

**O PAGAMENTO POR SERVIÇO AMBIENTAL COMO FATOR DE
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E INSTITUCIONAL NOS ESTADOS
PLURINACIONAIS LATINOAMERICANO**

**EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES COMO FACTOR DE
SOSTENIBILIDAD INSTITUCIONAL Y AMBIENTAL EN LOS ESTADOS
PLURINACIONALES DE LATINOAMÉRICA**

Miguel Etinger de Araujo Júnior¹

RESUMO: é cada vez mais acentuada a utilização de uma variada gama de recursos naturais na produção de bens de consumo, ou como matriz energética em uma sociedade globalizada, que tem na produção e consumo de bens materiais o principal elemento propulsor da economia mundial. Este modelo tem sido adotado nas últimas décadas e desencadeou a busca nas diferentes regiões do mundo por novos elementos naturais que pudessem satisfazer a demanda induzida por novos produtos. A busca por estes novos elementos constitui-se em relevante fator de pressão sobre as comunidades que tradicionalmente convivem com estes recursos e dominam o manejo para seu adequado aproveitamento. Para tentar evitar a degradação ambiental e social destes espaços tem-se utilizados mecanismos de comando e controle para a proteção ambiental e também mecanismos econômicos que possam auxiliar nesta tarefa. Neste sentido, à formulação de normas jurídicas, em especial de cunho constitucional, soma-se a ideia de pagamento por serviços ambientais – PSA. No entanto, especificamente na América Latina, deve-se analisar se estes PSAs vão ao encontro das novas diretrizes dos Estados Plurinacionais, que reconhecem e protegem de forma inovadora os diversos segmentos sociais que formam as Nações, tornando aquele mecanismo econômico clássico da cultura ocidental europeia em um elemento a favor da pluralidade.

PALAVRAS-CHAVE: Estados Plurinacionais; América Latina; sustentabilidade; meio ambiente; PSA – pagamento por serviço ambiental.

¹ Doutor em Direito da Cidade (UERJ). Mestre em Direito (UNESA – RJ). Bacharel em Direito (UERJ). Bolsista da FAPERJ e da CAPES. Professor adjunto da UEL – Universidade Estadual de Londrina, na Graduação e no Mestrado. miguel.etinge@gmail.com.

RESUMEN: es cada vez más acentuado el uso de una amplia gama de recursos naturales en la producción de bienes de consumo, o como fuente de energía en una sociedad globalizada, que tiene en la producción y consumo de bienes materiales el elemento principal de la economía mundial. Este modelo ha sido adoptado en las últimas décadas y provocó la búsqueda en diferentes regiones del mundo para los nuevos elementos de la naturaleza que podrían satisfacer la demanda inducida por los nuevos productos. La búsqueda de estos nuevos elementos constituye un factor relevante en la presión sobre las comunidades que tradicionalmente viven con dichos recursos y dominan el manejo para su correcta utilización. Para tratar de evitar la degradación ambiental y social de estos espacios, se ha utilizado mecanismos de comando y control para la protección del medio ambiente, además de mecanismos económicos que también pueden ayudar en esta tarea. En este sentido, además de la formulación de normas legales, especialmente constitucionales, se ha construido la idea del pago por servicios ambientales - PSA. Sin embargo, específicamente en América Latina, se debe considerar si estos PSAs están en acuerdo con las nuevas directrices de los Estados Plurinacionales, que reconocen y protegen de manera innovadora los diversos segmentos sociales que conforman las Naciones, lo que hace un motor económico clásico de la cultura europea occidental un elemento a favor de la pluralidad.

PALABRAS CLAVE: Estados Plurinacionales; América Latina; sostenibilidad; medio ambiente; PSA - pago por servicios ambientales.

INTRODUÇÃO

O tema “respeito às diferenças” vem embalando corações e mentes desde os primórdios da humanidade, e pelo menos formalmente, em poucos momentos históricos esta ideia de convivência entre diferentes foi expressamente abandonada. Nestes casos extremos o conflito físico foi inevitável, pois é natural ao ser humano insurgir-se contra medidas voltadas à sua extinção enquanto ser culturalmente ou fisicamente diferente. Exemplos recentes comprovam a assertiva: regime de *apartheid* na África do Sul (1948-1994); nazismo na Alemanha (1933-1945); ditadura militar no Brasil (1964-1985). Também no Brasil, na época da colonização portuguesa iniciada no ano de 1500, os índios sofreram forte ataque físico e cultural, sob a justificativa de catequização e integração à comunhão nacional.

Mesmo em regimes ditos democráticos, o respeito à diferença não tem sido tarefa fácil de ser exercitada, bastando citar o longínquo exemplo da Grécia Antiga (final do século

V a. C. e início do século IV a. C.), que apresentava grandes diferenças sociais e a cada segmento social era reservada tarefa específica: os **ricos** (cidadãos), proprietários de terras e escravos que viviam só para a guerra e a política; os **pobres** que trabalhavam para subsistir; as **mulheres**, oprimidas e privadas de exercer direitos políticos; os **estrangeiros** (metecos), que embora muitos deles tivessem fixado residência em Atenas por várias gerações não tinham direito à cidadania ².

A história da humanidade tem sido escrita com capítulos de guerras, frequentemente motivadas por razões étnico-raciais ou por conquista de mercado. Atualmente, estas guerras, ao menos as de maior impacto global têm sido abandonadas. Não é mais a conquista de um território que pode garantir um mercado consumidor ou o acesso a recursos naturais economicamente relevantes. O acesso a estes dois elementos tem se dado, normalmente, sem confrontos físicos, buscando-se elementos de convencimento e persuasão nesta tarefa.

O Direito tem desempenhado papel de destaque neste cenário buscando criar mecanismos de proteção às individualidades (direitos fundamentais) e de comércio em nível global (globalização econômica), criando assim, um cenário de aparente tranquilidade institucional a ser aproveitado pelos diferentes segmentos da sociedade mundial.

Neste cenário, toma destaque o movimento constitucionalista que se inicia com as Constituições dos Estados Unidos (1787) e da França (1791 e 1793), de índole liberal e se aperfeiçoa após as Grandes Guerras Mundiais do século XX, institucionalizando uma forma democrática de poder e a garantia de direitos fundamentais.

Estes modelos constitucionais refletem uma situação das sociedades da época, com suas características próprias e cujo modelo foi utilizado pelos demais países fora da Europa, com características culturais e econômicas completamente diferentes do modelo europeu.

Nos países da América Latina, por exemplo, desde a colonização que se inicia no século XVI, a formação da sociedade se dá com forte negação à diversidade das comunidades tradicionalmente estabelecidas e as que se formavam, criando-se modelos, inclusive jurídicos, que não atendiam aos interesses destes diferentes segmentos.

