar fundamentada em uma economia sólida, que inclua seu reconhecimento explícito, a alocação eficiente e a distribuição justa dos custos e benefícios da conservação e dos uso sustentável dos recursos naturais. [...] A valoração não é vista como uma panaceia, mas sim como uma ferramenta para ajudar a recalibrar um compasso econômico falho, que nos levou a tomar decisões prejudiciais tanto para o bem-estar atual como para o bem-estar das futuras gerações. A invisibilidade dos valores da biodiversidade muitas vezes encorajou o uso ineficiente ou mesmo a destruição do capital natural, que é a base da nossa economia.<sup>11</sup>

Resta evidente, portanto, a relação entre economia e a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas associados aos serviços ecossistêmicos. A valoração dos serviços ecossistêmicos servirá, nos próximos anos, para desenvolver políticas públicas de preservação da natureza. A valorização do *capital natural* foi amplamente debatida durante a Rio+20 como sendo uma das estratégias de transição para a *economia verde*.

O documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20, intitulado “O futuro que queremos”, reafirma o valor da biodiversidade e o papel primordial que ela desempenha na manutenção dos ecossistemas que prestam os serviços ecossistêmicos:

Reafirmamos el valor intrínseco de la diversidad biológica, así como los valores ecossistémicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y el papel primordial que desempeña en el mantenimiento de ecosistemas que prestan servicios esenciales y son cimientos fundamentales para el desarrollo sostenible y el bienestar humano. Reconocemos la gravedad de la pérdida mundial de diversidad biológica y la degradación de los ecosistemas y ponemos de relieve que socavan el desarrollo mundial y afectan a la seguridad alimentaria y la nutrición, el abastecimiento de agua y el acceso a ella, y la salud de los pobres del medio rural y de los pueblos de todo el mundo, incluidas las generaciones presentes y futuras. Esto resalta La importancia de conservar la diversidad biológica, reforzar la conectividad del hábitat y aumentar la resiliencia de los ecosistemas.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> TEEB (2010). *A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade: Integrando a Economia da Natureza*. Uma síntese da abordagem, conclusões e recomendações do TEEB. Disponível em < [http://www.teebweb.org/Portals/25/TEEB%20Synthesis/TEEB\\_Sintese-Portugues\\_web\[1\].pdf](http://www.teebweb.org/Portals/25/TEEB%20Synthesis/TEEB_Sintese-Portugues_web[1].pdf)> Acesso 03.out.2012.

<sup>12</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. **O futuro que queremos**. (Documento final da Conferencia Rio+20) Disponível em < <http://daccess-dds->

De acordo com o economista Ricardo Abramovay, os serviços prestados pela biodiversidade desempenham um importante papel para a economia verde:

Economia verde é um termo cada vez mais utilizado nas organizações multilaterais, no mundo empresarial e na própria sociedade civil. Ela envolve três dimensões fundamentais. A primeira é de certo a mais conhecida e corresponde à transição do uso em larga escala de combustíveis fósseis como fontes renováveis de energia. [...] *A segunda dimensão fundamental da economia verde está no aproveitamento dos produtos e serviços oferecidos pela biodiversidade, com base no que a geógrafa brasileira Bertha Becker chama de **economia do conhecimento** (e não da destruição) da natureza. A ambição é que sejam criadas cadeias de valor ligadas a produtos florestais (madeireiros e não madeireiros), mas também a serviços ecossistêmicos, com base nos quais prosperem negócios que beneficiem as populações que vivem em regiões de grande riqueza biológica.* [...] A terceira dimensão da economia verde não se refere direta e imediatamente ao uso da biodiversidade, embora tenha conseqüências de curto e longo prazo nos ecossistemas. Trata-se do processo pelo qual a oferta de bens e serviços apóiam-se em técnicas capazes de reduzir as emissões de poluentes (a começar pelos gases de efeito estufa), de reaproveitar parte crescente de seus rejeitos e, acima de tudo, de diminuir o emprego de materiais e energia dos quais os processos produtivos se organizam.<sup>13</sup> [grifamos]

O sistema de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) foi um dos primeiros incentivos econômicos que instrumentalizou a valoração dos serviços ecossistêmicos. O estudo da ideia central, origem, conceito e natureza jurídica do sistema de PSA são fundamentais para a compreensão do Princípio do Preservador-Recebedor.

## 2. Pagamento por Serviços Ambientais

Os serviços ecossistêmicos historicamente foram percebidos pela economia como *livres*, ou seja, como algo que a natureza provê gratuitamente ao homem, ainda que estes serviços fossem essenciais à vida e às atividades produtivas. Isso se justificava pela abundância dos serviços ecossistêmicos. Com a exploração dos ecossistemas e da biodiversidade, verificou-se a *escassez* de alguns dos serviços ecossistêmicos. Em resposta a escassez, bem como diante da constatação de que os instrumentos de comando-e-controle não eram suficientes para garantir o provimento dos serviços ecossistêmicos, alguns países adotaram experiências de remuneração pela manutenção de tais serviços.

Assim como o conceito de poluição enquanto *externalidades negativas* constituiu a base do Princípio do Poluidor-Pagador nos anos 1970 (um dos principais do

---

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/13/PDF/N1147613.pdf?OpenElement> Acesso em 10 de outubro de 2012.

<sup>13</sup> ABRAMOVAY, Ricardo. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Abril, 2012. p. 84.

direito ambiental), a concepção de serviços ecossistêmicos enquanto *externalidades positivas* constitui um novo paradigma para o direito ambiental. A partir dessa concepção estão sendo elaboradas políticas ambientais, as quais buscaram integrar os aspectos da preservação dos serviços ecossistêmicos com aspectos sociais e econômicos. As externalidades positivas podem beneficiar toda a sociedade ou alguns grupos e, portanto, é justo que quem contribui para a manutenção dos serviços ecossistêmicos receba uma contrapartida. Em outras palavras, *internalizar as externalidades positivas* na economia. Essa é a lógica econômica que justifica o Princípio do Preservador-Recebedor, como se verá adiante.

Internalizar as externalidades positivas, no caso dos serviços ecossistêmicos, significa reconhecer a importância destes serviços e valorá-los. Entretanto, esse é um processo complexo, pois a internalização das externalidades positivas pela economia se relaciona com o reconhecimento da importância (especialmente a importância econômica) dos serviços ecossistêmicos, aspecto este diametralmente oposto à percepção de *bem livre*. Daí a implicação dialética: é a escassez determina a percepção da importância do serviço ecossistêmico. Assim, a escassez de água determina a importância que o consumidor d'água dará à preservação do manancial que lhe fornece o bem natural aludido.

Com a internalização das externalidades positivas, o beneficiário dos serviços ecossistêmicos é instado – ou mesmo compelido – a *pagar* pelos benefícios obtidos dos ecossistemas (Princípio do Usuário-Pagador). Essa lógica foi adotada no Brasil pela Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), a qual institui a cobrança pelo uso d'água. No mesmo sentido, o produto que tem embutido no preço o custo da preservação do serviço ecossistêmico essencial para sua produção (bebidas em relação à água de qualidade, por exemplo).

A despeito da crítica de que a internalização dos custos da preservação dos serviços ecossistêmicos oneraria o consumidor ou usuário, basta referir que o custo de recuperar um ecossistema que deixa de prestar um serviço ecossistêmico essencial seria muito mais dispendioso que a prevenção. Em muitos casos verifica-se até mesmo uma *disposição a pagar* por parte dos beneficiários da preservação do serviço ecossistêmico, tendo em vista que o pagamento para o provedor de dado serviço ecossistêmico viabiliza a preservação deste. Não obstante isso, investir em prevenção pode significar economia na reparação de danos ambientais, na recuperação ou substituição do serviço ecossistêmico. Exemplos são a economia no tratamento de água verificado com a

preservação do manancial e a conservação de complexos hidroelétricos através da diminuição dos sedimentos e conseqüente erosão.

