

# SERVIÇOS AMBIENTAIS: ECONOMIA VERDE E FINANCEIRIZAÇÃO DA NATUREZA

## *Environmental services: green economy and financialisation of nature*

Lorran Will Lima Dos Santos<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo se propôs a reunir os dados da bolsa de iniciação científica (CNPq/UFGA) do autor do trabalho sobre o tema dos Pagamentos Por Serviços Ambientais (PSA) para povos e comunidades tradicionais. Os resultados da pesquisa refletem várias discussões realizadas no âmbito de pesquisa do grupo Biodiversidade, Estado, Sustentabilidade e Território (BEST) Amazônia, coordenado pela professora. Dra. Lise Tupiassu, orientadora do plano de trabalho ao qual o bolsista de pesquisa está vinculado. Os povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados, isto é, são sujeitos de direitos e identidades próprias. Possuem condições sociais e econômicas distintas e suas formas de se relacionar com o território e com a natureza são particulares. O regime de apropriação de serviços ecossistêmicos é reflexo de uma espécie de PSA privado, materializado no contrato cessão do direito de usar, gozar e dispor do território, tendo como atores os povos e comunidades tradicionais e empresas nacionais e internacionais, numa relação bilateral entre fornecedores-provedores e usuários-pagadores. A lei 12.651/2012 (código florestal) dispõe sobre os mecanismos no capítulo referente ao “Programa de Incentivo à Conservação do Meio

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Pará - UFGA. E-mail: lorranlm@gmail.com.

Ambiente”, no qual a lógica do PSA se insere. No entanto, como se buscou mostrar, os ditames da economia verde não são novidades na legislação florestal brasileira, que, desde seu primeiro código atentou para as diretrizes desta corrente econômica. Neste trabalho foi realizada uma pesquisa bibliográfica em periódicos qualificados, legislações e livros sobre o tema, devidamente indicados na sessão referências. Este estudo verificou que o regime de apropriação de serviços ecossistêmicos é reflexo de uma espécie de PSA privado, materializado no contrato cessão do direito de usar, gozar e dispor do território, tendo como atores os povos e comunidades tradicionais e empresas nacionais e internacionais. Por não haver previsão normativa que regule a matéria, este regime é um mecanismo que permite o acesso desmedido aos diversos serviços ecossistêmicos, biodiversidade, e ainda, acumulação fundiária pelos usuários-pagadores, o que se sobressai ao direito territorial de povos e comunidades tradicionais.

**Palavras-chave:** Povos e comunidades tradicionais; pagamentos por serviços ambientais (PSA); Código Florestal (Lei nº 12.651/2012)

## **ABSTRACT**

This article proposed to gather data from the Scientific Initiation Grant (CNPq / UFPA) of the author of the paper on the subject of Payments for Environmental Services (PES) to traditional peoples and communities. The results of the research reflect several discussions carried out within the research scope of the group Biodiversity, State, Sustainability and Territory (BEST) Amazônia, coordinated by Dr. Lise Tupiassu, supervisor of the work plan to which the research fellow is linked. Traditional peoples and communities are culturally differentiated groups, that is, they are subjects of their own rights and identities. They have distinct social and economic conditions and their ways of relating to the territory and to nature are particular. The system of appropriation of ecosystem services, reflecting a kind of private PSA, embodied in the contract, assigns the right to use, enjoy and dispose of the territory, having as actors the traditional peoples and communities and national and international companies, in a bilateral relationship between suppliers-providers and users-payers. Law 12.651 / 2012 (forest code) provides for the mechanisms set out in the chapter on the “Incentive Program for the Conservation of the Environment”, in which the logic of the PES is inserted. However, as it was tried to show,

the dictates of the green economy are not new in the Brazilian forestry legislation, which, from its first code, looked at the guidelines of this economic stream. In this work a bibliographic research was carried out in qualified journals, legislations and books on the subject, duly indicated in the section references. This study verified that the system of appropriation of ecosystem services reflects a kind of private PES, embodied in the contract, granting the right to use, enjoy and dispose of the territory, having as actors the traditional peoples and communities and national and international companies. Because there is no normative provision to regulate the matter, this regime is a mechanism that allows unreasonable access to various ecosystem services, biodiversity, and also, land tenure accumulation by paying users, which stands out for the territorial rights of traditional peoples and communities.

**Keywords:** Peoples and Traditional Communities; Payments for Environmental Services (PES); Forest Code (Law nº 12.651 / 212)

## INTRODUÇÃO

O presente artigo reuniu os resultados da pesquisa realizada no curso de direito da Universidade Federal do Pará – UFPA pelo autor deste trabalho, com financiamento da bolsa de iniciação científica CNPq, sobre o tema de Pagamentos Por Serviços Ambientais (PSA) em Povos e Comunidades Tradicionais. Os resultados deste trabalho refletem várias discussões realizadas no âmbito de pesquisa do grupo Biodiversidade, Sociedade, Estado e Território (BEST) Amazônia, coordenado pela professora Dra. Lise Tupiassu.

