

outubro de 2016

caderno de  
DEBATES

03

# *Visões alternativas ao Pagamento por Serviços Ambientais*

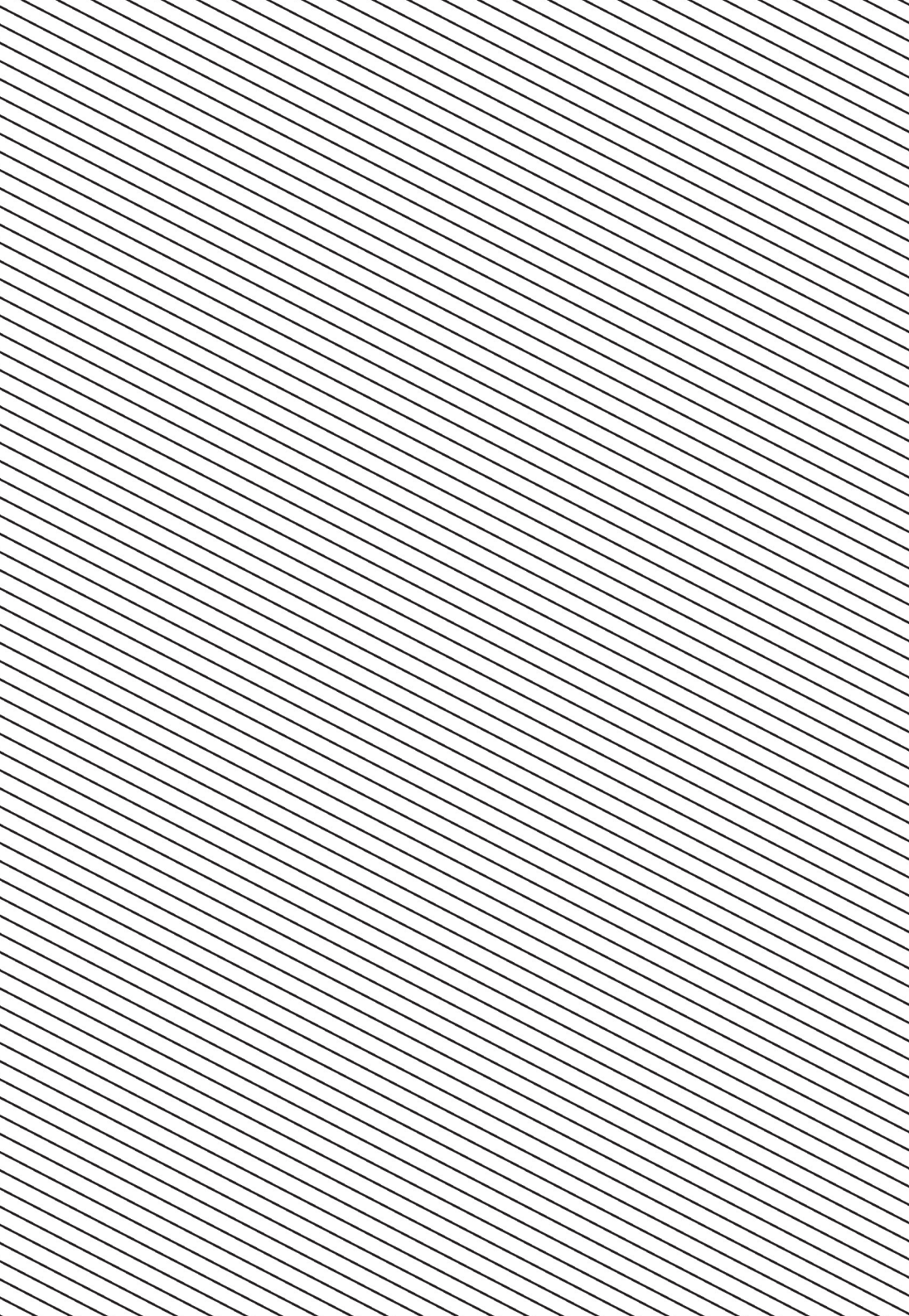
GRUPO  
CARTA DE BELÉM



 **FASE**

!





 caderno de  
DEBATES

03

*Visões alternativas ao  
Pagamento por  
Serviços Ambientais*

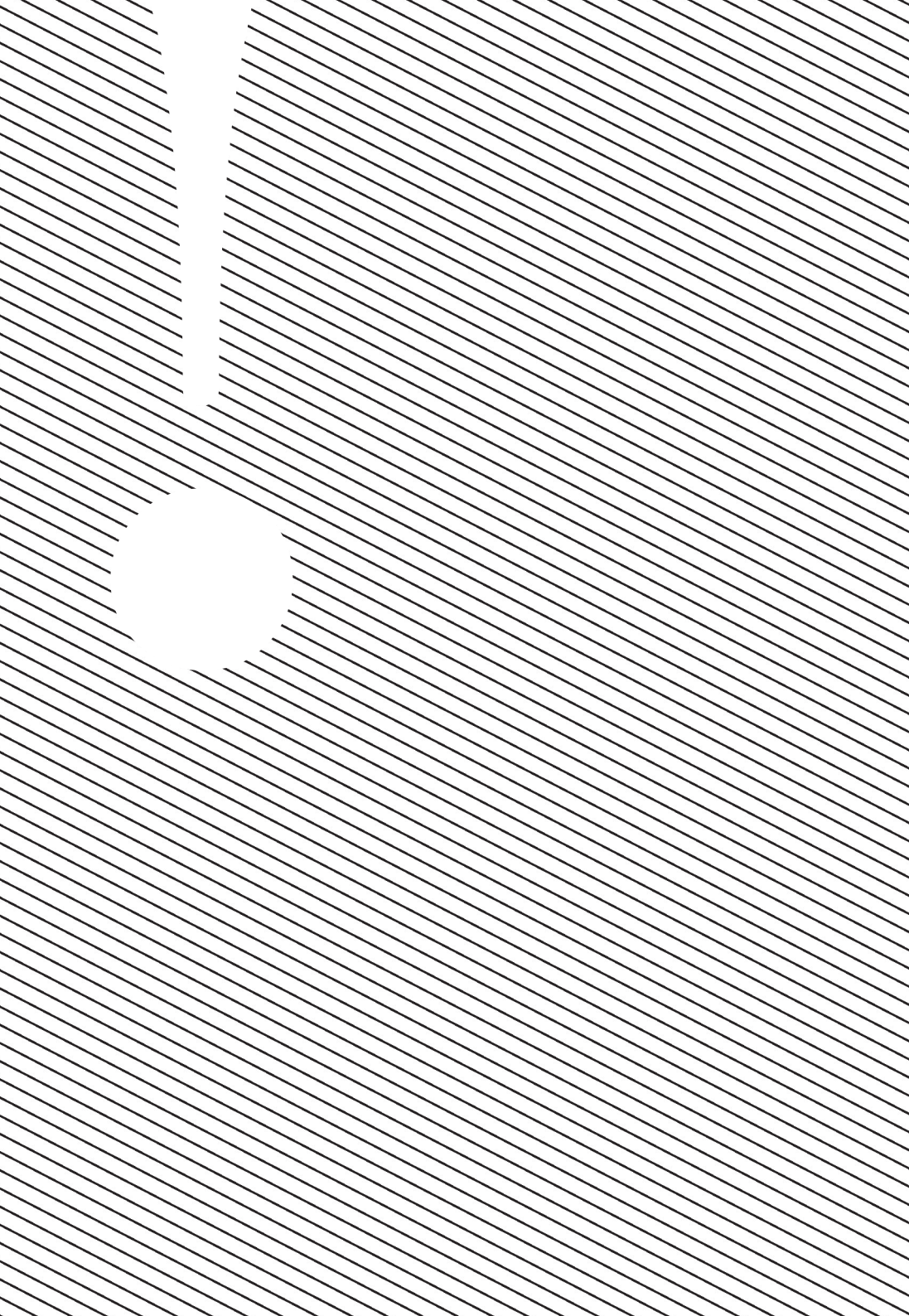
---

CARTA DE BELÉM / FASE



FASE - *Solidariedade e Educação*  
Rio de Janeiro, 2016  
[1ª. edição]





REALIZAÇÃO:



## FASE – Solidariedade e Educação

Rua das Palmeiras, 90, Botafogo  
Rio de Janeiro – RJ  
22270-070  
tel: (21) 2536-7350  
[www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)

---

APOIO:



---

CRÉDITOS:

ORGANIZAÇÃO DA PUBLICAÇÃO

Letícia Rangel Tura  
Maiana Maia Teixeira  
Diana Aguiar

RELATORIA DA OFICINA

Maiana Maia Texeira

REVISÃO FINAL

Patrícia Bonilha

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E ILUSTRAÇÕES

Martha Werneck

*Agradecemos as reflexões compartilhadas pelos/as participantes da III Oficina  
“Visões Alternativas ao Pagamento por Serviços Ambientais”,  
realizada nos dias 29 e 30 de outubro de 2014, no Rio de Janeiro:*

**Alessandra Cardoso** | INESC (DF)  
**André Barreto** | Terra de Direitos (PA)  
**André Dallagnol** | Terra de Direitos (PR)  
**Anne Catherine Kenedi** | Desenvolvimento e Paz (Canadá)  
**Clecir Maria Trombetta** | Fórum Mudanças Climáticas e Justiça Social – FMCJS (DF)  
**Cássio Pereira** | Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM (PA)  
**Claudiano José de Souza** | Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA  
**Dawid Bartelt** | Fundação Heinrich Böll  
**Ena de Oliveira da Silva** | Movimento de Mulheres Camponesas – MMC (AM)  
**Fátima Mello** | FASE Nacional  
**Fábio Pacheco** | TIJUPA/Articulação Nacional de Agroecologia - ANA Amazônia (MA)  
**Flávia Costa Bandeira** | MPA/Via Campesina (RO)  
**Gilka Resende** | FASE Nacional (RJ)  
**Guilherme Carvalho** | FASE Amazônia (PA)  
**Generosa O. Silva** | União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária - UNICAFES/ANA  
**Gustavo Martins** | Ação Nascente Maquiné - ANAMA (RS)  
**Iridiani Seibert** | MMC (DF)  
**Jorge Eduardo Durão** | FASE Nacional  
**Juan Enrique Batista** | Associação Brasileira de Estudantes de Engenharia Florestal - ABEEF  
**Julianna Malerba** | FASE Nacional  
**Kátia Penha** | Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas - CONAQ (ES)  
**Letícia Tura** | FASE Nacional  
**Lúcia Ortiz** | Amigos da Terra Brasil  
**Maiana Maia** | Rede Brasileira de Justiça Ambiental - RBJA  
**Marcelo Calazans** | FASE Espírito Santo  
**Marcelo Durão** | Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST/Via Campesina  
**Maureen Santos** | Fundação Heinrich Böll  
Maria Emília Pacheco | FASE/ANA/CONSEA

---

**Copyright:** é permitida a reprodução total ou parcial dos textos aqui reunidos, desde que seja citado o autor e se inclua a referência ao artigo original.

ISBN: 978-85-86471-88-9

---



# SUMÁRIO

**Apresentação** | 09

**Introdução** | 13

## **Parte I**

### **Sobre as aprendizagens do caminho**

Os desafios de pensar “Alternativas”: ensinamentos das oficinas anteriores sobre contextos, potências e limites do cenário de disputa contra a mercantilização da natureza | 21

## **Parte II**

### **Sobre os dilemas do presente**

- Fundos Financeiros: Clima e Ajuda ao Desenvolvimento | 33
- Quando o PSA se transforma em permissão para destruição ambiental | 38
- Casos de PSA | 46
- Projeto Assentamentos Sustentáveis na Amazônia | 50
- “Pagamento por Serviços Ambientais” ou “Retribuição pelo modo camponês de fazer agricultura”? | 64
- A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) | 72

## **Parte III**

### **Sobre futuros possíveis**

Princípios e recomendações para programas e políticas públicas socioambientais de incentivo à conservação ambiental e produção agroextrativista com a garantia de direitos territoriais e coletivos de agricultores familiares, camponeses, extrativistas, povos e comunidades tradicionais | 83





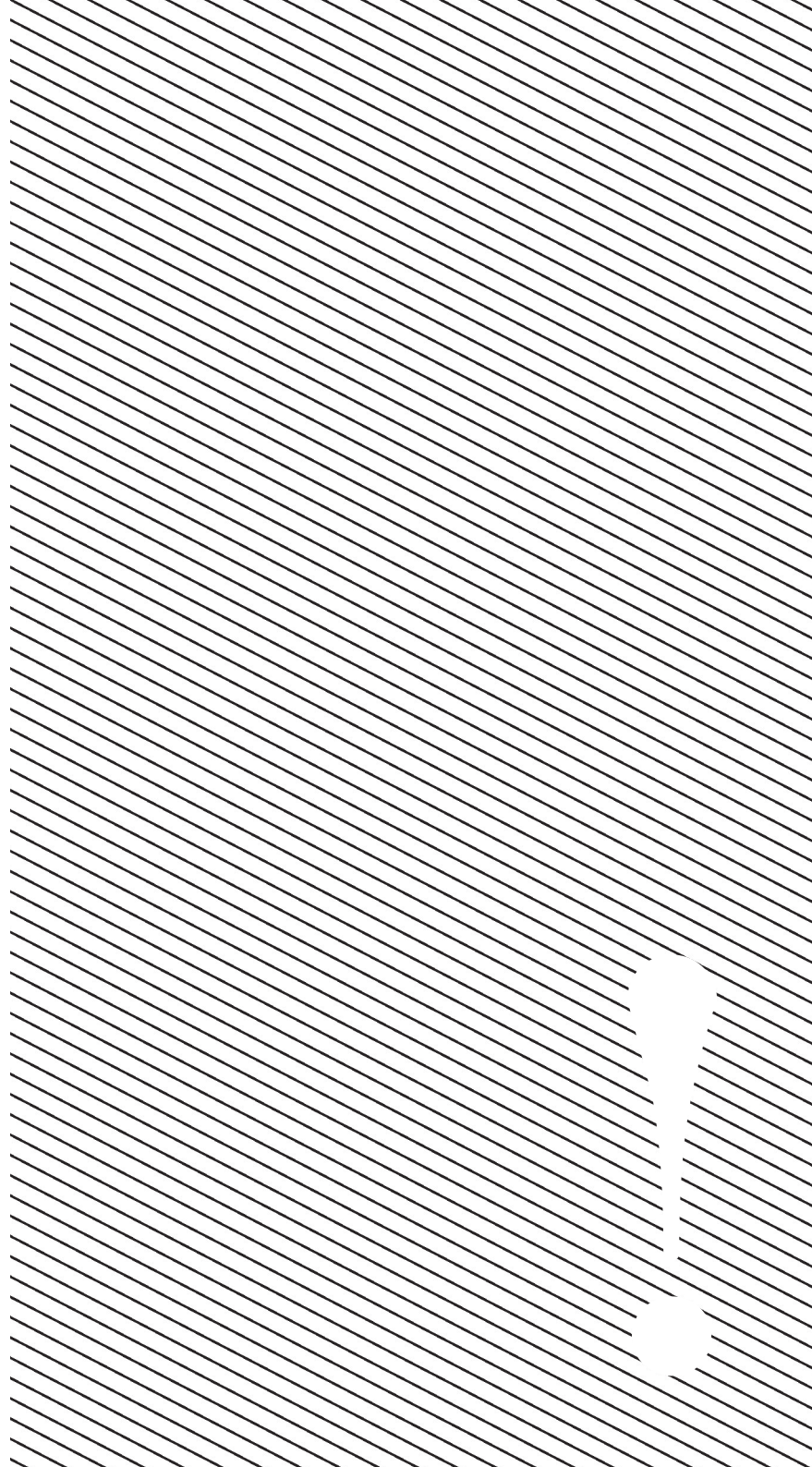
# Apresentação

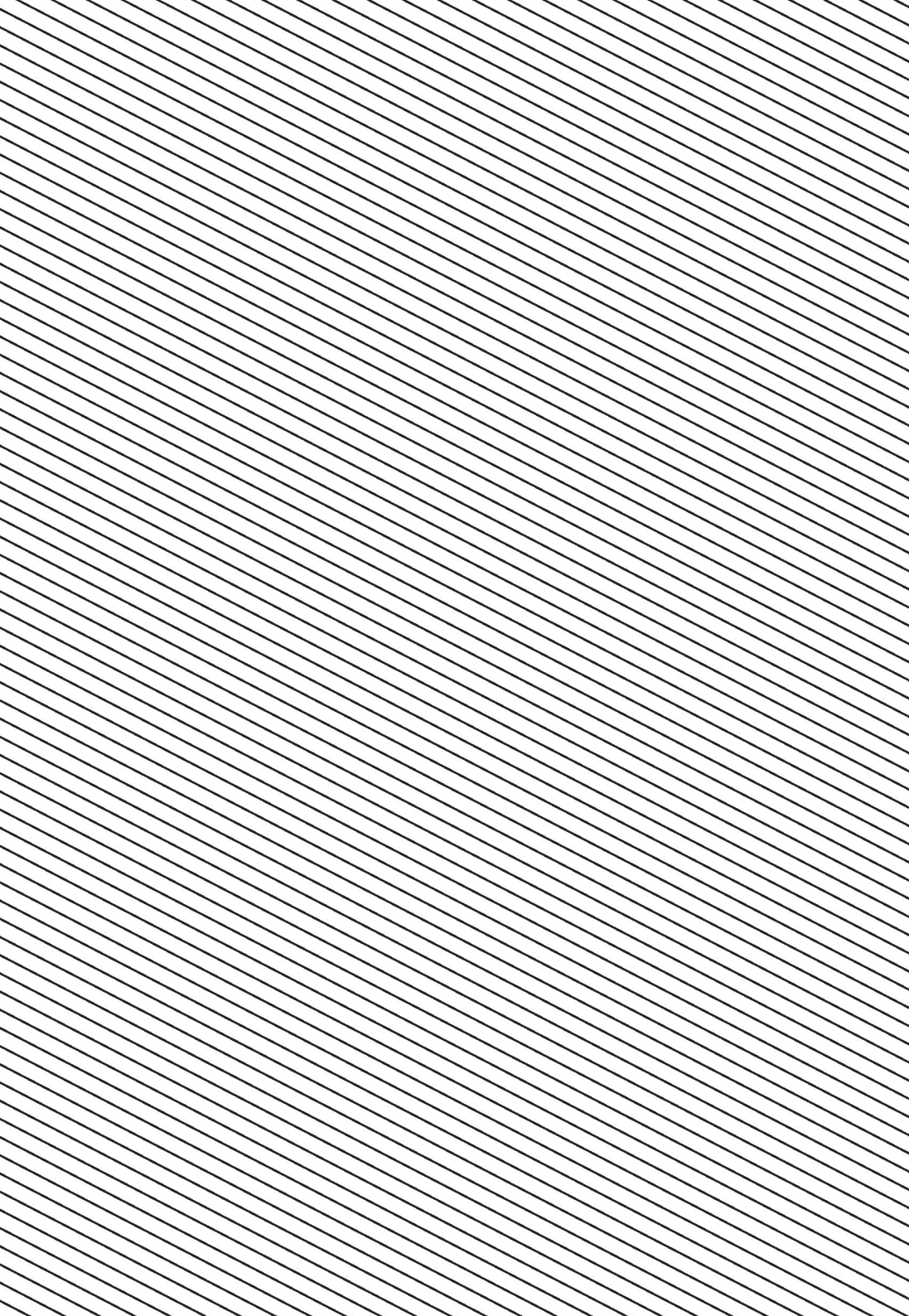
Várias organizações e movimentos sociais que têm uma visão crítica ao crescente processo de mercantilização da natureza, expressa em soluções propostas para os atuais problemas ambientais, dentre elas o mercado de carbono, enfrentam nos territórios onde atuam um intenso assédio de programas de empresas e/ou órgãos governamentais. Eles tomam como base o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Neste contexto, no interior de muitas organizações existem diferentes visões de como tratar esses dilemas. Para uns, devemos disputar o conceito. Para outros, construir novas abordagens. Há ainda os que defendem que devemos rechaçá-lo.



