

**A RELAÇÃO ENTRE A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA
PROPRIEDADE E OS DIREITOS HUMANOS – O PAGAMENTO POR
SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA)**

***THE RELATIONSHIP BETWEEN THE SOCIAL AND
ENVIRONMENTAL FUNCTION OF PROPERTY AND HUMAN RIGHTS
- PAYMENT FOR ENVIRONMENTAL SERVICES (PES)***

HENRIQUE RIBEIRO CARDOSO

Doutor em Direito, Estado e Cidadania (UGF/Rio), com Pós-doutorado em Democracia e Direitos Humanos (IGC - Universidade de Coimbra); Pesquisador em Estágio Pós-doutoral no Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB) na área de concentração Direitos Humanos e Desenvolvimento; Mestre em Direito, Estado e Cidadania (UGF/Rio); Professor do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Sergipe (Mestrado/PRODIR/UFS) e do Programa de Pós-graduação da Universidade Tiradentes (Mestrado/PPGD/UNIT); Promotor de Justiça da Primeira Curadoria da Fazenda Pública em Sergipe (MPSE); Membro da Academia Sergipana de Letras Jurídicas (ASLJ).

PEDRO ERNESTO CELESTINO PASCOAL SANJUAN

Mestrando em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes – UNIT. Especialista em Direito Imobiliário pela Universidade Anhanguera. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC/GO. Graduado em Economia pela Universidade Tiradentes - UNIT. Advogado. Presidente da Comissão de Direito Imobiliário da OAB/SE.

RESUMO

Com a apropriação dos bens dispostos na natureza pelo homem, tem início uma longa discussão que persiste até os dias hodiernos, acerca dos limites do exercício do direito de propriedade, que, originariamente revestia-se de caráter absoluto, sendo relativizando ao longo do tempo, especialmente no Brasil com o advento da Constituição Federal de 1988. O referido texto constitucional, absorvendo o conceito de função social da propriedade, condicionou o exercício desse direito ao cumprimento de determinadas obrigações, positivas ou negativas, em favor da sociedade, condicionantes essas que foram evoluindo até açambarcar o conteúdo ambiental, exurgindo o conceito de função socioambiental da propriedade, como corolário da efetivação dos direitos humanos. Dentre o manancial de instrumentos apresentados ao longo do tempo, o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) mereceu especial destaque, razão pela qual foi incluído no presente trabalho, de modo que, o desafio proposto foi estabelecer o liame entre a função socioambiental da propriedade e os direitos humanos e a importância do PSA na sua efetivação e afirmação.

PALAVRAS-CHAVE: propriedade; preservação; socioambiental; direitos humanos.

ABSTRACT

With the appropriation of the goods disposed in nature by man, a long discussion begins, which persists even today, about the limits of the exercise of the right of property, which was originally of an absolute character, being relativized throughout the Time, especially in Brazil with the promulgation of the Federal Constitution of 1988. The aforementioned constitutional text, absorbing the concept of social function of property, conditioned the exercise of this right to the fulfillment of certain obligations, positive or negative, in favor of society, which evolved to include environmental content, exasperating the concept of socio-environmental function of property, as a corollary of the realization of human rights. Among the number of instruments presented over time, the Environmental Services Payment (PSA) deserved special

mention, which is why it was included in the present study, so that the proposed challenge was to establish the link between the socio-environmental function of the property and Human rights and the importance of the PSA in its implementation and affirmation.

KEYWORDS: Property; Preservation; Socio-Environmental; Human Rights.

INTRODUÇÃO

O homem, como um ser social, especialmente na sociedade contemporânea, é regido, em suas relações, por uma série de normas e princípios que visam protegê-lo e garantir-lhe um determinado número de direitos.

Para Raimundo Alves de Campos Júnior (2011, p. 25), dentre os direitos encontramos uma determinada categoria que se constitui nos direitos essenciais, são eles os direitos fundamentais, que tem por escopo tutelar a pessoa humana, protegendo-a de todo e qualquer ataque contra ela deflagrado.

Nesse diapasão, com a apropriação dos bens dispostos na natureza, inicia-se uma longa discussão entre aqueles que reconhecem o direito à propriedade como um direito natural, portanto, independentemente do surgimento do Estado, e, aqueles que sustentam que o direito à propriedade nasce somente como consequência da constituição do estado civil.

Com efeito, a concepção individualista sobre a propriedade, consolidada a partir da Revolução Francesa com a codificação, caracterizou o surgimento do paradigma privado, em que a propriedade era vista como um direito absoluto de que o proprietário poderia usar, dispor e fruir de forma que bem entendesse, cuja visão privatista, baseada no modelo clássico-liberal, influenciou o Código Civil Brasileiro de 1916.

