

Pagamento por "Serviços Ambientais" e Flexibilização do Código Florestal para um capitalismo "verde"

www.terradedireitos.org.br



Realização: Terra de Direitos / agosto de 2011.

A compensação financeira por serviços prestados ao meio ambiente começa a dar forma a novas propostas legislativas no Brasil, antes mesmo da sociedade ter se apropriado e refletido sobre o tema.

Após a terra e o território dos povos tornarem-se títulos de propriedade privada acessíveis somente àqueles que tinham dinheiro para comprá-los, em 1850 com edição da Lei de terras no Brasil; após as sementes desenvolvidas e intercambiadas livremente pelos agricultores do mundo há cerca de 10 mil anos tornarem-se propriedade intelectual nas mãos de cerca de seis grandes empresas biotecnológicas, principalmente após a autorização de patentes sobre os transgênicos pela Organização Mundial do Comércio - OMC/TRIPS, agora um capitalismo que se pinta de "verde" quer tornar possível a privatização e comercialização generalizada dos componentes da biodiversidade.

A realização de contratos de pagamentos por "serviços" ambientais, como o suprimento de água, a captura de carbono, a regulação das chuvas, a fertilidade dos solos ou ainda a polinização realizada por insetos e pássaros, significa pôr preço nestes componentes da biodiversidade para que possam ser comprados e vendidos. Mas como pôr um preço econômico em bens indispensáveis às diversas formas de vida na Terra? O beija-flor que realiza a polinização e dispersão de sementes passaria a ser um "prestador de serviços" ambientais e econômicos para a agricultura? Como pagar por este serviço? As diárias do beija-flor ou das abelhas seriam baseadas no custo do diesel e da mão de obra de um trabalhador, caso estes polinizadores naturais fossem extintos naquela região?

É pela urgência da ação que a Terra de Direitos apresenta este texto subsídio, reunindo uma análise ampla das propostas relacionadas ao PSA - Pagamento por Serviços Ambientais e da "Economia Verde". Tais temas estão diretamente vinculados as tentativas de flexibilização do Código Florestal e a "auto-regulação" pretendida para o novo mercado verde.

Nos próximos meses, a Terra de Direitos fará uma análise dos principais Projetos de Lei aprovados nos estados da federação, assim como sobre algumas experiências de PSA que estão em curso no país e suas consequências para a afirmação dos direitos dos agricultores e comunidades sobre seus territórios e ao livre uso da biodiversidade.

Índice

• TEEB e a Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade	05
• Regulamentação no Brasil dos Pagamentos por Serviços Ambientais - PSA	08
• A flexibilização do Código Florestal	17
• Reflexo nos Direitos dos Agricultores, povos e comunidades tradicionais	21

Ficha Técnica

Realização:

Terra de Direitos

Apoio:

HBS - Fundação Heinrich Böll

Elaboração:

Larissa Packer, assessora jurídica da Terra de Direitos/ Mestre em Direito UFPR.

Revisão:

Maria Rita Reis, Conselheira Terra de Direitos, CDS/Unb.

Críticas e sugestões:

Roberto Efrem Filho/ Conselheiro Terra de Direitos e Professor do Departamento de Ciências Jurídicas da UFPB; Camila Moreno - CPDA/UFRRJ Fundação Böll; Laura Schühli - assessora de comunicação e jornalista da Terra de Direitos.

O que é este material?

A Terra de Direitos apresenta este subsídio sobre Pagamento por Serviços Ambientais por acreditar que o tema poderá modificar radicalmente a forma de lidar com o meio ambiente, o uso e a ocupação do solo e com os conhecimentos tradicionais e modos de vida associados à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade.

Nos últimos 03 anos, a idéia de “Serviços Ambientais” foi incorporada ao discurso de setores empresariais e de governo, dando origem a uma acelerada tentativa de reestruturação de marcos legais e políticas públicas em diversas áreas- do meio ambiente e agricultura a energia e transportes - tudo isso para regulamentar uma transição para o que chamam de “economia de baixo carbono” e “economia da biodiversidade”, ou seja, uma “economia verde”, que seria menos poluente e degradante do meio ambiente.

Não se trata apenas de uma nova linguagem ou da valorização das atividades de conservação ambiental que povos e comunidades tradicionais incorporam aos seus modos de viver e criar: as propostas incluem uma transformação na maneira como essas atividades foram compreendidas historicamente. Assim, é fundamental que compreendamos essas transformações e suas implicações para os modos de vida e direitos territoriais dos agricultores, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais.

Para contribuir com esta tarefa, oferecemos um primeiro levantamento de informações e um panorama das propostas de regulamentação e das leis existentes sobre o tema no Brasil, principalmente sobre a proposta de modificação do Código Florestal e sua substituição por instrumentos flexíveis ou de mercado, os chamados “pagamentos por serviços ambientais”. As duas propostas legais conjugam-se para por em prática a dita “economia verde” como principal pilar para a conservação e uso sustentável da biodiversidade.

A pergunta que orienta este material é: colocar preço na biodiversidade e nas funções dos ecossistemas, como propõe esta nova economia que se diz “verde”, é a saída para a proteção do meio ambiente e dos modos de vida das populações mais afetadas com sua degradação?

Boa leitura!

O QUE SÃO OS PAGAMENTOS POR “SERVIÇOS” AMBIENTAIS (PSA)?

O Pagamento por Serviços Ambientais 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.

O PSA é, portanto, um dos instrumentos elaborados para tentar solucionar os problemas ambientais dentro da lógica do mercado, sem questionar as estruturas do capitalismo.

Desde a década de 1970, quando a crise ambiental tornou-se evidente, uma forte corrente da economia passou a construir um conjunto de teorias para defender que o capitalismo pode oferecer, por meio do mercado, soluções para a crise ambiental. Essas propostas incluem três mecanismos principais: a) a internalização dos custos ambientais (a poluição por exemplo) na produção, por meio do estabelecimento de taxas públicas; b) a atribuição de valor econômico para a biodiversidade e os ecossistemas e c) o estabelecimento de direitos de propriedade a recursos e ecossistemas que possuam as características de bens comuns.

Segundo os defensores dessas idéias, a degradação ambiental seria apenas uma “falha do mercado”, ocasionada pelo fato de que o preço das mercadorias produzidas (como os alimentos, por exemplo) não

incorporam a totalidade dos recursos usados na sua produção. O problema da poluição, seria explicado, por sua vez, pelo fato de que a ausência de direitos de propriedade sobre os bens comuns (como o ar e a água, por exemplo) constitui um incentivo para que não haja qualquer incentivo para a preservação, dando origem ao que se chama de “Tragédia dos bens comuns”.

A lógica dessas teorias é que a única possibilidade de garantir a preservação ambiental é a inserção dos processos ecológicos e dos bens ambientais no mercado. Para isso, é fundamental que exista possibilidade de valoração monetária, para viabilizar a comercialização e também a criação de leis que, por meio do estabelecimento de obrigações, criem a demanda para o mercado hoje inexistente.

Impor **limites ao crescimento** de uma cadeia produtiva cuja atividade lucrativa provoca a poluição dos rios e mares e a emissão de CO₂, por exemplo, **gera enormes custos para a indústria**. Impedir o avanço da fronteira agrícola do agronegócio sobre as florestas também gera uma perda de lucros futuros com o avanço de *commodities* agrícolas como a soja. Deste modo, de forma artilosa, tanto o mercado do carbono como o mercado dos pagamentos por serviços ambientais foram pensados para gerar lucros com os limites ambientais ao crescimento. A floresta em pé, a terra parada ou atividades e tecnologias “pintadas de verde”, como o plantio direto¹, - que coloca a “agricultura de baixo carbono” como um dos maiores mercados de pagamentos por “serviços ambientais” -, passam a gerar valor em capital, criando um mercado lucrativo, e que autoriza a continuidade da cadeia produtiva emissora e degradante do ambiente.

Esse novo mercado seria *naturalmente* eficiente para evitar a escassez de alguns recursos naturais, gerada pelos grandes poluidores e depredadores, assim como para **socializar com todos os cidadãos os custos** gerados com a conservação destes recursos

Essas idéias passaram a ganhar força nos últimos anos, pois bens comuns acessíveis a todos, como a água, o carbono e os componentes da biodiversidade, tornam-se cada vez mais escassos e representam custos adicionais para as cadeias de produção que os têm como matéria-prima. **A degradação ambiental representa uma ameaça concreta à própria reprodução do capital**. Sob o risco da escassez, tais bens se tornam objeto de preocupação não apenas de ambientalistas e dos povos que tem seu modo vida estreitamente vinculado à biodiversidade, mas também da indústria e do agronegócio, adquirindo valor monetário e se tornando mercadorias.