Para enfrentar este desafio, o Grupo Carta de Belém (GCB) e um conjunto de organizações constituíram uma iniciativa que visa aprofundar as discussões e a reflexão sobre essas questões, através de oficinas e a socialização dos resultados das mesmas em cadernos de debates. Este terceiro caderno tem como material de referência os debates realizados durante a III Oficina “Visões Alternativas ao Pagamento por Serviços Ambientais”, realizada em outubro de 2014.

O Grupo Carta de Belém é uma articulação nacional, criada em 2009, que tem por objetivo fortalecer e ampliar o campo político de crítica às propostas de mercantilização dos bens comuns e da natureza; além de reivindicar e propor a criação de políticas públicas estruturantes que apoiem e fortaleçam os modos de produção sustentáveis da agricultura familiar e camponesa, extrativistas, dos povos e das comunidades tradicionais. Atualmente o grupo é formado por Amigos da Terra Brasil, CUT, FASE, FETRAF, FAOR, FMCJS, INESC, Jubileu Sul Brasil, Terra de Direitos e organizações que compõem a Via Campesina Brasil (ABEEF, MPA, MMC, MST e CIMI).









# Introdução

## O Grupo Carta de Belém

Nos últimos anos, iniciativas que propõem gerar títulos financeiros sobre as emissões evitadas de carbono, a exemplo do mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (Redd) - uma forma de Pagamento por Serviço Ambiental - têm sido propostas como soluções de mercado para os problemas ambientais. Por serem críticos a esta perspectiva, algumas organizações e movimentos sociais passaram a se reunir para construir análises conjuntas e a demarcar seus posicionamentos. Estes espaços de articulação surgiram, portanto, como desdobramento de um campo político que se opõe à mercantilização dos bens comuns e da natureza.

Nesse contexto insere-se o surgimento do Grupo Carta de Belém (GCB). Em 2009, organizações que discordavam das “soluções de mercado” - apresentadas como solução para a crise climá-

tica - realizaram, em Belém (PA), o seminário “Clima e Floresta – Redd e mecanismos de mercado como solução para a Amazônia?”. Este evento gerou uma manifestação política que visibilizou o não consenso em torno do mecanismo de Redd<sup>1</sup>. Esta carta pública deu nome ao grupo e é o marco de sua criação.

O GCB é um espaço de articulação, não tem personalidade jurídica. Atua por meio da construção de ações conjuntas e da convergência entre atividades específicas protagonizadas por organizações que o compõem. As atividades são deliberadas pelo grupo e realizadas de acordo com a atuação de cada integrante. Alguns exemplos são o acompanhamento de projetos de lei sobre Redd e PSA feito no âmbito do Legislativo e de políticas públicas no Executivo, a realização de seminários, a formulação de análises e publicações.

## **Oficinas sobre Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA)**

Entre os temas que o GCB tem refletido está o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Após a Conferência das Partes (COP 15) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), realizada em Copenhague, na Dinamarca, em 2009, várias iniciativas de PSA avançaram no Brasil e passaram a compor a pauta de diversos movimentos sociais do campo e da floresta. Fez-se necessário, então, promover um processo de discussão para aprofundar as análises relacionadas às diferentes concepções e alternativas.

Assim, em 2012 realizou-se a primeira oficina, sem a pretensão de alcançar consensos ou encaminhamentos concretos. O objetivo era aprofundar as diferentes propostas, visões e conceitos

---

1 Para saber mais, verificar: <http://www.cartadebelem.org.br/site/>

sobre Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil, tendo como principal ponto do debate se seria possível pensar em alternativas.

Nesta oficina, várias situações já eram observadas pelas organizações, tais como a prevalência do estabelecimento de contratos de renda ao invés de produção para o pagamentos por serviços ambientais; a naturalização da primazia da instauração de relações contratuais privatistas; a chamada licença para destruição em outro lugar, quando a compensação ambiental em um determinado local autoriza o dano ambiental realizado pelo investidor na sua área de atuação; e a centralização na métrica do carbono. Essas preocupações, portanto, compunham um amplo leque de temas a serem debatidos e compreendidos.

As organizações que integram o GCB contextualizam essas soluções apresentadas pelo mercado em um universo mais amplo e holístico, considerando-as falsas soluções. Além dos mecanismos propostos não alterarem os atuais padrões de produção e consumo, os direitos territoriais das populações tradicionais são fragilizados e seus modos de vida e autonomia desrespeitados.

Os caminhos metodológicos da segunda oficina, realizada em 2013, percorreram as vivências e experiências dos movimentos sociais, grupos e organizações que compõem o GCB, para que, a partir destas realidades, fosse possível avançar na construção de propostas alternativas. Nesse sentido, uma análise de conjuntura do processo de mercantilização dos bens comuns e iniciativas já sugeridas para superar alguns dos desafios enfrentados nessa seara possibilitaram os primeiros passos na direção do propósito determinado.

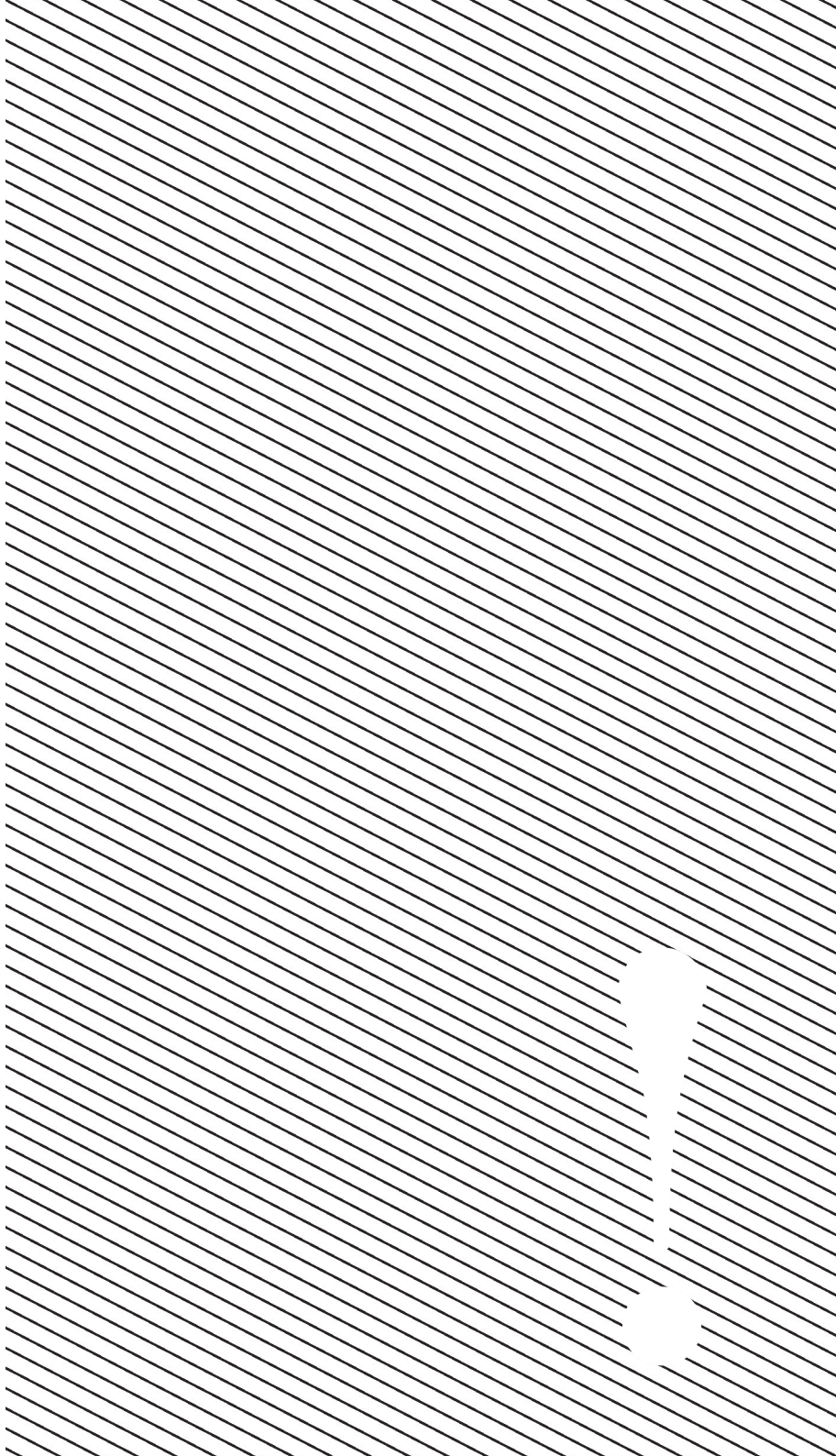
As questões postas para o debate dos participantes da oficina estavam diretamente ligadas à prática de cada grupo, organização e movimento, que foram convidados a partilhar: de que modo estavam desenvolvendo a proteção ambiental; como estavam sen-

do formulados, ou não, os debates sobre o PSA; sobre as formas e os meios de incentivo à produção; e, ao mesmo tempo, sobre as possibilidades de promover incentivos vinculados à proteção ambiental; como construir um diálogo no GCB que não incidisse na diversidade de perspectivas e necessidades de cada organização e população; como incorporar os/as trabalhadores/as na discussão; que conexões poderiam ser estabelecidas com os debates e as mobilizações que estavam sendo realizadas nas cidades, compreendendo o cenário complexo e diverso em que as disputas são travadas.

Percebe-se, portanto, que a pauta assumida pelos integrantes do GCB é sistêmica e complexa. Há, no grupo, o entendimento de que muitos aspectos estão inter-relacionados e não podem ser compreendidos a partir de uma perspectiva fragmentária. O “uso sustentável” dos recursos naturais não pode ser reduzido à ideia de natureza intocável, pois estamos falando de práticas humanas, de como as populações produzem sua existência, especialmente aquelas que têm seus modos de vida intrinsecamente articulados às práticas de produção, trabalho e cultura realizadas em seus territórios, sejam os agricultores, os indígenas ou os quilombolas. É preciso considerar, ainda, as especificidades relacionadas às atividades das mulheres, por exemplo, assim como os diferentes atores e os papéis que cada um cumpre nessa teia. É preciso pensar a complementaridade da política pública, a Reforma Agrária e tantas outras políticas que garantem direitos fundamentais.

Desse modo, a III oficina “Visões Alternativas ao Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)” faz parte de um processo, inspirado nos acúmulos construídos pelo GCB, que pretende fortalecer a construção de propostas e alternativas para as questões vinculadas às mudanças climáticas, haja visto que, para além do diagnóstico e da análise, as denúncias de hoje também podem servir de ponte para os anúncios de futuro.





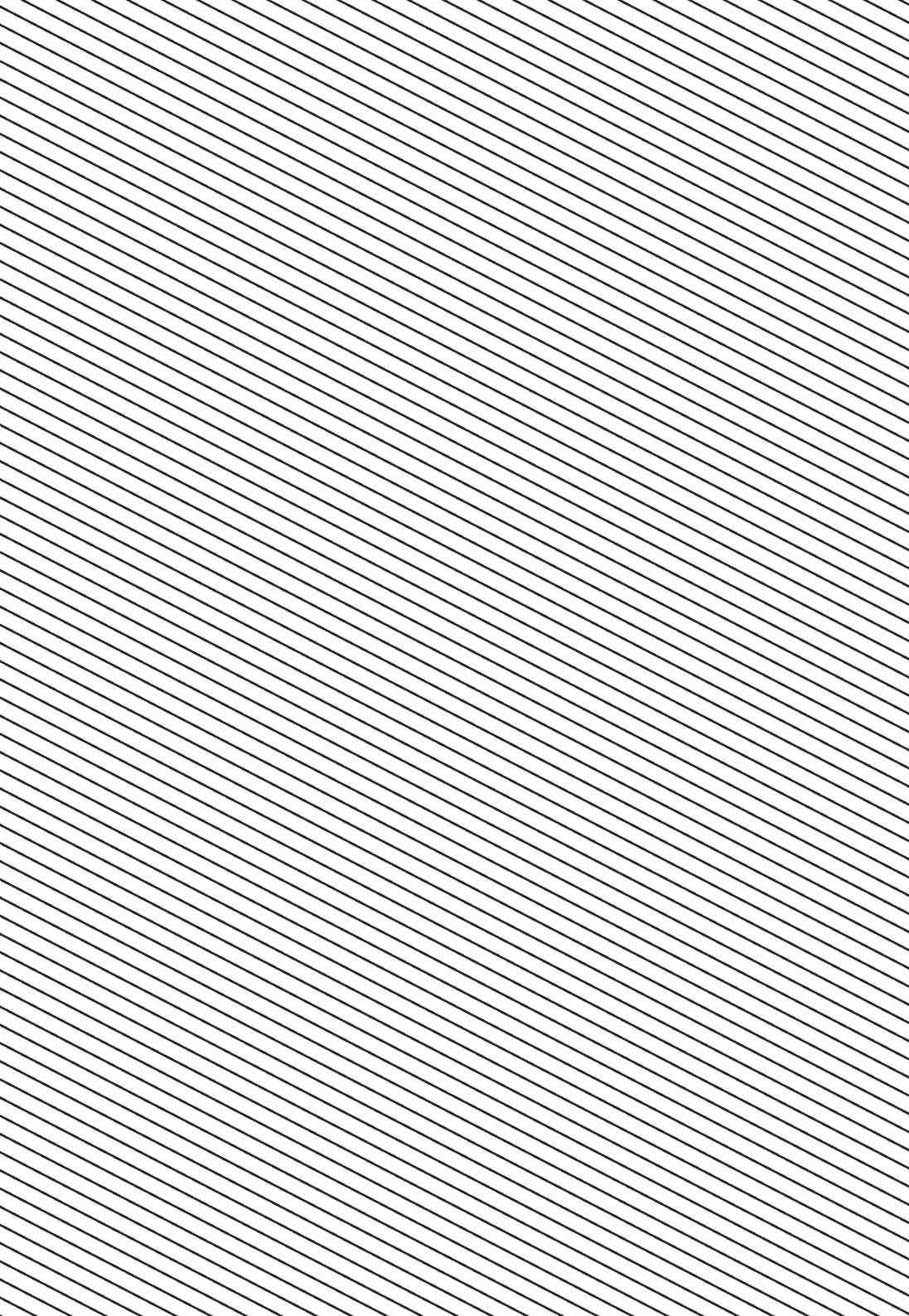






# Parte I

Sobre as aprendizagens  
do caminho







**Os desafios para pensar “Alternativas”:  
ensinamentos das oficinas anteriores sobre con-  
textos, potências e limites do cenário de disputa  
contra a mercantilização da natureza**

André Barreto (*Terra de Direitos*)

Letícia Rangel Tura (*FASE*)

Ao longo dos últimos anos, especialmente nos momentos de reflexão coletiva possibilitados pelas oficinas anteriores sobre alternativas aos Pagamentos por Serviços Ambientais, temos avançado bastante na identificação de vários elementos que compõem a conjuntura em que se desenvolvem os processos de financeirização da natureza, realizados através de um jogo de escalas complexo, em que coexistem ações nos níveis local, nacional e internacional. Num exercício de síntese, destacamos alguns desses elementos que acreditamos serem úteis para demarcar a leitura política comum que orienta nossa crítica, valorizando os acúmulos de onde parti-

mos e os horizontes possíveis de incidência e atuação que eles nos apontam, bem como reconhecendo os desafios postos em nossa trajetória.

Todas as oficinas foram marcadas por um movimento que se realiza através de dois eixos principais, um que nos leva a ampliar a compreensão sobre os mecanismos de financeirização (como eles estão sendo implantados, quais lógicas os orientam, que impactos têm trazido aos territórios, etc.) e outro que nos conduz ao desafio de pensar alternativas, numa dinâmica necessariamente complementar entre um eixo e outro, de forma que nossas proposições possam estar sempre lastreadas por análises de conjuntura a nos indicar as correlações de força em que elas se inserem.

A primeira questão que nos chama atenção está relacionada à fragmentação, às visões diferenciadas e contradições internas que existem em meio à pluralidade de movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs) sobre essa pauta. Diferenças essas que costumam repercutir não apenas nos espaços de relação entre esses sujeitos políticos, mas nos próprios debates e posicionamentos que são formulados internamente.

Em virtude dessa situação, nosso propósito de consolidar uma articulação passa pelo desafio de estabelecer convergências que nos fortaleçam para enfrentar o cenário desfavorável que vivenciamos junto ao Congresso Nacional. O domínio da bancada ruralista tem sido um forte contrapeso aos esforços que empreendemos, enquanto Grupo Carta de Belém, para atuar nessa instância, acompanhando e tentando barrar os Projetos de Lei (PL) de PSA e Redd+ que lá tramitam. Ainda que também haja divergências no seio da própria bancada ruralista, especialmente sobre os destinatários dos subsídios e as restrições de uso de suas propriedades implicadas na criação desses mecanismos de Pagamentos por Serviços Ambientais, é evidente que qualquer lei ou política que

passa pelo Executivo, respaldada por essa bancada, terá em seu crivo a finalidade de contemplar os interesses do agronegócio.

As ofensivas, nos últimos anos, em relação à questão da terra também são um elemento preocupante nesse cenário. O aprofundamento da concentração fundiária no Brasil, o ataque aos direitos territoriais, a internacionalização do território por meio da compra de terras por estrangeiros, entre outros velhos e novos fluxos de apropriação e expropriação, têm significado a perda da autonomia e da soberania das populações camponesas, ribeirinhas, extrativistas, indígenas e quilombolas sobre seus territórios.

Direitos conquistados também têm sido alvos de captura, num processo em que mudanças legislativas, que atuam no sentido de ampliar a flexibilização ou de construir uma arquitetura jurídico-institucional para os novos mercados de bens da natureza, têm sido promovidas em nome desse sistema. Nesse sentido, o Código Florestal foi um exemplo emblemático, na medida em que, além de ter significado o marco inicial da construção dos primeiros mecanismos de regulação dessa nova seara de negócios, reorientou o sentido de cumprimento da lei, agora não mais restrita à noção de obrigatoriedade, mas atrelada à dimensão de um incentivo financeiro.

Essa mudança de paradigma no sistema jurídico tem promovido a autorregulação da proteção da natureza pelo próprio mercado, na qual o cumprimento da norma deixa de ser coercitivo e passa a ser compensatório. Além disso, facilita a estruturação do sistema do mercado de carbono, do mercado da biodiversidade e dos ecossistemas, em diálogo com o que vem sendo construído no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) internacionalmente.

No caso específico do Pagamento por Serviços Ambientais, por mais que ele ainda não esteja consolidado por nenhum

aparato legal, o seu instrumento inaugural já existe. As Cotas de Reserva Ambiental (CRA) foram criadas para a compensação de áreas de bioma e Reserva Legal. Também já está em curso a criação e comercialização de commodities ambientais através da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BV-Rio).

Em sintonia com essa preocupante conjuntura nacional, no âmbito internacional, também é preciso ampliar cada vez mais nossa compreensão sobre o acelerado processo de criação de fundos verdes e *commodities* ambientais, que se multiplicam e compõem uma complexa teia financeira e política de construção desse mercado da financeirização da natureza.

De forma semelhante com o que ocorre no interior da jurisdição de cada país, na escala internacional desenrolam-se alguns dos processos de construção dessa arquitetura, principalmente no curso das Conferências das Partes (COP) sobre Mudança do Clima e da Biodiversidade. Utilizando o discurso da preservação da biodiversidade e da redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), mecanismos econômicos de criação de ativos financeiros são legitimados nestes espaços. Desse modo, parte de nossa atuação é dedicada ao acompanhamento e à incidência nestes espaços estratégicos das convenções.

Nesse cenário, nosso monitoramento debruça-se também para reconhecer os sujeitos políticos envolvidos, já que a presença de atores privados e setores corporativos dentro das negociações e as definições que se dão no marco internacional da ONU ampliam-se de forma acelerada. Destaca-se a presença massiva de instituições financeiras multilaterais e nacionais no financiamento de toda essa estrutura, por meio de projetos e programas de cooperação com os governos.