Atualmente, no Brasil, o direito de propriedade está consagrado pela Lei Maior no art. 5º, XXII, contudo, já no inciso seguinte XXIII, a Carta Magna assevera que a propriedade atenderá a sua função social, de forma que, a finalidade social não

excluirá o direito subjetivo nem afastará o interesse e a proteção individuais, mas condicionará o exercício desse direito ao cumprimento de determinadas obrigações, positivas ou negativas, em favor da sociedade, de acordo com as circunstâncias e segundo a natureza do bem, em flagrante constitucionalização do regime jurídico da propriedade.

Nesse passo, a Constituição Federal ao ganhar primazia e força normativa sobre as demais normas do ordenamento jurídico, promove uma nova retomada da intervenção estatal no campo privado, concretizada pelo fortalecimento do direito constitucional e por meio da previsão de normas de caráter social e do fortalecimento do princípio da dignidade da pessoa humana, rompendo a barreira imposta pela dicotomia entre direito público e direito privado.

Essas condicionantes ao exercício do direito de propriedade, consubstanciam-se em verdadeiras restrições ao exercício desse direito, sejam elas de interesse privado ou público, podendo ainda essa última, ser classificada em restrições constitucionais ou administrativas.

Contudo, essas restrições não se mostram suficientes, exurgindo uma necessidade de uma nova agenda que coloque o conteúdo ambiental como o centro das políticas públicas a ser efetivamente implementadas¹, calcadas em um novo ciclo de desenvolvimento rural, rompendo com o paradigma da modernidade centrado no urbano e nas áreas de alta tecnologia, para focar nos imperativos social e ecológico.

Nessa quadra, sobretudo diante da evolução da hermenêutica constitucional, consubstanciada na aplicação horizontal da Constituição Federal em todas as relações jurídicas sejam elas públicas ou privadas, o texto constitucional acrescentou o conteúdo ambiental à propriedade, de forma que, a propriedade somente estará cumprindo integralmente a sua função social, quando ela atender, dentre outros requisitos, à preservação do meio ambiente.

¹ Políticas Públicas voltadas para a capacitação em gestão participativa de unidades de conservação da biodiversidade, e até mesmo, pagamento por serviços ambientais.

Esse novo conteúdo ambiental, estabelece um importante liame entre a função socioambiental da propriedade e os direitos humanos, de modo que, não há como dissociar a preservação ambiental da dignidade da pessoa humana.

Por fim, merece destaque o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), como importante instrumento de promoção de políticas públicas voltadas à preservação do meio ambiente, contribuindo, dessa forma, para a efetivação e afirmação dos direitos humanos na sociedade.

2 A RELAÇÃO ENTRE A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E OS DIREITOS HUMANOS

A propriedade é a questão central do direito das coisas, consubstanciando-se no “direito real por excelência”, cuja importância transcende o direito privado, repercutindo profundamente no direito público, na economia, na política, no meio ambiente e na efetivação dos direitos humanos.

Para Pedro Avvad (2012, p. 59), a palavra propriedade possui um sentido que nasce do seu próprio termo. Esclarece o autor que “a coisa é própria ao proprietário nesse sentido de só a ele, em princípio, caber a utilização dos seus serviços.” Neste sentido, os romanos a denominavam *dominium*, expressando que o seu titular era em princípio senhor da coisa, fazendo dela o que bem entendesse. Aponta ainda que a palavra propriedade, se origina do do latim – *proprietas* – derivada de *proprius*, significando “o que pertence a uma pessoa”. Deste modo, propriedade tem um sentido amplo, significando a apropriação por parte do indivíduo de um bem qualquer, seja corpóreo ou incorpóreo.

Não obstante a falta de consenso doutrinário acerca da evolução histórica, a propriedade passou a ter relevância para o Direito a partir dos romanos, passando, em seguida, pelo período germânico, período feudal, cristianismo, direito francês, a Revolução de 1789 chegando até a moderna e hodierna concepção do direito de propriedade.

Nesse espeque, a ideia inicial de exercício absoluto do direito da propriedade por seu titular, no sentido de que esse era em princípio senhor da coisa, fazendo dela o que bem entendesse, não encontra taburno no ordenamento jurídico pátrio, sobretudo pela predominância da relativização do direito da propriedade, que conforme mencionado alhures, deverá ser exercido em estrito cumprimento de obrigações em favor da sociedade.

Ainda, como novo conteúdo ao direito de propriedade, exsurge o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, integrando a terceira geração dos direitos fundamentais, ao lado do direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação.

Essas restrições, notadamente o *novel* conteúdo ambiental, em uma análise apressada, aponta uma aparente colisão com o princípio constitucional insculpido no art. 170 da Carta Magna, que consagra, ao lado do princípio da propriedade privada, o princípio da livre exploração econômica.

Édis Milaré (2014, p. 63), nesse sentido, preleciona que a falta de concepções filosóficas e de ordenamento jurídico capazes de direcionar os rumos do crescimento econômico acabou por criar um antagonismo artificial e dispensável ente o “legítimo desenvolvimento socioeconômico e a preservação da qualidade ambiental”.