Dessa forma, a “Economia Verde” ou a “Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade” apresenta-se como a grande solução para a crise ambiental e também uma excelente oportunidade de criação de “novos negócios” para as empresas e um novo fluxo de recursos financeiros, muito conveniente no contexto das sucessivas crises econômicas. É o chamado “ganha-ganha”.

Mas, não é por um passe de mágica que esse novo mercado será constituído, nem todos estarão nele incluídos. A transformação de bens ambientais em mercadoria e o processo de privatização dos bens comuns trazem consigo uma proposta de profunda alteração nos modos de gestão desses bens, que pode ter graves implicações sobre os direitos territoriais, como será analisado ao longo do texto.

Por enquanto, é necessário ressaltar que do ponto de vista de sua eficiência para conservação ambiental, a “Economia Verde” é objeto de diversas críticas:

¹ 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 fósseis, 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”.

- 1) A inserção dos ‘serviços ambientais’ no mercado gera um mecanismo perverso, em que quanto maior a degradação, maior o ‘valor’ dos serviços ambientais. Ex: quanto mais emissões e quanto mais degradação do meio, mais pagamento por créditos de carbono e por serviços ambientais para autorizar o dano. **O lucro de um é o lucro do outro! A fórmula é estritamente econômica e nada tem a ver com conservação e uso sustentável.**
- 2) Os critérios utilizados para a precificação dos recursos têm como fundamento os valores que se formam no mercado e não a sustentabilidade ambiental. Os mecanismos de precificação da natureza e dos processos ecossistêmicos estão necessariamente vinculados à uma lógica produtivista, relacionada à lucratividade, que não tem relação direta com a sustentabilidade ambiental.
- 3) A agenda da “Economia Verde” não prevê a modificação dos padrões de consumo e prevê estimular a mudança parcial dos padrões de produção unicamente por meio da atribuição de preço à biodiversidade e privatização dos bens comuns. Com isso, a sociedade não deixará seus modos destruidores, mas sim irá criar um novo mercado para regular essas atividades, gerando mais privatização dos valores sociais e ambientalmente gerados. **Ao passo que, de um lado, gera-se a privatização e o comércio desses bens comuns, de outro se gera a autorização daquele que comprou crédito de compensação de carbono, ou que pagou pelos serviços ambientais de continuar emitindo GEE (gases efeito estufa) ou continuar poluindo rios e degradando o ambiente.** A degradação, portanto, não diminui. Pelo contrário, a natureza se converte em produto do mercado, inclusive do mercado financeiro.
- 4) Ainda que os mecanismos da Economia Verde possam gerar empreendimentos e tecnologias orientadas pelos princípios da sustentabilidade, o que, como visto acima, é questionável, a tendência geral do sistema permanece a mesma: a necessidade de produção sempre crescente, a comercialização de um volume cada vez maior de mercadorias, levando ao consumo acelerado dos recursos naturais e de sua degradação, com a produção de resíduos e degradação.

COMO FUNCIONA O MERCADO DOS PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS?

A regulamentação legal internacional e nacional é crucial para a criação do mercado de serviços ambientais. É por meio da regulamentação que serão estabelecidos os critérios de precificação e estabelecidas as condições de obrigatoriedade de pagamento e, portanto, definidas as regras do jogo: o que se vende, quem vende, quem compra, quanto custa e quais são os direitos dos compradores e vendedores.

A demanda por serviços ambientais será gerada por aqueles que não tem como (ou não querem) cumprir as obrigações de não poluir ou não degradar o meio ambiente, mas que podem “comprar” ou “recompensar” aqueles que contribuem para a preservação.

Esse mecanismo é chamado de “limite e comércio” (em inglês “*cap and trade*”), que permite que, por meio de compensações, os poluidores não sejam obrigados a modificar seus padrões de produção.

O Protocolo de Kyoto, por exemplo, ao passo que impõe metas e limites para emissões dos países que mais emitiram os GEE, também autoriza a compra de permissões e créditos de compensação das emissões de CO₂ acima do limite estabelecido, dos países que estão abaixo do limite ou que não têm limites a cumprir, como os países do Sul. Com o limite (**comando e controle**) cria-se a demanda e a escala, e com a flexibilização, cria-se o mercado para gerenciar os custos gerados com a imposição dos

limites. Este mercado tende a crescer caso seja estendido os limites de emissões de GEE ao mesmo tempo em que se autoriza a compensação de emissões através do mercado de REDD e REDD².

Do mesmo modo, o Plano Estratégico para 2020, aprovado no âmbito da **Convenção da Diversidade Biológica (CDB) em 2010**, ao passo que impõe limites mínimos de conservação da biodiversidade por meio da definição de 20 metas, incorpora também como meta a necessidade dos países desenvolverem **instrumentos de mercado capazes de custear o limites mínimos estabelecidos**. Deste modo, as metas de proteção de no mínimo 17% dos ecossistemas terrestres e de água doce, e 10% dos ecossistemas marinhos e costeiros do planeta; a redução pela metade das taxas de perda de habitats naturais, inclusive florestas, ou a recuperação de 15% de ecossistemas degradados, devem ser atingidas através da internalização dos valores econômicos da biodiversidade nas contas nacionais dos países.

Para dar suporte a essa proposta, a CDB incorporou uma metodologia de precificação ou valoração da Biodiversidade elaborada em um estudo denominado **“A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade”- TEEB** (em inglês, TEEB - The economics of ecosystems and biodiversirty).

A metodologia proposta pelo TEEB foi divulgada como uma solução às dificuldades de valoração ambiental, por ser capaz de dar um valor econômico expresso em dinheiro a qualquer função ecossistêmica ou a quaisquer valores culturais associados à biodiversidade, desde a polinização das abelhas aos valores espirituais das comunidades.

O que é o TEEB – A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade

Estudo encomendado pelo G8+5 em 2007, vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente³, para criar uma metodologia para estipular valor econômico à biodiversidade. Isso irá permitir uma simplificação dos valores da biodiversidade necessária para ser apropriada pelo mercado produtivo e financeiro. O estudo foi coordenado pelo economista indiano Pavan Sukhdev, que também é chefe da **divisão de novos mercados globais** do Banco Alemão, Deutsche Bank. **O TEEB consolida o tratamento da natureza como mercadoria, podendo ser medida e valorada com precisão, apropriada e negociada pelo mundo corporativo.**

O TEEB tenta resolver “a falha de mercado” que os bens comuns representam para o capitalismo, já que os recursos naturais, como ar, água, biodiversidade, beleza cênica etc, possuem uma característica pública e por isso torna-se impossível excluir alguém do acesso e do consumo destes recursos e de seus benefícios, ou de seus “serviços”. Apesar de seu alto valor para a sobrevivência e bem estar da humanidade, a biodiversidade não incorpora o preço como outras mercadorias. É a chamada ‘tragédia dos comuns’ (HARDIN, Garret), o que significa suboferta dos serviços ambientais ou a baixa disposição de algum agente financeiro em custear a conservação em prol de todos os outros beneficiários.

² O mecanismo de *Redução de Emissões do Desmatamento e da Degradação* (REDD) foi criado no âmbito da UNFCCC (Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudança do Clima). Introduzido nas negociações como proposta em 2005, teve carreira meteórica e hoje ocupa um lugar central na definição de um novo regime climático internacional. Como resultado da COP 16, realizada em Cancún, 2010, o mecanismo foi oficialmente introduzido nas medidas de mitigação a serem contabilizadas em um novo acordo global. O mecanismo de REDD +, como é chamado, inclui, além do pagamento por ações de conservação dos estoques de carbono florestal, o “desmatamento evitado” em relação a uma linha base de desmatamento (ou seja, quanto seria desmatado com a ausência de um incentivo positivo de REDD), também o incremento dos estoques de carbono e o Manejo Florestal Sustentável. Atualmente o debate nas negociações está em torno das metodologias para Medir, Informar e Verificar (MRV) as reduções de emissões evitadas; o financiamento do mecanismo (fundo ou mercados, ou sistema híbrido) é um tema central à COP 17 que será realizada em Durban, África do Sul. O Brasil se apressa para a montar seu sistema nacional de REDD, desde 2009 conta com um Projeto de Lei de REDD, atualmente reproposto pela Deputada Rebecca Garcia – PP, com n. PL 195/2011.

³ TEEB é sediado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e conta com o apoio da Comissão Europeia; do Ministério Federal do Meio Ambiente da Alemanha; o Ministério do Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais do Reino Unido; do Departamento para o Desenvolvimento internacional do Reino Unido; do Ministério para Assuntos Externos da Noruega; do Programa Interministerial para a Biodiversidade da Holanda e da Agência Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento da Suécia.