O Banco Mundial, por exemplo, cumpre sempre o papel de ditar o modelo de desenvolvimento a ser seguido pelas nações,



numa perspectiva que entrelaça esse modelo e a gestão do meio ambiente à lógica de mercado. Outras instituições financeiras, como é o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), também cumprem seu papel nesse jogo. Este banco de fomento brasileiro financia grande parte dos projetos que oferecem compensações como “contrapartida” aos impactos gerados, além de financiar ONGs conservacionistas, em sua maioria de abrangência internacional, que assessoram comunidades e pautam programas de governo, no intuito de facilitar essa transição para as formas estabelecidas pelo mercado, num diálogo constante com mega empresas e corporações internacionais. Nessa tessitura entre vários segmentos, de marcos internacionais normativos, institucionais, políticos e econômicos, que vai se materializando esse sistema.

À medida que vamos delineando nossa compreensão sobre a construção desses processos, o mote central de nossa crítica diz respeito às interconexões entre a financeirização da natureza e as violações dos direitos à terra e ao território. As decisões sobre a gestão dos bens comuns (principalmente aquelas que buscam transformá-los em *commodities* ambientais) passam a ser formuladas em searas cada vez mais distanciadas das populações que os manejam, significam e preservam para a reprodução de sua própria existência, onde há pouca democracia, e mesmo entendimento, sobre o que está sendo colocado à venda, a que preço, sob quais condicionalidades, por quanto tempo, etc.

Nessa dinâmica, não só os elementos da natureza, mas os próprios direitos, os modos de produzir e de viver, os bens comuns que compõem os territórios como um todo passam a ser compreendidos como mercadorias, passíveis de serem transacionáveis, objetos de compra e venda. O que era protegido como bem público de uso comum de uma coletividade passa a poder ser apropriado de forma privada, seja por indivíduos ou empresas, por meio de

estratégias explicitamente violentas ou que forjam “consensos”, “parcerias” junto às comunidades, levando de uma forma ou outra à perda da autonomia sobre seus territórios e sobre o que passa a ser alvo de negociação.

As políticas sociais sofrem severas interferências dessa nova lógica. Elas deixam de ser reconhecidas como dever do Estado e direito das populações para serem apropriadas como políticas de compensação. Nesse sentido, empresas e grandes corporações, não só relacionadas à agenda do clima, mas também mineradoras e outros setores extensivos em uso de recursos naturais, passam a interferir com uma abrangência inédita sobre políticas de saúde e de educação, por exemplo, ampliando o controle empresarial que, ao não mais se restringir aos espaços de mercado, atinge também outras possibilidades de controle dos territórios. Esse mecanismo de terceirização das políticas sociais é proibido pela Constituição Federal em seu artigo 6º<sup>1</sup>, que prevê explicitamente o caráter público que o Estado deve conferir a essas políticas como reconhecimento de direitos, coibindo-se que elas sejam alvo de barganha ou compensação nas mãos de atores privados.

Em relação ao mundo do trabalho, esse contexto de formulação de um “capitalismo verde” traz algumas preocupações aos movimentos sindicais. Bastante debatido na Rio+20 e em outras negociações que se seguiram, reivindica-se, a partir de uma perspectiva crítica, que a dimensão social do trabalho esteja intrinsecamente associada à ideia de sustentabilidade ambiental. Ou seja, a noção de “emprego verde” não pode se dar dissociada do crivo do trabalho decente. Sendo assim, uma empresa que desenvolve uma atividade ligada à preservação ambiental, por exemplo, não pode

---

1 Lê-se no art. 6º da CF: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

ser vinculada à promoção de “emprego verde” se as condições de trabalho forem degradantes.

Avançando sobre o desafio de pensar alternativas, percebemos em nossa trajetória reflexiva e em nossas ações que a pauta das políticas públicas sempre foi alvo de centralidade nas falas dos movimentos sociais. Todas as vozes convergem para reforçar que a prioridade está na Reforma Agrária, na regularização fundiária, na demarcação das terras indígenas, na titulação dos territórios quilombolas, na implantação de reservas extrativistas, etc. Pois, necessariamente, falar de preservação ambiental perpassa pela reafirmação dos direitos territoriais, como evidenciou Renato Tupiniquim, uma das lideranças da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) e da Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas e Espírito Santo (Apoimne), na última oficina, ao questionar “Como a gente faz uma proteção do meio ambiente se a terra ainda nem é dos indígenas?”.

Uma demanda já consolidada em nosso grupo é que essas políticas públicas sejam readequadas às realidades locais e regionais, garantindo um amplo acesso aos camponeses, povos e comunidades tradicionais para que, efetivamente, a agricultura familiar, camponesa e os modos de vidas tradicionais sejam fortalecidos. Para isso, é preciso privilegiar o diálogo respeitoso com esses atores e a interação entre políticas existentes no mesmo território, na contramão dos atuais processos padronizados, verticalizados e burocratizados que acabam gerando um desperdício das políticas públicas e, o que é ainda mais grave, a criminalização dos povos do campo e da floresta ou a desvalorização das suas formas de organização.

Outra questão também já elaborada pelos movimentos sociais no curso das oficinas anteriores é que uma produção de qualidade, agroecológica e saudável requer preço e tratamento di-

ferenciados, ampliando a noção de Pagamento por Serviços Ambientais para além da retribuição financeira, aí incorporando um amplo leque de possíveis incentivos indiretos que poderiam estar valorizando e promovendo essa produção.

Ao longo do tempo, identificamos alguns dos riscos e limites que emergem quando pensamos sobre alternativas, que precisam ser constantemente explorados para que possamos avançar no debate e amadurecer nossas propostas. Um deles diz respeito ao financiamento público que venha a lastrear as propostas de PSA, na medida em que precisamos enveredar de forma mais incisiva para compreender de onde vem o dinheiro do próprio financiamento público e em que medida ele nos atrela a condicionantes. Outro risco, que a todo custo batalhamos para evitar, é o de que o agricultor seja transformado, através dos Pagamentos por Serviços Ambientais, em mero rentista da terra, em alguém que fica “tomando conta”, desvinculado das suas atividades produtivas.

Nossa inventividade em propor alternativas esbarra, ainda, na inadequação que marca a execução de muitas das atuais políticas, além de um panorama mais crítico de ausência de políticas estruturantes, acompanhado de um contexto de aprofundamento de conflitos por terra e território. O caminho de pensar políticas e programas de incentivos seja para o manejo, seja para uma produção sustentável e diferenciada quanto à proteção da biodiversidade, aqui entendida como agroecológica e saudável, é atravessado, então, por dificuldades que vão desde a não garantia por parte do Estado das infraestruturas mínimas no território até as ameaças que esse próprio território sofre diante das ofensivas dos setores do agronegócio, da mineração, da produção de energia, etc., em que o próprio acesso à terra e ao território já conquistados por algumas populações e povos tradicionais é colocado em xeque.

Por fim, o exemplo emblemático do que estamos vivenciando em relação ao decreto sobre conselhos populares e participação social<sup>2</sup> expressa o processo de disputa política e de poder que enfrentamos nos territórios. Políticas e programas de apoio à produção agroecológica e saudável serão politicamente limitadas se não houver participação e controle social efetivo nos diversos níveis de governo, tanto relativo à sua implementação, quanto ao seu monitoramento.

Diante desse contexto, em que tentamos recuperar alguns dos acúmulos apreendidos nas últimas oficinas e possibilidades de aprendizagem que o grupo vivenciou, é que nos comprometemos a avançar, fazendo de nossa III Oficina “Visões alternativas ao Pagamento por Serviços Ambientais” um espaço fecundo para seguirmos no enfrentamento de algumas dessas questões que ainda nos demandam amadurecimento, bem como para nos desafiar a agregar as convergências colhidas nessa trajetória e compartilhá-las na forma de princípios e recomendações que possam vir a inspirar políticas públicas de incentivo à preservação ambiental e à produção com foco na agricultura familiar e camponesa, das comunidades extrativistas, dos quilombolas, dos povos indígenas e das comunidades tradicionais para a garantia de direitos coletivos.

---

2 Referência ao decreto número 8.243, de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que no início de 2015 foi alvo de severos ataques no Congresso Nacional, sob acusação de “bolivarianismo” por setores conservadores.

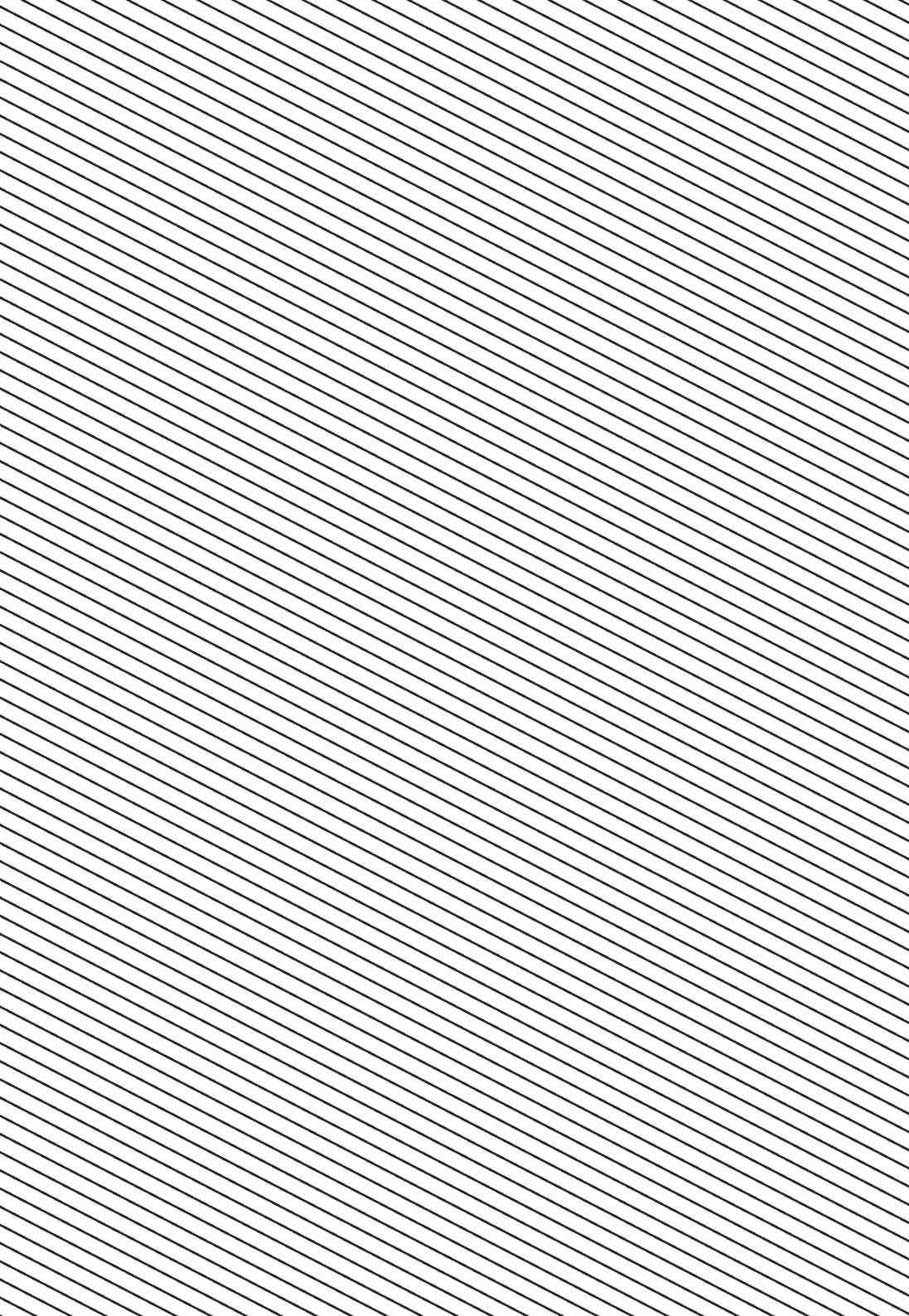








**Parte II**  
Sobre os dilemas do  
presente







## **Fundos Financeiros: Clima e Ajuda ao Desenvolvimento**

Marcela Vecchione  
*Grupo Carta de Belém*

Pensar os mecanismos de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) em sua historicidade nos leva a reconhecer uma recente intensificação em termos de sua complexidade, na medida em que aumentam a quantidade de atores envolvidos, a expressividade econômica dos fundos construídos para financiá-los, a emaranhada teia jurídico-institucional necessária para regulamentá-los, as redes de interferência entre as transições que levam à sua formulação em políticas públicas em escalas locais, nacionais ou globais, etc.

Traçar algumas dessas configurações atuais pode nos dar pistas não só sobre o que isso implica na questão ambiental em

si, mas sobre como tem se estruturado, de forma mais geral, o financiamento ao desenvolvimento. E, com relação a isso, estamos prestes a vivenciar alguns momentos decisivos, tanto com a 20ª Conferência das Partes da Convenção do Clima, a ser realizada no Peru, em dezembro de 2014, mas, principalmente, diante de um grande acordo, que se pretende fechar em 2015 na 3ª Conferência da ONU sobre financiamento para o desenvolvimento, na Etiópia, relacionado a uma mudança de paradigma do financiamento ao desenvolvimento, através do qual se pretende avançar na passagem do que se intitulam os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)” para os “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”.

Essa informação é muito relevante pra nossa discussão e atuação porque se atentarmos para os fundos financeiros, principalmente aqueles mais atuais, perceberemos que suas estruturas de governança estão sendo montadas em íntima relação com esse movimento, havendo sempre algum item, seja nos objetivos gerais ou nos específicos, associado aos ODS, anunciando que os projetos e as políticas apoiadas pelos fundos terão como resultado final, a médio ou longo prazo, atingir as prerrogativas anunciadas pelos ODS. Isso explicita a articulação que se dá globalmente entre as políticas públicas ambientais e as políticas de financiamento ao desenvolvimento. O que nos desafia a pensar, para além da problemática que cada projeto de PSA implica sobre determinado território local, o que já é de muita importância, mas também o que ele significa numa ordem mais abrangente de reconfiguração dessas ordens globais. Compreender o funcionamento dessa nova dinâmica é importante tanto para reforçar a consistência de nossa crítica, como também para nos fortalecer no trabalho de resistência junto aos grupos de base com quem trabalhamos.

Outro aspecto a ser destacado é a tendência do Banco Mundial na América Latina de investir nos *Small Grants Projects*. Esta



têm se tornado mais expressiva desde 2008, por meio dos quais o banco vem reduzindo o espectro de financiamentos às infraestruturas e aos grandes processos de mudança legislativa (a exemplo de todas as mega obras e os estudos para fundamentar as privatizações que foram financiadas no Brasil pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento) para direcionar seu portfólio às aplicações diretas em projetos ou grupos que seriam os alvos das políticas públicas outrora financiadas.

E no que diz respeito, especificamente, à estrutura de governança e monitoramento proposta no bojo dessas novas tendências de financiamento, destacamos a recorrente prioridade dada a incentivos que promovam as características empreendedoras desses grupos, de maneira a demandar que eles próprios meçam e monitorem a execução do projeto para prestar contas aos financiadores. No limite, esses grupos vão assumir a responsabilidade por preservarem seus territórios nos termos dos contratos firmados, num processo de transferência de responsabilização que sobrecarrega aqueles que, historicamente, enfrentam uma gama de vulnerabilidades política/informacional/econômica limitadoras da realização dessas ações de monitoramento em nível empreendedor ou individual.

Com relação à Convenção do Clima, é a partir da COP 17 que se inicia uma discussão muito intensa em torno do Fundo de Investimento do Clima (FIC), sediado no Banco Mundial e com forte inspiração num outro fundo de muito menor escala, mas dotado de grande importância, o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF). Foi este último, por exemplo, que trouxe aporte financeiro para consolidar experiências no Brasil, tais como, o Proambiente e o Funbio. Nesses casos, percebemos que desde o começo dos anos 2000, o GEF já introduzia no país a idéia de projetos de governança compartilhada, em que também o caso da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena (PNGati) é

emblemático, na medida em que expressa quão forte foi a influência desses fundos de financiamento na construção de políticas públicas. Até então, entretanto, a abrangência se dava de uma forma mais ampla, e não se restringia à dimensão do clima, enquanto que no Fundo de Investimento do Clima passa a ser marcante a agenda do clima no financiamento a projetos de gestão ambiental ou a programas ambientais, de maneira geral.

De acordo com os últimos relatórios do FIC, há quatro fundos subordinados a ele que são importantes para o nosso debate. O primeiro deles chama-se **Programa de Investimento Florestal**, que direciona 26% de seus investimentos para o Brasil e a Indonésia, dois dos países com maiores coberturas florestais no mundo. O Brasil, através desse fundo, tem desenvolvido, desde o ano passado, um programa piloto intitulado DGM - Mecanismo de Doação Dedicada a Povos Indígenas e Comunidades Locais. Ele consiste na doação de US\$ 50 milhões aos povos indígenas e às comunidades locais, e propaga a ideia de capacitar essas populações para que tenham condições de elaborar projetos em consonância com os interesses de outras organizações (que não necessariamente são organizações ou federações indígenas e quilombolas, por exemplo) com o objetivo de aplicarem junto aos demais programas. Em um paralelo, este programa assemelha-se ao que se fazia nas décadas de 1980 e 1990, sendo que naquele momento essa espécie de treinamento se destinava aos países, de forma ao financiamento se articular à organização de uma estrutura de recursos humanos e governanças para lidar com os empréstimos de ajustes a serem oferecidos, enquanto agora esse direcionamento é empreendido diretamente sobre os povos indígenas e as populações tradicionais.

Um segundo fundo que vai ter muita relevância para quem trabalha com Agroecologia é o **Programa Piloto de Resiliência do Clima**, com destaque para um processo bastante comum que percebemos na atualização das estratégias capitalistas de

incorporarem alguns elementos de nossas críticas, pelo menos no âmbito discursivo. É isto o que estão fazendo agora com o conceito de resiliência, muito caro aos movimentos sociais. Especificamente com relação a esse programa que se relaciona à dimensão da terra/agricultura/agroecologia, o Brasil não é um destinatário expressivo. Quem mais recebe apoio desse programa é Moçambique.

O terceiro fundo chama-se **Fundo de Tecnologia Limpa**, e é o que envolve mais captação de recursos, são US\$ 2 bilhões até agora, em expansão. O quarto fundo, o **Programa Piloto de Promoção de Energias Renováveis para Países de Baixa Renda**, não abrange o Brasil, diferente dos demais. Ou seja, o primeiro e o terceiro com fundos que se destinam diretamente ao nosso país e o segundo através de cooperação Sul-Sul.

Uma questão relevante para a compreensão de todos é que, ao contrário do que se costuma imaginar, os bancos multilaterais de desenvolvimento não são compostos apenas por fundos advindos dos países. Muitos desses fundos têm investidores privados também, havendo muito espaço para a especulação financeira, a exemplo do mecanismo de equidade privada, que possibilita o aporte de uma gama de atores privados de vários setores diferentes, mas que costumam ter um interesse em comum. Um exemplo são as sete usinas hidrelétricas projetadas nos rios Teles Pires e Tapajós, cujo maior montante de financiamento se dá no molde dos fundos de equidade privada, onde todos os investidores compartilham do interesse comum em criar um corredor hidroviário para o escoamento de soja e produtos advindos de atividades mineradoras na região.

Então, esses fundos de equidade privada cada vez mais fazem parte dos programas dos bancos multilaterais de desenvolvimento para os fundos de investimento relacionados à temática climática. E, na medida em que esses atores privados passam a

compor o esquema dos fundos de financiamento, cumprindo um papel importante que é o de fornecimento de dinheiro e, assim, a viabilização dos empreendimentos, como se fossem vetores do interesse público, o processo fica muito mais complexo. Essa complexidade dá-se, especialmente, por dificultar muito a responsabilização desses atores privados em casos de violações de direitos humanos, que têm ocorrido de forma sistemática. Este, inclusive, é um elemento de atração dos investimentos nesses tipos de fundo, junto com outras características que impliquem para caracterizá-lo de baixo risco - e que constam nas diretrizes dos fundos - como o de promoverem a realização de projetos em comunidades onde já houve processo de regularização fundiária, porque se parte da ideia de que os investimentos em comunidades que já têm reconhecidos seus direitos territoriais conferem mais segurança aos negócios.