Nessa quadra, surge uma antinomia aparente, diante da “colisão de princípios”, contemplados no mesmo plano os princípios do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da supremacia do interesse público na proteção ambiental e os princípios da propriedade privada e a livre exploração econômica, cujo exegeta deverá sopesá-los, evitando a ruptura do sistema dos princípios constitucionais, sobretudo valendo-se da hermenêutica constitucional, cujas tarefas máximas serão a escolha hierarquizada e a preservação da unidade.

Sobre essa ponderação de bens jurídicos no campo ambiental, refere-se Paulo Castro Rangel (1994, p. 22):

(...) os valores ambientais ecológicos, de qualidade de vida, não são, no quadro da hipótese do Estado de Direito Ambiental, valores exclusivos nem excludentes, necessariamente prevaletentes, com dignidade hierárquica superior a qualquer outro objetivo fundamental constitucionalmente recebido. Serão antes tarefas prioritárias, sim, mas plasmadas em normas constitucionais, que terão de ser integradas num horizonte plural (diversificado e intrinsecamente concorrente ou conflitante) de princípios diretrizes e de outras normas-fim, segundo um princípio de concordância prática, não compatível com quaisquer formas de reducionismo.

Com efeito, diante da constitucionalização do regime jurídico da propriedade, que consagrou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como exigência ao cumprimento do conteúdo mais amplo da função social da propriedade, decorreu a necessidade de compatibilizar os princípios constitucionais, mediante a ponderação de valores, sendo que o valor ambiental, por ser de interesse público e difuso, não pode ser suplantando pelos interesses privados dos titulares dos bens, sobretudo pelo fato da titularidade da qualidade ambiental ser difusa, inapropriável e indisponível para esses titulares, por integrar o meio ambiente, sendo também difusa a obrigação de todos preservarem o meio ambiente.

Assim, revelam-se plenamente legítimas as restrições impostas pela ordem pública ao exercício do direito de propriedade, bem como as obrigações positivas e negativas com o fito de promover a defesa da preservação do meio ambiente e garantir a consecução da dignidade humana e da natureza em si mesma considerada.

No âmbito internacional, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano de 1972², realizada em Estocolmo na Suécia, marca a consolidação do movimento ambiental, provocando uma troca de paradigma na sociedade, por meio de um novo modo de pensar ecológico, denominado “ecodesenvolvimento”³, e ainda, colocando o homem no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável, relativizando, reflexamente, o direito de propriedade.

² Oportunidade em que os debates entre crescimento zero *versus* crescimento em primeiro lugar, entraram em aparente harmonia, haja vista que até então, eram conceitos inconciliáveis.

³ Ecodesenvolvimento, é desenvolvimento que, em cada ecorregião, consiste nas soluções específicas de seus problemas particulares, levando em conta os dados ecológicos da mesma forma que os culturais, as necessidades imediatas, como também aquelas de longo prazo.

Nesse sentido, esclarece Marcelo Dias Varella (2009, p. 15), que a primeira grande Conferência Internacional sobre o assunto foi a Conferência de Estocolmo em 1972. A base científica do conceito de desenvolvimento sustentável, adotada na Conferência, foram os trabalhos da economista Barbara Ward e do biólogo René Dubos. Em Estocolmo, já se demonstrou a dialética complexa existente entre a pobreza e a destruição do meio ambiente, denunciando, ao mesmo tempo, os problemas do consumo desenfreado. Identificou-se que a destruição da natureza se localizava nas duas extremidades da pirâmide social.

Também em 1972, o Clube de Roma⁴ publicou o relatório intitulado “Os Limites do Crescimento”, destacando que os avanços tecnológicos não seriam capazes de garantir as condições necessárias para o planeta dar cabo do crescimento da população, sobretudo diante do esgotamento dos recursos naturais e energéticos.

Para Ignacy Sachs (2009, p.28), a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano de Estocolmo e o Clube de Roma, representaram o nascedouro do Ecodesenvolvimento, a saber:

Assim nasceu o conceito de ecodesenvolvimento que, posteriormente, passou a ser chamado de desenvolvimento sustentável e que, nos termos atuais, poderíamos chamar de desenvolvimento socialmente incluyente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado. Com efeito, o ecodesenvolvimento subordina o crescimento a objetivos sociais e explicita as condicionalidades ambientais sem se descuidar da viabilidade econômica indispensável para fazer as coisas acontecerem. Dito isso, a viabilidade econômica avaliada à luz dos critérios macrosociais não pode ser reduzida ao lucro medido com critérios microeconômicos.