Para resolver este “gargalo de mercado”, o TEEB propõe a visibilização dos valores econômicos da biodiversidade, a partir da capacidade de determinados recursos em satisfazer “*as necessidades da humanidade*”, ou melhor, do próprio capital. Com isso o estudo pretende introduzir a biodiversidade e seus serviços entre as alternativas de ação dos agentes do mercado financeiro diante de um cenário de escassez dos recursos naturais.

Os valores econômicos dependem do grau de satisfação, mas satisfação de quem?

O TEEB divide os valores econômicos da biodiversidade em valores de uso e valores de não uso. Os valores de uso podem ser **de uso direto** (aqueles que beneficiam diretamente, como o alimento, a madeira, medicamentos, a beleza cênica e o turismo), **de uso indireto** (aqueles que beneficiam indiretamente, como a regulação do clima, o armazenamento de carbono, a manutenção dos ciclos hidrológicos), e **os valores de opção** (deixar a opção ou expectativa de uso futuro da biodiversidade, como para fins medicinais). Já os **valores de não uso** são atribuídos por um agente independentemente dele mesmo se beneficiar do uso, são **os valores de legado e os valores de existência**. Valor de legado é aquele atribuído a algo para que seja conservado para gerações futuras (habitats, espécies ameaçadas etc.), enquanto que os valores de existência são aqueles atribuídos a algo independentemente de seu uso, como a importância de se proteger uma espécie em seu habitat, como o urso polar. Tirando os valores de uso direto, os demais benefícios providos pelos ecossistemas não possuem mercado, portanto não há um preço.

Todos estes valores, assim como os culturais, religiosos e sociais, dependem de quem é o sujeito que valora. As comunidades locais que detém inúmeras formas não catalogadas de uso, manejo e técnicas sociais ligadas a conservação e uso sustentável da biodiversidade, com certeza valoram os componentes da biodiversidade de forma muito diversa do estabelecido pelo TEEB. A “fórmula simplificadora” do TEEB, necessariamente leva à fixação de poucas variáveis ou indicadores de diversidade, já que um preço imposto pelo **custo de oportunidade** para a cadeia produtiva é que irá expressar o valor do “serviço ambiental” ignorando assim todas as demais formas de valorização, inclusive aquelas ligadas aos direitos humanos.

Para determinar este **custo de oportunidade**, o TEEB apresenta um cenário comparativo dos custos em se manter a biodiversidade em relação aos custos gerados para a empresa com a realização dos danos ambientais. O Estudo determina várias formas de cálculo, mas todas elas partem do pressuposto da comparação entre ter um projeto de PSA e dos custos de não tê-los. O PSA água, por exemplo, apresenta a conta dos custos de investimento em pagamento por “serviços” ambientais aos agricultores para preservarem as nascentes e cursos d’água, em comparação aos custos com estações de tratamento. Nesse exemplo, o preço pelo PSA seria calculado pelo valor do tratamento da água.

A ausência de polinizadores, por exemplo, geraria custos adicionais para a agricultura, seja para dispersão mecânica de sementes (semeadeira, diesel, mão de obra) e a regulação química de pragas (aumento dos custos da produção com agrotóxicos e etc.). Assim, **o serviço de um beija flor ou das abelhas iriam adquirir um preço a depender do valor das commodities agrícolas e do pacote tecnológico. E para estes novos proletários da natureza não há sindicatos que lutem por seus direitos, contra a mais valia sobre seu trabalho!**

Dessa forma, será através das necessidades do capital e da cadeia de produção que serão estipulados os “valores” pelos “serviços” prestados pela biodiversidade e ecossistemas. Se valer a pena financeiramente pagar para manter a floresta em pé como “valor de opção” (especulação da terra e dos recursos) para fazer reserva de mercado para o desenvolvimento futuro de medicamentos e cosméticos, o mercado favorece as florestas. Caso as *commodities* agrícolas se valorizem, não há motivo para a conservação. Ou ainda, o mercado pode comprar e vender serviços prestados por agricultores para recomprem mata ciliar ou conservarem manguezais para evitar desastres ambientais e deslizamentos – valor de uso indireto- se o cálculo econômico valer a pena.

COP 10: Biodiversidade como mercadoria

Diante do problema da conservação e uso sustentável dos ecossistemas e da biodiversidade, os Países criaram no âmbito da ONU um sistema de *comando e controle*, para impor limites aos países mais desenvolvidos que historicamente degradam o planeta e saqueiam recursos naturais dos países provedores do Sul para empreender seu desenvolvimento econômico. Deste modo, mecanismos foram criados para que houvesse o investimento financeiro destes países do Norte, como forma de “reparação” para incentivar medidas de proteção e uso sustentável da biodiversidade nos países do Sul, como o regime finalmente aprovado pela CDB de Acesso e Repartição de Benefícios (ABS), após quase 20 anos de negociação.

A ferramenta econômica TEEB para operacionalizar o pagamento pelos “serviços” ambientais autoriza os países a compensar suas emissões e degradação através de crédito de compensação de carbono e de pagamento por serviços ambientais. A proteção da biodiversidade vira um negócio e a possibilidade de sua preservação se resume ao custo de oportunidade.

Com a recepção do TEEB no Plano Estratégico da Convenção da Diversidade Biológica e a massiva presença do setor empresarial e corporativo nas negociações de Nagoya, os mecanismos tradicionais de financiamento para garantir políticas públicas efetivas para evitar a perda da diversidade biológica correm o risco de ser rapidamente substituídas por “mecanismos inovadores”, com vistas à geração de mercados em detrimento do cumprimento das obrigações das Partes e objetivos da Convenção.

Ao colocar preço na biodiversidade e em seus “serviços”, as convenções ambientais poderão se tornar mais um espaço de negociação de serviços, produtos, tecnologias e ativos “verdes” para serem negociados pelos setores corporativo e financeiro. Não é por outro motivo que o TEEB para o setor de negócios foi traduzido pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e vem sendo operacionalizado através dos chamados Pagamentos por Serviços Ambientais, principalmente os PSA água, PSA carbono e iniciando o PSA biodiversidade, que ganham força com as tentativas de desmonte do Código Florestal e a transferência da proteção das florestas para os mercados e os custos de oportunidade.

Ao introduzir a idéia de “*pagamento por serviços ambientais*”, o TEEB vai na contramão da luta histórica dos movimentos pelo pagamento da dívida ecológica, resultante do saqueio colonial e das políticas de comércio e exploração que subordinam os países do sul. **Corremos o risco de, ao assumir o TEEB e o mercado da biodiversidade, assumimos politicamente que estaríamos perdendo a dívida ecológica.**

A REGULAMENTAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS AMBIENTAIS

Por enquanto ainda não foi formado um mercado de serviços ambientais, mas já existem transações contratuais entre usuário ou *poluidor-pagador* e fornecedores de serviços ambientais. Também já surgiram algumas leis estaduais e municipais que implementam os pagamentos de serviços ambientais, principalmente de água (o PSA água) e carbono (PSA carbono).

A tentativa da regulamentação dos Pagamentos por Serviços Ambientais cria o conceito do “provedor-recebedor”, que seria o agente econômico responsável pela conservação ambiental que preserva um determinado serviço ambiental. Esse conceito vem complementar o princípio do “*poluidor/pagador*”, presente na legislação brasileira desde a década de 1980 e segundo o qual o poluidor deve pagar pela degradação de um recurso natural.

Iniciativas de PSA que já acontecem no Brasil

O Programa Bolsa Verde em Minas Gerais (Lei 17.727/2008) e o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais e o FUNDÁGUA no Espírito Santo (Leis 8.995/2008 e Lei 8.960/2008) são as legislações estaduais mais antigas que estabelecem pagamentos aos prestadores de serviços ambientais pela

conservação de cobertura florestal para melhoria da qualidade e disponibilidade hídrica. As duas leis estaduais aproveitam os recursos dos fundos constituídos com a taxa da água, como também os recursos especiais dos *royalties* do petróleo para realizar os pagamentos, inclusive para os desmatadores recomprem matas ciliares. O bolsa verde em MG também se destina a ações de recuperação e conservação da biodiversidade e de ecossistemas especialmente sensíveis, regulamentando o PSA biodiversidade. Embora o programa priorize os agricultores familiares e pequenos agricultores de até 4 módulos fiscais, prevê que, progressivamente todos os proprietários e posseiros sejam beneficiários.