Sobre o fundamento do dever de pagar pelos serviços ambientais, assim se manifesta a professora Alexandra Aragão:

Desta forma, o pagamento dos serviços dos ecossistemas pode também ser visto como um afloramento dos princípios do poluidor pagador e do protector recebedor. De facto, ambos se baseiam na ideia de que o mercado frequentemente não reflecte todos os custos nem todos os benefícios sociais de certas actividades económicas. A internalização dos custos e dos benefícios é, por um lado, um imperativo de justiça, e por outro, a forma mais eficaz de orientar as actividades com impactes nos ecossistemas, desincentivando as que comportam externalidades negativas (actividades económicas lesivas da qualidade e estado de conservação dos ecossistemas) e incentivando as que originam externalidades positivas (investimentos na protecção dos ecossistemas, que acarretam ganhos sociais e ambientais).<sup>14</sup>

Por outro lado, é justo conferir uma contrapartida àqueles que contribuem para a manutenção dos ecossistemas que oferecem os serviços ecossistêmicos. Esta contrapartida é considerada um *incentivo positivo* àqueles que optarem pela preservação dos ecossistemas e da biodiversidade. Hoje no Brasil, quem contribui para a manutenção dos ecossistemas que prestam os serviços ecossistêmicos não recebe nenhuma retribuição por isso e, em muitos casos, ainda arca com a perda do valor de uso do solo (salvo raras experiências de *Pagamento por Serviços Ambientais* em andamento).

O reconhecimento econômico da biodiversidade e dos ecossistemas como valiosos e escassos ao bem-estar humano, conduziram os esforços para valorizar os serviços ecossistêmicos através de esquemas que visam a sua remuneração<sup>15</sup>. Surge, assim, o sistema de *Pagamento por Serviços Ambientais* – PSA. A ideia principal do sistema consiste em pagamentos por parte dos *beneficiários* dos serviços ecossistêmicos aos *provedores* destes serviços, remuneração esta condicionada à sua manutenção. O sistema de PSA, portanto, constitui uma retribuição e um incentivo àqueles que preservam.

A professora Alexandra Aragão faz uma interessante analogia entre o PSA e os institutos do Direito Civil Português:

O utilizador-que-deve-pagar é quem desenvolve uma actividade consumptiva de recursos naturais ou outra actividade, que embora não tenham carácter extractivo ou similar, beneficia igualmente do acesso aos serviços dos ecossistemas. Já o protector-que-deve-

---

<sup>14</sup> ARAGÃO, Alexandra. Pagamento dos Serviços dos Ecossistemas Florestais: uma questão de sustentabilidade e de justiça. In Revista de Estudos Ibéricos, Guarda: 2011. p. 103.

<sup>15</sup> WERTZ-KANOUNNIKOFF, Sheila. Payments for environmental services: a solution for biodiversity conservation? Paris: IDDRI, 2006.

receber é quem desenvolve actividades que vão mais além da mera guarda passiva dos recursos. Fazendo uma analogia com a categoria das benfeitorias do Direito Civil: o protector-que-deve-receber é quem desenvolve actividades que se possam considerar como “benfeitorias necessárias” ou “benfeitorias úteis”. As “benfeitorias necessárias” correspondem aos custos de manutenção, ou seja, as despesas que têm por fim evitar a perda, destruição ou deterioração da coisa (artigo 216º, n.º 3). No caso da gestão florestal, é aquilo que a Lei denomina como “operações silvícolas mínimas”, ou seja: “as intervenções tendentes a impedir que se elevem a níveis críticos o perigo de ocorrência e propagação de incêndios e a disseminação de pragas, doenças e espécies invasoras não indígenas, aumentando a resistência e a resiliência dos espaços florestais”. Por seu lado, as “benfeitorias úteis” são aqueles investimentos que promovem a valorização, ou seja, despesas que, não sendo indispensáveis à conservação do ecossistema, lhe aumentam a capacidade de desempenhar as suas funções ecológicas típicas, a saber, as funções de produção, de regulação e de suporte. São exemplos de “benfeitorias úteis”, a reflorestação após um incêndio florestal. Por fim, as “benfeitorias voluptuárias” são investimentos que não são indispensáveis para a conservação do ecossistema nem lhe aumentam a capacidade de desempenhar as suas funções ecológicas típicas. No entanto, valorizam as funções culturais e imateriais dos ecossistemas, potenciando o seu interesse espiritual, recreativo, estético ou educativo. Se quisermos utilizar a terminologia do Código Civil, “servem apenas para recreio do benfeitorizante”, como, por exemplo, podas estéticas ou criação de trilhos para percursos pedestres, delimitados com seixos ou casca de pinheiro.<sup>16</sup>

De fato, também no Direito Civil brasileiro, quem realiza benfeitorias úteis ou necessárias em favor de outrem, tem direito à justa indenização. No caso do PSA, muito embora o bem jurídico “*serviços ecossistêmicos*” seja indisponível, a *conduta* do *preservador* que será remunerada. Assim, o incentivo se dirige à conduta do preservador dos serviços ecossistêmicos. Isso deriva da obviedade de que não se pode pagar para o ecossistema pelos serviços ecossistêmicos. Mas é possível remunerar quem contribui para a manutenção do fluxo dos serviços ecossistêmicos.

Interessante observar que o 5º Substitutivo ao PL 792/2007, em tramitação na Câmara dos Deputados, distingue “serviços ecossistêmicos” de “serviços ambientais”. Referido substitutivo assim conceitua serviços ecossistêmicos:

II – serviços ecossistêmicos: benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoramento das condições ambientais, nas seguintes modalidades:

- a) serviços de provisão: os que fornecem diretamente bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização, tais como água, alimentos, madeira, fibras e extratos, entre outros;
- b) serviços de suporte: os que mantêm a perenidade da vida na terra, tais como a ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos, a produção, a manutenção ou a renovação da fertilidade do solo, a polinização, a dispersão de sementes, o controle de populações de potenciais pragas e de vetores potenciais de doenças humanas, a proteção contra a radiação solar ultravioleta e a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético;

---

<sup>16</sup> ARAGÃO, Alexandra. Idem, p. 104.

- c) serviços de regulação: os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos, tais como o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, a minimização de enchentes e secas, e o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamentos de encostas;
- d) serviços culturais: os que provêm benefícios recreacionais, estéticos, espirituais e outros benefícios não materiais à sociedade humana;<sup>17</sup>

Pelo conceito acima, resta claro que os serviços ecossistêmicos ou ecossistêmicos se referem aos benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas e da biodiversidade. Por outro lado, o substitutivo em comento conceitua “serviços ambientais” como as “iniciativas individuais ou coletivas que podem favorecer a manutenção, a recuperação ou o melhoramento dos serviços ecossistêmicos”. Isso para evidenciar que o pagamento se dirige às iniciativas individuais ou coletivas do preservador(es) dos serviços ecossistêmicos.

O voto do Relator do PL 792/2007 resume a ideia central da proposta legislativa de PSA para o Brasil:

O pagamento ou a compensação por serviços ambientais tem como principal objetivo transferir recursos, monetários ou não, àqueles que voluntariamente ajudam a conservar ou a produzir tais serviços. Como os efeitos desses serviços são usufruídos por todos, é justo que as pessoas por eles responsáveis recebam incentivos. A ideia é que não basta apenas cobrar uma taxa de quem polui ou degrada, mas é preciso destinar recursos a quem garante a oferta dos serviços voluntariamente.

No entendimento dos economistas Geluda e May:

Os ecossistemas naturais provêm uma série de valiosos serviços ambientais, os quais, devido a uma deficiente gestão ou a carência de incentivos econômicos para serem preservados, com frequência vêm sendo degradados. Hoje buscamos soluções inovadoras para este problema, e entre elas temos os sistemas de pagamento por serviços ecossistêmicos como uma das opções. Refere-se a serviços ecossistêmicos aqueles benefícios gerados à sociedade pela natureza, até então sem remuneração monetária aos provedores destes. [...] Ao aprender sobre a importância dos serviços gerados, é esperado que os beneficiários venham a transferir recursos aos provedores, estes assim sendo

---

<sup>17</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. 5º Substitutivo ao PL Nº 792, de 2007 (E Apensos: Projetos de Lei nºs 1.190, 1.667, 1.920, 1.999 e 2.364, de 2007; Projetos de Lei nºs 5.528, 5.487, 6.005 e 6.204, de 2009, e Projeto de Lei nº 7.061, de 2010). *Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, o Fundo Federal de Pagamento por Serviços Ambientais e o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, dispõe sobre os contratos de pagamento por serviços ambientais, e dá outras providências*. Disponível em <[http://www.aprendizagempsa.org.br/sites/default/files/biblioteca/5o%20Substitutivo%20-%20Vers%C3%A3o%20final%20da%20CMADS\\_1.pdf](http://www.aprendizagempsa.org.br/sites/default/files/biblioteca/5o%20Substitutivo%20-%20Vers%C3%A3o%20final%20da%20CMADS_1.pdf)> Acesso em 05.out.2012. [importante salientar que o 5º. Substitutivo ao PL 792/2007 é a versão mais recente da proposta legislativa de uma Política Nacional de PSA – n. a.]