Assim, diretamente influenciado pelo conteúdo das Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano de Estocolmo e o Clube de Roma, em 1973, o Brasil efetivamente começou a implementar uma Política Ambiental Nacional com a

⁴ O Clube de Roma é hoje uma organização não governamental (ONG) que teve início em abril de 1968 como um pequeno grupo de 30 profissionais empresários, diplomatas, cientistas, educadores, humanistas, economistas e altos funcionários governamentais de dez países diversos que se reuniram para tratar de assuntos relacionados ao uso indiscriminado dos recursos naturais do meio ambiente em termos mundiais. Pelo fato desta primeira reunião ter acontecido na Academia dei Lincei em Roma na Itália, o nome sugestivo de ‘Clube de Roma’ deu denominação à entidade. (PORTAL EDUCAÇÃO, 2016).

criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), primeiro órgão federal de regulação ambiental.

Nesse sentido, esclarece Rodrigo Machado Vilani (2009, p. 64/65) que, no âmbito federal, em razão das discussões da Conferência Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Conferência de Estocolmo), foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) ainda em 1973, configurando a primeira tentativa de se consolidar um órgão central responsável pela preservação do meio ambiente.

Nessa evolução, a Constituição Federal de 1988, consagra um novo conteúdo ao direito de propriedade, ultrapassando o meramente social, como nas Constituições que a precederam, acrescentando o conteúdo ambiental, de forma que, o direito de propriedade está subordinado ao cumprimento da sua função socioambiental, que passa a não mais sujeitar-se à vontade soberana do titular, mas também ao atendimento à essa sua nova função.

Na Carta Magna brasileira⁵, são vários os artigos que regulamentam à matéria *sub oculis*, notadamente o art. 5^o, XXII, XXIII, que assegura o direito de propriedade e determina que essa deverá cumprir a sua função social, respectivamente; art. 170, II, III e IV, que versa sobre a ordem econômica e assegura a existência digna a todos, inclusive quanto a defesa do meio ambiente; art. 186, I e II, que estabelece como requisitos simultâneos para o cumprimento da função social da propriedade rural, aproveitamento adequado e racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente e, por fim, o art. 225 que garante à todos o direito à um meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos instrumentos para garantir a efetividade desse direito.

Para Machado (2014, p. 150), o *caput* do art. 225 coloca o homem como o centro de tudo, ao revestisse em um direito fundamental da pessoa humana, como

⁵ Carlos Augusto Alcântara Machado (2014), trabalha com a ideia de reconhecimento da força normativa do preâmbulo da Constituição Federal de 1988, de modo que, o desenvolvimento sustentável, consubstancia-se em um dos pilares dessa Carta Magna, refletindo diretamente, em todo o ordenamento jurídico pátrio e na aplicação da norma ao caso concreto.

⁶ Sátiro, Marques e Oliveira (2015), reconhecem o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável na cláusula de abertura material prevista no art. 5^o, § 2^o da Constituição Federal de 1988, em uma concepção *pro homine*.

forma de preservar a vida e a dignidade das pessoas, núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, preleciona Paulo de Bessa Antunes (2015, p. 65), que a norma constitucional ambiental é parte integrante de um complexo mais amplo, que faz a interseção entre as normas de natureza econômica e aquelas destinadas à proteção dos direitos individuais.

Nessa mesma quadra, o Código Civil Brasileiro de 2002, notadamente no art. 1.228, abarcou a função socioambiental da propriedade, em consonância com os avanços e necessidades sociais, ao asseverar que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Ainda, em que pese a existência de outros instrumentos infraconstitucionais que ratificam esse novo conteúdo, especialmente o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, Zoneamento Ecológico e Econômico, o Plano Diretor das Cidades e a Lei de Zoneamento e Parcelamento de Uso e Ocupação do Solo, a Constituição Federal estabelece o objetivo em matéria ambiental a ser seguido pelo Estado brasileiro, qual seja, o desenvolvimento sustentável.

Nessa senda, o novo tipo de relação entre a sociedade e o meio ambiente, foi amplamente discutido na Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), sendo o desenvolvimento sustentável, adotado na Declaração do Rio⁷ e na Agenda 21⁸, fixando o seu conceito

⁷ Princípio 4: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”.

⁸ Segundo Anjos Filho (2009, p. 42), a agenda 21 foi adotada em um processo de consenso do qual participaram governos e instituições de 179 países, e veicula, em seus 40 capítulos, um plano de ação, de natureza global mas que deve ser adotado também no âmbito nacional e local, que busca implementar o paradigma do desenvolvimento sustentável em todas as atividades humanas que produzem impacto ambiental⁹⁹. A construção de um novo paradigma ambiental para o século XXI já se infere a partir da própria denominação de “Agenda”, a qual remete à idéia de um projeto de mudanças para o futuro. O preâmbulo do documento reconhece que o mundo sofre de graves problemas, com disparidades entre as nações e no interior delas, agravamento da pobreza, da fome, das doenças e do analfabetismo, além da deterioração contínua dos ecossistemas dos quais depende o bem-estar de todos, e propõe que se planeje o desenvolvimento a partir de uma visão que objetive a sustentabilidade, traduzida no equilíbrio

como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”, cujo preâmbulo merece destaque:

A humanidade se encontra em um momento de definição histórica. Defrontamo-nos com a perpetuação das disparidades existentes entre as nações e no interior delas, o agravamento da pobreza, da fome, das doenças e do analfabetismo, e com a deterioração contínua dos ecossistemas de que depende nosso bem-estar. Não obstante, caso se integrem as preocupações relativas a meio ambiente e desenvolvimento e a elas se dedique mais atenção, será possível satisfazer às necessidades básicas, elevar o nível da vida de todos, obter ecossistemas melhor protegidos e gerenciados e construir um futuro mais próspero e seguro. São metas que nação alguma pode atingir sozinha: juntos, porém, podemos - em uma associação mundial em prol do desenvolvimento sustentável.

Esse novo conteúdo socioambiental, provocou uma revisão da concepção puramente individualista da propriedade em detrimento dos interesses da sociedade, ampliando, dessa forma, os direitos e deveres, notadamente os deveres, limitando o uso, gozo, fruição, e disposição da propriedade privada, seja ela rural ou urbana.

Com efeito, essa nova perspectiva, se opera em favor não só dos interesses particulares, mas sobretudo em favor dos interesses da sociedade, se inserindo no contexto das garantias fundamentais do homem, por meio de normas constitucionais e infraconstitucionais que regulamentam as relações de aquisição e uso da propriedade privada, especialmente no que tange ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, à liberdade, à saúde, alimentação, segurança, habitação, transporte, infraestrutura, serviços sociais, trabalho e lazer.

na utilização dos recursos ambientais e na justiça social. A partir da integração das preocupações relativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento e da dedicação de maior atenção a esse tema, a Agenda 21 entende ser possível satisfazer as necessidades básicas, elevar o nível da vida de todos, proteger e gerenciar mais eficazmente os ecossistemas e construir um futuro mais próspero e seguro. Tais metas, entretanto, são inalcançáveis pelas nações se consideradas isoladamente, mas factíveis através de uma associação mundial em prol do desenvolvimento sustentável, a qual deve ter como premissas a Resolução 44/228 da Assembléia Geral de 22 de dezembro de 1989, adotada quando da convocação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e da aceitação da tese de que se faz necessário adotar uma abordagem equilibrada e integrada das questões que dizem respeito ao meio ambiente e ao desenvolvimento, especialmente nos processos decisórios.

Dessa forma, a função socioambiental da propriedade e o meio ambiente mantêm estreita e direta ligação com os direitos humanos, sobretudo a dignidade da pessoa humana, representando condição *sine qua non*, para alçar a inclusão social à frente de qualquer interesse particular, de forma que, a propriedade somente estará cumprindo integralmente a sua função social, quando ela atender, dentre outros, à preservação do meio ambiente.

Sobre essa relação entre meio ambiente e direitos humanos, Edson Ferreira Carvalho (2010, p. 141/142) observa que o gozo dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente depende umbilicalmente do ambiente. Do ponto de vista biológico, a dependência do homem em relação ao ambiente é total: a Terra é o único local conhecido do universo no qual o homem pode respirar, beber água e alimentar-se. O ambiente está intrinsecamente relacionado aos direitos à vida e à saúde.

Nessa mesma quadra, assevera Milaré (2014, p. 122/123) que não existe qualidade de vida sem qualidade ambiental, sendo esse liame indissociável entre os dois conceitos que erige o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direitos humanos, a uma das espécies dos direitos personalíssimos.

No campo jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal corroborou o entendimento de que o meio ambiente constitui um típico exemplo de direito fundamental de terceira geração, constituindo prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletida dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, firmando e reafirmando o “princípio do desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências de economia e as da ecologia”⁹.

Assim, é imperioso concluir que a função socioambiental da propriedade está no topo dos direitos fundamentais do homem dentro do Estado Democrático de Direito, sobretudo porque para se afirmar que a propriedade está cumprindo a sua função social, esta deverá ser produtiva, ou seja, atender a ordem econômica, e,

⁹ Principais precedentes: ADI 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 01/09/2015, publicado no DJ em 03/02/2006 e MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 30/10/1995, publicado no DJ em 17/11/1995.

concomitantemente, preservar o meio ambiente e promover a efetivação dos direitos humanos.

3 O PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Em todo o mundo é crescente a discussão sobre a necessidade de melhorar a gestão ambiental por meio de incentivos institucionais e governamentais, nesse sentido, o Pagamento por Serviços Ambientais, doravante denominado PSA, tem sido apontado como uma opção viável para alcançar esse objetivo.

A proteção ao meio ambiente, sob o prisma da lógica é deveras inconstante, ora se protegendo a natureza pelo seu valor intrínseco, ora pela necessidade de melhoria da vida humana e garantia de fruição pelas gerações futuras, variando dessa forma, entre o antropocentrismo e o biocentrismo, numa crescente evolução do bem tutelado.