Até o final do século XX este modelo vem se reproduzindo, no entanto, percebe-se um movimento de resistência a este modelo, e para os objetivos deste trabalho se dará enfoque à questão jurídica, voltado à efetiva garantia dos interesses da diversidade.

Sob outro aspecto, nota-se também no século XX uma acentuada procura pelos setores produtivos, agora organizados em escala mundial, por diferentes produtos encontrados na natureza com o objetivo de utilizá-los como matéria prima para novos produtos a serem

² WATANABE, Lúcia Araujo. “**Platão por mitos e hipóteses**”. São Paulo: Moderna, 1996, p 09-47.

lançados no mercado mundial, cujas necessidades são inesgotavelmente criadas e alimentadas, configurando-se no principal alicerce da economia global.

Esta demanda gera uma forte pressão nas localidades onde são encontradas estas matérias primas, e deste cenário já vem se ocupando o direito ambiental, na medida em que procura criar mecanismos jurídicos de equilíbrio entre preservação ambiental e interesse econômico.

Mais recentemente, na virada para o século XXI, tem-se incorporado o viés econômico na proteção dos recursos naturais, somando-se aos clássicos elementos de comando e controle como as leis, parâmetros de alteração da natureza, licenciamentos, etc.

Um destes elementos econômicos é o PSA – pagamento por serviços ambientais, que pode ser definido preliminarmente neste momento como um incentivo econômico para certa população ou grupo social manter ou determinado ecossistema, cuja qualidade vai, em última instância permitir um melhor aproveitamento econômico dos recursos naturais ali existentes.

O que se pretende analisar neste trabalho é se o modelo de constitucionalismo que vem se formando nos países da América Latina, baseado na diversidade dos grupos sociais formadores da sociedade e a captura do poder por parte destes segmentos, é compatível (sob o enfoque da sustentabilidade) com o modelo de exploração econômica dos recursos naturais com a utilização do PSA, na medida em que são estes grupos tradicionais que mantêm um contato mais direto com a biodiversidade e detêm o conhecimento tradicional para sua utilização racional.

2. ESTADOS PLURINACIONAIS

A terminologia homenageada no presente capítulo é uma dentre tantas a indicar um modelo de Estado que torna efetivo o respeito e reconhecimento dos poderes deferidos aos diferentes grupos sociais que compõem uma Nação, entendida aqui como aquele conceito firmado por Luis Villoro³, com a existência de quatro condições: “uma comunidade de cultura, consciência de pertencer a esta comunidade, projeto comum e relação com um território”, mas, com a ressalva de Boaventura de Souza Santos⁴, para quem:

³ VILLORO, Luis. **Estado plural, pluralidade de culturas**. México: Paidós, 1998, p. s. d., *apud* FAGUNDES, Lucas Machado; WOLKMER, Antonio Carlos. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: estado plurinacional e pluralismo jurídico. *Pensar*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011, p. 390.

⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales**. Buenos Aires: Waldhuter, 2009, p. 202, *apud* FAGUNDES, Lucas Machado; WOLKMER, Antonio Carlos. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: estado plurinacional e pluralismo jurídico. *Pensar*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011, p. 390.

El primer concepto de nación es el concepto liberal que hace referencia a la coincidencia entre nación y Estado; es decir, nación como el conjunto de individuos que pertenecen al espacio geopolítico del Estado y por eso en los Estados modernos se llaman Estado-nación: una nación, un Estado. Pero hay otro concepto, un concepto comunitario no liberal de nación, que no conlleva consigo necesariamente el Estado.

Necessário se faz, portanto, uma breve conceituação de alguns modelos de Estado, de forma a tornar mais clara a mudança de paradigma que se pretende demonstrar.

2.1 CONCEITOS CLÁSSICOS DE ESTADO

Diversos ramos do conhecimento procuram analisar e discutir as formas de organização da sociedade, desde seus mais remotos modelos de convivência social, até aos atuais agrupamentos de países das mais diferentes culturas, motivados pela necessidade de sobrevivência em um mundo voltado para a economia, produção e produtividade. O caso da União Europeia é emblemático, quando se verifica a intenção de fortalecer a produtividade do bloco de países que a compõe.

Até a configuração do cenário atual, em relação à organização dos Estados que reúnem uma maior ou menor diversidade de culturas, etnias, religiões, etc., a sociedade já passou por diversos modelos, desde a completa ausência de organização de uma unidade territorial e governamental, passando pela época dos grandes Impérios e do feudalismo.

Um aspecto que sempre se fez presente nos arranjos institucionais, com menor ou maior intensidade, foi a presença de diversidades conviventes em um mesmo território. Esta diversidade foi por vezes respeitada pelos governos, e por vezes foi silenciada em uma tentativa de manutenção do poder. Nesta última situação, ainda que temporariamente sem voz, as diferenças permaneceram, e por vezes, aumentaram.

Em geral, são os sistemas de governo autoritários que tentam manter a unidade territorial com emprego da força. Em estudo sobre regimes políticos e tipos de organização territorial de poder, Márcia Miranda Soares afirma que “a resposta autoritária consiste em manter a unidade política silenciando a expressão dos interesses territoriais, o que requer o controle dos instrumentos de coerção física”⁵.

⁵ SOARES, Márcia Miranda. **Federação, democracia e instituições políticas. In Lua Nova: revista de cultura e política.** Nº 44, 1988, p. 14.

Com efeito, até a Constituição dos Estados Unidos de 1787, considerada um marco do federalismo, os Estados organizavam-se ou de uma forma Confederada ou constituíam-se como Estados Unitários.

Em relação a estas formas de organização territorial do poder político, Márcia Miranda Soares afirma:

Estas três formas se distinguem, em linhas gerais, pelo *locus* do poder político: o sistema unitário é caracterizado pela centralização do poder político (o governo central é que controla toda a vida política do Estado), enquanto o sistema federal se caracteriza por uma divisão igualitária do poder político entre o governo central e as sub-unidades territoriais, e o sistema confederal, ao contrário do sistema unitário, tem o *locus* do poder nas unidades territoriais que compõem a comunidade política⁶.

Pedro Estevam Alves Pinto Serrano afirma que “Federação é antes de tudo forma de distribuição geográfica do exercício do poder político no plano interno”⁷. Para Aspásia Camargo⁸, o modelo federativo é uma engenharia política e um modelo de organização do Estado, e para Márcia Miranda Soares, “uma forma de organização do Estado Nacional, caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político”⁹. Afirma ainda esta última autora que o sistema federal e o sistema unitário são formas opostas de organizar o poder político dentro de um Estado Nacional. Cabe neste particular uma ressalva em relação aos modelos formais e aos modelos reais de federalismo, como é o caso do Reino da Espanha, que sendo um Estado Unitário apresenta grandes características de uma Federação, e o da extinta União Soviética, que a despeito de prever em sua antiga Constituição a forma federativa de poder, em muito se distanciava deste conceito.