compensados pelos custos de oportunidade, gerando uma fonte adicional de renda oriunda dos serviços ambientais prestados.<sup>18</sup>

A experiência da Costa Rica foi determinante para a disseminação do modelo de política ambiental baseado no conceito de serviços ecossistêmicos, no final dos anos 1990. Em 1996 a Empresa de Serviços Públicos de Heredia (ESPH), concessionária do serviço de abastecimento de água para a província, desenvolveu um modelo de gestão ambiental da bacia hidrográfica que tinha por finalidade recompensar quem contribuísse para a manutenção da qualidade e quantidade de água. Esse serviço ecossistêmico encontrava-se seriamente comprometido pela agropecuária na parte alta da bacia.<sup>19</sup>

De acordo com o Relatório Final do Fórum Eletrônico sobre Sistemas de Pagamento por Serviços Ambientais em Bacias Hidrográficas da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação:

El concepto de PSA ha recibido mucha atención en varios países de América Latina en los últimos años como herramienta innovadora para financiar inversiones en manejo sostenible de tierras. [...] El PSA es un mecanismo flexible y adaptable a diferentes condiciones, que apunta a un pago o compensación directa por el mantenimiento o provisión de un servicio ambiental, por parte de los usuarios del servicio el cual se destina a los proveedores.<sup>20</sup>

Chama a atenção o fato de ser a Costa Rica um país em desenvolvimento com um histórico alarmante de degradação ambiental e que, nos últimos anos, tem conseguido reverter esse quadro através de um conjunto de ações públicas e privadas. Após a experiência costarriquenha, Equador, Honduras, Colômbia, México e Peru adotaram esquemas semelhantes, baseados no conceito de serviços ecossistêmicos.

## 2.1 Conceito de Pagamento por Serviços Ambientais

Não existe consenso a respeito do conceito de PSA. Verifica-se, entretanto, que os autores convergem em alguns pontos, os quais foram observados na maioria dos esquemas de PSA implantados.

---

<sup>18</sup> GELUDA, Leonardo; MAY, Peter Herman. **Pagamentos por serviços ecossistêmicos para manutenção de práticas agrícolas sustentáveis em microbacias do Norte e Noroeste Fluminense**. In: Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica - ECOECO, VI, 2005, Brasília. Anais. Brasília: ECOECO, 2005. v. 1.

<sup>19</sup> CAMACHO, Doris. C. **Procuencas, protección y recuperación de microcuencas para el abastecimiento de agua potable en la provincia de Heredia, Costa Rica**. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/foro/psa/pdf/infofinpsa.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2007.

<sup>20</sup> Op. cit., p. 04.

Em uma das mais aceitas definições, Wunder conceitua o PSA como [I] *uma transação voluntária* através da qual [II] *um serviço ecossistêmico específico* [III] é “adquirido” por um (ou mais) *adquirente* [IV] de um (ou mais) *provedor* do serviço ecossistêmico [V] *se, e somente se, o provedor do serviço ecossistêmico assegurar sua provisão (condicionalmente)*.<sup>21</sup> Todos esses critérios – que levaram muitos autores a afirmar que o PSA constitui um novo tipo de instrumento – o distinguem de outros incentivos similares, tais como os eco-subsídios ou corte de tributos para ações ambientalmente corretas.<sup>22</sup>

O primeiro requisito do conceito acima (transação voluntária) remete a uma rede de negociação, critério este que difere o PSA dos instrumentos de comando-e-controle. Ou seja, a adesão aos esquemas de PSA é *voluntária*. Além disso, a participação voluntária é característica de uma cooperação, uma construção de “baixo para cima”, ao contrário dos instrumentos coercitivos largamente utilizados pelas políticas ambientais desde a década de 1970.

O segundo requisito concerne à correta definição do serviço ecossistêmico pelo qual se está pagando, de modo que não haja dúvidas sobre o objeto da transação. Nesse sentido, importa estabelecer previamente referências ou parâmetros, os quais indicarão a quantidade e qualidade do serviço ecossistêmico a ser remunerado. Em muitos casos, esses parâmetros pré-estabelecidos indicam o valor a ser pago pelos serviços ecossistêmicos providos.

Como crítica ao conceito de Wunder, observa-se que não seria adequado utilizar o termo “adquirentes” de serviços ecossistêmicos, mas sim “usuários” dos serviços ecossistêmicos ou “beneficiários” da preservação desses serviços. A crítica se justifica pelo fato que aqueles que pagam pelos serviços ambientais não *adquirem* os serviços ecossistêmicos (bem passível de uso, mas indisponível), mas sim *financiam* sua manutenção. Este requisito, afirma Wertz-Kanounnikoff, sublinha a crucial importância de se identificar corretamente os atuais beneficiários e, mais ainda, os potenciais financiadores do sistema de PSA (demanda por serviços ecossistêmicos).<sup>23</sup>

São considerados *provedores de serviços ecossistêmicos* aquelas pessoas que asseguram a preservação dos ecossistemas que fornecem ditos serviços. Os esquemas de PSA também podem prever a adoção de boas práticas ambientais para assegurar a

---

<sup>21</sup> WUNDER, Sven. **Payments for environmental services: some nuts and bolts**. Jacarta: Center for International Forestry Research, 2005. [tradução livre].

<sup>22</sup> WERTZ-KANOUNNIKOFF, Sheila. op. cit., p. 17.

<sup>23</sup> Op. cit., p. 18.

provisão dos serviços ecossistêmicos. Em todos os casos, os provedores devem *garantir* a provisão do serviço ecossistêmicos determinado na negociação. O descumprimento do contrato, em alguns esquemas de PSA, acarreta a devolução de todo o valor já pago, devidamente corrigido, como no caso da Costa Rica.<sup>24</sup>

Em que pese o conceito de Wunder ser amplamente aceito, são acertadas as críticas sobre o seu alcance. De acordo com Hercowitz, Mattos e Souza, “a definição de Wunder é extremamente restritiva e coloca erroneamente toda ênfase do termo PSA nos mecanismos de mercado”.<sup>25</sup> Swallow *et al* (*apud* Hercowitz, Mattos e Souza) concordam que o conceito em debate é restritivo e o consideram “inútil para descrever e a analisar a variedade de mecanismos interessantes e importantes que vem sendo negociados para influir nas inter-relações entre as pessoas com interesses diversos na gestão ambiental e os serviços ecossistêmicos”.<sup>26</sup> De acordo ainda com Swallow *et al* (*apud* Hercowitz, Mattos e Souza), “as relações entre os provedores de serviços ecossistêmicos, os beneficiários dos serviços ambientais e os intermediários podem ser mais complexas que simples transações, com acordos que não são totalmente voluntários e pagamentos que não são completamente condicionantes”.<sup>27</sup> Segundo os autores Hercowitz, Mattos e Souza, em 2002 foram revisados 287 experiências de PSA em todo mundo e, de acordo com o próprio Wunder, poucas dessas experiências se enquadrariam na sua definição de PSA.<sup>28</sup>

Já a Forest Trends (*apud* Hercowitz, Mattos e Souza), tem a seguinte visão do que é PSA:

- Esquemas de pagamentos públicos para proprietários privados de áreas florestais para manter ou incrementar os serviços ecossistêmicos;
- Transações comerciais que envolvem créditos e licenças;
- Negociações diretas e acordos privados;
- Certificações.<sup>29</sup>

Importante ressaltar que, diante do princípio da legalidade, para que sejam criadas políticas públicas e, conseqüentemente, investidos recursos públicos em projetos de PSA, necessário se faz um marco normativo. No Brasil, são diversos os estados e municípios que criaram legislação própria sobre o PSA. Apesar dos vários projetos de

---

<sup>24</sup> CAMACHO, Doris. C., *op. cit.* p. 08.