Nesse sentido, identifica Marcelo Dias Varella (2009, p. 11) essa trajetória, que por sua clareza e síntese, merece transcrição:

Os próprios temas que mais preocupavam os Estados foram sendo multiplicados com o tempo. Nos anos 50, as convenções se concentravam sobre a poluição transfronteiriça e marítima. Nos anos 60, com os resíduos marítimos. Nos anos 70, buscava-se a proteção das espécies ameaçadas de extinção com os recursos hídricos. Já nos anos 80, com a camada de ozônio e com a diversidade biológica. Nos anos 90, chega à questão dos organismos geneticamente modificados e das mudanças climáticas. No início do século XXI, uma abordagem de governo dos riscos começa a se consolidar.

Estabelecendo-se como ponto de partida a Constituição Federal de 1988, cujos efeitos incidirão sobre toda a legislação infraconstitucional e todos os esforços coletivos, sobretudo os engendrados pelo poder público por meio de políticas públicas, identifica-se como objetivo precípua a promoção do desenvolvimento sustentável, vinculando o modelo de desenvolvimento da sociedade brasileira à noção de sustentabilidade.

Com efeito, essa concepção norteadora da atuação do Estado brasileiro na matéria ambiental, tem como premissa que a promoção do desenvolvimento econômico deverá vir acompanhada da redução das desigualdades regionais e sociais e do uso racional dos recursos naturais, de modo que, possa assegurar condições dignas às gerações futuras.

Nessa análise evolutiva, sobretudo diante da imperiosa necessidade de assegurar a função socioambiental da propriedade, o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) tem sido apontado como um instrumento viável para alcançar esse objetivo, que pode ser definido como um mecanismo de compensação no qual os fornecedores são pagos pelos beneficiários desses serviços, por força do manejo sustentável dos ecossistemas presentes nessas propriedades.

Para Carolina Bernardes e Wilson Cabral de Souza Júnior, o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), tem a seguinte definição:

O instrumento de pagamento por serviços ambientais (PSA) é definido como um mecanismo de compensação flexível baseado no princípio do “provedor-recebedor”, no qual os fornecedores de serviços ambientais são pagos pelos beneficiários desses serviços. Atualmente, os programas que utilizam o PSA são considerados pela FAO (2004) mecanismos promissores para o financiamento da proteção e restauração ambiental, assim como forma de complementar e reforçar as regulações existentes.

A essência do funcionamento do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), consiste na adoção de incentivos positivos de natureza fiscal e creditícia, lastreado no *princípio do protetor-recebedor*¹⁰, remunerando direta ou indiretamente o agente que adotou a conduta ambientalmente positiva.

Nesse espeque, o sucesso ou insucesso do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) em uma determinada localidade, está intrinsecamente ligado à

¹⁰ O princípio do protetor-recebedor atua a partir da constatação da insuficiência dos instrumentos de controle como o zoneamento e o licenciamento ambiental. Ante a insuficiência de *instrumentos normativos* para a tutela do ambiente, passa-se a utilizar *instrumentos econômicos* para a efetivação dessa tutela. Em suma, a tendência ao maior uso desses instrumentos de recompensa por serviços ambientais está associada à percepção de que o dinheiro resolve mais que leis e decretos; enfim, que mercado e economia se sobrepõem à política, à justiça e aos direitos (BORN; TALOCCHI, 2002).

educação ambiental voltada para a conservação, lastreado num processo de capacitação permanente e continuada de todos os envolvidos nessa prática, contemplando disciplinas técnicas diversas com práticas e vivências.

Carla J. H. Coelho (2010, p. 36), sustenta que as contribuições das disciplinas intercaladas em momentos práticos e de vivências não ocorrem isoladamente. Operam de forma a proporcionar a aquisição de novos conhecimentos e a transformação de cada participante no curso do processo, permitindo a construção de uma proposta transdisciplinar de conhecimentos.

O mais antigo caso de efetivação do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), em âmbito mundial, foi o da Costa Rica¹¹, sendo considerado um dos países pioneiros na concepção e implementação de mecanismos financeiros para serviços ambientais.

No Brasil, o PSA vem sendo discutido com mais atenção e propriedade a partir do lançamento do Programa Proambiente em 2000, existindo atualmente uma progressiva discussão acerca da necessidade de uma Lei nacional sobre o PSA, inclusive com a tramitação do Projeto de Lei nº 792/2007¹², cujo tema é a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

Analisando os Projetos de Lei (PL) em trâmite no Congresso Nacional, SANTOS; BRITO; MASCHIETTO; OSÓRIO; MONZONI (2012, p. 15), identificaram algumas iniciativas legislativas, dotadas de componentes essenciais para um regime jurídico robusto de PSA, a saber: “arranjo institucional, tipos de serviços ambientais abrangidos, fontes de recursos, beneficiários, categorias fundiárias elegíveis para os programas, requisitos de acesso ao recebimento de benefício, remuneração e critério de cálculo, sistemas de verificação de preservação e salvaguardas socioambientais”.