## **Quando o PSA se transforma em permissão para a destruição ambiental<sup>1</sup>**

Alessandra Cardoso

*Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc*

O mote desta nossa conversa parte de uma breve retrospectiva ao momento inicial de nossas discussões, onde nós - organizações e movimentos sociais que partilham uma perspectiva crítica no campo socioambiental e, historicamente, reivindicam o reconhecimento ao papel cumprido pelos camponeses, povos da floresta e por outras populações tradicionais no processo de preser-

---

1 Questões trazidas à tona com referência ao trabalho desenvolvido por Jutta Kill, intitulado Comércio de Serviços Ecológicos: Quando o pagamento por serviços ambientais fornece uma licença para destruir, 2014, disponível em: <http://www.wrm.org.uy/html/wp-content/uploads/2014/04/comercio-de-servicos-ecossistemas.pdf>

vação da natureza - nos deparamos com uma encruzilhada entre os princípios que orientavam algumas das iniciativas que apoiávamos no sentido de valorizar os modos de vida, a exemplo do Proambiente que envolveu muitos de nós em sua construção em meados dos anos 2000, e este novo leque de iniciativas que se apresenta sob o conceito de “Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)”.

Num primeiro momento, pensávamos em recusar inclusive a utilização do próprio termo, movidos pelo receio de que acionar esse conceito poderia vir a implicar uma adesão às lógicas que nos opomos, pelo que elas significam, as implicações que carregam e os horizontes de futuro que anunciam.

Hoje, talvez a melhor forma de evitar cairmos nessa armadilha seja declarar a importância de discutir sobre o PSA e estudar a diversidade de contextos em que o mesmo conceito é aplicado, num exercício de identificar diferenças significativas entre os diversos tipos de PSA, o que pode vir a ser útil para ampliar o debate, esclarecer os termos em que ele se dá e, nesse sentido, torná-lo mais democrático.

“Fingir que não há diferenças significativas entre os diferentes ‘PSAs’ e que todos os esquemas desse tipo são basicamente a mesma coisa, impede um debate público honesto, transparente e incluyente, pois possibilita que muitas ONGs conservacionistas afirmem que ‘o Redd é apenas uma forma de reconhecer e dar apoio monetário aos povos indígenas pelo que eles já estão fazendo’. Muitos dos programas (...) já mostraram que são raras as situações em que ‘todos ganham’, e que mesmo esses programas podem prejudicar os direitos dos povos indígenas, enfraquecer a coesão das comunidades, causar conflitos ou elevar a desigualdade. Esses riscos aumentam ainda mais

quando o PSA significa ‘pagar pela compensação’. Na verdade, esses diferentes tipos de arranjos têm níveis tão distintos de risco para os direitos dos povos indígenas e das comunidades que dependem da floresta que não deveriam ser chamados pelo mesmo nome. A confusão que resulta de se agregar todas essas modalidades de pagamento diferentes apenas ajuda grupos conservacionistas, negociadores e consultores do mercado financeiro interessados em criar novos produtos de compensação. Mas impede uma análise transparente e informada sobre as consequências dos diferentes esquemas de pagamento que são oferecidos às comunidades”. (KILL, Jutta, 2014, p.38)

A ideia para a qual gostaríamos de chamar atenção é a de que, talvez, não explorar a polissemia existente no bojo de tudo que vem sendo chamado de “Pagamento por Serviços Ambientais” reforça ainda mais a falsa impressão de que é tudo a mesma coisa, uma série de monólitos iguais, invisibilizando a dimensão de disputa que existe intrínseca ao conceito e materializada nas diferenças expressivas que podem ser percebidas entre as múltiplas experiências de PSA que existem.

Seguindo a inspiração da tipologia que Jutta Kill (2014) propõe, avançaremos destacando quatro tipos de PSA. Eles serão analisados à luz de elementos que nos possibilitem identificar diferenciações relevantes que conduzem aos efeitos também diversos entre si - como o de contribuir para o fortalecimento do modo de vida dos povos da floresta ou o de gerar um certificado de compensação que vai entrar nos mecanismos de especulação financeira nos espaços de negociação global.

O primeiro caso a ser analisado é o do **PSA utilizado para implementar políticas públicas que protejam a natureza**, que su-



põe financiamento público e o uso de recursos públicos para ações, programas ou políticas de proteção dos “serviços ambientais”, a exemplo do que era a ideia original do Proambiente. Ele implica uma leitura de que apenas medidas de comando e controle, referente a atos regulatórios, monitoramento e aplicação de penalidades, como multas, não são suficientes como política ambiental, definindo a importância, então, de construir mecanismos monetários e não monetários de incentivo à preservação ambiental. Neste tipo, a noção de interesse público é sobrevalente, na medida em que o interesse público pela biodiversidade e manutenção dos modos de vida impera ante os interesses privados de transformá-los em *commodities*, não havendo, portanto, a criação de mercadoria ativa ou transação financeira.

Este tipo de PSA como política pública possibilita a existência de um beneficiário, através da relação provedor/recebedor, mas ela não é condicionada à lógica de medição direta ou detalhada da quantidade ou da qualidade do serviço. Desse modo, não demanda toda aquela arquitetura legal, financeira e institucional para operar, a exemplo do que acontece com os esquemas de Redd, e não implica necessidades de alterações na legislação, bem como evita as sujeições de monitoramento por parte do provedor, seja este o Estado ou as empresas.

E, principalmente, este é um modelo que não gera permissão para poluir ou destruir, ou seja, não gera um certificado em que a preservação de determinado local legitime a degradação de outro. Tampouco substitui o princípio - que continua em vigência na legislação ambiental - do poluidor/pagador, mas busca complementá-lo para ampliar a eficácia de preservação dos ecossistemas à luz desses novos incentivos via provedor/recebedor. Em tese, este é um tipo que acarretaria “baixos riscos” de danos à coesão das comunidades ou de restrição dos direitos ao acesso e uso dos territórios, embora saibamos que a configuração dessa tendência na prática

seja bem mais complexa, a exemplo de alguns casos do Programa Bolsa Verde<sup>2</sup>, que nem chega a ser um PSA, estritamente falando, mas sobre o qual se cogita envolver alguma restrição de uso dos recursos naturais nos territórios contemplados.

O segundo tipo a ser analisado, para que possamos começar a traçar algumas comparações, diz respeito a modelos de **PSA que constituem doações do setor privado e programas governamentais não ligados a políticas públicas**. Esta modalidade aponta para o surgimento de questões mais preocupantes. Ora, por que empresas, corporações ou mesmo entidades públicas irão doar montantes de dinheiro para que uma comunidade preserve uma nascente ou deixe de usar os recursos naquele ambiente da forma que tradicionalmente acessam? Aqui é onde começam a ficar mais explícitas as iniciativas do setor privado ou de entidades públicas que buscam, por meio deste tipo de PSA, evitar danos à reputação, fazer “lavagem verde” em atividades que são prejudiciais à comunidade ou reduzir a oposição local, criando uma suposta “licença social” para o empreendimento. Podemos pensar, facilmente, alguns paralelos entre este tipo de PSA e as políticas de compensação difundidas, nos últimos anos, ao redor da implantação de grandes obras impactantes, como é o caso da expansão das hidrelétricas na Amazônia, acompanhadas de estratégias de “diálogo” e “resolução de conflito” nas comunidades.

Não é que a empresa esteja legalmente conseguindo uma licença para poluir, mas ela intenta, por meio desses mecanismos, uma espécie de roupagem mais aceitável socialmente, como se colocasse em curso estratégias de “marketing verde”, ampliando a aceitação de suas atividades poluidoras e desmobilizando as críti-

---

2 Inserido no programa federal Brasil Sem Miséria, o Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde foi criado em 2011, e prevê a concessão, a cada trimestre, de um benefício de R\$ 300 às famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas consideradas prioritárias para conservação ambiental.

cas que lhe são direcionadas. Surgem, assim, novas narrativas que, ao invés de referenciadas na negatividade dos impactos, buscam facilitar uma associação positiva da imagem da empresa aos investimentos que ela promove “em benefício da comunidade”, com ênfase nessa seara da sustentabilidade.

Ainda assim, este tipo de PSA não chega a propor uma medição direta ou detalhada da quantidade ou da qualidade do serviço. Entretanto, apesar de que aqui não existam ainda cálculos e laudos que delimitem quanto de crédito de biodiversidade está se poupando, todos esses projetos funcionam movidos pela idéia de resultados, internalizando a possibilidade de se auferir, ao menos discursivamente, os “benefícios prestados”, a exemplo de quantas famílias são contempladas, quantas árvores foram plantadas, etc. Outro elemento, que fortalece a diferenciação deste tipo de PSA com o anterior, diz respeito à possibilidade que emerge de se firmarem obrigações contratuais, sendo que essas obrigações são vinculadas ao pagamento e só se mantêm no tempo de duração do próprio pagamento. Isto difere de outros mecanismos que ampliam a obrigação da prestação de serviços para além do tempo que dura o pagamento, como é o caso de projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) ou Redd.

O terceiro tipo, **PSA enquanto pagamento voluntário por poluição ou destruição considerada excessiva**, guarda muitas semelhanças com o segundo, mas inaugura algumas lógicas inéditas que merecem ser destacadas. Profundamente enraizado na preocupação com o “risco reputacional”, este modelo de PSA parte de uma escolha voluntária, por empresas, indivíduos, instituições públicas, ONGs, etc., de “anular” atividades poluentes e fragilizar a resistência social, mas já assumindo também uma lógica compensatória muito mais explícita.

O projeto de Redd da Fundação Amazônia Sustentável (FAS), na Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Juma (AM), por exemplo, trabalha com esse perfil. A empresa doadora, o grupo hoteleiro Marriott International - ainda que não exista uma legislação que lhe confira legalmente estar anulando seu rastro de poluição, chamado de “pegadas de carbono” - transfere esse “esse crédito de carbono” para mercados voluntários que os transacionam, principalmente o mercado americano, onde foi criado todo um esquema financeiro e de certificados para legitimar que aquele projeto de PSA está compensando as atividades poluidoras da empresa.

Também são nesses casos que a mistura entre organizações públicas e privadas começa a se tornar mais emblemática. Utilizando ainda o exemplo do projeto Juma, foi criada toda uma infraestrutura, levada a cabo por umas quatro ou cinco grandes ONGs ambientalistas, como a The Nature Conservancy (TNC) e a Rainforest, em que foi construído um sistema de certificação agregado a uma série de mecanismos de medição e verificação que dessem suporte ao elevado montante de dinheiro privado envolvido. Esse arcabouço privado, por sua vez, se fortalece em relação à incapacidade do poder público de cumprir a finalidade da preservação. Os investidores do Juma, por exemplo, atribuem ao próprio projeto uma noção de imprescindibilidade reforçada pela idéia de que o governo não teria recursos suficientes para garantir a preservação da floresta nas quinze unidades de conservação ambiental que são alvo do projeto. Com este argumento legitimam a entrada de recursos privados para financiar o que se resguardava até então no âmbito das políticas públicas.

No avanço proposto por essa organização em tipologias, cada vez se agregam novos elementos que exacerbam lógicas mais perversas e preocupantes, culminando no quarto tipo de PSA, chamado de **PSA como permissão para destruir ou poluir acima**

do limite legal, em que a lógica de anulação do dano, como perda líquida de biodiversidade, é estruturante e os serviços ambientais viram *commodities*, comparáveis em qualidade e quantidade, a exemplo do que acontece nos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL).

Essa transformação em *commodities* demanda a criação de um esquema, em que se articulam Banco Mundial, empresas, consultores, universidades, na construção de uma base científica que confira confiança e legitimidade às possibilidades de auferir a compensação entre poluição e preservação, por meio da reputação de um certificado válido, em que se possibilita a inserção de outros atores nesse jogo, especialmente aqueles operadores do mercado financeiro que vão aproveitar para consolidar aí um novo campo de lucratividade.

Esse processo implica mudança de legislação para conferir estabilidade e segurança jurídica ao funcionamento desse mercado inédito que, na sua constituição, para a configuração de todo esse arcabouço científico/institucional que envolve a métrica da certificação e verificação, implica desde já um imenso custo de transações financeiras. Por fim, é neste tipo também que se encontram os exemplos mais contundentes de elevados riscos de danos à coesão sofridos pelas comunidades envolvidas ou de restrição dos direitos ao acesso e uso do território.

Após perpassar por esse exercício de identificar diferenças significativas entre diversas propostas de PSA, propomos uma conclusão pouco heterodoxa, tendo em vista que ela, ao invés de ser afirmativa, é interrogativa e também porque, ao invés de conduzir a um fim, propõe um retorno ao princípio, na medida em que são duas questões que têm nos acompanhado desde o começo de nossas reflexões sobre alternativas, mas que agora, talvez, possam ser enxergadas à luz de algumas novas aprendizagens:

Políticas Públicas que pagam pela restauração e proteção de “serviços ambientais” são, em seu cerne, embriões do tipo de PSA que gera permissão para destruir? Defender aquelas implica necessariamente o risco de que elas virem esta outra? Portanto, nossa reivindicação por políticas públicas que valorizem os modos de vida estaria inevitavelmente capturada, sendo uma mera validação da lógica perversa de financeirização da natureza?

Ainda que seja verdade que diferentes tipos de PSA tenham níveis tão distintos de risco para os direitos dos povos indígenas e das comunidades que dependem da floresta que sequer deveriam ser chamados pelo mesmo nome (KILL, 2014), é mesmo possível “separar o joio do trigo” e nominá-los de uma outra forma, construindo alternativas ao PSA em diálogo com essas diferenças?

## Casos de PSA

Selecionamos alguns exemplos interessantes, que ajudam a mostrar a dimensão global da diversidade de processos relacionados ao Pagamentos por Serviços Ambientais, permeados por uma miríade de interesses e atores específicos:

*A. Duas comunidades nos Himalaias indianos, Kuhan e Ooch, dependem do mesmo rio que atravessa os territórios de ambas. Para garantir o abastecimento de água para suas atividades agrícolas, os moradores de Kuhan haviam construído uma pequena barragem em um riacho que atravessa a aldeia, mas o reservatório logo começou a se encher de lodo, diminuindo consideravelmente sua capacidade. Descobriu-se que a maior parte do lodo vinha da aldeia de Ooch, localizada à montante, e era causado pela erosão do solo resultante da criação de gado inten-*



*siva. Segundo o acordo feito entre as comunidades, a aldeia de Ooch proibiu que o gado pastasse em sua terra comunitária por oito anos e, em troca, a aldeia de Kuhan pagou por esse sacrifício e também pelo plantio de mudas de árvores para combater a erosão. Em ambas as aldeias, a comunidade em geral participou do processo, e o acordo foi discutido por todos. (KILL, Jutta, 2014, p.8)*

Esse é um caso que não chega a ser uma política pública, mas um acordo entre duas comunidades que dependem do mesmo rio e que, num contexto em que as formas de uso de uma passam a interferir sobre a outra, estabelecem entre si um compromisso fruto de negociações comunitárias complexas, de forma a definir um tipo de pagamento para que houvesse uma preservação em benefício das duas comunidades. Trata-se, portanto, de uma forma embrionária de modelo de PSA que visa a construção de políticas que protejam a natureza e a reprodução social das populações e dos povos tradicionais.

*B. O estado de Minas Gerais está pagando a diversas cooperativas pelos serviços ambientais prestados com a separação e comercialização de recicláveis por meio da Bolsa Reciclagem. As cooperativas se candidatam à bolsa, comprovam com nota fiscal a comercialização do material e são ressarcidas pelos serviços ambientais prestados. Quanto menor o valor do material no mercado, maior o valor da Bolsa Reciclagem. O PSA para a gestão dos resíduos sólidos parte da agenda de discussão do movimento dos catadores. Em Minas Gerais, o entendimento é de que o PSA urbano deve suprir um objetivo duplo: (i) suprir a deficiência de renda dos catadores de material reciclável, grupo que se encontra em situação de risco social, físico e econômico; e (ii) fomentar a reutilização dos materiais que foram extraídos de ambientes*

*naturais e transformá-los em bens de consumo, de forma a garantir a integralidade dos serviços sistêmicos, como a regulação do clima, a formação de solo e o fornecimento de água potável.*

Esse caso de Pagamento por Serviços Ambientais urbanos para a gestão dos resíduos sólidos é uma mostra de uma política pública de PSA que nos desafia a pensar para além do âmbito rural a que nossas agendas nos restringem, ampliando as possibilidades de articulação sobre essa pauta também com organizações e movimentos que atuam nas cidades e que estão se inserindo com força nesse debate. Recentemente, por exemplo, o Inesc tem assumido o desafio de trabalhar com os catadores de recicláveis no Distrito Federal, num contexto em que, por conta da política de resíduos sólidos, está sendo desmontado o maior lixão da América Latina e os catadores estão defendendo a agenda de PSA, numa perspectiva de buscarem reconhecimento como agentes prestadores de serviços ligados ao saneamento urbano e, logo, remunerados por isso. Na visão deles, não basta desmontar o lixão e construir centros de triagem, com fundo social do BNDES (principal financiador dessa proposta), destinando aquele produto bruto às cooperativas, pois ainda resta ao catador a sobrecarga de separar os lixos de diversas qualidades que estão ali depositados, inclusive aqueles que não têm valor econômico, trabalho que associam a um serviço ambiental prestado e para o qual reivindicam pagamento.

Nesse caso, ainda, a referência que enquadra este tipo de PSA como política pública implica financiamento público, em que o que se discute é se o governo precisa ou não criar novas taxas além do serviço de limpeza urbana ou incluir nesta para financiar essa nova política.

C. Um fundo norte-americano de private equity gerido pela New Forests Inc e a Equator Environmental LLC, juntamente com o governo de Sabah, lançou o Malua Wildlife Habitat Conservation Bank, em Sabah, na Malásia, para restaurar e proteger 34.000 hectares de floresta que haviam sido desmatados. O “Malua BioBank” recebeu uma licença de 50 anos pelos direitos de conservação da reserva florestal desmatada. O Banco dividiu a área em blocos de 100 m<sup>2</sup> e começou a vender “Certificados de Conservação da Biodiversidade”. Nesse esquema, o “ativo” são as unidades de “100 m<sup>2</sup> de restauração e proteção da floresta”, que são comercializadas como “Certificados de Conservação da Biodiversidade” para empresas privadas que operam em setores extrativistas e de uso intensivo da terra na Malásia ou compram produtos desses setores. Segundo o banco, a venda de certificados visa a “fazer da reabilitação e da conservação da floresta um uso da terra comercialmente competitivo”. Projeta-se que os US\$ 10 milhões iniciais investidos na reabilitação da reserva ao longo dos primeiros seis anos sejam recuperados com a venda dos certificados, e eles também vão manter um fundo fiduciário, o Malua Trust, para financiar a gestão da conservação no longo prazo, durante os 44 anos de contrato. Todos os lucros da venda dos certificados de biodiversidade serão compartilhados entre o Banco e o investidor. (KILL, Jutta, 2014, p.30)

Nesse caso de criação de um banco de habitats de vida selvagem na Malásia, a gente já percebe que começa a complicar, não só por toda uma semântica própria ao universo financeiro, mas por essa conexão entre setores públicos e privados, pela complicação dos sistemas de medição e verificação construídos para dar aval às certificações e às negociações, possibilitando fazer da preservação ambiental um negócio perigosamente lucrativo.