Em linha de princípio, destaca-se que o objetivo geral deste artigo é apresentar o tema do PSA como um mecanismo emergido dentro de uma corrente da economia conhecida como “economia verde” e como este instrumento econômico opera em uma transição dos serviços ecossistêmicos oferecidos pela natureza para um regime proprietário dos serviços ecossistêmicos nos territórios dos povos e comunidades tradicionais.

Para isso, utilizou-se a metodologia do tipo bibliográfica. As investigações foram realizadas em periódicos qualificados, legislações e livros sobre o tema, devidamente indicados na sessão referências.

Os povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados, isto é, são sujeitos de direitos e identidades próprias. Possuem condições sociais e econômicas distintas e suas formas de se relacionar com o território e com a natureza são particulares.

O regime de apropriação de serviços ecossistêmicos reflexo de uma espécie de PSA privado, materializado no contrato de cessão do direito de usar, gozar e dispor do território, tendo como atores os povos e comunidades tradicionais e empresas nacionais e internacionais, numa relação bilateral entre fornecedores-provedores e usuários-pagadores.

A Lei 12.651/2012 (Código Florestal) dispõe sobre os mecanismos, dispostos no capítulo referente ao “Programa de Incentivo à Conservação do Meio Ambiente”, no qual a lógica do PSA se insere. No entanto, como se buscou mostrar, os ditames da economia verde não são novidade na legislação florestal brasileira, que, desde seu primeiro código atentou para as diretrizes desta corrente econômica.

Por não haver uma previsão normativa para os contratos de serviços ambientais, este acaba servindo, além de outros problemas, como um facilitador para acumulação fundiária e livre acesso aos serviços ecossistêmicos fornecidos pela natureza. Em relação aos povos e comunidades tradicionais, viola-se a territorialidade destes sujeitos em vista de significativas alterações submetidas aos usuários-pagadores.

Esta pesquisa chama atenção para o tratamento normativo de direitos diferenciados dos povos e comunidades tradicionais e como uma falta de previsão normativa possibilita graves violações a estes sujeitos.

Cabe à legislação ambiental brasileira criar meios legais para os que os mecanismos existentes, a exemplo do PSA realizado em territórios tradicionalmente ocupados não funcionem como uma falsa alternativa de conservação da natureza.

## **1 OS SERVIÇOS AMBIENTAIS NO CÓDIGO FLORESTAL**

Os ecossistemas formam um complexo conjunto de populações de micro-organismos, plantas e animais, em interações funcionais entre si e com o meio ambiente não vivo. Neles ocorrem vários processos naturais, resultantes das mais diversificadas interações entre os componentes bióticos e abióticos através das forças universais de matéria e energia (MMA, 2003).

Estes processos naturais são responsáveis pela sobrevivência das espécies no planeta e que são capazes de prover produtos e serviços que satisfazem necessidades humanas, direta ou indiretamente. Estas atividades são definidas como serviços ecossistêmicos quando contribuem para o bem-estar da sociedade.

Serviços ecossistêmicos não são sinônimos de “serviços ambientais”. A noção de serviços ecossistêmicos está pautada nos benefícios diretos e indiretos providos pelo funcionamento dos ecossistemas, sem qualquer interferência da ação humana. De acordo com Eloy, Couldel e Toni (2013, p. 21), a utilização do termo serviços ecossistêmicos foi inicialmente proposta na década de 80 em meio às discussões sobre conservação da biodiversidade.

A evolução deste debate resultou na Avaliação Ecosistêmica do Milênio, no âmbito das Organizações das Nações Unidas (ONU) estabelecendo-se o que se denominou “Objetivos do Milênio”, os quais adotaram um conceito amplo de ecossistema e que consideraram prioritariamente os ecossistemas naturais, terrestres e aquáticos<sup>2</sup>.

Os serviços ambientais, por sua vez, para Nusdeo (2012, p. 16), são fluxos de materiais, energia e informação que advém dos estoques de capital natural e são combinados ao capital de serviços humanos para produzir bem-estar aos seres humanos, de modo que os bens usufruídos pelo homem pressupõem um conjunto de serviços relativos ao suporte da natureza, tais como polinização natural, a ciclagem dos nutrientes do solo, o fluxo de genes, a manutenção do volume e qualidade dos recursos hídricos, o sequestro de carbono que permite a estabilização climática, dentre outros.

Este rol de serviços ecológicos expressa, todavia, um “valor de uso indireto” que, de acordo com a autora, carece de adequada valorização nas decisões econômicas e políticas, de forma que necessitariam ser mantidos por meio de estratégias como os “pagamentos”.

Assim, a partir da leitura destes dois termos, entende-se que, como expressam Tôsto, Pereira e Mangabeira (2012), a principal diferença entre estes dois termos é que, em relação aos serviços ambientais, os benefícios gerados estão ligados às ações de manejo nos ecossistemas naturais ao passo que os serviços ecossistêmicos são reflexos dos benefícios diretos e indiretos providos pelo funcionamento dos ecossistemas, sem interferência humana.