Posteriormente, **São Paulo** (por meio da Lei Estadual de Mudanças Climáticas n. 13.798/2009 e do Programa Mina D'água), **o Paraná** (Lei do Prestador de Serviços Ambientais n. 16.436/2010), **Santa Catarina** (Política Estadual de Serviços Ambientais) e **o Acre (Lei 2.308/2010 Sistema Estadual de incentivos a Serviços Ambientais, que regulamenta inclusive a negociação dos créditos oriundos dos PSA, na bolsa de mercados e de futuros)** também regulamentaram o mercado de PSA. Todos são viabilizados através de fundos estaduais que contam com a cobrança de compensação financeira pela geração de energia hidrelétrica⁴, cobranças pelo uso da água e do fundo especial de petróleo. Conforme será demonstrado a seguir, a grande diferença dessas leis estaduais para as propostas em trâmite no Congresso é a *contratualização* do Pagamento por Serviços Ambientais, ultrapassando-se o modelo de incentivo econômico, para a comercialização.

INICIATIVAS DE PSA NO CONGRESSO NACIONAL

* PL 792/07

Autor: Anselmo de Jesus (PT/RO)

Apresentado em: 19/04/2007

Situação atual: o PL nº 792/07 passou por diversas modificações, resultantes, sobretudo, da encampação dos 10 Projetos de Lei apensados ao original. Adquiriu sua atual configuração em 2010, nos termos dos pareceres dos Dep. Fábio Souto (DEM/BA) e Moreira Mendes (PPS/RO), na Comissão de Agricultura e Desenvolvimento Rural, e do Dep. Jorge Khoury (DEM/BA), na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Atualmente, o PL encontra-se na Comissão de Finanças e Tributação, aguardando parecer.

O PL 792/07 foi o primeiro Projeto de Lei proposto no Congresso Nacional para regulamentar o pagamento por serviços ambientais à todos os que empreendem esforços para conservar e produzir os benefícios gerados pelos ecossistemas. Para justificar a Proposta de Lei, o autor enumera 10 recursos naturais prioritários: uso do solo, recursos hídricos, biodiversidade, fauna e flora, recursos florestais, oceanos, recursos pesqueiros, atmosfera e energia. Aponta também os principais “serviços ambientais” prestados por cada um deles, e identifica as principais causas de sua degradação, como o uso irracional e a super-exploração dos recursos, apontando os custos de sua escassez para o setor produtivo.

Sem apontar as principais cadeias produtivas ou atividades de risco responsáveis pela degradação e escassez dos recursos naturais identificados, o PL autoriza a continuidade das atividades que representam risco e dano ambiental e socializa com todos os cidadãos os custos econômicos, sociais e ambientais gerados por elas através da proposta de pagamento por serviços ambientais a qualquer pessoa que quiser prestar tais serviços ambientais.

Se a principal causa da degradação dos ecossistemas é a super-exploração dos recursos naturais pelo setor agrícola e industrial de larga escala, por que a medida do pagamento por serviços

⁴ A Compensação Financeira é um ressarcimento pela ocupação de áreas por usinas hidrelétricas e um pagamento pelo uso da água na geração de energia, diferente da cobrança pelo uso da água estabelecido com a Lei 9.433/97 que estabelece a cobrança dos usuários sujeitos a outorga, ou seja, as indústrias, agricultores, concessionárias de água e energia ([hidrelétricas](#)), hotéis, condomínios e outros. Mas, no caso das concessionárias de água fica facultada a elas a escolha de repassar ou não os custos ao consumidor final, ou seja, todos pagamos.

ambientais, inclusive para financiar os desmatadores, poderia resultar na conservação e uso sustentável?

Vale analisar que este Projeto altera significativamente a forma como a matéria ambiental poderá ser trabalhada em breve. A Legislação ambiental deveria sempre ser conduzida a partir dos princípios da **princípios da precaução e da prevenção**, através da responsabilidade objetiva da pessoa que realiza uma atividade de risco à natureza, da fixação de impostos extrafiscais, ou do cumprimento da função sócio ambiental da propriedade.

E pior: a maioria dos PLs de pagamento por serviços ambientais anexados a este PL, não só beneficiam os grandes poluidores e desmatadores ao cobrir os custos das conseqüências danosas de suas atividades, como colocam a **culpa do mal uso dos recursos, nos pequenos agricultores e famílias pobres da zona rural**, que por necessidade se utilizam de forma irracional dos recursos naturais.

Hoje existem mais 10 Projetos de Lei anexados ao PL 972/2007 e todos eles apresentam como justificativa: **a)** as mudanças climáticas, a escassez de recursos naturais e a necessidade de incentivar medidas de redução de emissões e de degradação ambiental; **b)** incentivo às família pobres da zona rural que se utilizam de forma não sustentável dos recursos; **c)** a falência do sistema de *comando e controle*, que impõem restrições legais ao uso das terras (como a função socioambiental); **d)** incentivar as boas práticas por meio de instrumentos econômicos.

Embora sejam textos distintos, os dois substitutivos das Comissões de Agricultura e de Meio Ambiente da Câmara dão as bases do regime jurídico proposto para a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, definindo seus principais conceitos, princípios, objetivos, as cláusulas essenciais dos contratos e as principais estruturas e órgãos administrativos que passam a apoiar a Política.

O QUE A PROPOSTA DE REGIME DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS IRÁ REGULAR ?

	Conceito legal	Comentários
Objetivo	Disciplinar as transações contratuais de serviços ambientais, mediante transferência, pelo Poder Público ou pela iniciativa privada, de recursos financeiros ou outra espécie de remuneração, aos designados <i>provedores de serviços ambientais</i> .	<p>Trata-se de organização da produção e circulação de novas mercadorias entre pagador e fornecedor. O instrumento jurídico eleito é o contrato privado, mais hábil e rápido para efetividade de negócios jurídicos (circulação de mercadorias) entre contratantes com condições sócio-econômicas similares, chamado no direito de “<i>paridade de armas</i>”. A via do contrato civil para estabelecer relações e negócios jurídicos entre partes em desigualdade sócio-econômica é a mais frágil possível, onde vigora a lei do mais forte.</p> <p>Os pagamentos por “serviços” ambientais via contrato de prestação de serviços, pode representar imposição de obrigações desproporcionais à agricultores familiares, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, como já ocorre com os contratos de integração e o próprio contrato de Acesso e Repartição de Benefícios (ABS- Access & Benefits sharing, em inglês).</p> <p>Os contratos de integração vêm camuflando</p>

		<p>relações trabalhistas como se fossem relações civis entre vendedor e comprador, legalizando a flexibilização e a violação dos direitos trabalhistas (indústria do fumo, suíno e avicultura etc.). Também os contratos de ABS levam os direitos das comunidades sobre seus conhecimentos e recursos para o âmbito do mercado. Embora conte com a intervenção do Estado como mediador entre empresas e comunidades, os contratos de ABS vem se mostrando incapazes de assegurar os direitos das comunidades.</p>
<p>Escopo (Abrangência da norma)</p>	<p>- Quanto aos beneficiários: todos aqueles que prestarem serviços ambientais que comprovem o uso e ocupação regular do imóvel, e estejam cadastrados no Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. O substitutivo da Comissão de Meio Ambiente (CMADS) insere a prioridade de contratação pela União aos agricultores familiares, nos termos da Lei 11.326/2006. No entanto, os critérios de elegibilidade podem passar pela matrícula e tamanho da área, o que exclui a maior parte dos pequenos agricultores da figura do provedor de serviços ambientais.</p> <p>- Quanto a atividade: qualquer atividade destinada a manutenção, melhoramento, como também reflorestamento e recuperação dos serviços ecossistêmicos, seja com atividades agrícolas, agroflorestais e silvopastoris.</p> <p>- Quanto a área: qualquer área provedora de recursos ecossistêmicos (provisão, suporte regulação, culturais). Desde as bacias hidrográficas; área com vegetação nativa de elevada diversidade biológica, como também as passíveis de regularização ambiental (RL e APP);</p> <p>Quanto ao regime jurídico da área: terras públicas ou privadas, legalmente protegidas (regime de servidão para as privadas), Unidades de conservação, terras indígenas, áreas de proteção e recarga de aquíferos, APPs, RL e corredores ecológicos.</p>	<p>O escopo é amplo e não delimita os beneficiários, tampouco o objeto ou áreas que podem integrar o regime. Para gerar demanda e escala a Lei amplia ao máximo sua abrangência.</p> <p>A lei também inclui como áreas beneficiárias aquelas que necessitam de recomposição florestal, o que inclui os desmatadores de RL e APP como beneficiários dos PSA.</p> <p>Abre possibilidade irrestrita de compensações ambientais e de carbono, inclusive em Unidades de Conservação, o que não significa aumento de conservação da biodiversidade. Pode gerar iniciativas de se pagar para cumprir a lei e não aumentar o reflorestamento, assim como apenas autorizar a manutenção e compensação das emissões.</p>