# Projeto Assentamentos Sustentáveis na Amazônia

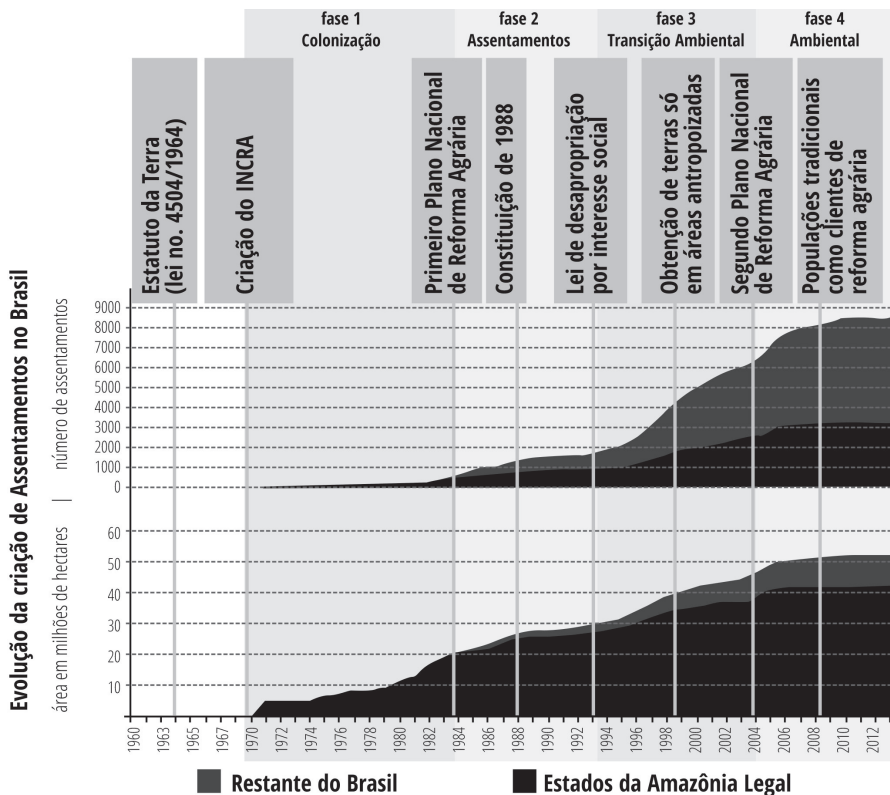
Cássio Pereira

*Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - Ipam*

Inicialmente, sobre a atuação do Ipam na atualidade junto aos assentamentos de reforma agrária na Amazônia, sistematizaria nossas ações ao redor de quatro eixos principais, quais sejam: (i) análise e acompanhamento dos desmatamentos em áreas de assentamento de reforma agrária; (ii) elaboração e fortalecimento de experiências no chão dos territórios, apoiando as famílias assentadas na construção de alternativas produtivas e de outros elementos, que nos façam avançar nos marcos do que a gente pode chamar de referências em assentamento sustentável; (iii) acompanhamento e controle social de uma política chamada Assentamentos Verdes; e, mais recentemente, (iv) formulação de uma proposta, que está sendo construída em parceria com a Contag, o MST, a Fetraf e o CNS, para assentamentos na Amazônia, com foco no Plano Plurianual (PPA) 2016/2019, para contrapor ao quadro geral de defasagem de políticas públicas, que dificulta a viabilização dos assentamentos na Amazônia. Os dois primeiros eixos guardam alguns acúmulos que serão compartilhados em nossa discussão, ao que gostaríamos de começar contextualizando a realidade dos assentamentos da Amazônia.

No gráfico ao lado, pode-se observar a evolução da criação de assentamentos no Brasil e, especificamente, na Amazônia, desde a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), passando pelo I Plano Nacional de Reforma Agrária, a Constituição Federal de 1988, o II Plano Nacional de Reforma Agrária até 2013, analisados a partir da base cartográfica do Incra e seu Sistema de Informação de Coordenadas Geográficas (Siga), através de dados aos quais tivemos acesso por meio de um convênio.

Área cumulativa em hectare e número de famílias acumulado  
no período de criação de assentamentos de 1974 a 2012  
(Estados da Amazônia Legal)



Fonte: [www.assentamentosustentavel.org.br](http://www.assentamentosustentavel.org.br)

Chamamos atenção, na parte de cima do gráfico, para o número de assentamentos no Brasil e na Amazônia e, na parte de baixo, para a área de milhões de hectares criados no Brasil e na Amazônia. Esta porcentagem ilustrada no gráfico representa algo em torno de três mil assentamentos na Amazônia e oito mil no Brasil, nos



levando a crer que não é pouca essa representatividade comparativa, considerando, ainda, que existem assentamentos na região que não estão incluídos na base cartográfica do Incra.

Através do segundo gráfico, podemos observar os números com mais exatidão:

*Número e área (hectares) dos assentamentos na Amazônia Legal e biomas Amazônia e Cerrado.*

	BRASIL (SIPRA)	Estados da Amazônia Legal (SIPRA)	Estados da Amazônia Legal (com Geo)	Bioma Amazônia (com Geo)
Número de assentamentos	8.886	3.474	2.727	2.071
Área destinada aos assentamentos	55.567.752	45.882.354	36.631.947	34.152.746
Número de famílias	1.063.930	715.910	488.341	424.399

SIPRA: *dados retirados da base de dados SIPRA em dezembro de 2013.*

GEO: *assentamentos com limite geográfico oficialmente georreferenciado de acordo com a base de dados INCRA de dezembro de 2013.*

*Fonte: [www.assentamentosustentavel.org.br](http://www.assentamentosustentavel.org.br)*

Chamamos atenção para o déficit que existe quando comparamos a base cartográfica dos estados da Amazônia Legal do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) com aqueles que georeferenciamos de acordo com a base de dados do Incra. São mais de 700 assentamentos fora da base cartográfica do Incra. Ressaltamos que a última coluna, referente aos assentamentos presentes no bioma Amazônia, tem sido o foco de estudo de nossa organização (aqueles localizados no bioma Cerrado não são analisados), e é sobre estes dados que vamos enfatizar nossa análise neste

momento. Assim, podemos observar no gráfico que estamos falando de um número de 2.071 assentamentos, correspondentes a uma área de 34.152.746,00 hectares, onde vivem 424.399 famílias, localizadas em nosso banco de dados.

No gráfico seguinte, podemos observar a quantidade de assentamentos, divididos pelas superintendências do Incra, o que facilita para seu gerenciamento. Em nosso caso, podemos afirmar que monitoramos cada um destes assentamentos:

*Área e proporção da cobertura florestal remanescente e desmatada por SR do Bioma Amazônia.*

SR	Número de assentamentos	Número de famílias assentadas	Extensão dos assentamentos (hectares)	Área de floresta original (hectares)	Área desmatada até 2013 (hectares)	Área de floresta 2013 (hectares)	% da área florestal desmatada até 2013 (hectares)
SR14-AC	129	26.093	1.802.516	1.820.124	788.683	1.031.441	43%
SR15-AM	109	41.941	8.368.034	7.529.185	556.677	6.972.508	7%
SR21-AP	32	8.832	1.173.509	733.736	70.787	662.949	10%
SR12-MA	296	45.425	1.659.880	1.918.573	1.726.075	192.498	90%
SR27-MB	465	66.828	4.148.141	4.220.814	3.386.892	833.922	80%
SR13-MT	203	47.979	3.047.369	2.833.684	2.188.455	645.229	77%
SR01-BEL	346	68.763	3.113.526	2.650.893	915.632	1.735.261	35%
SR17-RO	155	34.819	2.817.284	2.823.663	1.939.596	884.067	69%
SR25-RR	45	14.514	1.371.526	1.099.156	367.902	731.254	33%
SR30-SM	196	61.423	6.278.207	5.108.493	1.580.144	3.528.349	31%
SR26-TO	95	8.103	342.047	278.658	253.591	25.067	91%
Total	2.071	424.720	34.152.476	29.662.171	12.413.520	17.248.651	42%

*Fonte: [www.assentamentosustentavel.org.br](http://www.assentamentosustentavel.org.br)*

Gostaria de chamar atenção para as informações que constam na terceira coluna, referentes à área de floresta que existia, aproximadamente 30 milhões de hectares, da qual foram desmatados

aproximadamente 12,5 milhões de hectares, restando aproximadamente 17,5 milhões de hectares nas mãos dos assentados da reforma agrária. Neste gráfico podemos observar também a taxa de desmatamento acumulada como, por exemplo, o índice que aponta que o estado de Rondônia já tem 69% de sua área florestal devastada, e o Tocantins 91%, lembrando que estamos analisando as áreas desmatadas referentes à Amazônia, sendo que parte dos territórios nestes estados é ocupado pelo Cerrado. A título de informação, nos 7% de desmatamento observados no estado do Amazonas, não estão contabilizados aqueles localizados nas reservas extrativistas e em outras modalidades, apenas os dados referentes aos assentamentos de reforma agrária.

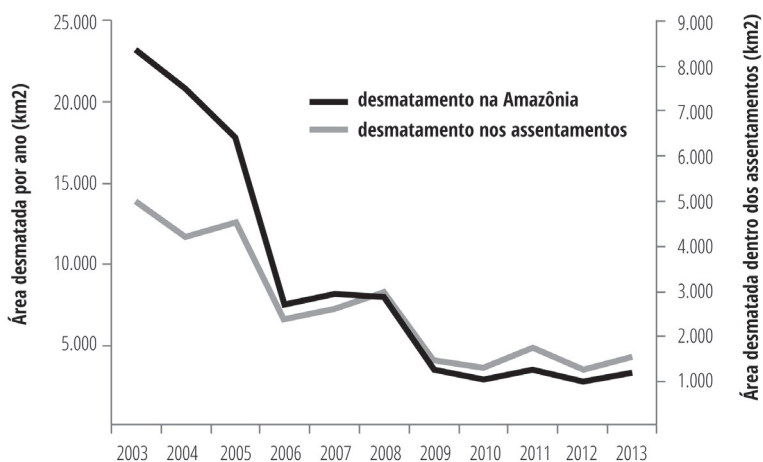
O próximo gráfico, por sua vez, traz uma informação que gerou muita confusão, pois dependendo de sua interpretação ela pode ser usada para potencializar a criminalização dos assentamentos de reforma agrária, como o que foi deliberado, violentamente, nos anos de 2010 e 2011, colocando os assentados como vilões do desmatamento na Amazônia.

Nele, podemos observar, entre 2003 e 2013, no geral, o desmatamento na Amazônia caindo – sendo os estratos das áreas desmatadas visíveis através de cores que indicam o tamanho do desmatamento (laranja para áreas desmatadas de até 10 hectares; amarelo para áreas desmatadas entre 10 e 50 hectares; cinza para áreas entre 50 e 100 hectares; e roxo para áreas desmatadas maiores que 100 hectares). Como, no gráfico, a partir de 2009, percebe-se, proporcionalmente, a faixa amarela como maior, em contraposição à redução da significância das faixas cinzas e roxas, tiveram início algumas interpretações de que os pequenos produtores ou os assentamentos seriam os grandes vilões do desmatamento na Amazônia. No entanto, conseguimos perceber que, na verdade, os grandes e médios produtores mudaram sua estratégia de desmatamento, degradando

não mais em grandes extensões de uma vez só, mas de pouco em pouco, o que provocou esta mudança significativa no gráfico acima.

Para comprovar que esse discurso se tratava, na realidade, de uma estratégia de criminalização dos pequenos assentados, o gráfico seguinte explicita que o desmatamento nos assentamentos vem decrescendo com o passar dos anos:

*Tendência decrescente do desmatamento nos assentamentos e na Amazônia*



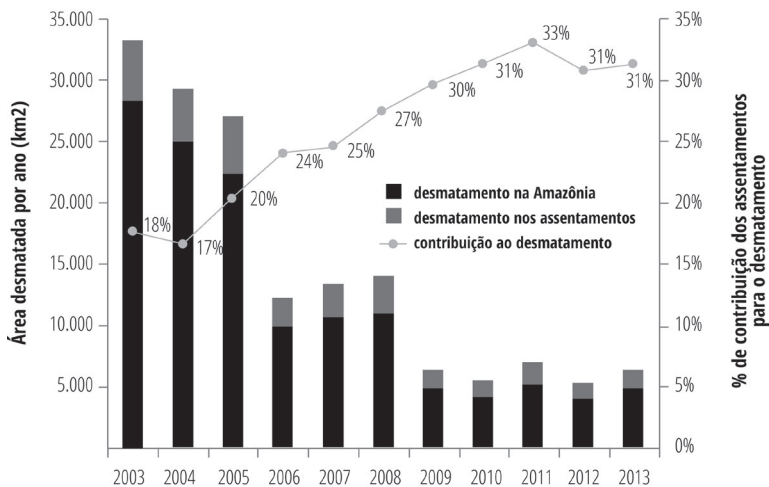
**obs: a área desmatada na Amazônia exclui a área desmatada nos assentamentos**

*Fonte: [www.assentamentosustentavel.org.br](http://www.assentamentosustentavel.org.br)*

Pode-se observar que, a partir de 2008, a queda não foi tão acentuada como nos períodos anteriores mas, ainda assim, isso não é um argumento que possa ser utilizado para criminalizar os assentamentos, como vem ocorrendo.

No gráfico a seguir, podemos visualizar a porcentagem de desmatamento que pode ser considerado como realizado pelos assentados, no quadro geral de desmatamento da Amazônia:

*Área anual desmatada de 2003 a 2013 dentro e fora dos assentamentos e contribuição anual (%) dos assentamentos para o desmatamento da Amazônia.*



Fonte: [www.assentamentosustentavel.org.br](http://www.assentamentosustentavel.org.br)

A média que, historicamente, girava em torno de 25%, hoje é de 30% (por área). Evidentemente, este é um valor significativo e que deve ser debatido com os movimentos sociais e com o governo, porém, ele ainda está muito aquém do valor que os ruralistas e a mídia informaram, como sendo de 70% e 80%.

Desse modo, é interessante socializarmos algumas informações para que esta situação seja melhor compreendida. Primeiro, é importante lembrar que quando os assentamentos foram criados, estes já contabilizavam 46% de sua área desmatada. Em outras palavras, quando analisamos a área de desmatamento dentro dos assentamentos, devemos ter consciência de que já havia desmatamento em seu território antes mesmo da existência das práticas produtivas dos assentados.



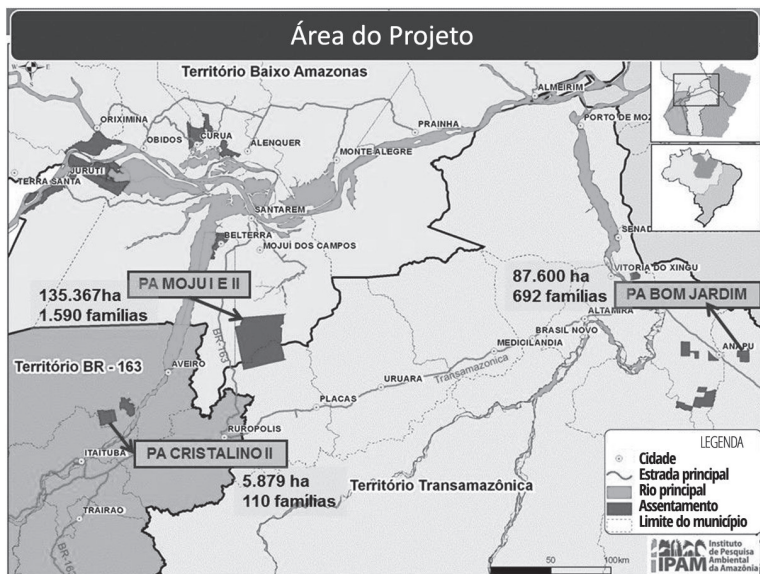
Outra questão que necessita ser reforçada diz respeito à compreensão do que seja um assentamento de reforma agrária. No nosso entendimento, um dos responsáveis pelo desmatamento é aquele Projeto de Assentamento (PA) convencional. Esta realidade vem se modificando há certo tempo, pois não se cria mais PA tradicional em área de floresta. Atualmente, os processos têm se dado através da criação e do investimento em modalidades agroextrativistas, que têm um padrão de desmatamento muito menor que os PAs tradicionais.

Sobre o tamanho dos polígonos desmatados, na medida em que analisamos os mapas, observamos que 60% da área desmatada corresponde a desmatamento acima de 10 hectares, o que evidencia que este desmatamento não pode ser de um assentado de reforma agrária, já que são áreas com tamanhos que não caracterizam o perfil de um assentado. O mais lógico de se interpretar, nesse processo, é que há uma invasão do desmatamento, ultrapassando as fronteiras do que é permitido pela legislação e avançando sobre territórios de assentamentos. Essas informações, dentre outras, nos levam a crer que estamos perdendo territórios até então pertencentes aos assentamentos. Esta situação, já conhecida por nós, remete a um processo muito antigo e perverso de concentração fundiária. Acreditamos que se existisse uma política séria, de revisão ocupacional, que retirasse os intrusos dos assentamentos, estaríamos excluindo os criminosos ambientais.

Ainda sobre esta questão, dos 2.070 assentamentos que monitoramos, 50% do total de desmatamentos é realizado em apenas 55 desses assentamentos. Temos, portanto, informações sobre quem são, onde estão e quando virão novos desmatamentos. Esta série de informações, porém, demanda um tratamento muito delicado, pois sabemos dos riscos e das ameaças que sofrem os que estão diretamente nos assentamentos.

Sobre o nosso projeto, desenvolvido no chão dos territórios, chama-se “Assentamento Sustentável”. Nossa ideia é, através dele, trabalhar a transição produtiva, tendo em vista que, para pensar a sério o controle do desmatamento, é estritamente necessário incluir essa dimensão na discussão. O mapa a seguir indica sua área de atuação, localizado no território da Transamazônica, na região oeste do Pará, distribuído em vários assentamentos. Trabalhamos intensamente com 350 famílias, ao longo de três assentamentos. Inicialmente, eram 500 famílias assessoradas, algumas dezenas das quais foram perdidas para a obra de Belo Monte.

*Área anual desmatada de 2003 a 2013 dentro e fora dos assentamentos e contribuição anual (%) dos assentamentos para o desmatamento da Amazônia.*



Fonte: IPAM Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

Construímos o projeto “Assentamentos Sustentáveis na Amazônia” sobre alguns eixos de atuação, como vocês podem visualizar na imagem abaixo, em que o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é considerado como uma variável dentre outras.



Fonte: [www.assentamentosustentavel.org.br](http://www.assentamentosustentavel.org.br)

Nosso trabalho se inicia com a parte de regularização ambiental. Ou seja, já indica o grande desafio que é a superação das barreiras no bojo da burocracia da legislação ambiental para os pequenos agricultores, o que dificulta a licença ambiental ou a dispensa da licença, necessárias para a produção. Buscamos também fazer um trabalho intenso para fortalecer a organização social, e é impressionante observar, com o passar do tempo, a diferença no que diz respeito à desarticulação que acontece dentro dos assentamentos advindos de PAs e dos assentamentos do Projeto “Assentamentos Sustentáveis da Amazônia”. Estes últimos possuem uma organização social mais consolidada, pois trabalham com modelos de gestão

e, principalmente, com o vetor produtivo, melhorando as práticas agropecuárias, pois é nelas que se concentram os desmatamentos.

No eixo das cadeias produtivas, buscamos fortalecê-las por meio do apoio à agroindustrialização dentro dos assentamentos e da vigilância no acompanhamento da geração de renda e do desmatamento. Dentro de cinco anos, poderemos avaliar e dizer se a renda melhorou ou se os assentados ficaram mais pobres, através deste projeto.

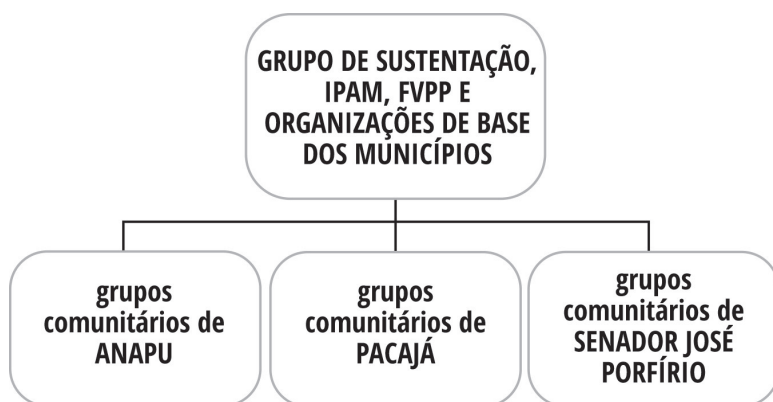
Sobre o PSA, especificamente, começamos a desenvolvê-lo recentemente, e ainda completará o primeiro ano, durante o qual estamos realizando a remuneração das pessoas. Nesse momento específico do desenvolvimento do projeto, estamos avaliando se ele vai permanecer; em outras palavras, se sua existência se justifica.