Wunder et al. (2008), no entanto, ressaltam que para que os ecossistemas continuem produzindo serviços ecossistêmicos é necessário que haja manutenção da ação humana através da realização dos serviços ambientais a exemplo da preservação de florestas e conservação

---

<sup>2</sup> As metas do milênio foram estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 2000, com apoio de 191 nações e ficaram conhecidas como objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM). Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em: 23 jul. 2018.

e recomposição de ecossistemas, cuja compensação por pagamento, referida anteriormente, busca-se efetivar por meio de Pagamento Por Serviços Ambientais (PSA), definido como

remuneração, em espécie monetária ou por outros meios, para agentes determinados, responsáveis pela conservação ou reflorestamento de áreas específicas a fim de propiciar à natureza a prestação de um determinado serviço. Estes agentes a realizar o pagamento, podem ser tanto do setor privado (usuários do serviço) quanto do setor público, como representante da coletividade beneficiada pelo mesmo (NUSDEO, 2012, p. 18).

O que se objetiva remunerar como PSA é a ação humana que possibilite a continuidade de certos serviços ecossistêmicos. Importante ressaltar que, os pagamentos por serviços ambientais são decorrentes de uma corrente econômica conhecida como economia verde, na qual estão inseridos os instrumentos econômicos que, por sua vez, foram idealizados para atender os pilares básicos de uma economia verde. Veremos que, nos códigos florestais anteriores, os serviços ambientais foram, de certa forma, pensados pelo legislador para atender as necessidades humanas.

## 2 A DISPOSIÇÃO DOS SERVIÇOS AMBIENTAIS NOS CÓDIGOS FLORESTAIS ANTERIORES

Em linha de princípio, destaca-se que a formatação de condutas e os meios de precificação de serviços ecossistêmicos funcionam como condutores para formulação de políticas públicas que sejam capazes de auxiliar na conservação e manejo sustentável dos ecossistemas e que isso não é novidade no código florestal brasileiro. Estes instrumentos são partes de políticas ambientais e são classificados em

**Comando e Controle (C&C)**, a exemplo de legislações estabelecendo níveis máximos para poluições, padrões de condutas ambientais ou proibições e restrições a produtos, atividades e tecnológicas, instrumentos de **Comunicação ou Voluntários**, como o estabelecimento de acordos, criação de redes, sistemas de informações ambientais, selos ambientais ou marketing ambiental e, por fim, os **Instrumentos Econômicos**, baseados tanto no princípio do poluidor-pagador quanto no princípio do protetor-recebedor (GODECKE, HUPFFER, CHAVES, 2014, p. 33).

Nas palavras do autor, o estímulo ao uso dos instrumentos econômicos advém da esperança de que seu uso resulte em maior eficiência frente aos tradicionais mecanismos de comando e controle. Visam a um posicionamento proativo, em oposição às ferramentas de tutela, que ocorrem *post factum*, posto que as ações tardias costumam mostrar-se mais dispendiosas e menos eficazes à conservação ambiental.

O uso de instrumentos econômicos capazes de alterar comportamentos humanos em relação ao meio ambiente é fruto uma mudança paradigmática em relação ao uso de recursos naturais e a relação do homem com o meio ambiente, o qual resta nítido na evolução do código florestal brasileiro.

O Decreto nº 23.793/1934, responsável por instituir o primeiro Código Florestal brasileiro, previa no art. 12 a desapropriação de terras para fins de proteção ambiental, quando ciente o poder público. O art. 17 admitia isenção de qualquer imposto a quem detém a posse de áreas com florestas classificadas em protetoras. O art. 98 criou um fundo florestal baseado em contribuições e doações de interessados na conservação da floresta, a ser gerenciado por um conselho florestal, disposto no art. 101.

A leitura dos dispositivos desta legislação permite enxergar um primeiro serviço ambiental denominado de “Áreas de Proteção Permanente” que, de acordo com a Lei 6.251/2012, art. 30, define como áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com função ambiental de preservar os recursos hídricos, as paisagens, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

A Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra) regulou os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para fins de reforma agrária e políticas agrícolas. Os art. 49 e 50 criaram critérios de regressividade sobre o pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR) pela maior utilização da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal; previu, outrossim, a concessão de até 45% de redução do imposto pelo grau de utilização da terra, medido entre a área efetivamente utilizada e a área que poderia ser aproveitável do imóvel rural.

Em 1965 foi promulgada a Lei 4.771 que revogou o Código Florestal de 1934. Esta lei, em que pese ter sido promulgada no período do governo militar, com pensamento puramente voltado ao desenvolvimento a todo custo, foi considerada como bastante protetora dos recursos naturais, a exemplo de criar uma primeira definição de APP como sendo florestas e demais vegetações nas margens do curso dos rios.

Esta lei manteve, nos art. 38 e 39, a isenção de ITR sobre áreas de florestas com regime de preservação permanente, manteve também o Conselho Florestal e estabeleceu o Conselho Monetário Nacional, cuja competência era de fixar juros e prazos compatíveis aos financiamentos florestais relacionados com os planos de florestamento e reflorestamento aprovado pelo conselho.

Após um longo período de vigência da Lei 4.771/1965, em 2012 foi editado um novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) que manteve alguns serviços ambientais do código anterior, a exemplo das Áreas de Proteção Permanente (APP), Reserva Legal (RL) e os Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS). O atual Código Florestal trouxe em seu bojo a criação novos serviços ambientais a exemplo da Área Rural Consolidada (ARC), Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Recuperação Ambiental (PRA).