¹¹ Entre as décadas de 70 e 90, a Costa Rica perdeu cerca de 30 a 40% da sua cobertura florestal. Em 1997 o governo desenvolveu o primeiro sistema de PSA a nível federal do mundo, com o objetivo de compensar os produtores rurais pelos serviços ambientais fornecidos por eles, criando um incentivo direto para que eles incluam a venda destes serviços na sua tomada de decisões. Foi então criado o mecanismo de financiamento para o programa: o Fundo Nacional de Financiamento Florestal – FONAFIFO (JARDIM, 2010).

¹² Por versarem sobre a mesma matéria, existem cinco Projetos de Lei tramitando na Câmara dos Deputados apensados a PL nº 792/2007, são elas a PL nº 1.190/2007, PL nº 1.667/2007, PL nº 1.920/2007, PL nº 5.487/2009 e PL nº 5.528/2009.

Com efeito, mesmo inexistindo uma Lei Federal que discipline o PSA em todo o Brasil, existem algumas Leis em vigor no país que mencionam o PSA, como a Lei Federal nº 12.187/2009 que instituiu a Política Nacional sobre a Mudança do Clima (PNMC) e a Lei Federal nº 12.114/2009 que criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC).

Em que pese essa discussão no âmbito nacional, existem dezenas de casos relativamente bem-sucedidos de implantação e operacionalização de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), cujos projetos compreendem, serviços ambientais associados à captura e retenção de carbono¹³, conservação da biodiversidade¹⁴, conservação de recursos hídricos¹⁵ e conservação de beleza cênica¹⁶.

Assim, mesmo diante de uma esparsa implementação do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no Brasil, notadamente por alguns Estados¹⁷ e Municípios, as notícias alvissareiras advindas das localidades em que foram efetivamente implementados, influenciam uma tendência de positividade de diretrizes que viabilizem um programa nacional de serviços ambientais, com benefícios diretos para toda a coletividade, contribuindo, dessa forma, com a efetivação e afirmação dos direitos humanos na sociedade brasileira.

CONCLUSÃO

A apropriação dos bens disponíveis da natureza pelo homem, desencadeou uma discussão que remonta desde os períodos imemoriais até a atualidade, acerca dos limites ao exercício do direito de propriedade.

¹³ Captura de carbono por vegetação em crescimento ou retenção no solo e na vegetação. Mitigação dos efeitos das mudanças climáticas decorrentes de emissões antropogênicas.

¹⁴ Regulação e estruturação dos ecossistemas, preservando a diversidade genética da espécie.

¹⁵ Purificação da água, regulação no fluxo de captação, tratamento e descarte de efluentes, voltado para a qualidade e quantidade de água utilizada.

¹⁶ Preservação das paisagens naturais e culturais como atrativo para recreação e turismo.

¹⁷ Amazonas (Lei nº 3.135/2007); Acre (Lei nº 2.308/2010); Espírito Santo (Lei nº 8.995/2008); Minas Gerais (Lei nº 17.727/2008); Santa Catarina (Lei nº 15.133/2010); São Paulo (Lei nº 13.798/2009) e Paraná (Lei nº 17.134/2012).

No Brasil, o direito à propriedade, influenciado pela concepção individualista, consolidada a partir da Revolução Francesa, predominava a ideia de direito absoluto, e que o seu proprietário poderia usar, dispor e fruir de forma que bem entendesse, cuja visão privatista, baseada no modelo clássico-liberal, influenciou o Código Civil Brasileiro de 1916.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve uma importante quebra de paradigma nesse particular, ao asseverar que a propriedade atenderá a sua função social, de forma que, a finalidade social não excluirá o direito subjetivo nem afastará o interesse e a proteção individuais, mas condicionará o exercício desse direito ao cumprimento de determinadas obrigações, positivas ou negativas, em favor da sociedade, de acordo com as circunstâncias e segundo a natureza do bem, em flagrante constitucionalização do regime jurídico da propriedade, de modo que, a ideia remanescente de direito absoluta é sepultada por completo, exurgindo o conceito da função social da propriedade.

Nessa evolução, o texto constitucional, acrescentou ainda, o conteúdo ambiental, de forma que, a propriedade somente estará cumprindo integralmente a sua função social, quando ela atender, dentre outros, à preservação do meio ambiente, ou seja, a ideia de função social da propriedade é substituída pela função socioambiental da propriedade.

Com efeito, esse novo conteúdo ambiental incorporado ao direito de propriedade, consagrou o princípio da dignidade da pessoa humana, como instrumento de afirmação e efetivação dos direitos humanos, lastreado sobre a sólida premissa da indissociabilidade da dignidade da pessoa humana e a preservação ambiental.