A cada um desses eixos se relacionam outras ações nossas, que vão desde a valorização das organizações locais ao fortalecimento das atividades produtivas, tudo realizado a cabo através de uma grande equipe de extensão rural. Somos, aproximadamente, vinte e dois extensionistas, trabalhando com 2.750 famílias, que fazem desde o beneficiamento à comercialização.

Esse projeto tem o financiamento do Fundo Amazônia e, nesse aspecto, não caracterizamos o Ipam como uma empresa de assistência técnica. Mas, de forma mais abrangente, nos vemos trabalhando no ideal de produzir referências para uma política de desenvolvimento. Inclusive, nossos projetos não se enquadram nem como orgânicos, nem como agroecológicos. A agroecologia, na nossa perspectiva, é extremamente valorizada, mas existem realidades específicas em que sua inserção é extremamente dificultada. Nessas situações, entramos com outras propostas que viabilizem nosso projeto.

Sobre o PSA inserido na lógica do Projeto “Assentamentos Sustentáveis da Amazônia”, buscamos ser muito rígidos com uma

de suas diretrizes, que diz respeito à remuneração de quem cuida da floresta, bem como, resgatamos um dos aspectos mais inovadores do Proambiente, que implica no reconhecimento e na valorização do esforço dos pequenos produtores pela prestação dos serviços ambientais, a partir de melhores práticas produtivas. Nessa esteira, buscamos aproveitar todo o acúmulo de experiências que obtivemos nos últimos anos em torno deste tema, integrar as ações que visam ao incentivo econômico à readequação produtiva dos lotes e, conseqüentemente, reduzir a pressão sobre a floresta e promover a manutenção dos serviços ambientais associados. Nossa estrutura de gestão para o PSA segue o formato que pode ser visualizado na imagem a seguir:

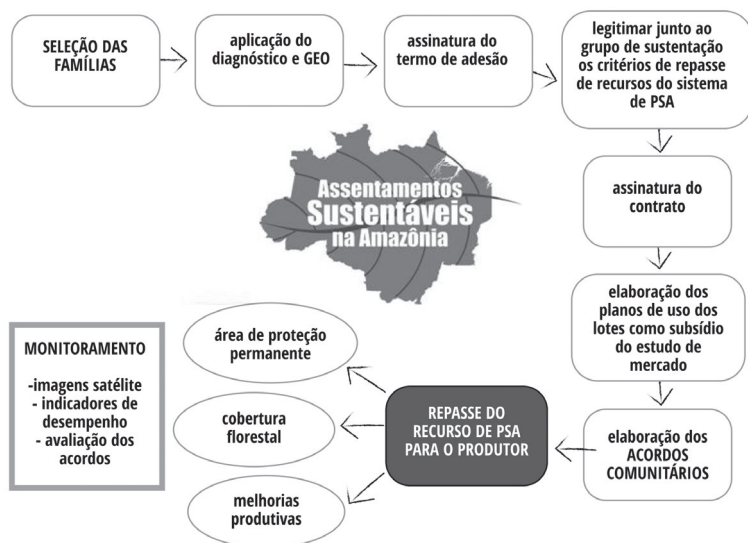


Fonte: [www.assentamentosustentavel.org.br](http://www.assentamentosustentavel.org.br)

Como se pode ver, quem faz a gestão é o grupo de sustentação política, formado pelos sindicatos, pela Federação de Trabalhadores Rurais e pelas organizações locais. Essa construção ampliada se dá num acordo local, inclusive, porque o Ipam isolado não teria representatividade para dialogar com os assentados. Nesse sentido, nós somos, claramente, uma instituição de assessoria aos movimentos



sociais. As etapas de implementação deste mecanismo podem ser melhor compreendidas pela imagem abaixo:



Fonte: [www.assentamentosustentavel.org.br](http://www.assentamentosustentavel.org.br)

Para realizar a seleção das famílias, estabelecemos uma série de critérios, tais quais: trabalhar no lote, ser agricultor familiar, etc. Apenas ao preencher esses requisitos, a família poderá ser selecionada. Após a seleção da família, elaboramos um diagnóstico de seu lote, com georreferenciamento para atualizar a área e o detalhamento de suas condições, seguido de um contrato de adesão, no qual o produtor deverá assumir o compromisso de participar das reuniões. O grupo de sustentação deverá, então, validar o contrato de adesão, após o que é elaborada a peça da assistência técnica rural do Projeto de Assentamento sustentável (PAS), que é o plano de uso da propriedade. Assim, é feita uma projeção do desenvolvimento do lote (no caso, utilizamos um horizonte de oito anos). Na sequência, fazem-se os acordos comunitários, com o repasse dos recursos de quatro em quatro meses.

Para receber o recurso, três compromissos básicos devem ser assumidos: (i) manutenção de uma Área de Proteção Permanente (APP); (ii) melhoria das atividades produtivas; (iii) permanência de, pelo menos, 50% da cobertura florestal ou, no caso de quem tem menos, perspectiva de avançar para alcançar essa média.

No nosso projeto, portanto, o PSA é visto como uma política de valorização da floresta dentro do lote, mas garantindo-se as atividades produtivas. Vale a pena ressaltar que este último compromisso não segue, necessariamente, o previsto pelo Código Florestal, mas um acordo social elaborado pelo projeto e assumido pelos produtores.

Os princípios que norteiam nossa proposta de PSA, dentro do PAS, estão diretamente alinhados à readequação da produção. Desta forma, para acessar o PSA, as famílias elegíveis precisam estar comprometidas em:

- Promover uma transição produtiva para bases sustentáveis;
- Seguir o diagnóstico das propriedades - os planos de uso e o estudo de mercado são as ferramentas que subsidiam as decisões sobre “melhorias produtivas dos lotes”;
- Participar das reuniões e atividades de capacitação;
- Os beneficiários terão que ter o diagnóstico de seus lotes feitos e assinar um termo de adesão para formalizar sua participação no sistema de PSA do projeto.

O contrato de duração do projeto é de cinco anos, em que o valor a ser pago às famílias é o equivalente a R\$ 1.600 por ano, parcelado em quatro pagamentos. Esse montante foi estabelecido pelo que se tinha disponível no Fundo Amazônia. Proporcionalmente, 30%

desse valor corresponde à conservação e/ou restauração da APP; 30% à conservação e restauração da cobertura florestal; e 40% ao cumprimento do compromisso de adoção de melhorias produtivas.

Por fim, realizamos, ainda, o monitoramento do sistema de PSA, que visa a comprovar se os compromissos assumidos pela família estão sendo cumpridos. O plano de monitoramento do sistema de PSA envolve:

- i) verificação das mudanças da cobertura florestal e usos do solo por meio de imagens de satélite;
- ii) definição e implementação de indicadores de desempenho;
- iii) avaliação participativa do cumprimento dos compromissos assumidos nos Acordos Comunitários.

Tais compromissos são verificados pelo técnico, responsável por elaborar um relatório de acompanhamento, a ser, por fim, validado pelo grupo de sustentação e pelo grupo comunitário.

## **“Pagamento por Serviços Ambientais” ou “Retribuição pelo modo camponês de fazer agricultura”?**

Marciano Toledo

*Movimento dos Pequenos Agricultores - MPA*

O Plano Camponês significa, para nós do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), uma estratégia política de afirmação camponesa, que visa à construção de uma maior autonomia dos agricultores e das agricultoras, com foco na soberania alimentar, soberania energética, soberania genética, soberania hídrica e soberania territorial.

É, ao mesmo tempo, um projeto político para o desenvolvimento do campo, que reúne as demandas imediatas concretas da classe camponesa aos seus interesses mais gerais, e a estratégia capaz de levar o campesinato a cumprir um papel fundamental na transformação democrática e popular da sociedade brasileira. Estabelece os elementos fundamentais que definem o centro da tática do movimento, o campo político a que pertence e suas políticas de alianças, os desafios da construção orgânica, as lutas e a sua relação com o Estado e os governos<sup>3</sup>.

Nele, reafirmamos a existência de um **sistema camponês de produção**, que se dá no desenvolvimento de agroindústrias comunitárias, com desenhos organizativos a partir dos grupos de base, como as associações locais.

Destacamos, ainda, que um de seus focos é a educação, tanto a formal, quanto a informal, por meio da qual buscamos vislumbrar uma vida de qualidade, contemplando moradia, esporte, cultura, lazer e saúde popular, dentre outros aspectos, a partir do fortalecimento de práticas tais quais a medicina popular, o modo de vida comunitário, etc.

A inclusão, nos últimos cinco anos, da dimensão de Pagamento por Serviços Ambientais no bojo do Plano Camponês decorre de um processo de reflexão que o movimento vem construindo faz quase duas décadas, que se desenvolve sob o mote das indagações: *Quem somos? Como é que estamos traçando esta caminhada? Para onde iremos?*

A questão econômica, articulada às demais questões socio-culturais, sempre foi uma premissa reivindicatória na pauta de nosso movimento. Tanto que, ao longo do tempo, ajudamos a construir o Pronaf, o PAA e o PNAE, dentre outras políticas públicas. No

---

<sup>3</sup> Mais reflexões sobre o Plano Camponês podem ser acessadas através da leitura do texto "Contribuição ao debate do Plano Camponês", de autoria de Marcelo Leal Teles da Silva.

entanto, avaliamos que existem profundos abismos entre as expectativas que tínhamos com relação a essas políticas e o que, efetivamente, foi feito a partir das suas implementações pelo Estado.

Nesse sentido, quando o conceito de “Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)” passou a estar em voga, nos questionamos se ele não deveria ser reformulado para abarcar uma bandeira que defendemos, a de uma **retribuição pelo modo camponês de ser e de fazer agricultura**, quando da inexistência ou ineficácia de políticas públicas adequadas.

Inicialmente, pensávamos sobre a possibilidade de alguma modalidade de bolsa, pagamento ou mesmo uma remuneração que, propositivamente, subsidiasse a relevância do papel que, historicamente, os camponeses seguiam cumprindo. Mas, nesse momento, já estávamos vigilantes para impedir que esse tipo de apoio se desse sob a lógica do capital, sendo, portanto, inconcebível que nosso intento fosse reduzido à dimensão de uma mera retribuição financeira.

Uma reflexão mais cuidadosa sobre a identidade e a diversidade do camponês nos levou a problematizar quando, sob quais contextos e condições, o camponês é levado a destruir o meio ambiente que, por essência, significa o lugar de sua existência e reprodução social. E a resposta que encontramos é: quando ele se encontra no próprio limite de sua existência. Apenas o imperativo de alimentar os filhos em situações difíceis leva-o a optar por utilizar os recursos que o meio oferece num ritmo ou intensidade degradante.

Para explorar os impasses que tais reflexões traziam para o movimento, decidimos desenvolver no Rio Grande do Sul - lugar que julgamos concentrar algumas condições propícias para exercitar algumas experiências que nos ajudassem a avançar no debate - um processo de relação muito próximo com a academia, que culminou na elaboração do documento “Por um Programa de Promoção, Valorização e Sustentabilidade da Agricultura Camponesa”.



Dessa forma, chegamos a algumas compreensões e definições sobre o que se entende como “agricultura camponesa”, abordada numa dimensão complexa em que o modo de viver, enquanto cultura própria, não mais existe em um estado puro ideal, mas sim mesclado com outras agriculturas, justamente aquelas que estão do outro lado da cerca, do outro lado do arame, com as quais não se convive de forma harmoniosa.

Seguindo esta abordagem, também nos indagamos: **Quais seriam as demais condições fundamentais para garantir a reprodução social da agricultura camponesa, para além do acesso aos recursos naturais?** Pois a diversidade de identidades se define a partir da diversidade de relações que se estabelecem nos diferentes biomas, bem como nos diferentes arranjos naturais e políticos.

Nos valem da revisão de escritos históricos, assim como do esforço de sistematização e formulação levados a cabo por companheiros próximos do movimento, para melhor atualizar e compreender o que significa esse modo de ser, viver e produzir do agricultor e da agricultora. O avanço no debate mostrou que temos muitas especificidades com relação ao sentido clássico da noção de trabalhador (rural), nos indicando uma série de diferenças que permite nos situar em uma classe muito mais ampla.

Seguindo essa lógica, nos questionamos - **quais são as ações atualmente desenvolvidas pela agricultura camponesa para a produção de alimentos diversos, a partir do seu local de produção, da sua organização e da sua relação com o meio ambiente?** - para nos conduzir a um mapeamento entre as práticas que persistem junto a grupos de mulheres ou de agricultores mais velhos, por exemplo, que ainda guardam relação com saberes e técnicas agrícolas tradicionais e de conservação da natureza em que vivem. Por essas vias, fomos acumulando aportes sobre quais seriam as condições necessárias para a reprodução social de uma agricultura camponesa, que inspi-

rassem a existência de políticas públicas próprias e adequadas para a diversidade de contextos ambientais, socioeconômicos e culturais dos camponeses e das camponesas.

O que fizemos e debatemos no Rio Grande do Sul foi alçado a nível nacional, já que implicava uma mudança de paradigma em curso. A partir da criação de uma nova forma de pensar a produção de alimentos que possibilita superarmos a concepção capitalista de uma agricultura militar-industrial, derivada do pacote da Revolução Verde, nos permitimos emergir novas concepções centradas não no conceito de cadeias produtivas, mas no de **sistemas camponeses de produção**. Implicando, portanto, outra forma de pensar, planejar, organizar e praticar a agricultura - a (agri)cultura na contramão do (agro)negócio.

A base para esse trabalho, no Plano Camponês, se assenta num processo de cooperação que é delimitado por uma associação, a qual se identifica como “unidade de produção camponesa”, ao invés do conceito tradicional de “propriedade”, de forma a explicitar que se trata de uma comunidade, num dado território, onde esta unidade de produção se vê inserida e relacionada.

Na dinâmica central de cooperação, avança-se também por questões de caráter teórico de desenvolvimento científico e tecnológico, em conexão com algo que faz parte da essência do “ser agricultor”, que é justamente sua disponibilidade para experimentar, tendo como premissa a soberania alimentar e envolvendo processos de ocupação popular dos territórios.

### **Resistindo e Existindo**

Isso tem nos impulsionado a seguir no enfrentamento com quem está do outro lado da cerca, reafirmando o trato do campesinato como estratégia e tática de luta para viabilizar sua reprodução social, se fortalecendo diante das ameaças trazidas pela expansão do agronegócio, trilhando para isso caminhos que passam pela pro-

posição de políticas públicas não neoliberais que superem essa concepção industrial de agricultura e que, principalmente, possibilitem estabelecer alianças entre o povo do campo e da cidade.

Nossas diretrizes para a promoção, valorização e sustentabilidade da agricultura camponesa são:

i) Construção de um programa que afirme a agricultura camponesa como base para o desenvolvimento do campo, criando espaços contra-hegemônicos na produção de alimentos.

ii) Aproximação, a partir do eixo da produção de alimentos, das forças sociais do campo e da cidade que compartilham o interesse comum de mudanças sociais de caráter popular no Brasil. No caso do Rio Grande do Sul, isso vem se desenvolvendo a partir de uma associação de processos, tais como a reorganização da identidade operária do setor metalúrgico e da interação via PAA e comunidades carentes da Região Metropolitana de Porto Alegre e de outras cidades.

Desta forma, estabeleceu-se a constituição de um programa que trabalhasse na criação de condições materiais para a manutenção do homem e da mulher no campo e, sobretudo, da juventude rural, via ampliação da renda familiar, de superação da desigualdade nas relações de gênero e de incentivo a processos produtivos ambientalmente sustentáveis, dentre outros aspectos.

Além de possibilitar a produção de alimentos de qualidade, esse programa vem servindo também para fortalecer, especialmente, as convergências entre os movimentos sociais que têm sido nossos parceiros nesse trabalho, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Desempregados e do Levante Popular da Juventude, além dos movimentos que integram a Via Campesina.

Partimos da condução lógica de que, se o Estado financiava processos e estruturas industriais de exploração e expropriação de

recursos naturais nos territórios, poderia, então, financiar de forma mais adequada iniciativas positivas como essa nossa que se dão no marco da produção de alimentos e da sustentabilidade. Articulada a essa idéia, inaugurou-se um amplo processo de mobilização em Porto Alegre, através do qual conseguimos a receptividade do governo estadual em discutir a proposta e refletir sobre como ela deveria funcionar para atender a diversidade de sujeitos sociais e suas demandas por (produzir e consumir) alimentos saudáveis.

Isso em sintonia com a pauta política da Via Campesina, na medida em que o programa favoreça a Reforma Agrária, contribuindo com o objetivo de assentar os acampados dos movimentos sem terra; garantindo um programa de assistência técnica que dê condições adequadas para potencializar o saber local; que viabilize estruturas físicas no sentido de facilitar a qualificação das comunidades e o acesso à cultura; bem como impulsionando iniciativas de reflorestamento e inovando em projetos específicos para a juventude rural.

Sobre sua localização, definimos que o programa deveria ser implantado prioritariamente nas regiões em que constasse a presença de movimentos camponeses e movimentos urbanos. Além da região metropolitana, outras quatro grandes regiões - norte, sul, serra e centro do estado - envolvendo mais de 150 municípios, foram selecionadas para receber investimentos na área de infraestrutura; de recuperação do solo; de diversificação da produção para o abastecimento popular, tais como fornecimento de insumos, mudas de espécies agroflorestais, adubo folhado, etc.; de transição para a formação de pastagens permanentes; de incentivo à produção de leite; de implementação de pomares; de fornecimento de equipamentos de irrigação, já que o próprio Rio Grande do Sul, hoje, vem sofrendo, continuamente, períodos de estiagem; de processamento e de agroindustrialização do que é gerado nessas unidades produtivas; de envolvimento da indústria artesanal para suprir insumos que dialo-

gam com essas demandas; de geração de pontos populares de trabalho, como forma de proporcionar ao trabalhador desempregado meios para obter renda; de articulação também no que diz respeito à comercialização dos produtos e alimentos, adquirindo equipamentos e carros que favoreçam a logística e superem atuais entraves ao comércio, dentre outros.

Ou seja, através desse programa, estamos tentando construir uma conexão entre toda a estrutura de financiamento de políticas públicas já existentes, aprimorando-as e proporcionando condições efetivas para a sua consolidação e ampliação, no sentido de promover a qualificação, a capacitação e a gestão por parte dos agricultores e das agricultoras.

Em termos de recursos e execução, estimamos no ano passado que um valor de R\$ 221 milhões seriam necessários para assegurar a teia de investimentos que listamos acima, nos campos de infraestrutura, produção, indústria de insumos e comercialização e logística, que pleiteamos serem financiados pelo governo estadual e pelo BNDES, segundo um convênio em que, a cada real do governo, o fundo social do BNDES entraria com outro, não reembolsável, ao passo em que ao governo do estado do Rio Grande do Sul seria assegurada uma devolução de cerca de 20% do valor repassado.

Desde então, avançamos no processo de discussão e detalhamento sobre como se realizaria o investimento, em quais regiões, em articulação com quais movimentos, e através de qual dinâmica. Já foram alocados cerca de R\$ 100 milhões, de pronto utilizados em investimentos de infraestrutura, distribuídos nas cinco regiões previstas. Hoje, vislumbramos o desafio de, perdida a eleição do candidato do governo que apoiava o programa, manter o diálogo com o novo governador eleito para que ele assuma o compromisso de continuar com as ações que estavam planejadas no bojo do programa.