O novo Código Florestal também incluiu dispositivos inovadores no sentido de ser regulamentar uso de instrumentos econômicos dentro de um programa conhecido como “Programa de Incentivo à Conservação do Meio Ambiente”, disposto no art. 41:

Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação: I - pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:

- a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
  - b) a conservação da beleza cênica natural;
  - c) a conservação da biodiversidade;
  - d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
  - e) a regulação do clima;
  - f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
  - g) a conservação e o melhoramento do solo;
  - h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;
- II - compensação pelas medidas de conservação ambiental necessária para o cumprimento dos objetivos desta Lei, utilizando-se dos seguintes instrumentos, dentre outros:

- a) obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que os praticados no mercado;
  - b) contratação do seguro agrícola em condições melhores que as praticadas no mercado;
- III – incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa, tais como: [...].
- IV – O pagamento ou incentivo a serviços ambientais a que se refere o inciso I deste artigo serão prioritariamente destinados aos agricultores familiares como definidos no inciso V do art. 3º desta Lei.

Ressalva-se, no entanto, que o disposto neste dispositivo não é diretamente aplicável, porque apenas informa que o Poder Executivo Federal está incumbido de instituir um programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, mas não dispõe sobre um prazo para que esta providência seja tomada, tão menos informa sobre quais recursos serão destinados a este programa.

O giro realizado nas legislações ambientais anteriores possibilita chegar à conclusão de que houve de fato uma evolução relativa a um desenvolvimento econômico que atenda, de certo modo, os ditames esculpidos no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)<sup>3</sup>. Com óbito no desenvolvimento sustentável e na economia verde, nota-se que os dispositivos analisados refletem um esforço na busca em atender as necessidades humanas, mas ciente de que os serviços ecossistêmicos necessitam da ação humana para que estes sejam mantidos para presentes e futuras gerações.

### **3 A ECONOMIA VERDE E FINANCEIRIZAÇÃO DA NATUREZA**

A economia verde é um conceito de uma corrente econômica inicialmente proposta na discussão sobre desenvolvimento sustentável tratada no relatório Brundtland (WORLD COMMISSION ON

---

<sup>3</sup> Estabelecido em 1972, este programa tem entre seus principais objetivos manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento; alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente e recomendar medidas para melhorar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das gerações futuras. Disponível em <https://nacoesunidas.org/agencia/onumeio-ambiente/>. Acesso em: 23 jul. 2018.

ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987) e conceituada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), tendo como norte a ideia de criação de novas oportunidades econômicas e novos fluxos de recursos financeiros.

Sua grande proposta é colocar na pauta das ações de produção, distribuição e consumo o uso consciente dos patrimônios naturais. Seu objetivo inicial é de que não pode se desatrelar a necessidade de desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente, fonte de todos os recursos. A economia verde orienta a sociedade para outro “agir”, composto pelo equilíbrio entre o bem estar humano, equidade social e a atenuação dos ricos ambientais.

Em um primeiro momento, o conceito de economia verde pode parecer similar ao de desenvolvimento sustentável, mas são acepções amplamente distintas. O princípio do desenvolvimento sustentável foi idealizado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) em um relatório conhecido como “O nosso futuro comum” que foi posteriormente reafirmado pela conferência Rio 92, como “[...] aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras de atenderem às próprias necessidades”.

Por outro lado, a economia verde surgiu como uma proposta visando dinamizar os efeitos de composição e tecnologia com vistas a conciliar crescimento econômico com qualidade ambiental e inclusão social. Em seu cerne está a mesma ideia de desacoplamento (*decoupling*) entre crescimento econômico e uso desmedido de recursos naturais, degradação ambiental. É parte essencial do argumento em favor do desenvolvimento sustentável, como também se encontra na base da economia verde (ALMEIDA, 2012, p. 35).

A economia verde está pautada em três objetivos

[...] o primeiro é a redução das emissões de carbono, seguido por uma maior eficiência energética e pautado, outrossim, no uso de recursos e a prevenção da perda da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos (BITTENCOURT, 2012, p. 794).

Como observado por Togeiro (2012, p. 35), à semelhança do conceito de desenvolvimento sustentável, a proposta de economia verde não oferece resposta para a preocupação da economia ecológica com a definição de escala sustentável, ou seja, com a necessidade de restringir o crescimento econômico para torná-lo compatível com os limites

biofísicos dados e, assim, evitar, ou melhor, postergar a catástrofe ecológica prenunciada pelo acúmulo de desequilíbrios termodinâmicos ao longo do tempo.