Como corolário dessa afirmação dos direitos humanos sobre o direito de propriedade, diversos instrumentos foram concebidos e até mesmo implementados, contudo, merece destaque o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), por promover as relações e interconexões entre os direitos humanos, direito positivado, economia e políticas públicas, lastreados no *princípio do protetor-recebedor*, revelando todo o seu potencial operacional onde é seriamente implantando, sobretudo

ao proporcionar reais benefícios, sejam eles de curto ou médio prazos, não só aos agentes diretamente envolvidos no manejo dos recursos ambientais, mas, notadamente, os benefícios experimentados por toda a coletividade.

Dessa forma, em que pese a esparsa implementação do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no Brasil, notadamente por alguns Estados¹⁸ e Municípios, essa discussão encontra ressonância no debate nacional, sobretudo quando da apresentação de resultados auspiciosos, de modo que, resta imperiosa a necessidade de inclusão desse instrumento na agenda política nacional, com o fito provocar um amplo debate com a sociedade acerca das balizas e diretrizes que viabilizem um programa nacional de serviços ambientais, com benefícios diretos para toda a coletividade, contribuindo, dessa forma, com a efetivação e afirmação dos direitos humanos na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 17^o Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

AVVAD, Pedro Elias. **Direito Imobiliário. Teoria geral e Negócios Imobiliários**. 3^o Ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

BERNARDES, C; SOUZA JUNIOR, W.C. Pagamentos por Serviços Ambientais: Experiências Brasileira relacionadas a Agua. In: **V Encontro Nacional da ANPPAS**. Florianópolis, 2010. Disponível em <http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT9-522-502-20100831170114.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2016.

BORN, R. H.; TALOCCHI, S. Compensações por Serviços Ambientais: Sustentabilidade Ambiental com inclusão social. In: BORN, R. H.; TALOCCHI, S.

¹⁸ Amazonas (Lei nº 3.135/07); Espírito Santo (Lei nº 8.995/08); Minas Gerais (Lei nº 17.727/08); Santa Catarina (Lei nº 15.133/10) e São Paulo (Lei nº 13.798/09).

(Coord.). **Proteção do capital social e ecológico por meio de compensações por serviços ambientais**. São Paulo: Vitae Civilis, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização da Equipe RT. 6ª Ed. rev., ampl., e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil Brasileiro. Brasília, DF: Senado, 2002.

CARVALHO, Edson Ferreira. **Meio Ambiente e Direitos Humanos**. Curitiba: Juruá, 2010.

COELHO, Carla Jeane Helfemsteller. Estrutura Curricular, Epistemológica e Metodológica dos Cursos do PDA Capacitação de Gestores de UCs no Nordeste. In: COELHO, Carla Jeane Helfemsteller e MELO, Maria das Dores C. (Org.). **Saberes e Fazeres da Mata Atlântica do Nordeste**: Lições para uma Gestão Participativa. Recife: AMANE, 2010.

JARDIM, Mariana Heilbuth. **Pagamentos por Serviços Ambientais na Gestão de Recurso Hídricos**: O Caso do Município de Extrema-MG. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/7814>. Acesso em 23 nov. 2016.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **A Garantia Constitucional da Fraternidade**: Constitucionalismo Fraternal. Tese de Doutorado. Disponível em: http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=17079. Acesso em 30 nov. 2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22º Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

MARQUES, Verônica Teixeira; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; SÁTIRO, Guadalupe Souza. O reconhecimento jurídico do direito ao desenvolvimento sob a perspectiva emancipatória dos direitos humanos. In: **Arquivo Jurídico**. Teresina-PI, v.2, n. 2, p. 2-22, jul./dez.2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 9º Ed. ver., ampl. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SACHS, Ignacy. O Desenvolvimento Sustentável: Do Conceito à Ação, de Estocolmo a Joanesburgo. In: VARELLA, M. D; BARROS-PLATIAU, A.F. (Org.). **Proteção Internacional do Meio Ambiente**. Brasília: UNITAR, 2009.

SANTOS, Priscilla; BRITO, Brenda; MASCHIETTO, Fernanda; OSÓRIO, Guarany; MONZONI, Mário. **Marco Regulatório sobre Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil**. Belém: IMAZON; FGV, 2012.

VARELLA, Marcelo Dias. O Surgimento e a Evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente: Da Proteção da Natureza ao Desenvolvimento Sustentável. In: VARELLA, M. D; BARROS-PLATIAU, A.F. (Org.). **Proteção Internacional do Meio Ambiente**. Brasília: UNITAR, 2009.

VILANI, Rodrigo Machado. **A Aplicação do Conceito Constitucional de Desenvolvimento Sustentável sob a perspectiva do STJ e STF**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 13 – jan./jun. 2009.