Em agosto, durante a plenária da Via Campesina, decidimos também que lutaríamos pela nacionalização desse programa, até então desenvolvido no âmbito de apenas um estado do país, pois acreditamos que, garantindo adequações para adaptá-lo às diferentes regiões e realidades específicas, ele representa uma contribuição efetiva para impulsionar alternativas no que diz respeito à agricultura.

Para tanto, compreendemos que é fundamental não só uma articulação dos movimentos sociais que atuam no campo, mas a eles se somarem organizações e movimentos sociais que extrapolam a abrangência dos movimentos camponeses, sendo fundamental a participação dos movimentos sociais urbanos e dos trabalhadores urbanos, para que avancemos na aliança camponesa-operária.

## A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

Generosa O. Silva

*Articulação Nacional de Agroecologia - ANA*

Os movimentos que têm investido na criação e consolidação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), a exemplo de nós da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), a entendemos como uma política do governo federal que tem como mote a ampliação das ações de desenvolvimento rural sustentável.

Seu principal objetivo, portanto, é **articular a dimensão da produção com a da sustentabilidade**, através da implementação de programas e ações indutoras da transição agroecológica, da produção orgânica e de base agroecológica, como contribuição para o desenvolvimento sustentável, possibilitando à população a melhoria de qualidade de vida por meio da oferta e consumo de alimentos



saudáveis e do uso sustentável dos recursos naturais. A proposta do plano está focada em, prioritariamente, trabalhar com agricultura familiar, com os povos indígenas e com as comunidades tradicionais.

Uma das questões que merecem destaque nesse plano é a de que suas ações reúnem dez ministérios, como resultado de uma difícil batalha para convencer o governo da importância de que suas ações fossem interministeriais. O resultado disso são 134 iniciativas que foram distribuídas em 14 metas, circunscritas ao redor dos seguintes eixos: (i) uso e conservação dos recursos naturais; (ii) produção; (iii) conhecimento; e (iv) comercialização e consumo. Tais eixos, por sua vez, se desdobram, flexíveis a acolher outras demandas que a sociedade vai inserindo no debate, a exemplo do problema dos agrotóxicos, que não estava inicialmente inserido na agenda do plano, mas que hoje é considerado, diante da intensa mobilização social que se agregou a essa questão.

Fruto de um intenso debate e da construção participativa, envolvendo diferentes órgãos de governo e os movimentos sociais do campo e da floresta, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) é hoje o principal instrumento de execução da Pnapo.

Para garantir que o Plano integrasse e qualificasse as diferentes políticas e programas dos dez ministérios parceiros na sua execução, nossa primeira grande dificuldade dizia respeito a onde se ancorariam as discussões para consolidar a sua construção. Na época, pensava-se em incluí-lo no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), um ministério que só não estava mais fragilizado porque os próprios movimentos sociais ajudaram a resgatar sua importância. Mas nós reivindicamos que ele fosse articulado a um lugar de mais força política, e conseguimos garantir que a Secretaria Geral da Presidência fosse eleita para irradiá-lo.

A dinâmica própria de implementação e execução da política se dá através da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo). Cabe ressaltar que sempre há disputa, que se faz necessária uma marcação cerrada para garantir a voz das organizações da sociedade civil. Algumas estratégias que adotamos para reforçar nosso peso dentro do Conselho foi a de nomear, para cada membro da sociedade civil, titular e suplente, bem como ter nossa participação garantida nas reuniões por meio de recursos do governo. Na perspectiva de aprofundarmos algumas questões que consideramos centrais dentro do processo de implantação do plano, nos organizamos na constituição de alguns Grupos de Trabalho (GT), como o GT Mulheres e o GT Agrotóxicos. Adiante, apresentamos, a partir de cada eixo, os principais objetivos e metas que compõem o Planapo.

### **Eixo 1: Produção**

**Objetivo 1.** Ampliar e fortalecer a produção, manipulação e processamento de produtos orgânicos e de base agroecológica, tendo como público prioritário Agricultores/as Familiares, Assentados/as da Reforma Agrária, Povos e Comunidades Tradicionais.

Meta 1 – Disponibilizar R\$ 5 bilhões por ano para o custeio e investimento para crédito;

Meta 2 – Disponibilizar R\$ 55 milhões para fomento e apoio a infraestrutura;

Meta 3 – Regulamentar 100 especificações de referência de forma a fomentar o registro de produtos fitossanitários com uso aprovado para agricultura orgânica.

Meta 4 – Ajustar regulamentos técnicos de forma a facilitar e estimular à produção de insumos destinados a produção orgânica e de base agroecológica.

Meta 5 – Alcançar 28.000 unidades de produção ade-

quadas aos regulamentos brasileiros para a produção orgânica.

**Objetivo 2.** Reconhecer e valorizar o protagonismo das mulheres na produção de alimentos orgânicos e de base agroecológica fortalecendo a autonomia econômica das mulheres.

Meta 6 – Aplicar 4,3 milhões em ações de fortalecimento à organização da produção orgânica e de base agroecológica de grupos de mulheres rurais.

### **Eixo 2: Uso e conservação dos recursos naturais.**

**Objetivo 3.** Promover, ampliar e consolidar processos de acesso, uso, gestão e conservação dos recursos naturais.

Meta 7 – Consolidar e ampliar o Programa Nacional de Sementes e Mudas Crioulas e Varietais para sistemas orgânicos e de base agroecológica.

Meta 8 - Investir na conservação e uso de recursos naturais, com destaque para a agrobiodiversidade, regularização ambiental e o fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade.

### **Eixo 3: Conhecimento, Inovação e Pesquisa**

**Objetivo 4.** Ampliar a capacidade de geração e socialização de conhecimentos em agroecologia e produção orgânica, por meio da valorização e intercâmbio do conhecimento e cultura local e da internalização da perspectiva agroecológica nas instituições e ambientes de ensino, pesquisa e extensão.

Meta 9 - Promover Assistência Técnica e Extensão Rural com enfoque agroecológico e sistemas orgânicos de produção para 230 mil unidades familiares de produção e para 150 Organizações Econômicas da Agricultura Familiar.

Meta 10 - Promover formação inicial e continuada e qualificação profissional enfoque agroecológico e sistemas orgânicos de produção de 28.000 agentes de ater, educadores, agricultores/as familiares, assentados/as da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, jovens e mulheres rurais.

Meta 11 – Aplicar R\$ 53,5 milhões em programas, projetos e ações de ensino, inovação e extensão tecnológica agroecológica e sistemas de produção orgânico pelas instituições de ensino fundamental, médio e superior.

Meta 12 – Aplicar R\$ 9 milhões em pesquisa e desenvolvimento em agroecologia e produção orgânica.

#### **Eixo 4 – Comercialização e Consumo**

**Objetivo 5.** Fortalecer e ampliar o consumo dos produtos orgânicos e de base agroecológica com ênfase nos circuitos curtos de comercialização, mercados institucionais e compras governamentais destes produtos.

Meta 13 – Ampliar para 5% a participação nas operações governamentais de compra (PAA, PAA-CI, PNAE, PGPM), e atingir R\$ 50 milhões anuais de subvenção para produtos da sociobiodiversidade, orgânicos e de base Agroecológica.

Meta 14 – Ampliar R\$ 61 milhões no apoio a comercialização e promoção de produtos orgânicos e de base agroecológica.

Interessante destacar que, inicialmente, não se previa essa ênfase à questão de gênero. Ela foi posteriormente incorporada, na medida em que se consolidava a presença das mulheres e o fortalecimento de um Grupo de Trabalho Mulheres, através do qual nos reunimos e discutimos para aprofundar propostas, enquanto o

Conselho (formado pelo governo e pela sociedade civil) delibera os rumos da política.

No segundo eixo, fazemos uma autocrítica de que deveríamos ter incidido mais sobre a questão da água, facilmente subentendida como um dos focos sobre os quais poderiam estar se desenvolvendo discussões e proposição de ações dentro do Conselho.

Temos convergido que nossa discussão sobre Conhecimento, Inovação e Pesquisa abrange desde entidades de pesquisa para a produção, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), mas também o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e o Ministério da Educação (MEC), de forma que todos esses atores estejam reunidos em torno da demanda de discutir e formular uma nova política de educação e de formação voltada para o campo. Dessa forma, pretendemos valorizar o papel daqueles agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) que trabalham cotidianamente lá na comunidade, para que eles também possam ter seu trabalho remunerado.

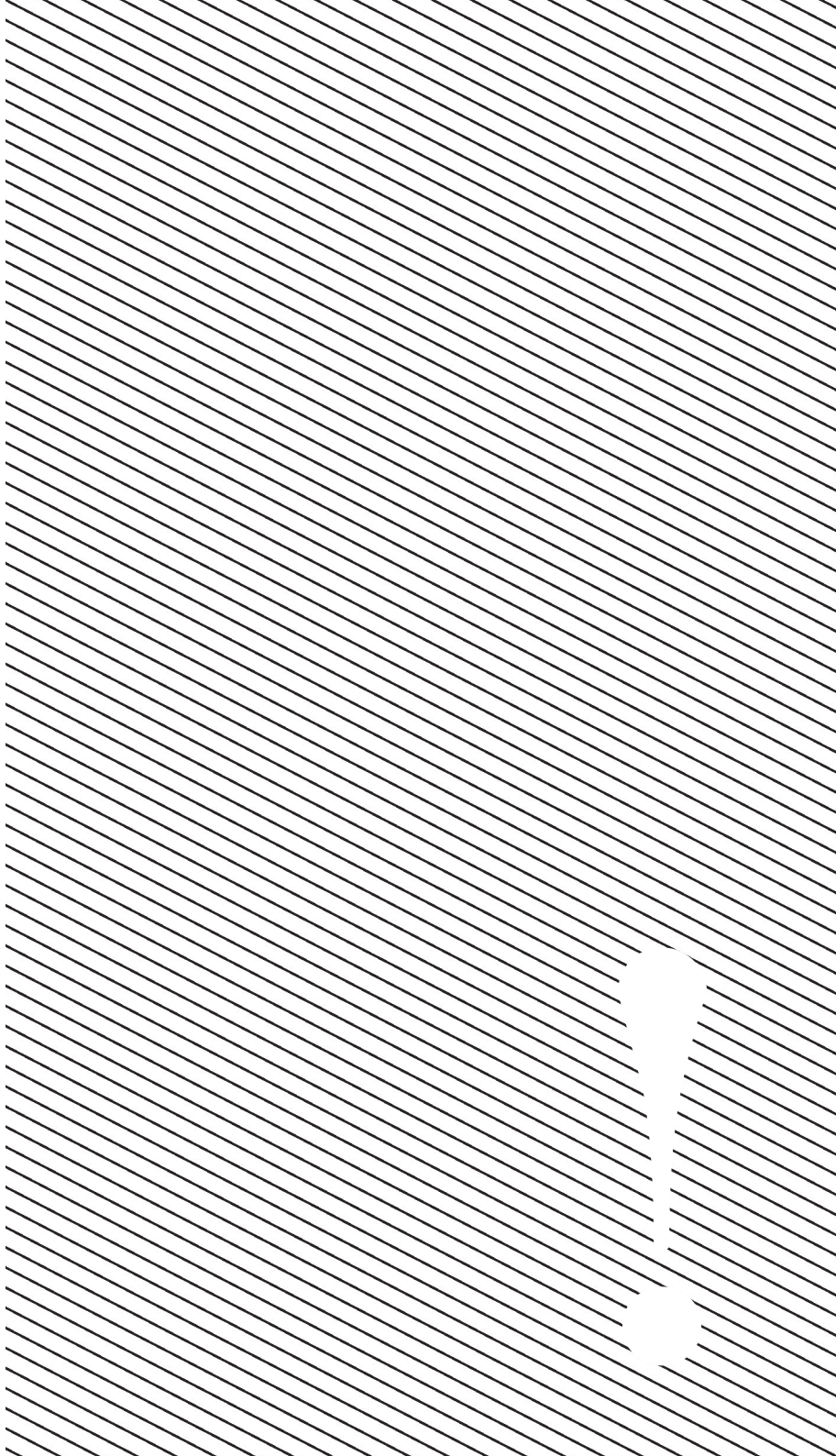
Uma subcomissão específica tem realizado incidência junto ao Comitê Nacional de Ater, para discutir e elaborar um arranjo para a assistência técnica que se pretende trabalhar com as próximas chamadas de agroecologia. A ideia é que ela possa interferir em outros setores que discutem tanto a assistência técnica, quanto a formação, de forma integralizada. Esta proposta está na contramão de alguns recentes projetos que vieram do MDA, de forma descontextualizada, e que conseguimos frear para poder rediscutir no sentido dos princípios que defendemos.

No último eixo, trazemos à tona algumas das metas que estão sendo organizadas ao redor de nosso último eixo, sobre a superação de alguns entraves atualmente existentes no que diz respeito à comercialização e ao consumo de produtos orgânicos e agroecológicos.

Por fim, o GT Agrotóxico tem se debruçado na construção do Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (Pronara), que tem sido uma grande pauta de reivindicação dos movimentos e das organizações da sociedade civil. Este programa teve seu mérito aprovado na CNAPO, em agosto de 2014, e enviado aos ministérios referidos, mas encontra-se engavetado pelo governo. Atualmente estamos formulando ações que ajudem a dar visibilidade à proposta e a pressionar o governo a implementá-lo. O que nos surpreendeu nesse processo foi o fato de que o próprio MDA foi quem dificultou a aprovação do programa. Sabemos que, apesar de ser um ministério originalmente criado para fortalecer a agricultura familiar, hoje o MDA busca favorecer também os grandes produtores. Além disso, havia uma alegação de que o programa poderia afetar o público com que o ministério trabalha, ainda que a proposta do Pronara não seja obrigatória, mas sugestiva, servindo de orientação.

Num balanço geral, diríamos que boa parte das propostas das organizações e dos movimentos da sociedade civil não foram contempladas no diálogo com os governos, a exemplo da bandeira histórica e atual da Reforma Agrária. Muitas das nossas iniciativas foram elaboradas em contraponto, e outras simplesmente não foram incorporadas, o que gerou certo desconforto no processo de interlocução e diálogo durante a construção do Plano. Mas nós sabemos, pela experiência de nossa existência enquanto resistência, que os enfrentamentos para que possamos efetivamente avançar nas pautas, que estão no nosso campo de interesses, se dão tanto ali, no diálogo com o governo, quanto no dia-a-dia do chão de nossas trincheiras, junto às nossas bases. No horizonte de que essa política venha a aportar elementos que ajudem os agricultores e as agricultoras, bem como, os moradores dos centros urbanos, progressivamente a se tornarem independentes das políticas mercadológicas (e de seus limites e contradições, portanto) que o governo implementa.





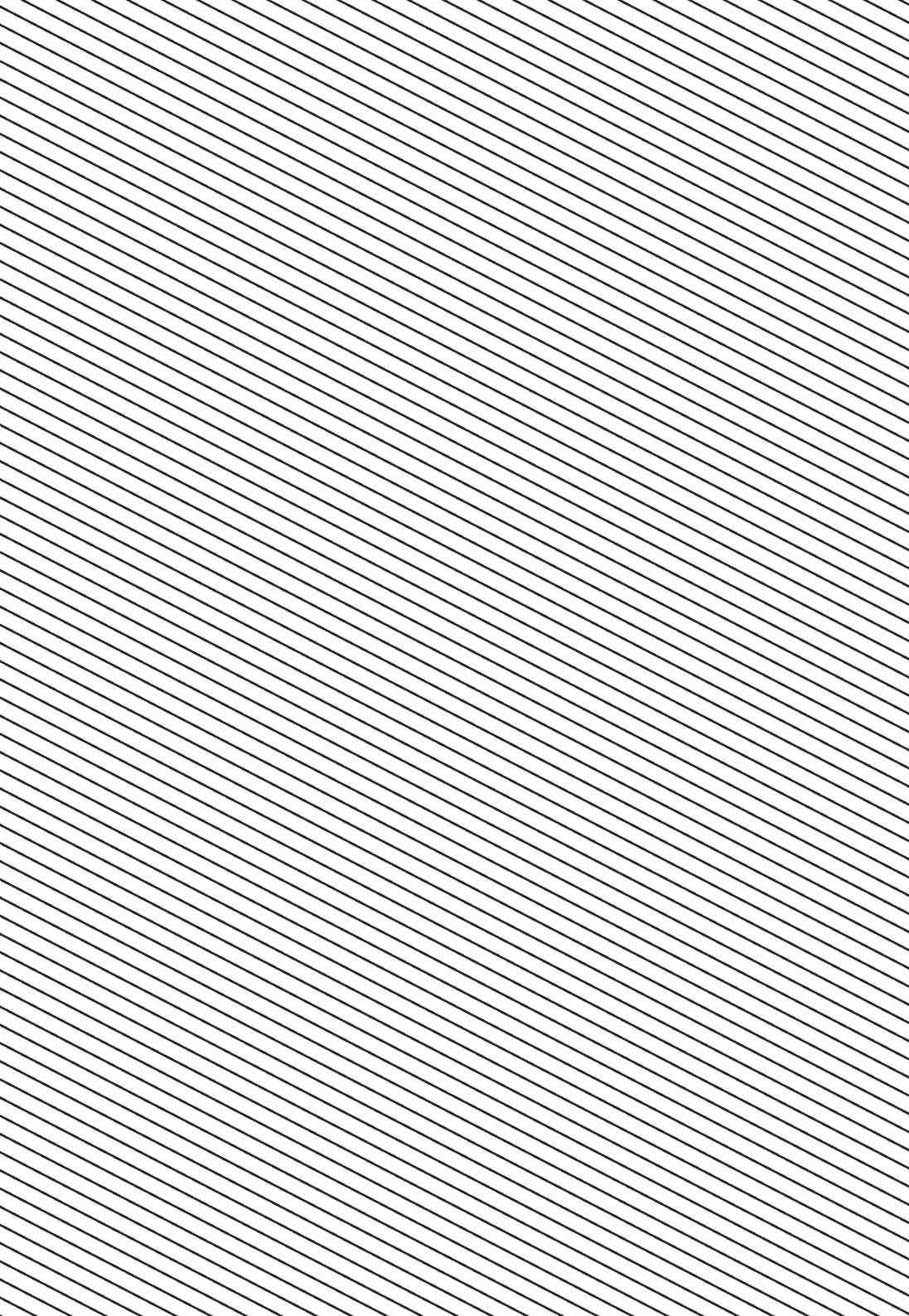






## Parte III

Sobre futuros possíveis





**Princípios e recomendações para programas  
e políticas públicas socioambientais de incentivo  
à conservação ambiental e produção agroextrativista  
com a garantia de direitos territoriais e coletivos  
de agricultores familiares, camponeses, extrativistas,  
povos e comunidades tradicionais<sup>1</sup>**

As ditas “soluções” oficiais – por nós nomeadas de falsas soluções – implantadas para enfrentar os atuais problemas ambientais, aquecimento global, erosão da biodiversidade, desertificação, etc., dentre estas o mercado de carbono, tem intensificado o processo de mercantilização da natureza. Estas falsas soluções tomam

---

1 Este documento serviu de base para um folheto específico sobre o assunto que o Grupo Carta de Belém está produzindo, para contribuir com subsídios à atuação de organizações populares que se defrontam com iniciativas de PSA empresariais ou governamentais em seus territórios.



como base o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Como consequência, comunidades tradicionais, com territórios ricos em biodiversidade, enfrentam um intenso assédio de programas de empresas e/ou órgãos governamentais, que buscam gerar compensações ambientais ou títulos financeiros em nome das mudanças climáticas.

O presente documento é resultado das reflexões coletivas ocorridas ao longo do ciclo de oficinas “Visões Alternativas ao Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)” e foi debatido de forma mais detida na 3ª Oficina. Ele busca contribuir para o enfrentamento dos dilemas vividos nos territórios decorrente do assédio de programas de PSA. Para tanto, apresenta um conjunto de recomendações para a promoção de programas e políticas públicas socioambientais de incentivo à conservação ambiental e produção agroextrativista, que trazem no seu cerne a garantia da autonomia e dos direitos territoriais de agricultores/as familiares, camponeses, extrativistas, povos e comunidades tradicionais, como contraponto à noção hegemônica de serviços ambientais.