PRINCIPAIS CONCEITOS ESTABELECIDOS PELA PROPOSTA DE LEI CONSOLIDADA

Conceito	Definição	Comentário
<p>“Serviços” ecossistêmicos</p>	<p>Benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas para manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, podendo ser divididos entre:</p> <p>a) serviços de provisão: fornecem diretamente bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização, como água, alimentos, madeira, fibras etc;</p> <p>b) serviços de suporte: mantém a perenidade da vida na terra, tais como ciclagem de nutrientes, decomposição de resíduos, produção, manutenção ou renovação da fertilidade do solo, a polinização, dispersão de sementes, controle de pragas e de vetores de doenças humanas, proteção contra radiação solar ultravioleta, manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético;</p> <p>c) serviços de regulação: concorrem para manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos, como seqüestro de carbono, purificação do ar, moderação de eventos climáticos extremos, manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, minimização de enchentes e secas, controle dos processos críticos de erosão e deslizamentos de encostas;</p> <p>d) serviços culturais: os que provêm benefícios recreacionais, estéticos, espirituais e outros benefícios não materiais à sociedade humana;</p>	<p>A própria terminologia utilizada para conceituar as funções ecossistêmicas como serviços, demonstra o reducionismo da proposta. E quanto as funções não conhecidas pela ciência ou sem valor para a indústria, não serão incentivadas?</p> <p>Esta divisão completamente artificial construída por economistas no intuito de unificar as métricas da biodiversidade em valores econômicos, pode levar ao absurdo de todos os elementos da biodiversidade, principalmente os relevantes para a indústria e o agronegócio, passem a ter um preço segundo as oportunidades e custos de mercado.</p>
<p>“serviços” ambientais</p>	<p>Iniciativas individuais ou coletivas que podem favorecer a manutenção, recuperação ou o melhoramento dos serviços ecossistêmicos.</p>	<p>As boas práticas e os conhecimentos tradicionais que favorecem a conservação e uso sustentável da biodiversidade e da agrobiodiversidade já são reconhecidas internacionalmente (TIRFAA e CDB, por exemplo) e possuem regulamentação específica para sua proteção e incentivo, como o regime de Acesso e Repartição de Benefícios (MP 2.186-16/2001), que NÃO PODE ser reduzido a um SERVIÇO. A acelerada forma como o regime de PSA está sendo colocada pode significar tentativa de burlar o recém firmado Protocolo de Nagoya de ABS.</p> <p>Ao invés de regulamentar pagamentos via contratos, por que não regulamentar a proteção aos conhecimentos tradicionais e o direito ao livre uso dos povos e comunidades a biodiversidade,</p>

		conforme 8j e 10 c da CDB?
Pagamento por “serviços” ambientais	Transação contratual mediante a qual um pagador, beneficiário ou usuário de serviços ambientais transfere recursos financeiros, ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes;	<p>O <i>usuário-pagador</i> pode eleger alguns “serviços” ambientais para manter algumas funções ecossistêmicas em detrimento de outras, é o valor econômico e não ecossistêmico que rege esta forma de PSA que será regulamentada.</p> <p>O objeto do contrato pode ser, por exemplo, a qualidade e quantidade de vazão da água/mês, quantidade de carbono captado/ano, e quantidade de polinizadores, como as abelhas mantidas numa área. O provedor terá de garantir a “entrega” destes serviços, sob pena de sanção contratual e administrativa.</p> <p>Para assegurar o cumprimento contratual sob o risco de o provedor não “entregar” os serviços, abre-se também um novo mercado para as seguradoras.</p>
Pagador de “serviços” ambientais	Poder público ou agente privado situado na condição de beneficiário ou usuário de serviços ambientais, em nome próprio ou de uma coletividade;	No caso do poder público são os contribuintes que arcam com os custos, inclusive podem ser sobretaxados (uso da água) a fim de garantir os PSA para os fornecedores. Já no caso do agente privado os PSA significam novo mercado apto a compensar emissões e degradação e a financiar os custos com o cumprimento da Lei. Os ativos de crédito verde, como a CRA, estabelecem o mercado financeiro e dão condições para o desenvolvimento da nova “bolha econômica verde”, respondendo à crise financeira com o verniz verde.
Provedor de “serviços” ambientais	Pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantém, recupera ou melhora as condições ambientais de ecossistemas que prestam serviços ambientais.	<p>Isto não significa que o agricultor será remunerado para fazer o que sempre fez ou para manter as melhores condições sociais e ambientais naquele local, mas terá de desenvolver ações conforme os serviços ambientais elegidos como obrigações no contrato.</p> <p>A depender dos critérios de elegibilidade, e as demandas por escala, os pequenos agricultores</p>

		<p>podem ficar fora do mercado de PSA. Por exemplo, um dos maiores mercados de PSA é o seqüestro de carbono do solo realizado pelo plantio direto.</p> <p>Comparando o potencial de prover este serviço entre o agronegócio e a agricultura familiar, o primeiro leva incomparável vantagem em função da extensão das áreas do agronegócio e potencial de mecanização.</p>
--	--	--

ENTENDA OS CONTRATOS DE PSA

1. Cláusulas do contrato de PSA

Ambos os substitutivos que estão na Câmara dos Deputados prevêm **as cláusulas essenciais para o contrato de pagamento por serviços ambientais**, quais sejam:

- Quem são as Partes (pagador e provedor);
- O objeto do contrato, com a **descrição dos serviços** a serem pagos ao provedor, a **delimitação territorial da área** do ecossistema responsável pelos serviços ambientais e a sua **inequívoca vinculação ao provedor**;
- Os direitos e obrigações do provedor, incluindo as ações de conservação assumidas, os critérios e indicadores de qualidade dos serviços ambientais prestados;
- Os direitos e obrigações do pagador, como o modo, as condições, prazos da fiscalização e monitoramento;
- A obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas do provedor ao pagador;
- Eventuais critérios de bonificação para o provedor que atingir indicadores de desempenho superiores aos previstos no contrato;
- Preços e formas de pagamento, critérios e procedimentos para reajuste;
- Casos de revogação e de extinção do contrato; e
- Penalidades contratuais e administrativas a que está sujeito o provedor.

2. Controle sobre a terra e o território

Para garantir o monitoramento e a fiscalização da prestação dos serviços ambientais contratados fica assegurado ao pagador o **PLENO ACESSO À ÁREA o objeto do contrato e aos dados** relativos às ações de manutenção, recuperação e melhoramento ambiental do ecossistema assumidas pelo provedor, respeitando-se os limites de sigilo ou constitucionalmente previsto⁵.

⁵ Art. 6º No exercício da fiscalização e monitoramento deverá ser assegurado ao pagador pleno acesso à área objeto do contrato e aos dados relativos às ações de manutenção, recuperação e melhoramento ambiental do ecossistema assumidas pelo provedor, respeitando-se os limites do sigilo legal ou constitucionalmente previsto. § 1º No caso de propriedades rurais,

O contrato de pagamento de serviços ambientais para as propriedades rurais poderá ser vinculado ao imóvel por meio da instituição de servidão ambiental, ou seja, através da renúncia do provedor aos direitos de supressão ou exploração da vegetação, em caráter permanente ou temporário.

Este dispositivo é especialmente problemático já que garante ao PAGADOR o direito de livre acesso à terra e território, assim como a sistemas de conhecimentos dos provedores dos serviços. Para atender as obrigações contratuais, as comunidades prestadoras de serviço passam a deixar de usar a terra e o território, tornando-se agentes de fiscalização destes, sob pena de descumprimento contratual. Em última instância, esta dinâmica representa a transferência da dívida ambiental às comunidades pobres do Sul, o que significa sério risco sobre o controle da terra e território dos países em desenvolvimento e aos modos de vida de seus povos associados ao manejo e conservação das florestas.

3. Desmatadores poderão ser pagos com o dinheiro do contribuinte para recompor áreas

Embora o texto aprovado na Comissão de Meio Ambiente não preveja um Subprograma por recurso natural que será objeto dos serviços ambientais pagos, como faz o Substitutivo da Comissão de Agricultura que prevê seis Subprogramas que compõem o Programa Federal de PSA (ProPSA), ambos os Substitutivos ampliam quase que sem restrições o rol de ações e de áreas que podem estar sob o regime jurídico do Pagamento por Serviços Ambientais.