No entanto, a aplicação prática desse mecanismo ainda possui divergências, como por exemplo, se sua prática é de fato voltada para seu objetivo, a exemplo das atividades de diminuição de Gases de Efeito Estufa (GEE) por meio do plantio direto:

O plantio direto é um sistema diferenciado de manejo do solo, visando diminuir o impacto da agricultura e das máquinas agrícolas (tratores, arados, etc.) sobre o mesmo. Por não revolver o solo através do plantio sob a palha, é identificado como atividade agrícola menos emissora de GEE, constituindo-se como a principal tecnologia de uma “agricultura de baixo carbono”. No entanto, o plantio direto em uma agricultura industrial de larga escala, segue o padrão tecnológico altamente dependente de combustíveis fóssil, com a aplicação de herbicidas pós-emergência para facilitar a morte da planta para cobrir o solo com a palha. Procedimento que torna questionável sua identificação como tecnologia “verde” que deve ser incentivada através de pagamentos por serviços ambientais como parte de uma “agricultura de baixo carbono” (LAVRATTI, TEJEIRO, 2013).

Um outro alerta é em relação atual modelo de desenvolvimento econômico:

[...] Fala-se de economia verde para evitar a questão da sustentabilidade que se encontra em oposição ao atual modo de produção e consumo. Mas no fundo, trata-se de medidas dentro do mesmo paradigma de dominação da natureza. Não existe o verde e o não verde. Todos os produtos contem nas várias fases de sua produção, elementos tóxicos, danosos à saúde da Terra e da sociedade. Hoje pelo método da Análise do Ciclo de Vida podemos exibir e monitorar as complexas inter-relações entre as várias etapas, da extração, do transporte, da produção, do uso e do descarte de cada produto e seus impactos ambientais. Ai fica claro que o pretendido verde não é tão verde assim. O verde representa apenas uma etapa de todo um processo. A produção nunca é de todo ecoamigável. (BOFF, 2011).

Esta preocupação também está disposta no *Bölletim Rio +20*, um relatório publicado no Brasil pela Fundação Heinrich Böll que analisa a aplicação prática da economia verde:

[...] atrás de uma fachada aparentemente técnica, no repertório da economia verde figuram temas que são eminentemente políticos, como aceitar que carbono, água e biodiversidade sejam passíveis de apropriação e negociação por contrato e que se constituam em novas cadeias globais de commodities. A implementação da economia verde traz várias questões controversas e que – longe de conformarem um consenso mínimo – incluem conceitos e propostas que são criticados e até rejeitados como falsas soluções por organizações e movimentos sociais do Brasil e de outros países. Uma tônica crescente no discurso da sociedade civil vem sendo a denúncia em vários espaços internacionais da captura corporativa da crise ambiental e climática, causada pelo modelo vigente de produção e consumo, e sua cooptação pelas corporações que assumem um discurso uma nova etapa de acumulação e apropriação dos bens comuns (MELLO, 2011).

O arcabouço desta crítica, nas palavras de Bittencourt (2012, p. 796), está na ideia de que o mercado verde proposto pela economia verde fomenta a apropriação privada do bem comum como uma solução para a crise do planeta. Um novo capitalismo, com novas roupagens de acumulação e expropriação, constituindo estelionato grave de consequências profundas, vem dar um novo fôlego a um modelo inviável e oferece como utopia somente a tecnologia e a privatização. Tais traços danosos impedem de se tomar consciência da crise enfrentada e dos verdadeiros impasses que está vivendo a humanidade:

(...) quando se trata de garantir direitos, de incluir a participação dos cidadãos e de implementar políticas que pretendam conectar os aspectos ambientais, sociais e econômicos, a vinculação a uma expressão abstrata (desenvolvimento sustentável) imobiliza todo o seu potencial. O resultado é que o objetivo de se preservar para garantir a existência das gerações futuras não está conseguindo amparar a geração presente. (MELLO, 2011, p.5)

O pensar a partir da economia verde possibilitou a construção de instrumentos econômicos capazes de auxiliar na busca por um ecossistema funcional e resguardado através dos serviços ecossistêmicos. O Código Florestal de 2012, por sua vez, por ser o primeiro Código Florestal democrático, buscou agregar interesses de bancadas ruralistas e ambientalistas e, por meio dos seus artigos, idealizou instrumentos econômicos para alcançar seus objetivos.

Para Haber (2015, p. 11), o patrimônio genético brasileiro possui um valor incomensurável tanto do ponto de vista científico quanto

econômico e por isso a preservação da biodiversidade e a restauração de processos ecológicos e dos ecossistemas são importantes. No entanto, conforme Oliveira e Sampaio (2011, p. 5),

[...] quando se trata de garantir direitos, de incluir a participação dos cidadãos e de implementar políticas que pretendam conectar os aspectos ambientais, sociais e econômicos, a vinculação a uma expressão abstrata (desenvolvimento sustentável) imobiliza todo o seu potencial. O resultado é que o objetivo de se preservar para garantir a existência das gerações futuras não está conseguindo amparar a geração presente.

Como uma forma de se evitar a degradação ambiental irrefreável e com a insuficiência do instrumento de comando e controle para a criação de incentivos para a prática de conservação, foi criado, dentro de uma lógica de mercado, os “pagamentos por serviços ambientais (PSA)”. O PSA é um mecanismo criado para fomentar a criação de um novo mercado, que tem como mercadoria os processos e produtos fornecidos pela natureza, como a purificação da água e do ar, a geração de nutrientes do solo para a agricultura, a polinização, o fornecimento de insumos para a biotecnologia, etc (NUSDEO, 2012, p. 18).