Fernando Luiz Abrucio¹⁰ destaca que a divisão territorial do poder, em especial sob o modelo federativo, facilita a descentralização do poder no plano nacional e promove a manutenção da integridade espacial de países grandes ou com heterogeneidades relevantes.

Para Aspásia Camargo, o federalismo seria uma “versão democrática e institucionalizada” dos grandes impérios¹¹, ressaltando ainda que o federalismo tem um

⁶ SOARES, Márcia Miranda, op. cit. p. 141.

⁷ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região Metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 10.

⁸ CAMARGO, Aspásia. **Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha**. In **Federalismo na Alemanha e no Brasil** Orgs. CARNEIRO, José Mário Brasiliense; HOFMEISTER, Wilhelm. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, nº 22, Vol. I, abril 2001. p. 69

⁹ SOARES, Márcia Miranda, op. cit. p. 137, 138.

¹⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. Orgs. CARNEIRO, José Mário Brasiliense; HOFMEISTER, Wilhelm. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, nº 22, Vol. I, abril 2001, p. 95.

¹¹ CAMARGO, Aspásia, op. cit. p. 74.

“efeito sanfona”, cuja maleabilidade e capacidade natural de adaptar-se às ondas de centralização e descentralização tem-lhe garantido assento formal em diversas Constituições¹².

Estas transformações das diferentes conformações de poder vêm acompanhando as sucessivas mudanças das sociedades, principalmente europeias, com maior ou menor demanda da atuação do poder público nas questões coletivas. Assim é que tem no plano histórico tem-se a formação dos Estados liberais, seguido dos Estados sociais e mais recentemente, no final do século XX e início do século XXI, o fortalecimento de Estados neoliberais, cuja transferência de atividades estatais aos particulares sugere, nas palavras de Zulmar Fachin¹³, a existência de um verdadeiro “Estado privado”, com a existência de *novos leviatãs*.

2.2 DEMANDAS NÃO ATENDIDAS

Como visto, alguns modelos de Estado foram sendo construídos ao longo dos anos, cada qual com seus objetivos específicos.

O federalismo norte americano buscou conformar as forças centrípetas, que almejavam um governo central forte com poderio militar contra ameaças externas, a solidificação de um mercado mais amplo, dentre outros motivos, que duelavam com as forças centrífugas, que pretendiam manter a posição de independência das ex-colônias que haviam conseguido sua independência¹⁴. Tratava-se de um esquema de solução de controvérsias¹⁵.

No Brasil, também se procurou com o federalismo dirimir controvérsias entre estas forças políticas e sociais. No entanto, se nos Estados Unidos o movimento federalista procurava criar uma unidade com o Estado Nacional, de forma a acomodar as tendências separatistas das ex-colônias, no Brasil o que se procurava manter era a unidade nacional com a manutenção de privilégios das elites locais.

No entanto, especificamente no Brasil, bem como em toda a América Latina, as formas de Estado e de governo que se formaram até o século XX procuravam privilegiar um determinado segmento social, em detrimento de outros. A independência das colônias permitiu uma reorganização da ordem social e econômica, mantendo-se os privilégios de pequenos grupos, geralmente grandes proprietários de terra, pois como afirmam Fagundes e Wolkmer:

¹² CAMARGO, Aspásia, op. cit. p. 70.

¹³ FACHIN, Zulmar. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Método, 2008, p. 168.

¹⁴ SOARES, Márcia Miranda, op. cit. p. 139.

¹⁵ BERCOVICI, Gilberto, **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 12.

Poucas vezes, na história da região, as constituições liberais e a doutrina clássica do constitucionalismo político reproduziram, rigorosamente, as necessidades de seus segmentos sociais majoritários, como as nações indígenas, as populações afro-americanas, as massas de camponeses agrários e os múltiplos movimentos urbanos.¹⁶

E como afirmado acima, a diversidade e a pluralidade de uma Nação podem ser subjugadas por um modelo de Estado e de governo, mas ela não desaparece, e em algum momento e com variada força, estas vozes se fazem ouvir. Os recentes movimentos constitucionalistas latino-americanos dos últimos anos parecem reproduzir estas vozes, como brevemente se demonstrará em seguida.

2.3 A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO CONSTITUCIONAL LATINO-AMERICANO

As recentes alterações constitucionais promovidas principalmente por Venezuela, Equador e Bolívia indicam a resposta a uma demanda formulada pelas classes sociais historicamente alijadas dos processos decisórios, “dentro de um contexto social de exigibilidade da concretização de políticas eficazes em torno de necessidades fundamentais”¹⁷.

Trata-se de se apropriar de mecanismos utilizados pelas elites (!) que predominavam até então, mas desta vez com um real comprometimento no atendimento das demandas das populações historicamente marginalizadas política, social e economicamente. É o que Boaventura de Souza Santos chama de “uso contrahegemônico de instrumentos hegemônicos”¹⁸.

Alguns autores espanhóis citados por Fagundes e Wolkmer¹⁹ sustentam a evolução do “neoconstitucionalismo”, presente na década de setenta que apresenta normas materiais e substantivas que condicionam a atuação do Estado, passando pelo “novo constitucionalismo” que mais além de uma preocupação jurídica apresenta uma preocupação política com a legitimidade da soberania popular, e chegando finalmente ao “novo constitucionalismo latino-

¹⁶ FAGUNDES, Lucas Machado; WOLKMER, Antonio Carlos. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: estado plurinacional e pluralismo jurídico. *Pensar*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011, p. 377.

¹⁷ MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el proyecto de Constitución del Ecuador de 2008. *Alter Justicia: Estudios sobre teoría y justicia constitucional*, ano 2, n. 1, p. 13-28, oct. 2008, *apud* FAGUNDES, Lucas Machado; WOLKMER, Antonio Carlos. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: estado plurinacional e pluralismo jurídico. *Pensar*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011, p. 378.

¹⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado en América Latina**: perspectivas desde una epistemología del Sur. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010, p. 80.

¹⁹ FAGUNDES; WOLKMER, op. cit. p. 381-384.

americano”, que busca atender as demandas vitais das comunidades que não experimentaram o Estado social, indo além da construção de um modelo jurídico garantidor dos direitos sociais e da formulação de mecanismos de legitimação popular, sem, no entanto negar estas conquistas.

Como exemplo cite-se a chamada “rigidez” constitucional boliviana, onde a alteração das normas constitucionais se dará pelo mesmo podes constituinte originário, ou ainda o Tribunal Constitucional Plurinacional, voltado a resolver conflitos entre as diferentes nacionalidades do país e cuja constituição deve representar esta mesma diversidade²⁰.