<sup>25</sup> HERCOWITZ, Marcelo; MATTOS, Luciano; SOUZA, Raquel Pereira. **Estudo de caso sobre serviços ambientais.** *in* NOVION, Henry; VALLE, Raul do. É pagando que se preserva? Subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais. Documentos do Instituto Socioambiental: Brasília, 2008. p. 139.

<sup>26</sup> HERCOWITZ, MATTOS e SOUZA, *op. cit.*, p. 139.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 139.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 139.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 140.

lei que tramitam no Congresso Nacional sobre o tema, na esfera federal não existe um marco normativo para o PSA. Nesse sentido, será necessário um conceito de PSA para respaldar os projetos de PSA a serem desenvolvidos sob a norma vindoura.

Franco lembra que em Santa Catarina, a Lei 15.133/2010, a qual estabelece a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, define o PSA em seu art. 3º, II, como “a retribuição monetária ou não, referente às atividades humanas de preservação, conservação, manutenção, proteção, restabelecimento, recuperação e melhoria dos ecossistemas que geram os serviços ambientais, amparados por programas específicos”.<sup>30</sup> Salienta ainda Franco que *o objeto a ser contratado e remunerado refere-se à atividade humana assumida como obrigação pelo proprietário*.<sup>31</sup>

Também o Projeto de Lei Federal n. 5.487/2009 define o PSA como a “retribuição, monetária ou não, às atividades humanas de restabelecimento, recuperação, manutenção e melhoria dos ecossistemas que geram serviços ambientais e que estejam amparados por planos e programas específicos”.<sup>32</sup> Pelo conceito fica claro que o sistema de PSA é uma retribuição às *atividades humanas*. Ou seja, é um incentivo positivo àqueles que colaboram com a manutenção dos serviços ecossistêmicos. Essa retribuição, que pode ser feita em espécie ou através de qualquer outra recompensa lícita, é dirigida a proprietários ou não proprietários (posseiros, povos e comunidades tradicionais, povos indígenas) de áreas contendo ecossistemas que geram serviços ambientais.

O 5º. Substitutivo ao PL 792/2007, define PSA como uma “transação contratual mediante a qual um pagador, beneficiário ou usuário de serviços ambientais, transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas

---

<sup>30</sup> FRANCO, José Gustavo de Oliveira. Aspectos prático-jurídicos da implantação de um sistema de Pagamento por Serviços Ambientais com base em estudo de caso. *in* Adir Rech (Org.), **Direito e Economia Verde: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis**. Caxias do Sul/Brasil: EDUCS, 2011. p. 139.

<sup>31</sup> FRANCO, *op. cit.*, p. 139.

<sup>32</sup> O Projeto de Lei nº 5.487/2009, de autoria do Poder Executivo, “institui a Política Nacional dos Serviços Ambientais, o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, estabelece formas de controle e financiamento desse Programa, e dá outras providências”. Essa Política tem por fim disciplinar a ação do Poder Público em relação aos serviços ambientais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável e o aumento da provisão desses serviços no território nacional. A proposição apresenta um artigo de definições e, em seguida, os princípios e diretrizes da Política Nacional dos Serviços Ambientais. Serão instrumentos da Política: planos e programas de pagamento por serviços ambientais, assistência técnica e capacitação, inventário de áreas protegidas e o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Encontram-se apensados os Projetos de Lei nºs 792/2007, 1.190/2007, 1.667/2007, 2.364/2007, 1.920/2007, 1.999/2007, 5.487/2009, 5.528/2009, 6.204/2009, 6.005/2009 e 7.061/2010. A tramitação pode ser consultada em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=348783>> Acesso em 04.out.2012.

condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes”.<sup>33</sup> Essa é a mais recente proposta para conceituar o PSA no âmbito da legislação federal. Esse debate é de extrema importância no momento em que se discute o projeto de Lei que pretende instituir uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.<sup>34</sup>

O caráter de *incentivo* que chama a atenção no sistema de PSA. Essa característica – de instrumento de incentivo positivo – que internaliza as externalidades positivas faz do PSA um novo paradigma para futuras políticas ambientais. E esses incentivos devem ser orientados para a remuneração da conduta do preservador da biodiversidade e dos ecossistemas que garantem o fluxo de serviços ecossistêmicos.

## 2.2 A natureza jurídica do Pagamento por Serviços Ambientais

Inicialmente é preciso ressaltar que não existe consenso dentre os doutrinadores a respeito da natureza jurídica do PSA. Enquanto alguns autores defendem que estamos diante de instituto novo, outros alegam que se pode aplicar ao mesmo os institutos do Direito Civil.

Diante da principal característica do PSA, qual seja, a *flexibilidade na sua aplicação*, nos parece correto o entendimento de que a sua natureza jurídica consiste em um *negócio jurídico* envolvendo uma *obrigação de fazer ou não fazer* (por parte do provedor) e uma *obrigação de dar* (por parte do beneficiário), obrigações estas consolidadas através de *contrato*, com interveniência ou participação do Poder Público. Por envolver necessariamente um contrato, o PSA pressupõe *voluntariedade*, tendo em vista que as partes devem concordar com os termos estipulados (obrigações de fazer ou não fazer, valores, etc.). Tal entendimento permite uma ampla e flexível aplicação do instrumento, considerando a multiplicidade de situações que podem ser contratadas. No entanto, tendo em vista que o objetivo maior do Direito Ambiental é a melhoria da qualidade do meio ambiente, os princípios daquele devem ser observados em toda sua extensão em contratos de PSA.

A utilização de um contrato, entretanto, não significa que se está transigindo sobre o meio ambiente o qual, de acordo com a Constituição, é *bem indisponível*. O objeto do contrato é o justo pagamento por uma ação ou omissão, ou seja, uma parte

---

<sup>33</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Op. cit.*

<sup>34</sup> **PSA pode se tornar política pública nacional.** Disponível em <<http://www.aprendizagempsa.org.br/blog/carloskrieck/psa-pode-se-tornar-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-nacional>>. Acesso em 05.out.2012.

---

obriga-se a pagar e a outra se obriga a fazer ou não fazer ato estipulado. Importante salientar que a obrigação de fazer ou não fazer deverá resultar em melhoria da qualidade ambiental. Por outro lado, atos ilícitos ou vedados expressamente em lei não podem constituir objeto do contrato de PSA, tal como no direito civil. Em prevalecendo tal entendimento, nada obsta que a *conduta* de preservar e restaurar os ecossistemas que fornecem os serviços ecossistêmicos seja objeto de um contrato de PSA.

Rech defende que o PSA teria a natureza jurídica de um *contrato de prestação de serviços* (art. 593 a 609 do Código Civil).<sup>35</sup> O autor faz também uma interessante distinção entre os serviços ecossistêmicos (engendrados pelos ecossistemas e, portanto, indisponíveis) e os serviços de preservação, manutenção, restauração, etc., prestados pelas pessoas que se dispõe a garantir o fluxo de serviços ecossistêmicos.<sup>36</sup> Essas pessoas seriam as merecedoras de remuneração em contratos de PSA.

Essa esclarecimento, conformada com a analogia das *benfeitorias necessárias e úteis*, trazida pela professora Alexandra Aragão, auxilia na construção da natureza jurídica do PSA. De fato, se o *provedor de serviços ambientais* é equiparado ao benfeitor que possui direito de ressarcimento pelas benfeitorias úteis e necessárias realizadas, pode-se afirmar que dentro de programas de PSA específicos, esse provedor teria o direito à justa remuneração por seus serviços.

### **3. O princípio do “preservador-recebedor”**

Historicamente o direito tem se utilizado de instrumentos de repressão de condutas indesejadas. Seguindo esse modelo, o Direito Ambiental brasileiro tem seu foco em instrumentos de comando e controle. Apesar do sensível avanço na preservação do meio ambiente, a degradação da qualidade ambiental ainda é uma das grandes mazelas da sociedade hodierna. A partir dos anos 1990, novos instrumentos econômicos surgem para fazer frente a esta degradação, em especial os incentivos financeiros. Um dos instrumentos de incentivo positivo com grande potencial para a preservação dos serviços ecossistêmicos é o sistema PSA. Esses instrumentos de incentivo positivo remetem à função promocional do direito, enfatiza por Jhering no século XIX e, mais recentemente, por Norberto Bobbio.