Dentre os subprogramas estabelecidos está o reflorestamento e recuperação de áreas degradadas, destinado a ações e iniciativas de recuperação e conservação dos solos e recomposição da cobertura vegetal de áreas degradadas. Deste modo, **o reflorestamento de APPs e Reserva Legal exigidas por lei, podem ser pagas com o dinheiro do contribuinte.** Isso já ocorre no Programa de pagamentos por serviços ambientais da Costa Rica, em que se paga para se cumprir a Lei, como também é o caso do projeto produtores de água de Extrema- MG para restaurar as APPs, Lei 2.100/2005.

4. Isenção de Impostos e dispensa de licitação

Os substitutivos também isentam os valores monetários percebidos pelo provimento de serviços ambientais do Imposto sobre a Renda e da Contribuição social sobre lucro líquido, assim como não integram a base de calculo para PIS/PASEP ou Cofins - Contribuição para financiamento da seguridade social.

O texto final aprovado na Comissão de Meio Ambiente da Câmara também dispensa licitação para a contratação pelo poder público de provedores ou recebedores de serviços ambientais, a não ser que haja competição entre provedores.

Além de ganhar com o desmatamento ilegal, ter as multas e penas ambientais extintas, ser financiado pelos impostos de todos para recompor a RL e APP, os grandes desmatadores que quiserem prestar serviços ambientais também estarão isentos de impostos e licitação, se contratados pelo poder público. Na forma em que se encontra o regime de PSA este dispositivo só aumentará a impunidade e incentivará mais desmatamentos por parte do agronegócio, que se sente premiado com a Reforma do Código e com a política de pagamentos.

5. Os contribuintes pagarão a conta, inclusive através de novas dívidas internacionais

Quanto as fontes de recursos para o pagamento dos serviços ambientais por meio do Programa Federal de PSA, o Projeto de Lei cria o FunPSA, o Fundo Federal de Pagamento por Serviços Ambientais. Este fundo será composto pelas seguintes fontes: até 40 % (quarenta por cento) dos recursos provenientes do

o contrato poderá ser vinculado ao imóvel por meio da instituição de servidão ambiental. (Art. 6 do substitutivo do substitutivo da Comissão de Meio Ambiente e art. 9 da Comissão de Agricultura)

fundo especial do petróleo (o inciso II do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997 da Lei do petróleo); dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual da União e em seus créditos adicionais; recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal; doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas; **empréstimos de instituições financeiras nacionais ou internacionais**, a reversão dos saldos anuais não aplicados; receitas oriundas da cobrança pelo uso dos recursos hídricos (Lei 9.433/97), aplicadas prioritariamente na mesma bacia de origem. O dinheiro para garantir os pagamentos, além das “doações” como se a proteção da biodiversidade fosse um filantropia dos países desenvolvidos e não um obrigação, poderia ser adquirid8o através da velha fórmula dos endividamentos com instituições financeiras internacionais! Ótimo negócio para a recapitalização do Banco Mundial, FMI e etc.

Principais divergências entre os Substitutivos da Comissão do Meio Ambiente e a Comissão de Agricultura

1. Comissão Nacional e competência regulamentadora

A Comissão de Agricultura confere amplos poderes a uma Comissão Nacional da Política de Pagamento por Serviços Ambientais, criada para implementar a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), gerenciar o Programa Nacional de PSA (ProPSA) e para acompanhar e fiscalizar as ações do Fundo Federal – FunPSA. Este seria um órgão colegiado composto por representantes de sete Ministérios e outros órgãos estatais (como Agência Nacional de Águas; BNDS; ICMbio, Embrapa, FUNAI) e sete representantes da sociedade civil - órgãos públicos estaduais e municipais de meio ambiente, ONGs e federações patronais e de trabalhadores da agricultura e da pesca.

A exemplo de outras Comissões, como a CTNBio, a competência de regulamentar a matéria é encarcerada em um espaço restrito e não paritário. Dentre as competências delegadas a esta Comissão está a elaboração de critérios de elegibilidade para recebimento de remuneração pelos Serviços ambientais. Se for definido que para se habilitar no cadastro de PSA é necessário apresentar matrícula da área, a Comissão retira todos os NÃO proprietários de terra da Política de Pagamento por Serviços Ambientais. A Comissão também fica responsável pela definição de valores a serem pagos pelos serviços e deverá considerar a qualidade do serviço, a extensão da área e a condição socioeconômica do beneficiário. A divulgação dos serviços ambientais beneficiados e a manutenção do Cadastro Nacional com os dados da pessoa física ou jurídica beneficiada, os valores dos serviços, as áreas contempladas e os serviços prestados, também compõem a competência desta Comissão.

Já o Substitutivo da Comissão de Meio Ambiente também cria um órgão colegiado, mas não delega tantos poderes a uma Comissão, sendo sua atribuição o estabelecimento de metas, monitoramento de resultados e proposição de aperfeiçoamentos cabíveis, de acordo com a regulamentação da Lei. Também a forma de composição do Colegiado é paritária entre poder público, setor produtivo e sociedade civil, sendo presidido pelo órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

2. Controle sobre o mercado financeiro e as emissões de crédito

O texto da Comissão de Agricultura indica que o agente financeiro que controla o Fundo Federal de Pagamento por Serviços ambientais será o BNDES, podendo inclusive habilitar bancos públicos e privados para operacionalização de contratos de PSA. Já o substitutivo da Comissão de Meio Ambiente não especifica o agente financeiro, apenas indicando que será Instituição Financeira Federal.

Esta previsão confere todas as condições para que o mercado secundário⁶ de carbono e biodiversidade se estruture através das negociações e especulação dos ativos verdes constituídos. Os diversos agentes financeiros “habilitados” podem negociar offsets/compensações nos países megadiversos, enquanto o mundo autoriza a manutenção dos padrões atuais de emissão e degradação dos países desenvolvidos e recupera-se da crise econômica forjando a nova bolha “verde”.

GARGALOS AO MERCADO DA BIODIVERSIDADE

O principal desafio ou gargalo do mercado de pagamento por serviços ambientais está na biodiversidade, no chamado PSA biodiversidade. **Os economistas que acreditam que botar preço resolve o problema da conservação, identificam que o pagamento pela conservação dos componentes da biodiversidade se tornam muito difíceis, por serem bens totalmente públicos pertencente a todos e a ninguém ao mesmo tempo.** Deste modo, a disposição em pagar pela polinização das abelhas, pela manutenção de determinadas nativas num bioma ou alguns animais em extinção, por exemplo, é baixa, já que não há visibilidade de como tais componentes da biodiversidade podem gerar benefícios a um possível pagador.

Por isso os criadores deste novo mercado da biodiversidade e dos ecossistemas identificam cinco grandes dificuldades para geração deste mercado:

- a) são bens comuns ou bens públicos “puros”, ou seja, o preço não reflete o valor e a escassez do recurso como qualquer mercadoria;
- b) baixo conhecimento técnico para eleger quais serviços geram mais benefícios para este ou aquele setor;
- c) dificuldade de monitorar a prestação ou “entrega” do serviço ambiental contratado;
- d) dificuldade em colocar preço ou valor econômico que compense o custo de oportunidade;
- e) ausência de marco institucional legal nacional para gerar demanda e escala.

Para superar estes gargalos, os economistas apontam que é necessário criar três indutores para a formação da demanda pelos serviços ambientais: interesses voluntários; pagamentos mediados por governos; e regulamentações ou acordos internacionais e nacionais.

O TEEB foi construído para sanar parte destas dificuldades já que pretende influenciar o setor privado e o público para incorporar em suas estratégias os pagamentos por serviços ambientais como *instrumento* ou *opção de gestão* para a conservação da biodiversidade.

No Brasil, os grupos que construíram a flexibilização do Código Florestal e a regulamentação dos Pagamentos por Serviços Ambientais pretendem induzir a demanda pelo mercado da biodiversidade e dos ecossistemas. Ao criar a obrigação por Lei, ao mesmo tempo que transfere para o mercado seu cumprimento, causam uma verdadeira mudança de paradigma no trato da matéria ambiental. A subordinação dos interesses públicos e sociais aos interesses privados e corporativos é uma das mais graves conseqüências.

REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL: FLORESTA EM PÉ É FLORESTA COM PREÇO

⁶ Mercado secundário envolve terceiros para além do comprador e o pagador de um título de crédito, relação típica do mercado primário, envolvendo investidores e especuladores que compram e revendem os ativos – títulos de crédito/derivativos - utilizando instrumentos financeiros de mercados futuros.

Os debates sobre a reforma do Código Florestal são um bom exemplo de como a desregulamentação da proteção ambiental constitui uma oportunidade para o “mercado verde”.