Com efeito, este movimento ainda estar em curso, como afirmam Dalmau e Pastor²¹:

“... el neo constitucionalismo es una corriente doctrinal, producto de años de teorización académica mientras que, como vamos a ver a continuación, el nuevo constitucionalismo latinoamericano es un fenómeno en el extrarradio de la Academia, producto más de las reivindicaciones de los movimientos sociales que de los profesores de Derecho Constitucional. Y, consiguientemente, carece de una cohesión y una articulación como sistema cerrado de análisis y proposición de un modelo constitucional”

No entanto, demonstra uma preocupação com as peculiaridades de cada sociedade, buscando atender efetivamente as demandas das camadas da sociedade que foram marginalizadas, e que constituem a própria formação desta sociedade, bem como sua maior parcela.

E considerar estes diferentes modos de vida significa respeitar o modo de vivência e convivência destes grupos sociais. Se no campo da democracia efetiva e da legitimidade de um governo este movimento representa um forte avanço, no campo ambiental é possível

²⁰ BOLÍVIA. Constitución Política del Estado.

Artículo 411.

I. La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado. La Asamblea Constituyente se autorregulará a todos los efectos, debiendo aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes. La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio.

II. La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio.

Artículo 197.

I. El Tribunal Constitucional Plurinacional estará integrado por Magistradas y Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino.

Disponível em: <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/36208>>. Acesso em 04 set 2012.

²¹ MARTÍNEZ DALMAU, Rubén; PASTOR, Roberto Viciano. “¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?”. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/wcc/ponencias/13/245.pdf>>. Acesso em 04 set 2012.

vislumbrar também um sistema de governo mais preocupado com as práticas sustentáveis, na medida em que a relação destes grupos sociais, em especial os aborígenes das comunidades andinas têm forte respeito pela preservação dos ecossistemas.

E no Brasil, pode-se comentar a especial relação do homem campesino com a terra, que busca seu melhor aproveitamento com base em técnicas não predatórias, com a não utilização de agrotóxicos, por exemplo.

3. DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE

O novo constitucionalismo latino-americano é um processo em construção, conforme mencionado no capítulo anterior, e trata-se de um tema relativamente recente, pois é fruto de demandas que se afirmam a partir do século XXI.

No que se refere ao desenvolvimento e à sustentabilidade, tais expressões representam uma preocupação não tão recente, mas que vem apresentando variações ao longo do tempo, como é característico das relações que envolvem questões econômicas, sociais e ambientais.

3.1 ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO E DA SUSTENTABILIDADE

Não é objeto do presente estudo aprofundar-se sobre a construção e a abrangência destes termos: desenvolvimento e sustentabilidade, mas tão somente apresentar algumas características que podem ser apropriadas para o tema do presente trabalho.

Reconhece-se, desta forma, a importância dos estudos sobre o tema²² para que se possa construir mecanismos de aferição de um efetivo desenvolvimento sustentável, conceito sobre o qual serão traçadas algumas considerações necessárias.

Um conceito de desenvolvimento proposto deve abarcar suas diversas dimensões, sempre levando em consideração que estas dimensões estão interligadas, inobstante outras dimensões que possam ser agregadas.

O termo desenvolvimento pode ser entendido sobre as seguintes dimensões: *econômica, humana, social, institucional e sustentável*²³.

²² Dentre vários: SACHS, Ignacy. “Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente”. São Paulo: Studio Nobel e FUNDAP, 1993 e FREITAS, Juarez Freitas. *Sustentabilidade. Direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum: 2011.

²³ ARAUJO JUNIOR, Miguel Ettinger de. “As Regiões metropolitanas no contexto da sustentabilidade regional”. *In Sequência: estudos jurídicos e políticos. Revista do curso de pós-graduação em direito da UFSC*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, n. 57, dez 2008, p.213-236.

A *dimensão econômica* abrange a atividade produtiva, a industrialização e o incremento do comércio. Este desenvolvimento deve ser compatível com outros fatores:

Não tem sentido falar-se em desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social. Na verdade, não existe desenvolvimento desta natureza, parcelado, setorizado, a não ser para fins de exposição didática. Se o desenvolvimento econômico não trazer consigo modificações de caráter social e político; se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e causa de transformações econômicas, será porque de fato não tivemos desenvolvimento²⁴.

A *dimensão humana* diz respeito à garantia da satisfação das necessidades pessoais em função do processo de desenvolvimento. Nestas necessidades estão compreendidas tanto questões de ordem interna como em relação ao convívio na comunidade.

A *dimensão social* compreende a valorização do capital humano. O indivíduo não deve mais ser visto como um elemento de mão-de-obra, um consumidor apenas, ou ainda um número estatístico em determinada pesquisa. Deve ser valorizada a idéia da construção do que se convencionou chamar de capital social, compreendido como o conjunto de interações entre diversos segmentos da sociedade, que, interagindo entre si, possibilitam a melhoria das condições de vida. É um verdadeiro bem coletivo, um patrimônio da coletividade que decore da prática de debates e discursos.

A *dimensão institucional* ou *governamental* diz respeito ao conjunto de instituições existente em um país, e que deve estar fortalecido para que possam contribuir para o desenvolvimento. Os órgãos públicos, o próprio Estado, a inter-relação entre os indivíduos de uma sociedade, balizados por um senso comum e por valores institucionalizados, podem garantir um mínimo e até um máximo de coesão social, mantendo-se a harmonização desta sociedade.

A questão institucional deve, portanto, alcançar o reconhecimento e o respeito à diversidade étnica e cultural objeto de preocupação do novo constitucionalismo latino-americano. Desenvolver-se institucionalmente é alcançar um modelo de sociedade que se apoie em bases múltiplas, e cujo respeito mútuo constitui uma unidade capaz de garantir a solidez do conjunto. Enfraquecer uma destas bases é enfraquecer o próprio conjunto.

Neste sentido, entende-se que o fortalecimento das diversidades constitui-se em um dos aspectos do desenvolvimento institucional, devendo esta variável ser considerada em outros estudos, como no “Indicadores do desenvolvimento sustentável”²⁵ elaborado pelo IBGE, que na dimensão institucional considera os seguintes aspectos: ratificação de acordos

²⁴ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1977, p.21.

²⁵ IBGE. “**Indicadores do desenvolvimento sustentável: Brasil 2012**”. IBGE, 2012.

globais, conselhos municipais de meio ambiente, comitês de bacias hidrográficas, organizações da sociedade civil, gastos com pesquisa e desenvolvimento – P&D, acesso aos serviços de telefonia, acesso à internet, agenda 21 local e articulações interinstitucionais dos municípios.

Por fim, a *dimensão sustentável* do desenvolvimento está relacionada à questão da manutenção de um meio ambiente equilibrado, que garanta o bem-estar das gerações presentes e futuras. Sob a alcunha de desenvolvimento sustentável entende-se o processo de utilização de recursos naturais de forma consciente e responsável e que não sirvam apenas para um aumento da riqueza de determinada pessoa ou grupo, mas impliquem um planejamento globalizado que permita o exercício das outras dimensões do desenvolvimento e, ainda, que não seja predatória.