---

<sup>35</sup> RECH, Adir Ubaldo. **O valor econômico e a natureza jurídica dos serviços ambientais.** in RECH, Adir Ubaldo. *Direito e Economia Verde: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis.* Caxias do Sul: EDUCS, 2011. p. 63.

<sup>36</sup> RECH, *op. cit.*, p. 62.

Os princípios de Direito Ambiental do Preservador-recebedor e do Usuário-Pagador são desdobramentos do consagrado Princípio do Poluidor-Pagador. O Princípio do Poluidor-Pagador, recomendado pela Conferência das Nações Unidas de Estocolmo de 1972, estabelece que os custos da poluição (externalidades negativas) sejam arcados pelo poluidor. Já o Princípio do Usuário-Pagador estabelece que o usuário dos recursos naturais deve pagar pelo seu real valor, no sentido de sensibilizá-los para um uso racional e sustentável.

Nas palavras da professora Alexandra Aragão:

Por outro lado, a internalização, pelos gestores de ecossistemas (em regra espaços com elevada biodiversidade), das externalidades positivas associadas à preservação das funções ecossistêmicas, pode ser visto como um afloramento de um novo princípio, conhecido no Brasil por **princípio do protector-recebedor** que, em comum com o princípio do poluidor-pagador tem, desde logo, a fundamentação. De facto, ambos se baseiam na ideia que o mercado frequentemente não reflecte todos os *custos* nem todos os *benefícios* sociais de certas atividades económicas. Desta forma, a internalização é um imperativo de justiça e a forma mais eficaz de orientar tais actividades, desincentivando as que comportam externalidades negativas (actividades económicas lesivas da qualidade e estado de conservação dos ecossistemas) e incentivando as que originam externalidades positivas (investimentos na protecção dos ecossistemas, que acarretam ganhos sociais e ambientais).<sup>37</sup>

Em notável avanço, o Princípio do “Preservador-Recebedor” dispõe que aqueles que efetivamente contribuem para a preservação e conservação da natureza (e dos serviços ecossistêmicos, conseqüentemente) sejam retribuídos, compensados de forma justa e equânime.

De acordo com Rech:

Tanto o Princípio do Poluidor-Pagador, quanto o Princípio do Usuário-Pagador buscam dar um valor económico ao meio ambiente, punindo pecuniariamente quem polui e cobrando pelo uso dos meios naturais. Mas quem preserva nada recebe pelo serviço que presta. Recentemente, surgiu o princípio do protetor-recebedor, que busca valorizar os serviços prestados à sociedade por aqueles que zelam, cuidam e protegem o meio ambiente. O princípio do protetor-recebedor busca o Pagamento por Serviços Ambientais, como uma forma mais eficaz de multiplicar agentes motivados a preservar a natureza, para que ela continue prestando serviços indispensáveis à preservação da biodiversidade e da própria dignidade humana.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> ARAGÃO, Alexandra. **A natureza não tem preço...mas devia. O dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas.** Estudos em homenagem a Jorge Miranda. (no prelo). Disponível em < <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/17696/1/A%20natureza%20n%C3%A3o%20tem%20pre%C3%A7o%20Alexandra%20Arag%C3%A3o%2025%20de%20Outubro.pdf>> Acesso em 08 de outubro de 2012. p. 19

<sup>38</sup> RECH, Adir Ubaldó. **O valor económico e a natureza jurídica dos serviços ambientais.** In Revista do Instituto do Direito Brasileiro, no. 2. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa: Lisboa, 2012. p. 1046. Disponível em < [http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012\\_02\\_1043\\_1071.pdf](http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012_02_1043_1071.pdf)> Acesso 04.out.2012.

A lógica que orienta o Princípio do Preservador-Recebedor recebe ainda mais atenção quando se considera que muitos provedores de serviços ecossistêmicos experimentam perdas econômicas em razão dos custos de oportunidade e manutenção. Isto significa dizer que, frequentemente, quem opta por preservar deixa de obter ganhos econômicos com o uso da terra para a lavoura ou pastagens, por exemplo. No sistema de PSA, o Princípio do Preservador-Recebedor busca equacionar esse desequilíbrio cobrindo, no todo ou em parte, as perdas econômicas experimentadas pelos provedores de serviços ecossistêmicos.

Corroboram com essa posição Mamed e Silveira:

Em questões ambientais, mostra-se comum a observância de possíveis “contradições” entre direitos igualmente resguardados pela Constituição, pois a utilização dos recursos naturais constitui condição elementar para a continuidade do crescimento econômico ou, por vezes, o embate entre interesses individuais e coletivos, havendo, portanto, algum nível de atrito entre economia e ecologia; individual e coletivo; nacional e internacional, por exemplo. Nesse contexto, observa-se a busca pela conjugação de direitos diversos, por meio da instituição de instrumentos econômicos para fins de preservação ambiental, havendo, assim, uma clara tentativa de agregar fatores sociais, econômicos e ecossistêmicos em sistemas cujo escopo seria atender aos direitos socioambientais previstos constitucionalmente. Dentre esses instrumentos econômicos, apresentam-se os sistemas de Pagamento por Serviços Ambientais, baseados na noção de um princípio novo, o do Protetor-Recebedor, o qual pugna pela concessão de benefícios financeiros àqueles que permitem a continuidade das funções dos ecossistemas.<sup>39</sup>

Importante esclarecer o conceito de preservador-recebedor deriva das constatações de economistas. Nesse sentido, os economistas May e Geluda esclarecem:

Quando os agentes econômicos efetivamente pagam pelos serviços gerados por boas práticas de uso do meio ambiente, temos uma variante de responsabilização que vem sendo referido como ‘provedor-recebedor’. Procura-se neste sentido a implementação de políticas e instrumentos visando articular e motivar os atores privados, tanto provedores quanto beneficiários, no sentido de garantir o fluxo contínuo dos serviços.<sup>40</sup>

May resume a lógica do conceito do preservador-recebedor, a qual fundamenta o PSA, através do seguinte esquema:<sup>41</sup>

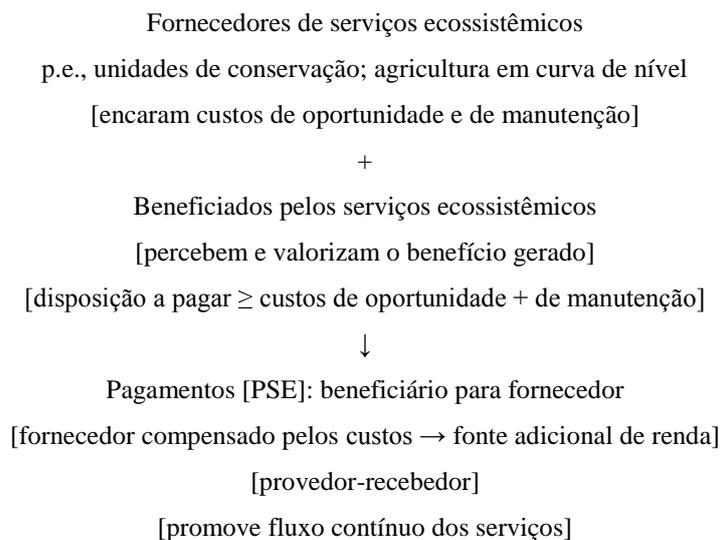
---

<sup>39</sup> MAMED, Danielle de Ouro; SILVEIRA, Helini Sivini. **Princípio do protetor-recebedor e pagamentos por serviços ambientais: considerações sobre integridade política e constitucional no direito brasileiro.** in Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (17: 2012 : São Paulo, SP) - Código Florestal / coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Sílvia Cappelli, Carlos Teodoro José Hugueneu Irigaray. – São Paulo 2v. p. 234.

<sup>40</sup> MAY e GELUDA. Op. cit., p. 12.

<sup>41</sup> MAY, Peter H. **Pagamento por Serviços Ecossistêmicos: Potenciais e Limitações.** In: Lançamento do Projeto de Recuperação das Matas ciliares do Estado de São Paulo, 2007. Disponível em <[sigam.ambiente.sp.gov.br/Sigam2/repositorio/126/documentos/20-%20apresentação%20pse%20-%20peter%20may.pdf](http://sigam.ambiente.sp.gov.br/Sigam2/repositorio/126/documentos/20-%20apresentação%20pse%20-%20peter%20may.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2008.