Entre os fundamentos econômicos do PSA encontram-se: 1) remuneração pela conservação que gera externalidades positivas, ou seja, para que o agente que produz um serviço ambiental receba pelos benefícios por ele propiciado; 2) compensação pelo custo de oportunidade, ou seja, o valor “perdido” ao se deixar de usar os recursos preservados na produção de outros bens; e 3) comparação dos custos com as soluções artificiais e dos custos desse instrumento com outros. Vale ressaltar que o pagamento pelos serviços ambientais pode ser por meio de recursos financeiros ou outras formas de remuneração.

Apesar do instrumento de pagamento por serviços ambientais poder ter como provedores todos aqueles que prestarem serviços ambientais por meio da sua preservação e manutenção, é notável que a ausência de poder político dos pequenos proprietários e posseiros dificulta o acesso desses provedores à oportunidade de participar.

Um exemplo disso, citado por Nusdeo (2012, p. 81), é o do mercado de carbono, uma espécie de PSA privado, cuja maioria dos agentes são grandes empresas, grupos ou consultores altamente qualificados que fazem a financeirização desses recursos naturais, sendo fundamental para que haja de fato uma equidade a ação proativa de reguladores e intermediários, assim os mais vulneráveis economicamente, como as

comunidades tradicionais (indígenas, ribeirinhos e os pequeno agricultores) poderão se favorecer dos benefícios oriundos da prestação de serviços ambientais fornecidas.

## **4 OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS FRENTE À FINANCEIRIZAÇÃO DA NATUREZA**

Os povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados, isto é, são sujeitos de direitos e identidades próprios. Possuem condições sociais e econômicas distintas e suas formas de se relacionar com o território e com a natureza são particulares. São sujeitos ligados ao princípio da sustentabilidade e o seu bem-viver apensado na manutenção das atuais gerações aliada às possibilidades físicas, sociais, culturais e econômicas que serão herdadas pelas futuras gerações.

Seus modos de convívio com o território estão umbilicalmente ligados pela medição do trabalho e aplicação dos conhecimentos tradicionais em um específico espaço geográfico que possui funções intrínsecas, significados e expressões, além de serem espaços de propriedade comunal, resistência, organização e transformação social. O território é afirmação de um “lugar da produção da cultura e dos saberes locais que tencionam a afirmação do caráter diferenciado dos direitos coletivos de povos e comunidades tradicionais” (MARÉS et al., 2015, p. 12).

Um dos grandes desafios vivenciados pelos povos e comunidades tradicionais é o reconhecimento da garantia do direito à terra e a seu território. Como explicitam Carlos Marés e Theo Mares (2008), atualmente em nosso país estes grupos não possuem direito à terra, propriamente dito, regulado na legislação nacional; o que se observa são uns poucos mecanismos jurídicos, como as Reservas Extrativistas de Uso Sustentável (Resex), que garantem algum acesso a este recurso.

As relações com a/as forma/s à utilização do espaço por determinados grupos de pessoas no tempo, que delimita e/ou semiografa desta forma o seu território recebe o nome de territorialidade, que nas palavras de Sack (1986) é

uma intenção de indivíduos ou grupos de produzir, influenciar ou controlar as pessoas, fenômenos e relações, através da delimitação e defesa de um certo espaço geográfico. Para o autor, o território pode criar e produzir um lugar, isto é, um lugar pode ser um território em determinado momento e em outro não mais.

No entanto, para que tal lugar exista como território, envolve não apenas ação no presente, mas também futura, por parte de indivíduos ou grupos que estejam exercendo o controle e, por conseguinte, delimitando fronteiras.

No mesmo entendimento caminha Saquet (2007) ao afirmar que

O território é produto da condição da territorialização. Os territórios são produzidos espaço-temporalmente pelo exercício do poder de determinado grupo ou classe social, ou seja, pelas territorialidades cotidianas. As territorialidades são, simultaneamente, resultado, condicionantes e caracterizadoras da territorialização e do território.

Enfim, partindo da concepção de territorialidade de Sack, depreende-se que a territorialidade dos povos e comunidades tradicionais corresponde à medida simbólica e subjetiva proposta por estes sujeitos que atuam/transforma/(re)configuram várias ações e estratégias territoriais, coletivamente, com vistas à resistir ao controle social imputado pelo sistema capitalista.

Estas transformações coletivas do território nos levam à necessidade de superar

qualquer tentativa de estabelecer, em uma comunidade tradicional, um regime de propriedade privada à semelhança do que é encontrado na sociedade capitalista [...] nos impulsionando a modular nosso pensamento no sentido do reconhecimento de um “regime social de disposições de bens” que tem por postulados a predominância dos interesses da comunidade, uma relação especial entre os membros da comunidade tradicional e a terra, imperando a cosmovisão de guardião do meio ambiente e assentado na inalienabilidade, não embargabilidade e imprescritibilidade dos direitos sobre a terra (GOMES DA SILVA, 2016 apud MOREIRA, 2017, p. 28).