Assim, parte-se da premissa básica de proteção do meio ambiente como mecanismo integralmente relacionado à proteção de direitos difusos e coletivos<sup>2</sup>, envolvendo a proteção dos modos de vida e dos Comuns<sup>3</sup>, e a busca por justiça ambiental. Estes direitos

---

2 Essa dimensão do direito incorpora as coletividades, para além dos direitos individuais civis e políticos. Os direitos difusos e coletivos como algo que toca a todos, reconhece que a prática do outro precisa ser preservada em nome da diversidade de existências e da conexão entre elas. Como exemplos temos os direitos territoriais, à alimentação adequada, ao meio ambiente sadio, dos agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais à livre utilização da biodiversidade, etc.

3 Mais do que patrimônio material e imaterial comum a um grupo social ou sociedade, entende-se por “Comuns” as relações sociais que os constituem. Sua comunalidade – seu



e suas garantias são de todos os grupos, independente da origem ou região, resultando, quando de sua defesa e cumprimento, em um ambiente saudável e alimentação adequada para todos e todas, por exemplo. Entendendo que estamos diante de desafios, sobretudo, políticos, elencamos a seguir alguns pontos organizados da seguinte forma: 1) princípios fundamentais para a formulação das políticas e programas que fujam da lógica da mercantilização e da financeirização, 2) condições e diretrizes para elaboração e execução destas políticas, bem como adequação daquelas já existentes, tendo em vista os princípios que listamos anteriormente, 3) proposições de instrumentos para programas e políticas públicas socioambientais de incentivo à conservação ambiental e produção agroextrativista com a garantia de direitos territoriais e coletivos de agricultores familiares, camponeses, extrativistas, povos e comunidades tradicionais e, por fim, 4) propostas de ações de organizações e movimentos sociais para a resistência, monitoramento e incidência em políticas e programas, acordos internacionais e revisão e/ou proposição de novos programas e políticas.

---

caráter comunal – é determinado pelo modo social de apropriação e manejo: um bem é comum porque a sociedade ou um grupo social assim o definiu historicamente. Este se contrapõe às lógicas de mercantilização, que veem a natureza como recurso, ao impedir sua individualização, na medida em que reivindica a integralidade dessas práticas enquanto vivências e saberes coletivos. Os bens comuns englobam as bases dos modos de vida das atuais e futuras gerações, abrangendo os diversos modos de vida e produção, os recursos naturais, componentes e processos ecossistêmicos e conhecimentos tradicionais, e compondo a diversidade dos sistemas agrícolas e da própria natureza e das diferentes formas de se relacionar com ela. Os Comuns envolvem, em última instância, elementos naturais, sociais, humanos e culturais, bem como sua própria inter-relação, na forma material e espiritual.

---

● 1) Princípios e conceitos fundamentais para embasar as políticas públicas e programas socioambientais

- Direitos humanos;
- Função social da terra;
- Integralidade da biodiversidade;
- Proteção ao patrimônio imaterial;
- Bens comuns;
- Salvaguardas;
- Terra e território;
- Agroecologia;
- Uso sustentável dos recursos naturais;
- Soberania e segurança alimentar e nutricional;
- Justiça ambiental.

● 2) Condições e diretrizes para a elaboração e estruturação de políticas públicas e programas socioambientais de incentivo à conservação ambiental e produção agroextrativista com foco na agricultura familiar e camponesa e dos modos de produção extrativistas, dos quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais

A. Devem ser **políticas públicas estruturantes**, com o fim de agregar valor às práticas menos impactantes - conforme os artigos 170º e 225º da Constituição Federal - numa estratégia em que o meio ambiente seja pensado em sua relação com a produção e a soberania alimentar, em vez de focar na atividade de prestação de serviços ambientais;

B. Com efeito, estas políticas e programas não podem ser de **compensação ambiental**, autorizando a continuidade do dano ambiental e social em outro lugar, tampouco podem ser igualadas a políticas de transferência de renda;

C. Qualquer política e programa devem garantir a participação e o controle social efetivo, com informações “destecnificadas” sobre PSA;

D. Devem ser capazes de superar a burocracia dos convênios e do sistema bancário, de forma a facilitar o acesso às políticas públicas de desenvolvimento agrário, agroecologia, soberania alimentar e de acesso à terra e defesa dos territórios, garantindo o cumprimento dos artigos 6º, referente aos direitos fundamentais e 231º e 232º, referentes a questão da terra e territórios, da Constituição Federal;

E. Desta forma, os incentivos não podem estar vinculados a contratos, privados ou públicos, na lógica do fornecedor-recebedor e do poluidor-pagador;

F. Da mesma forma, os incentivos não devem optar por nenhuma métrica de valor ou se basear numa mensuração do valor métrico ou medição;

G. Deve-se optar por formas de incentivo que não exijam condicionalidades. Se estas forem necessárias, deve-se articular processos que sejam monitorados e autorregulados pela própria comunidade (acordos comunitários, autocertificação, certificação participativa etc.) e que não criminalizem agricultores/as familiares, camponeses/as, extrativistas, quilombolas e indígenas;

H. Estes incentivos não devem substituir as políticas de comando e controle, ou seja, deve-se manter a fiscalização para o devido cumprimento da lei. Sem comando e controle, só com incentivos, é como se pagássemos para cumprir a lei. É uma inversão do sistema normativo do Estado de direito, onde a economia e o custo de oportunidade regeriam a sociedade.

I. A geração de renda deve vir do processo produtivo, com fornecimento de incentivo para fortalecer e propiciar o processo de transição do sistema de produção, visto que pode ser difícil iniciar tal processo dado seu ritmo gradual;

J. Devem reforçar práticas solidárias de sustento, para além do crédito às organizações institucionalizadas, atingindo também grupos populares informais;

L. Para desenvolvê-las, o foco deve estar nos sistemas produtivos e no manejo e uso sustentável dos bens comuns, tendo como eixo o trabalho desenvolvido pelas famílias, seus modos de vida e conhecimentos tradicionais e, não os serviços ecossistêmicos e a compartimentalização dos componentes da biodiversidade;

M. Devem fomentar experiências de manejo comunitário autônomo, de forma que as relações de trabalho não levem à desvinculação da produção com a terra, no sentido amplo de lugar da reprodução dos modos de viver. Da mesma forma, estas políticas e programas devem levar em conta especificidades regionais;

N. Por fim, estas políticas e programas devem, antes de tudo, permitir a defesa dos territórios, no sentido de garantir o acesso, o uso coletivo, a regularização fundiária.

### ● 3) Proposições de instrumentos para programas e políticas públicas

A. Os incentivos a sistemas produtivos com base na proteção dos bens comuns e na garantia da terra podem ser diretos ou indiretos. Elencamos aqui alguns incentivos indiretos, que foram apresentados e discutidos nas oficinas: rebate/desconto no pagamento do crédito; pagamento diferenciado nas compras públicas; políticas de preço mínimo diferenciada; redução de impostos; ampliação do tempo de concessão de uso para as RESEX; garantia de serviço de ATER<sup>4</sup>, entre outros;

B. Devem estar baseadas em programas de transição agroecológica, com crédito apropriado, assistência técnica com tempo mínimo de quatro anos por projeto, com insumos para estruturação dos sistemas produtivos agroecológicos (sistemas agroflorestais/SAFs, pastoreio racional voisin/PRVs e outros), políticas de comercialização e logística para abastecimento. É preciso que haja previsão de diferenciação no acesso às políticas públicas para os produtores que queiram ou já estejam engajados no processo de transição agroecológica;

C. Reconhecimento e criação de um programa público de retribuição às famílias agricultoras, camponesas, extrativistas, quilombolas e indígenas e pelo modo camponês de produzir, prevenindo um salário mínimo mensal por família<sup>5</sup>, unidade produtiva ou

---

4 É preciso cuidado para não confundir o incentivo com o que é direito da população e dever do Estado, como saúde e educação.

5 Não há consenso no Grupo Carta de Belém sobre a questão do incentivo direto. Este item deve ser mais problematizado nos debates futuros. Do ponto de vista político, é importante reafirmar a necessidade de reconhecimento, o problema é que precisa de mais mediação. Estamos sempre no exercício de estabelecer mecanismos que reconheçam o sistema produti-



terra ou território indígena, quilombola ou tradicional reconhecido ou em processo de reconhecimento que cumpram as regras estabelecidas pelo Código Florestal Brasileiro;

**D. Incentivar quem preserva por meio de benefícios em políticas públicas existentes**, como por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio de um aumento das porcentagens no valor da compra dos alimentos da agricultura familiar que realiza sua produção em sistema agroflorestal e/ou que tiver Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL) conservadas ou em processo de recomposição;

**E. Construção de fundos específicos, permanentes, com controle social**, voltados para iniciativas de transição ou conversão agroecológica, de garantia da soberania alimentar e alimentação adequadas, com recursos públicos, para agricultores familiares e camponeses, extrativistas, quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais, que podem vir da sobretaxação de práticas impactantes (como os agrotóxicos), multas e outras sanções sobre crimes ambientais.

---

vo desses grupos, o que parece ser uma contradição falar de uma renda só por ser agricultor. Ignoramos as implicações que isso pode repercutir sobre os modos de vida desses grupos. É necessário focar também em diferentes contextos ambientais, sociais, políticos e culturais para elaborar uma proposta mais abrangente. Explorar também qual seria o amparo legal para ancorar as nossas propostas populares e como fazer com que essa possibilidade de financiamento – quando organizações e movimentos sociais acessem recurso público – não reforce o processo de criminalização existente.

---

● 4) **Propostas de ações para organizações e movimentos sociais para incidência, mobilização e construção de agendas integradas**

- Mapear as potencialidades de cada grupo/organização para a construção de uma ação contínua, a médio e longo prazo, por meio de uma plataforma de monitoramento das políticas públicas e das experiências alternativas;

- Monitorar o processo de reordenamento normativo e buscar construir uma regionalização do debate, no sentido de localizar as especificidades legislativas e o contexto sociopolítico e ambiental de cada região;

- Mapear e incentivar novas possibilidades de subsídios, além dos existentes nas atuais políticas públicas;

- Sistematizar e monitorar iniciativas existentes de PSA, focando em seus impactos, principalmente os relativos à terra, territórios e direitos, para compreender as contradições e fortalecer a crítica, avançando numa perspectiva transformadora;

- Fazer a crítica radical aos mecanismos de mercado, que vêm promovendo a compensação pela geração de créditos de carbono e outros mecanismos financeiros para institucionalizar e viabilizar o pagamento por serviços ambientais, aumentando a especulação sobre títulos gerados e promovendo a consequente pressão sobre direitos territoriais e formas de vida tradicionais;

- Fortalecer as alianças entre as lutas do campo e da cidade, como contraponto à estratégia do agrohidronegócio e da indústria extrativa de avanço contra os direitos territoriais e de segregação das realidades urbana e rural;

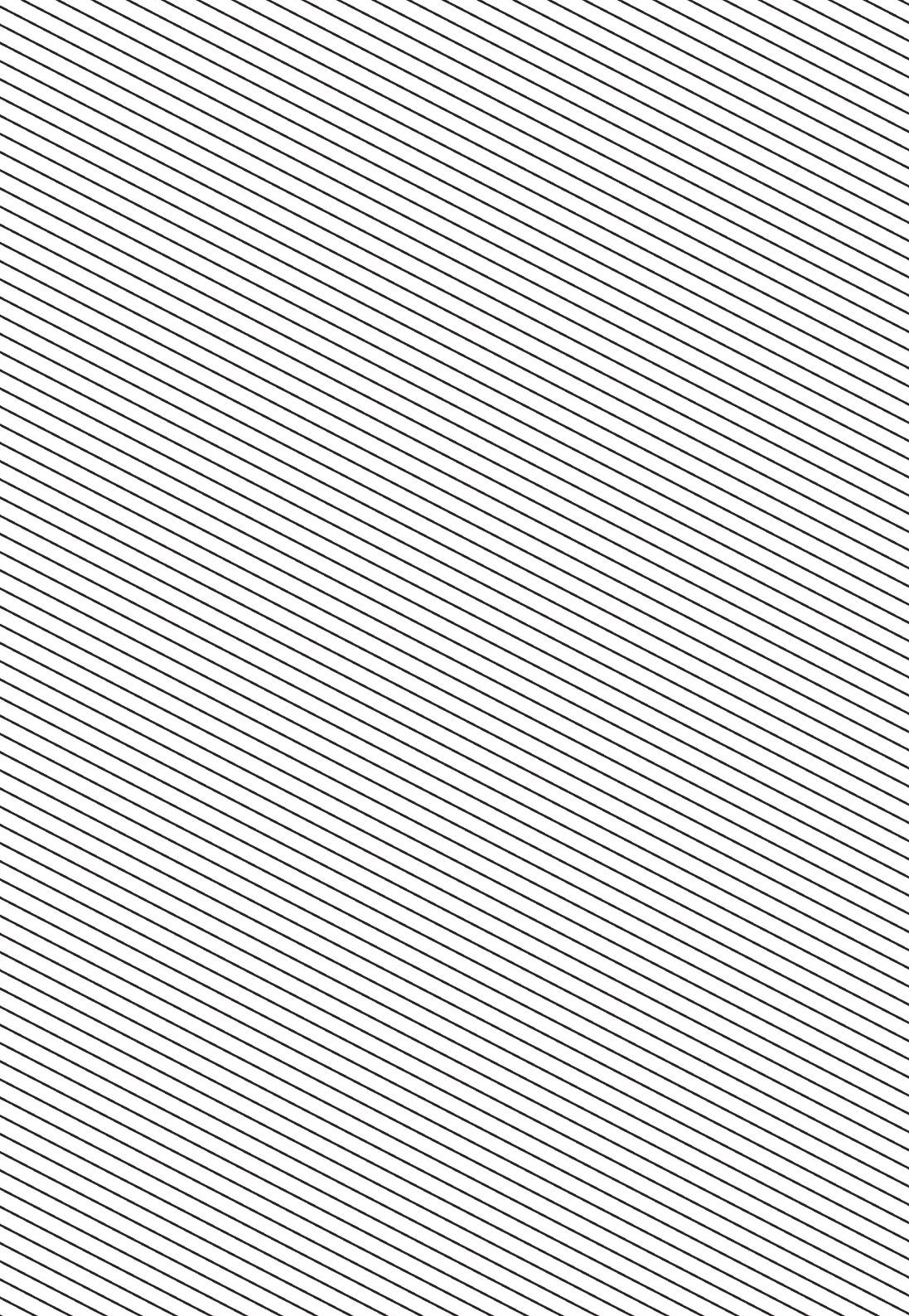
- Realizar trabalho sistêmico que considere a complexidade da produção, bem como formas de economia solidária, agroecológica, soberania alimentar etc., dialogando e fortalecendo os programas que já vêm sendo realizados/reivindicados pelos movimentos de trabalhadores/as no campo e na cidade;

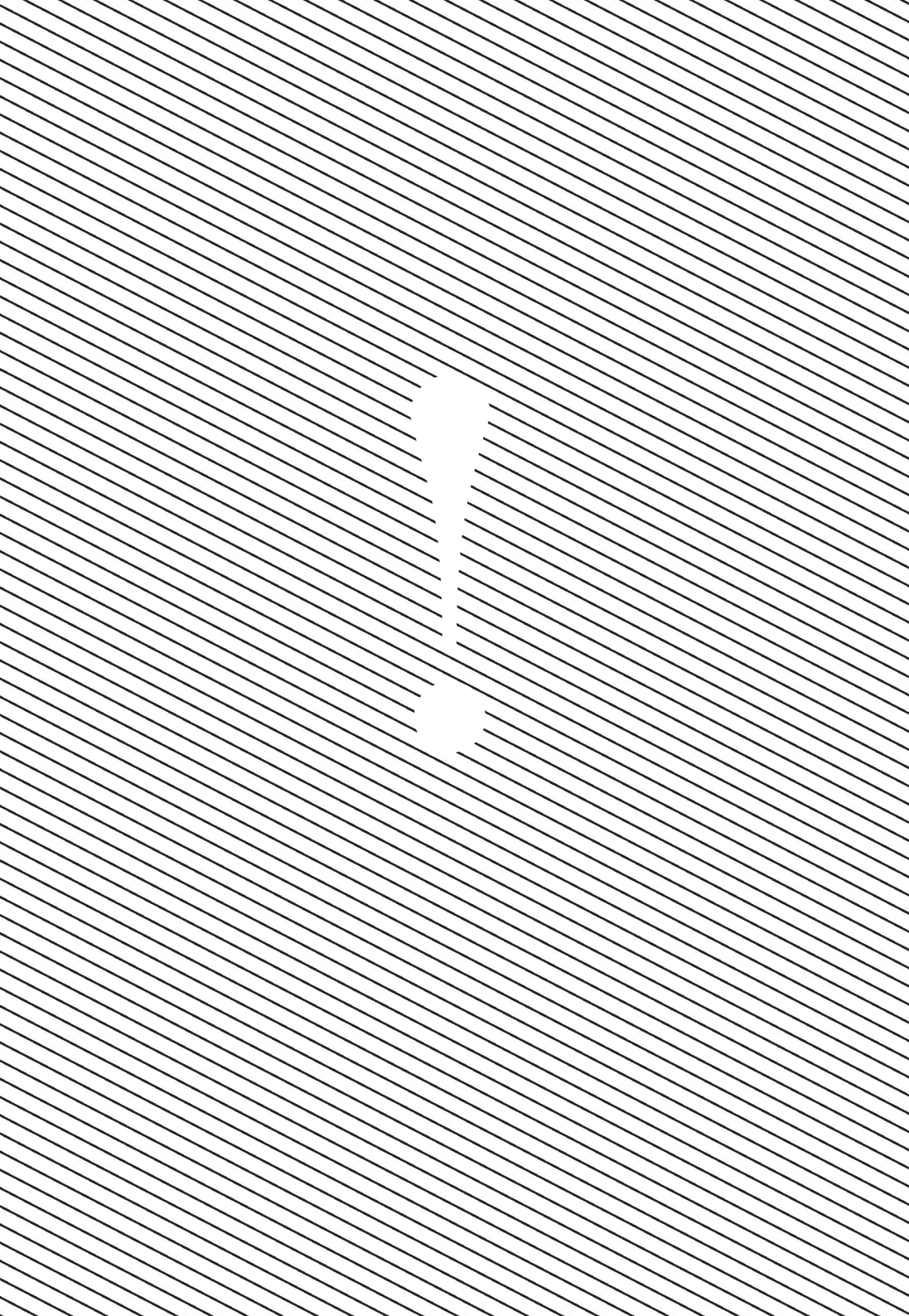
- Denunciar crimes e violações de direitos cometidas sistematicamente e cobrar a responsabilização das empresas e dos grupos poluidores;

- Defender intransigentemente os territórios e as formas de viver coletivas, rejeitando a visão individualista que a lógica de mercado impõe, reforçando a dimensão coletiva e difusa da proteção dos Comuns, enquanto espaço da construção política de outro modelo de desenvolvimento e de sociedade;

- Elaborar e fornecer elementos de formação e informação para as populações afetadas e para os demais grupos. Enfatizar a produção de cartilhas, vídeos, oficinas etc.;

- Reforçar o debate sobre os Comuns. Qualificar o conceito, aprofundar sua concepção, realizar debates políticos e públicos sobre o termo.









ISBN: 978-85-86471-88-9

Este caderno tem como material de referência os debates da terceira oficina “Visões alternativas ao pagamento por serviços ambientais”, realizada pela FASE e pelo grupo Carta de Belém em setembro de 2014. Em diferentes perspectivas, a publicação apresenta críticas ao crescente processo de mercantilização da natureza, expressas em falsas soluções propostas para os atuais problemas socioambientais.



ISBN 978-85-86471-88-9



Apoio:



**FORDFOUNDATION**  
*Na Linha de Frente das Mudanças Sociais*



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG**  
**BRASIL**