### **O princípio provedor-recebedor**



Políticas públicas baseadas no Princípio do Preservador-Recebedor estão recebendo cada vez mais atenção no sentido de implementar estratégias que incentivam aqueles que *efetivamente* contribuam com a melhoria da qualidade ambiental, como, por exemplo, o sistema de PSA ou o ICMS ecológico. De fato, o PSA considera, sobretudo, o custo da perda dos serviços ecossistêmicos, sendo um instrumento econômico para prevenir a degradação e promover a restauração e preservação dos mesmos. A constatação de que, no Brasil hoje, a impunidade somada à falta de incentivos gera inevitavelmente a degradação do meio ambiente é uma das justificativas para a adoção de sistemas de PSA.

Como exemplo, pode-se citar a Mata Atlântica, o bioma mais ameaçado do Brasil e um dos mais ameaçados do planeta. O Ministério do Meio Ambiente aponta o PSA como alternativa de conservação do bioma. Nas palavras de Guedes e Seehusen:

A questão que se coloca é: como preservar a Mata Atlântica, cujos ecossistemas são tão importantes e valiosos, e, ao mesmo tempo, prover melhores condições de vida para as populações rurais, muitas vezes carentes por desenvolvimento?

Neste contexto, tem ganhado destaque o instrumento econômico de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) pelo seu potencial de, não somente apoiar a proteção e o uso sustentável dos recursos naturais, mas também de melhorar a qualidade de vida de pequenos produtores rurais em áreas de florestas tropicais. Ele reconhece o valor econômico da proteção de ecossistemas e dos usos sustentáveis e promove um incentivo econômico aos “provedores” de serviços ambientais, assim como cobra do usuário dos serviços seguindo os conceitos de protetor-recebedor e usuário-pagador.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> GUEDES, Fátima Becker; SEEHUSEN, Susan Edda (Org.) – **Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios**. Brasília: MMA, 2011. p.12.

Em relação à qualidade e quantidade de água, muitos autores sugerem que sejam adotados incentivos orientados pelo Princípio do Preservador-Recebedor para a proteção das bacias hidrográficas. Sobre os desafios para a implementação de esquemas de PSA em bacias hidrográficas, assim se manifesta Veiga Neto (*apud* GUEDES e SEEHUSEN):

No caso dos Comitês de Bacia, cuja missão, estabelecida pela Política Nacional de Recursos Hídricos, é assegurar a saúde e o bom funcionamento das bacias hidrográficas, o principal desafio na implementação de esquemas de PSA, é demonstrar que a proteção e a recuperação de florestas nativas têm importância para assegurar esta missão e desta forma, garantir que dentro de cada comitê haja recursos para a implantação de programas permanentes de PSA, em nível de bacia, gerados pela cobrança, através da implantação do princípio do provedor-recebedor.<sup>43</sup>

Outra justificativa é que o sistema de PSA pode contribuir para a redução da pobreza, na medida em que os incentivos financeiros podem ser destinados aos provedores de baixa renda. Além disso, é importante considerar que as populações mais atingidas pelo declínio da oferta de serviços ambientais são, via de regra, as mais vulneráveis socialmente. Nesse sentido, interessante destacar o objetivo do programa de Conservação Ambiental com Inclusão Social - Bolsa Verde, o qual visa diminuir a miséria e pobreza extrema na Amazônia.<sup>44</sup>

De acordo com o Governo Federal:

A partir de setembro de 2011, 14.737 famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvem atividades sustentáveis passam a receber a cada trimestre um benefício de R\$ 300 como parte do Plano **Brasil Sem Miséria**. O **Bolsa Verde** será destinado às famílias que atuam em unidades de conservação e assentamentos da reforma agrária ambientalmente diferenciados, de acordo com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

O **programa** é voltado para grupos sociais em situação de extrema pobreza que vivem em áreas socioambientais prioritárias. Das 16,2 milhões de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza, 47% estão na área rural. A proposta é promover o aumento da renda dessas populações, ao mesmo tempo em que se incentiva a conservação dos ecossistemas e o uso sustentável dos recursos naturais.

O novo benefício passa a ser um complemento do **Bolsa Família** para aqueles que moram em Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais e Reserva de Desenvolvimento Sustentável, em um total de 30 unidades de conservação sob a gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Do lado do Incra, serão beneficiadas famílias de moradores em 75 assentamentos.

O Ministério do Meio Ambiente é responsável por coordenar o **programa**, com a participação direta dos ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que fazem

---

<sup>43</sup> VEIGA NETO, Fernando da. *apud* GUEDES e SEEHUSEN, *op. cit.* p. 257.

<sup>44</sup> O programa é regido pela Lei Federal n. 12.512/2011.

uma gestão compartilhada abrangendo ICMBio e Inbra como os gestores das áreas selecionadas.<sup>45</sup>

De fato, o Princípio do Preservador-Recebedor pode orientar políticas públicas ambientais distributivas. Mattos e Hercowitz exemplificam as políticas públicas ambientais reguladoras e distributivas:

A lei federal de crimes ambientais e as novas normas de emissão de efluentes industriais estabelecidas pela Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (Cetesb) no Estado de São Paulo são dois exemplos, entre tantos, de políticas públicas ambientais reguladoras. Já um programa nacional de Pagamento por Serviços Ambientais que se propõe a ofertar uma bolsa verde aos agricultores familiares, a partir de novos critérios de gastos públicos dentro das fontes já existentes de tributação financeira, ou uma prefeitura que articule a aprovação de uma lei municipal que destine parte dos recursos financeiros arrecadados com o Imposto sobre Circulação e Prestação de Serviços (ICMS) Ecológico aos proprietários rurais que mantenham ou recuperem áreas com cobertura florestal, constituem-se como casos de políticas públicas ambientais distributivas.<sup>46</sup>

Verifica-se, destarte, uma tendência do Direito Ambiental brasileiro para utilização de instrumentos de incentivo positivo. Nesse contexto, se faz necessário que a doutrina fundamente um princípio capaz de orientar as políticas públicas fundadas em incentivos. Com base nos ensinamentos de Bobbio, defendemos que, com a adoção de instrumentos de incentivo, o Direito Ambiental assume uma *função promocional*.<sup>47</sup> Segundo Bobbio, “agora o Estado não mais resigna-se a mero coadjuvante, apenas punindo e protegendo, torna-se protagonista, incentivando e promovendo as condutas socialmente desejáveis”.<sup>48</sup>

Defende Melissa Furlan que o PSA operacionaliza um novo princípio de Direito Ambiental: o Princípio do Protetor-Recebedor. Nas palavras da autora:

Após constatar que as normas ambientais de cunho exclusivamente protetivo-repressivo nem sempre garantem o efetivo respeito ao meio ambiente, propomos que o Direito assumira de modo mais ativo sua função promocional, incentivando comportamentos e ações ambientalmente desejáveis por meio das sanções positivas e da utilização do princípio do protetor-recebedor, via sistema de Pagamento por Serviços Ambientais.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> GOVERNO FEDERAL. Programa Brasil Sem Miséria. <<http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/rural/bolsa-verde>> Acesso em 05.out.2012.

<sup>46</sup> MATTOS, Luciano; HERCOWITZ, Marcelo. **Políticas Públicas**. . in NOVION, Henry; VALLE, Raul do. *É pagando que se preserva? Subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais*. Documentos do Instituto Socioambiental: Brasília, 2008. p. 95.

<sup>47</sup> ALTMANN, Alexandre. **A função promocional do direito e o pagamento pelos serviços ambientais**. in Revista de Direito Ambiental n. 52. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2008.

<sup>48</sup> BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri: Manole, 2007. p. 17.

<sup>49</sup> FURLAN, Melissa. *A Função Promocional do Direito no panorama das mudanças climáticas: a idéia de pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor*. [tese de doutorado] São Paulo: PUC, 2008. p. 05.

Um recente estudo apurou que em diversos estados brasileiros já estão em vigência normas de incentivo para a preservação dos serviços ecossistêmicos:

Diante da crescente pressão sobre os ecossistemas, várias instituições e governos têm buscado criar incentivos para melhoria da gestão do patrimônio ambiental. Nesse sentido, políticas de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) têm sido apontadas ao redor do mundo como uma opção viável para alcançar esse objetivo, complementando ações de comando e controle. No Brasil, vários estados têm adotado leis de PSA e há uma progressiva discussão para adoção de uma lei nacional sobre o tema. [...]