Esta questão da sustentabilidade (ou a dimensão sustentável do desenvolvimento) vem sendo objeto de debates desde a metade do século passado, passando pelas discussões do Clube de Roma, iniciadas em 1968 – e que tiveram como um de seus resultados a publicação da obra *The limits to the growth* (Limites do crescimento), indicando a necessidade de se equacionar desenvolvimento e preservação ambiental, com vistas à preservação dos recursos naturais e, conseqüentemente, da população humana.

Realiza-se em 1972 a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – CNUMAH, na Suécia²⁶, redundando na Declaração de Estocolmo, que afirma como direito fundamental do homem um meio ambiente equilibrado. Em 1992, realiza-se no Rio de Janeiro a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, onde esta nova forma de desenvolvimento foi amplamente aceita e difundida. Constitui-se na mais abrangente tentativa já realizada de orientar rumo a um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, cujo alicerce é a sinergia da sustentabilidade ambiental, social e econômica, perpassando todas as suas ações propostas, na medida em que a Rio+20, realizada recentemente em junho de 2012 no Rio de Janeiro não logrou alcançar avanços significativos no campo do comprometimento dos países com metas mais concretas.

Entre 1972 e 2012, a ONU cria a Comissão Brundtland²⁷ em 1983, que tinha dentre seus objetivos analisar e propor formas de cooperação quanto às questões ambientais e proporcionar à sociedade em geral uma melhor compreensão do problema. A Comissão concluiu seus trabalhos em 1987, montando um diagnóstico global dos problemas ambientais e propondo um desenvolvimento econômico atrelado à questão ambiental, surgindo daí a

²⁶ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em 21 set. 2011

²⁷ Termo empregado em referência a Gro Harlem Brundtland, então primeira-ministra da Noruega.

expressão desenvolvimento sustentável, definido como aquele que atende às necessidades dos presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades. Sobre o Relatório Brundtland, documento resultante dos estudos desta Comissão, Cristiane Derani alerta para o fato da sustentabilidade “ser um princípio válido para todos os recursos renováveis²⁸”, o que indica a necessidade de um planejamento integrado sobre os diversos aspectos que compõem o meio ambiente por todos aqueles incumbidos de promover sua proteção, ou seja, Poder Público e sociedade.

Apesar das críticas que o termo “desenvolvimento sustentável” possa receber, para Marcos Nobre²⁹ este é o conceito que deveria ser melhor explorado, em vez de se enfatizar o fato de ser considerado “deliberadamente vago e inerentemente contraditório”. Para o autor, são essas contradições e incertezas que configuram a força do conceito, pois “tem por pressuposto uma única ideia fundamental, uma ideia que delimita a arena no interior da qual aqueles que aceitam os seus termos travarão a disputa política em torno do sentido que deverá assumir o próprio conceito”.

Da mesma maneira deverá ser analisado o conceito de PSA – Pagamento por Serviços Ambientais, qual o sentido que deverá assumir, o que se fará adiante.

Daqueles e de outros encontros e estudos, pode-se falar na construção de um conceito de *sustentabilidade ampliada*, que reside na indissociabilidade entre os fatores sociais e ambientais e na necessidade de que a degradação do meio ambiente seja enfrentada juntamente com o problema mundial da pobreza. É a união entre a Agenda Ambiental e a Agenda Social.

É neste sentido que a sustentabilidade ambiental e institucional deverá ser construída com base em diversos fatores, dentre os quais um manejo adequado dos recursos naturais, respeitando-se as culturas locais.

Neste sentido, a América Latina pode contribuir de forma significativa para o desenvolvimento sustentável, ao menos no que se refere à relação dos diversos povos com os elementos da natureza.

Inobstante os mecanismos jurídicos e econômicos que pretendem reconhecer, valorizar e preservar esta relação dos povos tradicionais com a biodiversidade, citando-se como exemplo a Convenção sobre a Diversidade Biológica³⁰ e o recente Protocolo de

²⁸ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p.126.

²⁹ NOBRE, Marcos. “Desenvolvimento sustentado e problemática ambiental”. **Lua Nova. Revista de ciência e política**. n.47. São Paulo. Aug. 1999.

³⁰ Convenção sobre a Diversidade Biológica. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/chm/_arquivos/cdbport.pdf>. Acesso em 14 maio 2012.

Nagoya³¹, o PSA – Pagamento por Serviços Ambientais pode se configurar como uma importante ferramenta não só da sustentabilidade ambiental, social e econômica, como do próprio novo constitucionalismo latino-americano, na medida em que pode fortalecer os diversos povos de cada país.

4 PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS – PSA

A degradação do meio ambiente têm constantemente exigido do Estado e da iniciativa privada a criação de novos mecanismos que propiciem a exploração sustentável dos recursos naturais. A experiência prática tem demonstrado que, não raras vezes, apenas a imposição de sanções civis ou criminais não são eficazes para a tutela do meio ambiente³².

Por essa razão, começaram a serem pensados novos instrumentos de caráter econômico, além dos tradicionais mecanismos de comando e controle já existentes, a fim de internalizar o custo externo gerado pela degradação ambiental, e estimular os proprietários e habitantes tradicionais de áreas de preservação a prestarem serviços ambientais, mediante o pagamento de remunerações, como forma de incentivo à preservação dos ecossistemas. É nesse contexto, que se desenvolveu a ideia de pagamentos por serviços ambientais – PSA.

4.1 SERVIÇOS AMBIENTAIS

Será adotado aqui o conceito de serviços ambientais proposto pelas Nações Unidas, na Avaliação Ecosistêmica do Milênio³³ (Millenium Ecosystem Assessment - 2005), segundo o qual:

Os serviços ecossistêmicos são os benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas. Entre eles se incluem serviços de provisões como, por exemplo, alimentos e água, serviços de regulação como controle de enchentes e de pragas, serviços de suporte como o ciclo de nutrientes que mantém as condições de vida na Terra, e serviços culturais como espirituais, recreativos e benefícios culturais.

Neste sentido, Henry Phillippe Novion³⁴ afirma que:

A Convenção sobre a biodiversidade foi internalizado no direito brasileiro por meio do Decreto Legislativo 2, de 03.02.1949, e promulgada através do Decreto 2.519, de 16.03.1998.

³¹ O Protocolo de Nagoya foi aprovado no âmbito da Convenção da Biodiversidade, durante a 10ª Conferência das Partes (COP), realizada na cidade de Nagoya, no Japão, em outubro de 2010.

³² MILARÉ, Édis. “Direito do ambiente. A gestão ambiental em foco. Doutrina, jurisprudência, glossário.” São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 381-382.

³³ Ver: <<http://www.millenniumassessment.org/en/index.aspx>>. Acesso em 10 jan.2011.

³⁴ NOVION, Henry Phillippe Ibanes de. **O que são serviços ambientais? Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira.** Disponível em <http://uc.socioambiental.org/servi%C3%A7os-ambientais/o-que-s%C3%A3o-servi%C3%A7os-ambientais>. Acesso em: 20.mar.2012.