A relação diferenciada desses atores com o meio ambiente propicia áreas com maior cobertura florestal e conservação ecossistêmica que, em regra, identificam-se com territórios onde sobrevivem grupos culturalmente distintos da sociedade em geral, cuja integralidade ecológica não se mantém simplesmente por ser intocada e alheia à presença humana, mas justamente devido à presença desses povos que atuam nestas áreas (PACKER, 2015, p. 32).

Isto significa dizer que a conservação da natureza está relacionada ao bem-viver dos povos e comunidades tradicionais. A partir do momento que esses atores se tornam parte dos serviços ambientais e assumem a posição de fornecedores-recebedores destes serviços e, independentemente de haver contraprestação monetária ou não da área destinada a esta finalidade, estão designados a preservar, manter e melhorar os serviços ecossistêmicos que, deste modo, passam a serem autônomos do território e da comunidade.

De tal modo, é nítido que a “venda” de serviços ambientais firmados em áreas ocupadas por povos e comunidades tradicionais, a exemplo de áreas de RL, são capazes de alterar a relação entre estes sujeitos com o território. Embora o território seja de titularidade dos povos e comunidades tradicionais, este passa a atender aos diversos interesses dos “usuários-pagadores” em detrimento das famílias de “fornecedores-provedores”.

De acordo com Packer (2012, p. 150), a valorização econômica das florestas pelo mercado internacional de carbono, bem como o mercado nacional de compensação da RL (CRA)<sup>4</sup>, vêm gerando conflitos pela posse das terras no país. Um exemplo regional citado pela autora é o PSA internacional celebrado entre os índios Mundukuru e a empresa Celestial Green Ventures.

Este, por sua vez, permitia o livre acesso da empresa sobre toda extensão de 2,3 milhões de hectares do território Mundukuru, além do direito de propriedade sobre qualquer certificado obtido pela biodiversidade da área durante o período de 30 anos, com um pagamento em torno de R\$ 5 milhões anuais ao povo Mundukuru.

Cumprе destacar que nesse caso, não se trata de lesão da soberania, pois os índios não “negociaram” a terra ou a floresta, caso isso acontecesse, o contrato seria nulo, pois é vedado constitucionalmente

---

<sup>4</sup> A legislação florestal possibilita que a obrigação de Reserva Legal seja cumprida por meio das chamadas “cotas de reserva ambiental” (previamente chamados de “cotas de reserva florestal”). Podem ser criadas Cotas de Reserva Ambiental (CRAs) em áreas de: Servidão Florestal, Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais legais, Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada. As CRAs podem ser criadas em áreas com florestas existentes ou com vegetação em processo de recuperação (salvo se a regeneração ou recomposição da área forem improváveis ou inviáveis). Um dos pré-requisitos para a criação de CRAs é que as propriedades rurais tenham feito seu Cadastro Ambiental Rural (CAR). Disponível em: <http://bvrio.org/setores/florestal/cotas-de-reserva-ambiental/>. Acesso em: 21 jul. 2018.

(art. 231, §4º) a alienação de terras indígenas ou suas riquezas naturais a terceiros. O que se observa, nesse caso, é uma venda de direito real de usufruto do território ao usuário-pagador, assim, os índios tiveram que abrir mão do direito de usar, gozar e dispor do seu território sofrendo uma clara lesão de sua territorialidade.

Este é um regime de apropriação que claramente é voltado para atender os interesses do usuário-pagador e do mercado de carbono em detrimento de vários povos e comunidades (fornecedoras-recebedoras). Há quem possa argumentar que este tipo de ação seja um forte mecanismo de apoio à conservação de florestas, no entanto, nota-se que esse regime vai de encontro com a legislação ambiental brasileira, pois as terras tradicionalmente ocupadas são de usufruto exclusivo de seus povos.

Como observado no caso em tela, esses contratos de cessão podem se apropriar de grandes extensões de terra por um grande lapso temporal, restando em cláusulas abusivas capazes de reconfigurar a relação dos povos e das comunidades tradicionais com seu território. Além disso, são graves violadores da legislação ambiental brasileira, pois se apropriam de diversos serviços ecossistêmicos prestados pela natureza.

Por não haver uma regulamentação jurídica que regule os contratos de serviços ambientais, estes podem incorrer em uma não especificação do objeto, o que possibilita o livre acesso aos bens naturais. Há situações em que a mesma área florestal promove, simultaneamente e indissociavelmente, diversas funções ambientais, como o sequestro e estoque de carbono (floresta como carbono), a retenção e produção de água (floresta como água), a conservação da biodiversidade (floresta como biodiversidade), de beleza cênica (floresta como beleza cênica) e etc. (PACKER, 2015, p. 62).

Assim, nota-se o nítido fenômeno da financeirização da natureza, o qual caminha contra o reconhecimento do direito à propriedade comunal dos povos e comunidades tradicionais. No âmbito regional, o posicionamento de violação ao regime privativo dos serviços ecossistêmicos é combatido pela Promotora e Professora Eliane Moreira (2017), promotora de justiça e professora do curso de direito da UFPA.

De acordo com a autora, as áreas de proteção da natureza só podem interferir em territórios tradicionais se forem assegurados os direitos de participação efetiva, garantindo-se a permanência do acesso e uso dos territórios tradicionais, o direito de participar dos benefícios derivados da conservação e viabilidade sustentável, assegurando-se a ocupação e o uso sem vedações às atividades tradicionais (MOREIRA, 2017, p. 236).