Analisamos 28 iniciativas legislativas sobre o tema. Oito delas estão no âmbito federal (2 leis, 2 decretos e 4 PLs) e 20, no âmbito estadual (14 leis e 6 decretos). Os estados abrangidos por estas leis incluem: Acre, Amazonas, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Paraná. Observamos que algumas dessas leis encontradas são específicas sobre PSA. Outras são de fato leis sobre mudanças do clima, mas que instituem programas de PSA. Há ainda casos de regras sobre recursos hídricos que tratam sobre esse tipo de pagamento. Portanto, há uma grande diversidade de abordagens sobre o tema, principalmente na esfera estadual.

O 5º. Substitutivo ao PL 792/2007 dispõe no art. 3º que os objetivos da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais seriam, dentre outros, “reconhecer as iniciativas individuais ou coletivas que favoreçam a manutenção, a recuperação ou o melhoramento dos serviços ecossistêmicos, por meio de remuneração financeira ou outra forma de recompensa”.<sup>50</sup> Importante ressaltar que o próprio substitutivo citado menciona expressamente o Princípio do Preservador-Recebedor quando dispõe que: “art. 4º São diretrizes da Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais: I – o atendimento aos princípios do provedor-recebedor, do poluidor-pagador e do usuário-pagador.”<sup>51</sup>

Salienta-se que na literatura encontramos os termos “provedor-recebedor”, “protetor-recebedor” e “preservador-recebedor” para designar a mesma ideia de incentivo àqueles que preservam o meio ambiente. Observa-se no PSA quem recebe os pagamentos é designado como “provedor” de serviços ecossistêmicos. No entanto, nos parece mais adequada a terminologia “preservador-recebedor” para definir o princípio, por ser mais abrangente. Importante se ressaltar que o princípio do “preservador-recebedor” não se aplica apenas ao PSA, o que justifica a adoção dessa terminologia para orientar outras políticas públicas que se baseiam em incentivos.

A despeito da importância do Princípio do Preservador-Recebedor, uma questão se impõe, como bem observam Mamed e Silveira:

---

<sup>50</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Op. cit.*

<sup>51</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Idem.*

No entanto, tendo em vista que a preservação ambiental, constitucionalmente, corresponde a um dever inerente ao Poder Público e a toda a sociedade, é possível que seja questionada a legitimidade de benefício financeiro em face da observância de uma norma constitucional expressa, a saber, a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Assim, mostra-se relevante observar como este princípio tem sido recebido e interpretado pelo sistema jurídico pátrio. *Receber benefícios financeiros para colaborar na preservação ambiental atentaria contra a observância já obrigatória deste direito-dever?*[grifamos]<sup>52</sup>

Não se trata de “premiar quem cumpre a lei”. O Princípio do Preservador-Recebedor pugna pela recompensa daqueles que, mesmo tendo a oportunidade de agir diferente, optam por empreender esforços conservacionistas. Em outras palavras, quem conserva os ecossistemas que prestam os serviços ecossistêmicos, beneficiando, assim, toda a coletividade, deve ser remunerado, pelo menos pelos custos de oportunidade do uso do solo para outras finalidades. Nas palavras de Melissa Furlan (*apud* Mamed e Silveira), “quem conserva deve receber um pagamento, ou seja, quem presta ou contribui para um benefício ambiental deve ser de alguma forma recompensado, ao menos pelos custos que teve de suportar”.<sup>53</sup>

Observa-se hoje no Brasil que a falta de incentivos e a impunidade levam as pessoas que possuem poder de decisão entre preservar e não preservar a optar pelas alternativas mais rentáveis. É necessária uma lógica econômica que inverta essa equação, valorando a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos e premiando aqueles que contribuem com a conservação dos ecossistemas. Por outro lado, e com base no Princípio do Usuário-Pagador, aqueles que se beneficiam com a garantia do fluxo de serviços ecossistêmicos devem ser instados a pagar por esses serviços.

Nesse sentido, defende Alexandra Aragão:

Vimos como os instrumentos de mercado surgem como novas formas de proteger (com eficácia e justiça) o *incalculável* valor da natureza. As vantagens da valoração da natureza são a criação de um desincentivo à utilização consumptiva dos recursos naturais e a promoção de actividades de manutenção activa dos recursos naturais.

Procurando nos ordenamentos jurídicos internacional e europeu, encontramos arrimos normativos que nos permitem afirmar que a consideração do valor e o pagamento dos serviços dos ecossistemas, mais do que uma evidencia científica, mais do que um imperativo ético, mais do que uma opção política correcta, é já um dever jurídico.

Em suma, valorar e remunerar os serviços ecossistêmicos, além de uma forma eficaz de promover a sustentabilidade, corresponde a uma exigência de justiça e é, actualmente, um dever dos Estados de Direito Ambiental.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> MAMED e SILVEIRA. *op.cit.*, p.234

<sup>53</sup> *Idem*, p. 236.

<sup>54</sup> ARAGÃO, Alexandra. A natureza não tem preço...mas devia. O dever de valorar e pagar os *serviços* dos ecossistemas. *Op. cit.*, p. 25.

Uma vez consolidada no Brasil a ideia de que é questão de justiça valorar os serviços ecossistêmicos e a biodiversidade e, em consequência, remunerar as pessoas que garantem o fluxo desses serviços, o Princípio do Preservador-Recebedor terá um papel de destaque no Direito Ambiental. A utilização dos mecanismos econômicos de incentivo demandará um princípio que consiga instrumentalizá-los e coordená-los com os demais institutos do Direito Ambiental.

### **Considerações finais**

Vários estudos recentes, nomeadamente a AEM, o 4º. Relatório do IPCC, o TEEB e o GEO-5, evidenciaram a dependência do bem-estar humano aos serviços prestados pela biodiversidade e pelos ecossistemas associados: são os serviços ecossistêmicos. Restou comprovado por estes estudos que muitos dos serviços ecossistêmicos estão em declínio em decorrência do uso não sustentável ou mesmo da destruição dos ecossistemas que fornecem tais serviços.

Os economistas sugerem a valoração dos serviços ecossistêmicos, entendendo que esses constituem *externalidades positivas* as quais devem ser consideradas pela economia. Também juristas entendem que a valoração dos serviços da biodiversidade é medida de justiça para com aqueles que os preservam.

Nessa conjuntura, surgem mecanismos econômicos que buscam internalizar as externalidades positivas, a exemplo do PSA. Esses instrumentos visam ao incentivo da preservação da biodiversidade e dos ecossistemas como forma de garantir o fluxo de serviços ecossistêmicos. O PSA é um instrumento capaz de *internalizar as externalidades positivas*, gerando incentivo àqueles que preservam o meio ambiente.

O Direito Ambiental, ao lançar mão de instrumentos de incentivo, passa de uma função repressivo-protetora a uma *função promocional*. Surge, assim, o princípio designado como “preservador-recebedor” para orientar as políticas públicas distributivas baseadas na ideia de que aqueles que contribuem para a preservação da qualidade ambiental são merecedores de uma retribuição ou prêmio.

O PSA é um dos primeiros instrumentos baseados no Princípio do Preservador-Recebedor. No entanto, é *um* instrumento de incentivo, o qual deverá interagir com os instrumentos de comando e controle. No contexto da economia verde, os instrumentos

de incentivo desempenharão papel fundamental, especialmente os instrumentos econômicos de incentivo.

A consideração do *capital natural* pela economia e pelo direito tem na valoração da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos um ponto de partida. Recordamos aqui que o documento final da Rio+20 reconheceu o valor da biodiversidade e a importância dos serviços ecossistêmicos. Entretanto, não basta apenas valorar. Serão necessários mecanismos que instrumentalizem a transição para a economia verde.

Podemos afirmar hoje que os instrumentos de incentivo têm um enorme potencial para a promoção das dimensões fundamentais da economia verde. Como exemplo disso, referimos aqui o “decoupling”, conceito utilizado por economistas para exprimir o crescimento econômico sem aumento da pressão sobre o meio ambiente.<sup>55</sup> O Princípio do Preservador-Recebedor, destarte, poderá orientar políticas voltadas para o incentivo de iniciativas que buscam a *dissociação de recursos*<sup>56</sup> e a ecoeficiência.

## Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Abril, 2012.