Serviço ambiental é a capacidade da natureza de fornecer qualidade de vida e comodidades, ou seja, garantir que a vida, como conhecemos, exista para todos e com qualidade (ar puro, água limpa e acessível, solos férteis, florestas ricas em biodiversidade, alimentos nutritivos e abundantes etc.), ou seja, a natureza trabalha (presta serviços) para a manutenção da vida e de seus processos e estes serviços realizados pela natureza são conhecidos como serviços ambientais.

Em síntese, serviços ambientais são aqueles serviços úteis, oferecidos pelos ecossistemas como forma de preservação da biodiversidade, que podem se dar através da regulação da emissão de gases, proteção do solo, regulação das funções hídricas, preservação de belezas naturais, entre outros. Os serviços ambientais são atividades, produtos e processos que a natureza fornece e que possibilitam que a vida em homeostase.

4.2 CONCEITO DE PSA

A ideia de remunerar esses serviços ambientais através dos PSA não é recente. Surgiu inicialmente em países como Estados Unidos (Payments for Environmental Services – PES) e Austrália -, sendo uma forma de incentivar os proprietários de terras, mediante pagamentos diretos decorrentes de um contrato, a adotarem práticas seguras para a conservação e manutenção do ecossistema³⁵.

Interessante destacar que, não obstante o surgimento e a evolução deste mecanismo tenha se dado inicialmente naqueles países considerados desenvolvidos, esse modelo de gestão ambiental não ficou circunscrito a estes países. Diversos países em ditos “em desenvolvimento” utilizaram e aperfeiçoaram este modelo de gestão ambiental, passando a incluí-lo em seus programas de governo. Atualmente é possível notar a existência de programas de PSA em vários países como: Brasil (PROAMBIENTE; BOLSA FLORESTA), Costa Rica (FONAFIFO), Equador (PIMAMPIRO), México (SCOLEL TÉ), Bolívia (RIO LOS NEGROS), Zimbábue (CAMPFIRE), entre outros, cujos detalhes serão delineados adiante

Muitos desses mecanismos econômicos criados, sobretudo nos países em desenvolvimento, vieram em resposta a um desenfreado processo de exploração de riquezas naturais, como ocorreu com a Costa Rica, precursora na aplicação de um projeto de PSA. A partir daí, passou a se falar amplamente em pagamentos por serviços ambientais.

Na melhor definição, pagamentos por serviços ambientais são:

³⁵ WERTZ-KANOUNNIKOF, Sheila. **Payments for environmental services – a solution for biodiversity conservation?** In: – p. 4. UNEP, 2010. Disponível em: <<http://www.unep.org/stap/LinkClick.aspx?fileticket=N1-Mo87PkA%3D&tabid=2912&language=en-US>>. Acesso em: 23 set.2011.

Transação voluntária na qual o serviço ambiental bem definido ou uma forma de uso da terra que possa segurar este serviço é comprado por pelo menos um comprador de pelo menos um provedor sob a condição de que o provedor garanta a provisão deste serviço³⁶

Henry Phillippe conceitua que “o pagamento ou a compensação por serviços ambientais consiste na transferência de recursos (monetários ou outros) a quem ajuda a manter ou a produzir os serviços ambientais”³⁷.

Da análise dos conceitos acima, extrai-se que para a formação da relação jurídica contratual é necessário, de um lado um comprador para o serviço ambiental – que pode ser qualquer pessoa, física ou jurídica, incluindo-se aí, as organizações não-governamentais, nacionais ou internacionais -, e de outro o prestador do serviço, que se obriga a implementar e manter a prestação do serviço durante todo o prazo estipulado no contrato.

Além de definir quem é o comprador e quem é o prestador do serviço ambiental, interessante explicar que tais serviços podem ser compreendidos de três maneiras: 1) como forma de integrar os tradicionais habitantes de áreas de preservação e incentivá-los a preservá-la, através de uma remuneração estipulada contratualmente – e aqui se fala em remuneração-; 2) como forma de compensar a perda da competitividade no mercado, em razão da obediência das regras de manejo e exploração de recursos naturais – e aqui se fala em compensação –; 3) como forma de gratificar os moradores e proprietários de terras que de forma voluntária aderem às normas de preservação – e aqui se tem a gratificação³⁸.

Com relação à forma de pagamentos destes serviços, deve-se destacar que ocorrem da seguinte forma: 1) através de subsídios tributários (no Brasil, p.ex., ICMS-ecológico); 2) por meio da criação de fundos específicos para à preservação (em âmbito nacional ou internacional); 3) por negociações diretas e acordos privados; 4) através do mercado de capitais (p.ex., o comércio de créditos de carbono).

Note-se que os mecanismos de implementação dos PSAs podem remeter à tradicional forma de controle “de cima para baixo” das populações tradicionais por parte dos países ditos desenvolvidos e pelas empresas transnacionais. No entanto, a forma pela qual o PSA vai ser instituído e executado pode permitir uma emancipação destas populações.

³⁶ WUNDER, S. *apud* JODAS, Natália. *Pagamentos por serviços ambientais (PSA) a pequenos agricultores rurais: uma nova perspectiva à preservação da biodiversidade (p.383-396)*. In: **Congresso Internacional de Direito Ambiental. Florestas, Mudanças climáticas e serviços ecológicos**. (coords. Antônio Herman Benjamin, Carlos Teodoro Irigay, Eladio Lecey, Silvia Capelli. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010. V. II, p. 387.

³⁷ NOVIO. Op. cit..

³⁸ JÚNIOR, Mauro Elói de Oliveira. **Pagamento por Serviços Ambientais: Uma alternativa Importante para Conversar e Recuperar as Bacias Hidrográficas e Fornecer Água de Qualidade a População**. FORTIUM, 2010. Disponível em: <http://www.florestavivaamazonas.org.br/servicos_ambientais.php>. Acesso em: 23 fev.2011.

4.3 OBJETIVOS DO PSA

Os pagamentos por serviços ambientais possuem dois objetivos principais. Rech e Altmann afirmam que “o primeiro, didático, tem por fim conscientizar os beneficiários dos serviços ambientais sobre sua importância; o segundo, valorizar quem contribui diretamente para sua preservação”³⁹.

Ou seja, no didático, o objetivo é demonstrar os benefícios oriundos de práticas voltadas à conservação da biodiversidade dos ecossistemas para que produzam os serviços ambientais, mediante a adoção de práticas, técnicas e sistemas, na agricultura, na indústria, no meio urbano, de forma voluntária. Desta forma todos são beneficiados direta ou indiretamente.

No segundo objetivo, o PSA funciona como um instrumento econômico fundamentado na suposição de que os agentes tendem a alterar atitudes segundo o recebimento de incentivos e penalidades econômicas, de modo a aumentar seus lucros ou sua utilidade.