As reformas do Código Florestal vêm no mesmo sentido de diminuir as obrigações legais criando condições para o desenvolvimento do mercado de carbono e o mercado da biodiversidade ou serviços ambientais. Criadas as obrigações legais (Lei nº 4.771, de 15-09-1965) e constitucionais em torno da função sócio-ambiental da propriedade (art. 186 CF), de que todo possuidor de terra no país deve destinar uma porcentagem de sua área para Reserva Legal (RL), assim como de se manter as florestas nativas em Áreas de Preservação Permanente (APP), o agronegócio briga para que os custos destas obrigações sejam socializados com todos os cidadãos, segundo as necessidades do neoliberalismo econômico em clara afronta à Constituição Federal.

O QUE É A FUNÇÃO SOCIO-AMBIENTAL DA PROPRIEDADE?

A Constituição Federal de 1988 impõe em seu art. 5º, inciso XXIII que toda propriedade privada sobre a terra no país deve cumprir com os requisitos da função-socioambiental da propriedade, ou seja, condiciona a possibilidade da apropriação privada sobre o uso e ocupação do solo aos interesses público e socioambiental.

Deste modo, o art. 186 da CF determina que a propriedade privada atenda, simultaneamente, a 4 (quatro) requisitos, quais sejam: o aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. A propriedade que não cumprir com os quatro requisitos de forma que a produzir de forma racional e adequada com respeito ao meio ambiente e à legislação trabalhista, deve ser desapropriada por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184 CF).

Trata-se de intervenção do Estado Constitucional e Democrático de Direito na ordem econômica e no direito de propriedade privada para que esta não seja protegida pelo sistema jurídico em detrimento dos direitos humanos fundamentais de todos os cidadãos, como o direito à moradia, ao trabalho, à alimentação adequada e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isto significa que a função socioambiental compõe o direito de apropriação privada sobre o uso do solo e dos recursos naturais no país, operacionalizando o programa constitucional para a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º CF).

Por isso, a atual reforma do Código Florestal é **claramente inconstitucional**, já que pretende desconstituir o núcleo constitucional que impõe a função socioambiental da propriedade. A reforma desobriga o proprietário a atender qualquer interesse público e social e transfere a todos os cidadãos - inclusive aos não-proprietários já prejudicados com a concentração da terra e da renda no país - através de mecanismos como o pagamento por serviços ambientais e a compra de Cotas de Reserva Ambiental, o ônus econômico e social gerado com as atividades degradantes empreendidas pelo agronegócio.

Com a reforma do Código Florestal através da MP nº 2.166-67 de 2001 (última modificação antes da atual tentativa), passou-se a permitir a compensação da Reserva Legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que localizada na mesma microbacia, através de contratos de arrendamento de áreas sob o regime de servidão florestal⁷ ou aquisição de Cota de Reserva Florestal -

⁷ A **servidão florestal** voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da reserva legal e da área com vegetação de preservação permanente. O prazo mínimo de servidão é de 15 anos e deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis responsável, após anuência do órgão ambiental estadual competente, sendo vedada, durante o prazo de sua vigência, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade.

CRF, título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou sob reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais mínimos exigidos. Quem não tenha área necessária para o atendimento ao mínimo previsto da RL, pode adquirir tais títulos representativos, as cotas de reserva florestal.

Cria-se a obrigação ou limite mínimo para todos e depois os “mecanismos flexibilizantes” geram o mercado da floresta, que passa a autorizar desmatamentos e a compensação da Reserva Legal na área de terceiros.

A REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL: DADA A LARGADA PARA O MERCADO FINANCEIRO

Com a atual proposta do Código Florestal que se encontra sob análise do Senado, o limite mínimo de cobertura florestal por propriedade foi drasticamente diminuído, ampliando-se tanto os mecanismos de flexibilização ao ponto de a lei transferir aos instrumentos de mercado a tarefa de regular as florestas e a biodiversidade. Em poucas palavras, são os impostos de todos os brasileiros e o mercado de pagamento por serviços ambientais, através da negociação de títulos representativos de floresta nativa no mercado financeiro, o que custeará o cumprimento do mínimo de cobertura verde exigido por lei.

A anistia de reflorestamento de APPs para áreas consolidadas de desmatamento; ;a possibilidade de cômputo da APP no cálculo da reserva legal a todos os agricultores; a possibilidade de redução da RL em 50% da Amazônia para fins de regularização ambiental pelo poder público federal, se indicado no ZEE (Zoneamento Econômico Ecológico) estadual, além da isenção das áreas de até 4 módulos em manter Reserva Legal, são alguns dos diversos mecanismos flexibilizantes que passam a incorporar milhões de hectares aos mercados de *commodities* agrícolas, ou então ao mercado de carbono e/ou pagamentos por serviços ambientais, a depender dos custos de oportunidade oferecidos.

As florestas nativas que deixam de ser Reserva legal ficam liberadas para serem negociadas como títulos de crédito no mercado financeiro e especulativo, através da criação da Cota Florestal Ambiental que torna a cobertura florestal um título ambiental negociável.

A proposta atual do Código cria todas as possibilidades para o mercado de pagamento por serviços ambientais em seu capítulo XI ao autorizar a emissão **da Certidão de Reserva Florestal (CRA)**, título de crédito nominativo representativo de 1 hectare de vegetação nativa que não seja obrigatória por lei, ou seja, não pode recair sob RL e APP. A **CRA** pode representar floresta nativa sob o regime de servidão ambiental (denominada servidão florestal no Código de 64), sob Reserva Legal voluntária acima do mínimo exigido por lei; sob Reserva Particular do Patrimônio Natural, além da Reserva Legal das propriedades de até 4 módulos rurais, conforme Lei 11.326/06, já que isentas.

Davi contra Golias no mercado da floresta

A isenção das áreas de até 4 módulos em manter Reserva Legal, insere os pequenos produtores como fornecedores de serviços ambientais em plena desigualdade de condições com os grandes desmatadores, principais beneficiários das modificações do Código, já que ganham com o desmatamento, com o custeio do mercado de carbono e de pagamento por serviços ambientais para a regularização de suas propriedades, além da possibilidade de lucro com os novos ativos de crédito florestal que podem negociar, para além das *commodities* agrícolas. O mercado ordena a opção.

Outro ponto crucial que **coloca os pequenos fora do real mercado de pagamento por serviços ambientais** é a exigência para a emissão da CRA de apresentação de matrícula do imóvel, ou seja, **é um**

mercado de proprietários de terra. E os pagamentos por serviços ambientais dependerão de critérios elegibilidade, como a dimensão da área vinculada a provisão dos serviços.

Para os grandes desmatadores que ainda estejam fora das exigências legais que restaram, a proposta atual cria o mercado de pagamento por serviços ambientais para cobrir os custos da regularização ambiental. Aqueles que se inscrevem no Programa de Regularização Ambiental têm direito a benefícios fiscais (isenção de ITR), incentivos financeiros no crédito agrícola, e outras medidas indutoras e linhas de financiamento, como a destinação da arrecadação da cobrança sobre o uso da água para o pagamento para serviços ambientais para fins de recomposição de RL e APP, e outras coberturas verdes além do mínimo exigido. **É o povo brasileiro custeando a legalização das áreas do agronegócio.**

Além do prêmio fiscal e financeiro aos desmatadores, a proposta propõe **a suspensão das multas e também da punibilidade de alguns crimes ambientais** durante o processo de regularização ambiental e, após cumpridas as obrigações de regularização, haverá a conversão das multas em serviços ambientais e a extinção da punibilidade.

Diferente do Código atual que prevê a Cota de Reserva Florestal, a Cota de Reserva Ambiental (CRA) trazida com a atual proposta de modificação, além de servir para realizar compensação de Reserva legal, permite a ampliação das possibilidades de transações comerciais e financeiras com as florestas. O art. 55 da proposta de modificação do Código torna a Cota representativa de cobertura florestal, **um título de crédito nominativo.** Assim a Cota de floresta nativa pode ser transferida, inclusive por cadeias sucessivas de endosso como um cheque, de forma onerosa ou gratuitamente, a pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, mediante termo assinado pelo titular da CRA ao adquirente. A transferência gera efeitos ao novo proprietário após o registro no Sistema único de controle das Cotas de Reserva Ambiental.