ALTMANN, Alexandre. **A função promocional do direito e o pagamento pelos serviços ambientais**. In Revista de Direito Ambientaln. 52. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ARAGÃO, Alexandra. Pagamento dos Serviços dos Ecossistemas Florestais: uma questão de sustentabilidade e de justiça. In Revista de Estudos Ibéricos, Guarda: 2011.

\_\_\_\_\_. **A natureza não tem preço...mas devia. O dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas**. Estudos em homenagem a Jorge Miranda. (no prelo). Disponível em <<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/17696/1/A%20natureza%20n%C3%A3o%20tem%20pre%C3%A7o%20Alexandra%20Arag%C3%A3o%2025%20de%20Outubro.pdf>> Acesso em 08 de outubro de 2012. p.

---

<sup>55</sup> De acordo com Ricardo Abramovay, “em 2011, o International Resource Panel, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, publicou um importante relatório com o objetivo de estudar os processos pelos quais o uso de recursos naturais e seus impactos ambientais se descolam, se desligam ou se descasam (a expressão em inglês é *decoupling*).” *Op. Cit.* p. 87.

<sup>56</sup> A dissociação de recursos, segundo a UNEP, “significa reduzir a taxa de utilização de recursos primários por unidade de atividade econômica.” Esta “desmaterialização”, prossegue o relatório, “baseia-se na utilização de menos material, energia, água e terras para a mesma produção econômica.” UNEP. **Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth**. A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel. 2011. Disponível em <[http://www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/Decoupling\\_Report\\_English.pdf](http://www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/Decoupling_Report_English.pdf)> Acesso em 11 de outubro de 2012.

Avaliação Ecológica do Milênio – AEM 2005. Disponível em <<http://www.millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf>> Acesso 03 de outubro de 2012.

BOBBIO, Norberto. Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito. Barueri: Manole, 2007.

CAMACHO, Doris. C. **Procuencas, protección y recuperación de microcuencas para el abastecimiento de agua potable en la provincia de Heredia, Costa Rica.** Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/foro/psa/pdf/infopinpsa.pdf>>. Acesso em: 30 de setembro de 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **5º Substitutivo ao PL Nº 792, de 2007.** Disponível em<[http://www.aprendizagempsa.org.br/sites/default/files/biblioteca/5o%20Substitutivo%20-%20Vers%C3%A3o%20final%20da%20CMADS\\_1.pdf](http://www.aprendizagempsa.org.br/sites/default/files/biblioteca/5o%20Substitutivo%20-%20Vers%C3%A3o%20final%20da%20CMADS_1.pdf)> Acesso em 05 de outubro de 2012.

FRANCO, José Gustavo de Oliveira. Aspectos prático-jurídicos da implantação de um sistema de Pagamento por Serviços Ambientais com base em estudo de caso. In RECH, Adir Ubaldo (Org.), **Direito e Economia Verde: natureza jurídica e aplicações práticas do Pagamento por Serviços Ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis.** Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

FURLAN, Melissa. A Função Promocional do Direito no panorama das mudanças climáticas: a idéia de Pagamento por Serviços Ambientais e o princípio do protetor-recebedor. [tese de doutorado] São Paulo: PUC, 2008.

GELUDA, Leonardo; MAY, Peter Herman. **Pagamentos por serviços ecossistêmicos para manutenção de práticas agrícolas sustentáveis em microbacias do Norte e Noroeste Fluminense .** In: Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica - ECOECO, VI, 2005, Brasília. Anais. Brasília: ECOECO, 2005. v. 1.

GOVERNO FEDERAL. **Programa Brasil Sem Miséria.** Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/rural/bolsa-verde>> Acesso em 05.out.2012.

GUEDES, Fátima Becker; SEEHUSEN, Susan Edda (Org.) – **Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios.** Brasília: MMA, 2011. p.12.

HERCOWITZ, Marcelo; MATTOS, Luciano; SOUZA, Raquel Pereira. Estudo de caso sobre serviços ambientais. *in* NOVION, Henry; VALLE, Raul do. **É pagando que se preserva? Subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais.** Documentos do Instituto Socioambiental. Brasília: ISA, 2008.

Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC. **Ecosystems, their properties, goods, and services. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.** Cambridge: University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2007.

MAMED, Danielle de Ouro; SILVEIRA, Helini Sivini. **Princípio do protetor-recebedor e pagamentos por serviços ambientais: considerações sobre integridade política e constitucional no direito brasileiro.** In Congresso Brasileiro de Direito Ambiental(17: 2012 : São Paulo, SP) - Código Florestal / coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Sílvia Cappelli, Carlos Teodoro José Hugueneu Irigaray. – São Paulo 2v.

MATTOS, Luciano; HERCOWITZ, Marcelo. Políticas Públicas. In NOVION, Henry; VALLE, Raul do. **É pagando que se preserva? Subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais.** Documentos do Instituto Socioambiental. Brasília: ISA, 2008.

MAY, Peter H. **Pagamento por Serviços Ecológicos: Potenciais e Limitações.** In: Lançamento do Projeto de Recuperação das Matas ciliares do Estado de São Paulo, 2007. Disponível em <[sigam.ambiente.sp.gov.br/Sigam2/repositorio/126/documentos/2%20-%20apresentação%20pse%20-%20peter%20may.pdf](http://sigam.ambiente.sp.gov.br/Sigam2/repositorio/126/documentos/2%20-%20apresentação%20pse%20-%20peter%20may.pdf)>. Acesso em: 21 de abril de 2008.

Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO. **Fórum Eletrônico sobre Sistemas de Pagamento por Serviços Ambientais em Bacias Hidrográficas 2004.** Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/006/y5305b/y5305b01.htm#fn1>>. Acesso em: 22 de julho de 2008.

PAGIOLA, Stefano.; BISHOP, J.; LANDELL-MILLS, N. Mercado para serviços ecológicos: instrumentos econômicos para a conservação e desenvolvimento. Traduzido por REBRAAF. Rio de Janeiro: REBRAAF, 2005.

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA (2012). **Quinto Panorama do Meio Ambiente Global (GEO-5).** Disponível em <[http://www.unep.org/geo/pdfs/GEO-5\\_SPM\\_Portuguese.pdf](http://www.unep.org/geo/pdfs/GEO-5_SPM_Portuguese.pdf)> Acesso em 03 de outubro de 2012.

**PSA pode se tornar política pública nacional.** Disponível em <<http://www.aprendizagempsa.org.br/blog/carloskriek/psa-pode-se-tornar-pol%C3%ADtica-p%C3%ABblica-nacional>>. Acesso em 05 de outubro de 2012.

RECH, Adir Ubaldo. O valor econômico e a natureza jurídica dos serviços ambientais. *in* RECH, Adir Ubaldo. Direito e Economia Verde: natureza jurídica e aplicações práticas do Pagamento por Serviços Ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

RECH, Adir Ubaldo. **O valor econômico e a natureza jurídica dos serviços ambientais.** *In* Revista do Instituto do Direito Brasileiro, no. 2. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa: Lisboa, 2012. p. 1046. Disponível em <[http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012\\_02\\_1043\\_1071.pdf](http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012_02_1043_1071.pdf)> Acesso 04 de outubro de 2012.

TEEB. **A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade: Integrando a Economia da Natureza. Uma síntese da abordagem, conclusões e recomendações do TEEB.**

Disponível em <  
[http://www.teebweb.org/Portals/25/TEEB%20Synthesis/TEEB\\_Sintese-Portugues\\_web\[1\].pdf](http://www.teebweb.org/Portals/25/TEEB%20Synthesis/TEEB_Sintese-Portugues_web[1].pdf)> Acesso 03 de outubro de 2012.

The World Conservation Union (IUCN). **Developing International Payments for Ecosystem Services. Towards a greener world economy.** Geneve: UNEP, 2006.

WERTZ-KANOUNNIKOFF, Sheila. **Payments for environmental services: a solution for biodiversity conservation?** Paris: IDDRI, 2006.

WUNDER, Sven. **Payments for environmental services: some nuts and bolts.** Jakarta: Center for International Forestry Research, 2005.

UNEP. **Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth.** A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel. 2011. Disponível em <  
[http://www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/Decoupling\\_Report\\_English.pdf](http://www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/Decoupling_Report_English.pdf)> Acesso em 11 de outubro de 2012.