Vale observar que o PSA como modelo econômico pode induzir a uma visão utilitarista da natureza, onde o enfoque a ser dado aos recursos naturais se dá na perspectiva de se conseguir alguma utilidade para o ser humano, o que pode ser contrário aos princípios do novo constitucionalismo latino-americano que reconhece a natureza como um bem jurídico *per se*.

No entanto, ressalte-se mais uma vez, será o modo pelo qual este mecanismo for manipulado que vai permitir sua utilização mais condizente como o novo modelo constitucional a que se refere este trabalho.

4.4 EXEMPLOS DE PSA

A aplicação deste modelo nos países que desenvolvem o PSA como forma de gestão ambiental, tem apresentado resultados satisfatórios. Cita-se, a título de exemplo, o projeto SCOLEL TÉ, desenvolvido a partir de 1994 em Chiapas, região sul do México. Tal projeto remunera o sequestro de carbono, e tem como beneficiárias as comunidades indígenas proprietárias das áreas florestais, que recebem o pagamento por meio de fundos (*Fundo*

³⁹ ALTMANN, Adir Ubaldo. RECH, Alexandre. **Pagamentos por Serviços Ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e a restauração das matas ciliares**. Caxias do Sul – RS : Educs, 2009, p. 61.

Bioclimátio e Plan Vivo) criados para gerir os recursos arrecadados com a venda dos créditos de carbono lançados no mercado internacional.

Vale ressaltar aqui a necessidade de se alcançar o desenvolvimento local de forma mais incisiva⁴⁰.

Outro modelo interessante de ser mencionado, este de âmbito nacional, é o adotado pela Costa Rica⁴¹, que em 1996 implementou o atual PSA-CR, cujo objetivo era deter os altos índices de desmatamento naquele país, cuja cobertura florestal diminuía de 75% em 1940 para 21% em 1987. Com efeito, esta cobertura voltou a crescer alcançando o índice de 51% em 2005. Este programa tem como base a Lei Florestal n. 7575 de 13 de fevereiro de 1996 que regulamenta os espaços a serem protegidos e os tipos de serviços ambientais, tendo criado o FONAFIFO - *Fondo Nacional de Financiamento Florestal*, relacionado ao sistema de gestão deste PSA. O FONAFIFO remunera a preservação da biodiversidade, hidrológica, paisagística e o sequestro de carbono. São beneficiários deste projeto os usuários de água, a sociedade costarriquenha e a sociedade global. Tais beneficiários recebem o pagamento através de um decreto presidencial, editado a cada ano, que estabelece os valores a serem recebidos, de acordo com cada modalidade de PSA.

Vale observar que este modelo analisado apresenta alguns pontos críticos, como a indicação de que a titularidade da terra nesta região provoca efeitos discriminatórios e excludentes, em especial quanto aos pequenos produtores, grupos indígenas, e os afro-caribenhos, que não tem o título de propriedade de suas terras, e conseqüentemente, os benefícios do PSA.

Atualmente no Brasil existem alguns projetos de PSA em andamento, porém quase todos de âmbito regional, como por exemplo, o PROAMBIENTE, na região da Amazônia Legal, que visa remunerar serviços destinados ao desmatamento evitado, sequestro de carbono, conservação do solo e da água, preservação da biodiversidade e redução da inflamabilidade da paisagem. São beneficiários desse programa os produtores e produtoras familiares, pescadores artesanais, populações tradicionais, que residam na Amazônia e preencham determinados requisitos, sendo que o pagamento da remuneração é feito de acordo com o grupo e o serviço prestado.

Quanto à análise dos resultados do PROAMBIENTE, vale ressaltar que “revelou, de um lado, avanços em termos de participação da sociedade civil e, de outro, dificuldades de

⁴⁰ BOYD, Emily; CHANG, Manyu; MAY, Peter; VEIGA, Fernando C. “Incorporando o desenvolvimento sustentável aos projetos de carbono florestal no Brasil e na Bolívia”. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, vol. 13, no. 1, 2005: p. 30.

⁴¹ Conforme PERALTA, Carlos E. Instrumentos econômicos de gestão ambiental. *In Anais da VII Jornada Luso/Brasileira de Direito do Ambiente*, 2010. Florianópolis> GPDA, 2010, p. 97/122.

diálogo entre diferentes setores da estrutura governamental, além da ausência de mecanismos que assegurem as condições para a remuneração de serviços ambientais prestados”⁴².

Há o ICMS Ecológico, conhecido também como “imposto ecológico”, adotado por vários estados do Brasil para subsidiar e incentivar as ações de conservação. Permite aos municípios brasileiros receberem parte de recursos financeiros arrecadados do Imposto sobre Circulação de Mercadores e Serviços (ICMS), em reconhecimento da prestação de um determinado serviço ambiental à sociedade (criação e manutenção de Unidades de Conservação).

Outro programa que merece lembrança é o Bolsa Floresta, destinado às populações residentes nas unidades de conservação estaduais, e que tem como principal objetivo a conservação das florestas e recursos hídricos, preservação da biodiversidade e redução de gases de efeito estufa. A remuneração das famílias residentes nestas áreas é feita por meio de um cartão específico, sendo pago um benefício de R\$ 50,00/mês, desde que cumpram as metas estabelecidas no programa.

Há ainda um exemplo em Itacaré, refúgio turístico localizado no sul da Bahia, onde um grupo de hotéis paga meio salário mínimo a 20 proprietários de terras do entorno, para que mantenham suas áreas de floresta preservadas.

Vale ressaltar que não se tratam de exemplos perfeitos de aplicação do PSA, são antes alguns exemplos de como estes programas têm a potencialidade de fortalecer as populações tradicionais e seus modos de convivência com o entorno, em um mundo que pressiona pela homogeneização dos comportamentos e visão utilitarista da natureza.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se no ambiente latino-americano o surgimento de um movimento a partir do final do século XX direcionado ao reconhecimento da identidade e da diversidade dos diferentes povos que compõem a América Latina. Estes povos têm sido tradicionalmente subjugados pelos grupos sociais dominantes, chamados de elites sociais, e cujos instrumentos foram desde a simples força bruta até mecanismos menos violentos, como o Direito.

As Constituições que surgiram no continente procuraram então se estruturar com base no modelo europeu cuja realidade tanto econômica quanto cultural sempre se distanciou da América Latina.

⁴² OLIVEIRA, Luiz Rodrigues de; ALTAFIN, Iara Guimarães. “PROAMBIENTE: uma política de pagamento de serviços ambientais no Brasil”. Disponível em: < <http://www.sober.org.br/palestra/9/421.pdf>>. Acesso em 10 set 2012.

As demandas reprimidas destes segmentos sociais passam então a partir do início do século XXI a se apropriar deste instrumento jurídico, para, sem rupturas traumatizantes, estabelecer uma nova ordem jurídica, que contemple os interesses desta diversidade, mas preocupada em não construir um novo modelo hegemônico.