Ou seja, não só o agricultor que não tem Reserva Legal pode substituí-la por um título de crédito, como qualquer particular pode adquirir e vender cotas sob servidão, RPPN ou cobertura nativa acima do limite legal, criando-se um sistema de comercialização de cotas de conservação sob os tetos estabelecidos pela lei. **O dinheiro levantado paga a conta e autoriza a manutenção das atividades dos grandes desmatadores, poluidores e dos grandes monopólios sobre os recursos naturais.**

Na tentativa de evitar a sobreposição de compensações de diversas áreas em uma só cota, ou então a emissão de títulos florestais sem qualquer floresta nativa correspondente, o Código cria alguns sistemas de controle como a própria natureza jurídica de título nominativo. Este título só será emitido mediante aprovação e registro do órgão competente do Sisnama e só pode ser transferido com a assinatura do proprietário; o cadastro do CRA em um sistema único de controle com o nome do proprietário, dimensão e local da área vinculada ao título também representa uma tentativa de controle sobre emissão de títulos “verdes”. Também a área vinculada a Cota deve ser averbada na matrícula do registro do imóvel, e o título deve ser registrado, em até 30 dias da data da emissão, em bolsa de mercadorias de âmbito nacional ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central, de modo a garantir a não emissão de títulos podres ou sem lastro florestal.

A negociação de títulos florestais no mercado financeiro e especulativo, como ativo ou derivativo, passa a custear este novo mercado de pagamento por serviços ambientais, que embora possa beneficiar de forma modesta os pequenos agricultores, foi criado tanto para custear a regularização de grandes desmatadores, como o custo industrial e do agronegócio em abster-se de avançar sobre alguns territórios e recursos.

Com a atual sistema de REDD + não apenas ganha-se com o desmatamento evitado, assim como está sob negociação na Convenção do Clima a possibilidade em se financiar o reflorestamento com monocultivos de exóticas como o dendê (a palma africana) e o eucalipto, de especial interesse para a indústria dos agrocombustíveis e de papel e celulose. O que pode se tornar uma das grandes atividades beneficiárias de um tipo de pagamentos por “serviços ambientais”.

A fórmula é simples: a terra parada e a floresta em pé, seja nativa ou exótica, devem virar *commodities* para custear sua sobrevivência, nós não temos nada haver com isso!

A proposta de mudança em poucas palavras retira esta obrigação constitucional de cumprimento da função sócio-ambiental da propriedade e coloca a preservação do meio ambiente nas mãos do mercado e nos ombros dos trabalhadores.

PRINCIPAIS PROBLEMAS DO MERCADO DE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS PARA O DIREITO DOS AGRICULTORES

O mercado de pagamentos por serviços ambientais foi pensado para se gerar dinheiro para custear o cumprimento dos tetos de emissão ou limites de conservação impostos por lei, financiando desmatadores, assim como para autorizar a continuidade das emissões e desmatamentos através do mercado das compensações. A compra de títulos “verdes”, como a Cota de Reserva Ambiental, ou a compra de serviços ambientais autorizariam a continuidade e até o aumento das emissões e degradação das grandes corporações dos países desenvolvidos, transferindo a dívida ambiental e climática para os países e povos e comunidades do Sul. O dinheiro levantado no mercado financeiro “verde”, não apenas paga a conta da indústria e do agronegócio como alavanca o sistema financeiro com um gigantesco mercado de produtos, tecnologias, serviços, assessorias e ativos sob o rótulo de verdes.

Embora possa significar um apoio aos agricultores familiares, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais para continuar a manter suas práticas associados a conservação e uso sustentável dos recursos, o mercado de pagamento por serviços ambientais só sobrevive se ganhar escala para cobrir seus custos. Para isto é muito mais simples pagar grandes proprietários de terras para recompor suas APPs, RL e aumentar sua cobertura verde, do que buscar diversos agricultores espalhados em suas unidades produtivas, muitas vezes sem o título de propriedade, o que gera insegurança para o mercado e o pagador.

Deste modo, a avalanche de políticas e marcos legais para implementar este mercado de pagamentos por serviços ambientais pode representar sérios riscos para a proteção dos direitos dos agricultores, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais. Dentre eles, destacamos:

- Distribuição da propriedade sobre a natureza e a privatização de bens comuns e comunitários por poucas empresas e monopólios, como o ar, água e componentes da biodiversidade;
- Redução dos valores de existência da biodiversidade e os valores sócio-econômicos, culturais e religiosos ao preço colocado pelo mercado e pelo custo da cadeia produtiva. O beija flor pode custar o preço de um litro de diesel. Custo do beija flor = custo para distribuição mecânica de sementes (plantadeira, diesel, mão de obra);
- Valoração externa da biodiversidade e dos ecossistemas a partir das cadeias de produção pode significar, de imediato, a redução da biodiversidade e das técnicas sociais construídas nos territórios pelas comunidades locais a partir de suas valorações, usos e conhecimentos;
- O instrumento contratual eleito pelo regime jurídico dos PSA trata grandes empresas e comunidades tradicionais em igualdade de condições sócio-econômica, colocando o pólo mais frágil do contrato em plena desigualdade de condições. O direito tem de tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente, sob pena de distribuir injustiça.
- Obrigação contratual dos PSA pode significar controle dos modos de vida e controle sobre a terra e território;

- Contratação de serviços ambientais pelo pagador, a depender do custo de oportunidade, obriga as comunidades fornecedoras a desenvolver ações e fiscalizar o território, conforme os serviços ambientais elegidos como obrigações no contrato. O que pode impactar o modo de vida, a gestão do território e a conservação da biodiversidade que não expressar preço de mercado.
- A depender dos critérios de elegibilidade e as demandas por escala, os pequenos agricultores podem ficar fora do mercado de PSA. Aquele que tiver a maior quantidade em hectares acabará concentrando o mercado, como ocorre em todas as outras cadeias produtivas.
- Substituição e enfraquecimento de políticas públicas e marcos legais consolidados. A extensão da Política de PSA a todos aqueles que quiserem prestar serviços ambientais, retira o tratamento diferenciado e a intervenção do estado para incentivar e empoderar de forma privilegiada os agricultores familiares, povos indígenas, povos e comunidade tradicionais que tem seus modos de ser e fazer ligados a conservação e uso sustentável, como exigem normas internacionais como o Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura (art. 5. 6 e 9) e a Convenção da Diversidade Biológica (8 j e 1º c).
- Pagamentos por serviços não é repartição de benefícios. O PSA traz outras questões como acesso aos conhecimentos tradicionais e repartição de benefícios que não podem ser tratados como SERVIÇOS, já que tem uma regulamentação própria em âmbito internacional (Protocolo de Nagoya da CDB) e nacional (MP 2.186-16/2001)
- Possível aumento de taxas sob uso dos recursos a todos os cidadãos para custear a política de pagamentos, que como visto, tem o potencial de beneficiar grandes proprietários desmatadores.

Existem diversas políticas destinadas a valorização das práticas e dos produtos da agricultura familiar, seja através da implementação de SAFs e projetos de manejo facilitados, compra de sementes e mudas crioulas e o bônus para alimentos saudáveis, como o PAA e o PNAE. **Ao invés de se pagar para que comunidades se tornem prestadoras de serviços, por que o Estado não empodera estas políticas estruturantes, como por exemplo, o aumento do bônus de 30% para 70 % para a agricultura orgânica e agroecológica?**

Uma política de Pagamento por Serviços Ambientais voltada a todos indistintamente, além de beneficiar desmatadores, leva a política sócio-ambiental a tratar todas as classes de agricultores (pequenos, médios e grandes), assim como a pluralidade de povos e comunidades locais da mesma forma. O mote que orienta a reformulação da política pública (fiscal, agrícola, ambiental): *“Todos juntos contra as catástrofes ambientais, as emissões e a degradação”*, pode significar retrocessos significativos nos marcos legais e na condução de políticas estruturantes da agricultura familiar camponesa e das comunidades locais.

É necessário separar o joio do trigo e apontar quem são os responsáveis pelas emissões e pelo desmatamento, assim como identificar quais são os sujeitos que vem realizando a conservação e uso sustentável, como também a produção de alimentos saudáveis para o povo.

O que de fato pode realizar a conservação e uso sustentável dos recursos naturais é a garantia do direito à terra e território, a reforma agrária e democratização do acesso e uso do solo rural e urbano e dos recursos naturais, a proteção dos conhecimentos comunitários pelo seu direito ao livre uso da biodiversidade e da agrobiodiversidade, respeitando as características dos bens comuns.

Na conjuntura atual, uma Política de Pagamentos por Serviços Ambientais – PSA- não está dissociado da criação de um mercado mundial de bens e serviços ambientais. Por isso a redução das práticas tradicionais agroecológicas e dos modos de vida das populações a um “serviço” mensurável e vendável vai na contramão da afirmação dos Direitos dos Agricultores que precisam sim receber o preço justo e políticas estruturantes, **mas estas não devem passar, sob nenhuma condição pelas vontades e especulação dos mercados.**