Deste modo, os territórios ocupados por estes sujeitos são alvos do regime de privatização de serviços ecossistêmicos para atender a interesses diversos e possuem uma leitura muito mais ampla. De acordo com a autora, na apreciação do choque entre as áreas protegidas e territórios tradicionais que, inclusive é de entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a negativa de participação ampla e consulta prévia, participação nos benefícios, assim como a “obstaculização” do acesso e uso dos recursos naturais existentes nos territórios são fatores que constituem graves violações ao direito de propriedade comunal (MOREIRA, 2017, p. 236).

## CONCLUSÕES

Assim, como demonstrado ao longo deste artigo, observa-se que a mercantilização dos bens ambientais e a oferta destes bens ao mercado internacional caminham contra o reconhecimento histórico dos direitos dos povos e comunidades tradicionais e ainda viola o direito territorial destes sujeitos. Estes grupos lutam diariamente pelo reconhecimento de seu território que, por sua vez, está umbilicalmente ligado à concepção de territorialidade.

Atenta-se para os direitos diferenciados destes atores. Cabe à legislação ambiental brasileira criar meios legais para os que os mecanismos existentes, a exemplo dos pagamentos pelos serviços ambientais realizados em territórios tradicionalmente ocupados não funcionem como uma falsa alternativa de conservação da natureza. Este é um tema que necessita de uma abordagem ampla envolvendo a sociedade civil, poder legislativo, bem como os povos e comunidades tradicionais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Luciana Togeiro de. Economia verde: a reiteração de ideias à espera de ações. **Revista Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, 2012.

BOFF, Leonardo. **A ilusão de uma economia verde**. 2011. Disponível em: <https://leonardoboff.wordpress.com/2011/10/16/a-ilusao-de-uma-economia-verde/>. Acesso em: 16 jul. 2018.

ELOY, L.; COULDEL, E.; TONI, F. Implementando pagamento por serviços ambientais no Brasil: caminhos para uma reflexão crítica. **Sustentabilidade em Debate**, v. 4, n. 1, p. 21-42, 2013.

GODECKE, Marcos Vinicius; HUPFFER, Haide Maria; CHAVES, Iara Regina. O futuro dos pagamentos por serviços ambientais no Brasil a partir do novo código florestal. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 31, p. 31-42, 2014.

HABER, Lilian Mendes. **Código Florestal Aplicado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2015.

LAVRATTI, Paula; TEJEIRO, Guillermo (Orgs.). **Pagamento por Serviços Ambientais, fundamentos e principais aspectos jurídicos**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2013.

MARÉS, Carlos Frederico; JOCA, Priscylla Monteiro; OLIVEIRA, Assis da Costa; MILÉO, Bruno Alberto Paracampo; ARAÚJO, Eduardo Fernandes de; MOREIRA, Érika Macedo; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. “Ararerokê” – Introdução: Direitos Territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais em Situação de Conflitos Socioambientais. *In*: \_\_\_\_\_. **Direitos Territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais em Situação de Conflitos Socioambientais**. Brasília: IPDMS, 2015.

MARÉS, Carlos Frederico; MARÉS, Theo. Direito Agrário e Igualdade Étnico Racial. *In*: PIOVESAN, Flávia; DE SOUZA, Douglas (Orgs.). **Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008.

MELLO, Fátima. **Análise: Rumo à Rio+20**. Fundação Heinrich Böll Stiftung, setembro de 2011. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/informe-se/noticias/analise-rumo-a-rio20/>. Acesso em: 16 jul. 2018.

MOREIRA, Pinto Cristina Eliane. **Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

NUSDEO, Ana Maria. **Pagamentos por Serviços Ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica**. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Carina Costa de; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **A economia do verde no contexto do desenvolvimento sustentável: a governança dos atores públicos e privados**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

PACKER, Larissa Ambrosano. **Novo Código Florestal & Pagamentos Por Serviços Ambientais: Regime proprietários sobre os bens comuns**. Curitiba: Juruá, 2015.

SACK, Robert D. **Human Territoriality: Its Theory and History**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções e território**. São Paulo: expressão popular, 2007.

TÔSTO, S. G.; PEREIRA, L. C.; MANGABEIRA, J. A de C. Serviços ecossistêmicos e serviços ambientais: conceitos e importância. **EcoDebate: Cidadania & Meio Ambiente**, 13 dez. 2012. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2012/12/13/servicos-ecossistemicos-e-servicos-ambientais-conceitos-e-importancia-artigo-de-sergio-gomes-tosto-lauro-charlet-pereira-e-joao-alfredo-de-c-mangabeira/>. Acesso em: 21 jul. 2018.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

WUNDER, S.; BÖRNER, J.; TITO, M. R.; PEREIRA, L. (Orgs.). **Pagamento por serviços ambientais para a Amazônia legal**. Brasília, DF: MMA, 2008. Disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/2014/08/28/quanto-custa-preservar-mata-atlantica/>. Acesso em: 21 jul. 2018.