Neste sentido, o respeito às minorias constitui-se como elemento fundamental deste novo Estado, chamado de Plurinacional. E este respeito deve necessariamente se traduzir em mecanismos eficazes de participação do poder.

Para além deste reconhecimento e eficácia, faz-se necessária a criação e execução de mecanismos que permitam a manutenção destes diferentes tipos de vida das variadas identidades. Esta manutenção pode ser chamada de sustentabilidade, que dentre tantas definições e elementos conformadores, diz respeito à questão ambiental e à questão institucional, considerada aqui como mecanismos de preservação de uma determinada identidade, com base no respeito à diferença.

Sustenta-se então a ideia de que os pagamentos por serviços ambientais – PSA, ainda que modelo econômico com características europeias e capitalistas, podem contribuir neste sentido.

O PSA pode ser parecer incompatível com o novo constitucionalismo latino-americano, pois pode ser considerada uma política “de cima para baixo”, ou seja, mecanismos criados e gerenciados pelos países ditos desenvolvidos e por empresas interessadas em ter acesso aos recursos naturais disponíveis para aproveitamento econômico particular.

Sob este prisma, de fato o PSA pode configurar-se como uma medida de controle daquelas populações de número reduzido, se consideradas isoladamente, que ficariam sob dependência dos programas de repasse de dinheiro por parte das “elites” governantes e do grande capital.

Conforme mencionado anteriormente, o novo constitucionalismo latino-americano não se propõe a formar um novo modelo hegemônico de poder, repetindo os erros dos colonizadores. Pretende, por outro lado, reconhecer e fortalecer a heterogeneidade existente em seus territórios, e a partir daí construir um modelo de sociedade mais justo e igualitário. Não há que se jogar fora o bebê com a água do banho, pois mecanismos até então utilizados como forma de dominação podem se mostrar como eficientes ferramentas na consolidação deste novo espaço institucional.

Assim com as Constituições vêm sendo utilizados como instrumento jurídico conformador da vontade coletiva, o PSA pode criar mecanismos de fortalecimento das diversas identidades de um povo, desde que o controle sobre sua formação e sua execução

seja feito nas mesmas bases da própria elaboração das novas Constituições latino-americanas, bem como do modo do exercício do poder, franqueado efetivamente a toda diversidade do país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. “A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro”. *In Federalismo na Alemanha e no Brasil*. Orgs. CARNEIRO, José Mário Brasiliense; HOFMEISTER, Wilhelm. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, nº 22, Vol. I, abril 2001.

ALTMANN, Adir Ubaldo. RECH, Alexandre. **Pagamentos por Serviços Ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e a restauração das matas ciliares**. Caxias do Sul – RS : Educs, 2009.

ARAÚJO JUNIOR, Miguel Etinger de. “As Regiões metropolitanas no contexto da sustentabilidade regional”. *In Sequência: estudos jurídicos e políticos*. **Revista do curso de pós-graduação em direito da UFSC**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, n. 57, dez 2008.

BERCOVICI, Gilberto, **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BOLÍVIA. Constitución Política del Estado.

BOYD, Emily; CHANG, Manyu; MAY, Peter; VEIGA, Fernando C. “Incorporando o desenvolvimento sustentável aos projetos de carbono florestal no Brasil e na Bolívia”. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 13, no. 1, 2005.

CAMARGO, Aspásia. “Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha”. *In Federalismo na Alemanha e no Brasil* Orgs. CARNEIRO, José Mário Brasiliense; HOFMEISTER, Wilhelm. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, nº 22, Vol. I, abril 2001.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

FACHIN, Zulmar. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Método, 2008.

FAGUNDES, Lucas Machado; WOLKMER, Antonio Carlos. “Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: estado plurinacional e pluralismo jurídico”. **Pensar**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011.

FREITAS, Juarez Freitas. **Sustentabilidade. Direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum: 2011.

IBGE. **Indicadores do desenvolvimento sustentável: Brasil 2012**. IBGE, 2012.

JÚNIOR, Mauro Elói de Oliveira. “Pagamento por Serviços Ambientais: Uma alternativa Importante para Conversar e Recuperar as Bacias Hidrográficas e Fornecer Água de Qualidade a População”. FORTIUM, 2010. Disponível em: <http://www.florestavivaamazonas.org.br/servicos_ambientais.php>.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el proyecto de Constitución del Ecuador de 2008. **Alter Justicia**: Estudios sobre teoría y justicia constitucional, ano 2, n. 1, p. 13-28, oct. 2008.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén; PASTOR, Roberto Viciano. “¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?”. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/13/245.pdf>>.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente. A gestão ambiental em foco. Doutrina, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NOBRE, Marcos. “Desenvolvimento sustentado e problemática ambiental”. **Lua Nova. Revista de ciência e política**. n.47. São Paulo. Aug. 1999.

NOVION, Henry Phillippe Ibanes de. “O que são serviços ambientais? Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira”. Disponível em <<http://uc.socioambiental.org/servi%C3%A7os-ambientais/o-que-s%C3%A3o-servi%C3%A7os-ambientais>>.

OLIVEIRA, Luiz Rodrigues de; ALTAFIN, Iara Guimarães. “PROAMBIENTE: uma política de pagamento de serviços ambientais no Brasil”. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/9/421.pdf>>.

PERALTA, Carlos E. “Instrumentos econômicos de gestão ambiental”. *In Anais da VII Jornada Luso/Brasileira de Direito do Ambiente*, 2010. Florianópolis> GPDA, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel e FUNDAP, 1993

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur**. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*. Buenos Aires: Waldhuter, 2009..

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região Metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009.

SOARES, Márcia Miranda. “Federação, democracia e instituições políticas”. *In Lua Nova: revista de cultura e política*. nº 44, 1988.

VILLORO, Luis. **Estado plural, pluralidade de culturas**. México: Paidós, 1998.

WATANABE, Ligia Araujo. **Platão por mitos e hipóteses**. São Paulo: Moderna, 1996.

WERTZ-KANOUNNIKOF, Sheila. *Payments for environmental services – a solution for biodiversity conservation?* In. UNEP, 2010. Disponível em: <<http://www.unep.org/stap/LinkClick.aspx?fileticket=N1-Mo87PkA%3D&tabid=2912&language=en-US>>.

WUNDER, S. *apud* JODAS, Natália. *Pagamentos por serviços ambientais (PSA) a pequenos agricultores rurais: uma nova perspectiva à preservação da biodiversidade (p.383-396)*. In: **Congresso Internacional de Direito Ambiental. Florestas, Mudanças climáticas e serviços ecológicos**. (coords. Antônio Herman Benjamin, Carlos Teodoro Irigay, Eladio Lecey, Silvia Capelli. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010. V. II.