

Coleção Direito e Justiça Social  
VOLUME V

# Pagamento por serviços ambientais:

uma estratégia para a transição  
agroecológica

Felipe Franz Wienke

**PAGAMENTO  
POR SERVIÇOS AMBIENTAIS:  
UMA ESTRATÉGIA  
PARA A TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA**

**COLEÇÃO DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL  
volume 5**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE-  
FURG

Reitora  
CLEUZA MARIA SOBRAL DIAS  
Vice-Reitor  
DANILO GIROLDI  
Chefe do Gabinete da Reitora  
JACIRA CRISTIANE PRADO DA SILVA  
Pró-Reitor de Extensão e Cultura  
DANIEL PORCIUNCULA PRADO  
Pró-Reitor de Planejamento e Administração  
MOZART TAVARES MARTINS FILHO  
Pró-Reitor de Infraestrutura  
MARCOS ANTONIO SATTE DE AMARANTE  
Pró-Reitor de Graduação  
RENATO DURO DIAS  
Pró-Reitora de Assuntos Estudantis  
DAIANE TEIXEIRA GAUTÉRIO  
Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas  
ALINE RODRIGUES DE AVILA  
Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação  
EDUARDO RESENDE SECCHI

## Comitê Editorial Coleção Direito e Justiça Social

Adélie Pomade, França  
Brigitte Feuillet-Liger, França  
Carmén Dominguez Hidalgo, Chile  
David Le Breton, França  
François Furkel, Alemanha  
Amel Aouij-Mrad, Tunísia  
Maria Cristina CereserPezzella, RS Brasil  
Maria de Fátima Freire de Sá, MG Brasil  
Tereza Rodrigues Vieira, PR Brasil  
Verónica San Julian Puig, Espanha  
Vicenzo Durante, Itália  
Christine Lazerges, França

### EDITORA DA FURG

Coordenadora  
CLEUSA MARIA LUCAS DE OLIVEIRA

### COMITÊ EDITORIAL

Presidente  
DANIEL PORCIUNCULA PRADO

Titulares  
ANDERSON ORESTES CAVALCANTE LOBATO  
ANDRE ANDRADE LONGARAY  
ANGELICA CONCEIÇÃO DIAS MIRANDA  
CARLA AMORIM NEVES GONÇALVES  
CLEUSA MARIA LUCAS DE OLIVEIRA  
EDUARDO RESENDE SECCHI  
ELIANA BADIALE FURLONG  
GIONARA TAUCHEN  
LUIZ EDUARDO MAIA NERY  
MARCELO GONÇALVES MONTES D'OCA  
MARCIA CARVALHO RODRIGUES  
RAÛL ANDRÉS MENDOZA SASSI

Editora da FURG  
Campus Carreiros  
CEP 96203 900 – Rio Grande – RS – Brasil  
editora@furg.br

Integrante do PIDL



**FELIPE FRANZ WIENKE**

**PAGAMENTO  
POR SERVIÇOS AMBIENTAIS:  
UMA ESTRATÉGIA  
PARA A TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA**

COLEÇÃO DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL  
Volume 5



Rio Grande  
2020

©Felipe Franz Wienke

2020

Capa: Joanna Alves Vaz

Diagramação da capa: Anael Macedo

Formatação e diagramação:

Cynthia Pereira

Gilmar Torchelsen

João Balansin

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Marcia Carvalho  
Rodrigues, CRB 10/1411.

W647p Wienke, Felipe Franz  
Pagamento por serviços ambientais [recurso eletrônico]  
: uma estratégia para a transição agroecológica / Felipe  
Franz Wienke. – Dados eletrônicos. – Rio Grande, RS: Ed.  
da FURG, 2020. – (Coleção direito e justiça social ; v. 5)

Modo de acesso: <<http://repositorio.furg.br>>

Título extraído da folha de rosto.

ISBN 978-65-5754-023-7 (eletrônico)

1. Pagamentos por serviços ambientais. 2. Política  
ambiental. 3. Agroecologia. I. Título. II. Série.

CDU. 2ª ed.: 349.6

Índice para o catálogo sistemático:

1. Pagamentos por serviços ambientais	349.6
2. Política ambiental	502.15
3. Agroecologia	631.95

A revisão e todas as opiniões e informações expressas são de inteira  
responsabilidade do autor.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Ilustração 1.</b> Tamanho do módulo fiscal no território nacional ....	69
<b>Ilustração 2.</b> Percentual de estabelecimentos caracterizados como agricultura familiar em relação ao total de estabelecimentos .....	76
<b>Ilustração 3.</b> Distribuição das Terras Indígenas no Território Brasileiro .....	97
<b>Ilustração 4.</b> Distribuição das comunidades quilombolas pelo território brasileiro .....	112
<b>Ilustração 5.</b> Conexões entre os serviços dos ecossistemas e o bem-estar humano .....	137
<b>Ilustração 6.</b> Situação das línguas identificadas no Brasil .....	163
<b>Ilustração 7.</b> Desmatamento e Terras Indígenas na Amazônia Legal Brasileira .....	166
<b>Ilustração 8.</b> As diferentes dimensões do conceito de agroecologia .....	177
<b>Ilustração 9.</b> Categorias de programas PSA .....	200
<b>Ilustração 10.</b> Cobertura Florestal em Costa Rica (2005-2010) .....	252
<b>Ilustração 11.</b> Distribuição territorial das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Verde .....	276

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b> Número de famílias assentadas pelos programas de Reforma Agrária (por período e região) .....	47
<b>Tabela 2.</b> Comparação número de assentamentos vs número de abandono das terras .....	47
<b>Tabela 3.</b> Comparação dualista dos modelos de produção .....	58
<b>Tabela 4.</b> Desmatamento por categoria fundiária em janeiro de 2015 na Amazônia Legal .....	167
<b>Tabela 5.</b> Superfície mundial de culturas com sementes geneticamente modificadas por país (em milhões de hectares) ..	169
<b>Tabela 6.</b> Projetos apoiados pelo Fundo Amazônia (2009-2014) .....	214
<b>Tabela 7.</b> Número de famílias cadastradas no Programa Bolsa Verde (por ano) .....	276
<b>Tabela 8.</b> Informações quantitativas das Iniciativas Leader ....	290
<b>Tabela 9.</b> Estoque de carbono em terras indígenas na Amazônia Legal .....	330

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Consumo de inseticidas na agricultura brasileira (em toneladas) .....	171
<b>Gráfico 2.</b> Evolução da cobertura florestal na Costa Rica (1960-2013) .....	253
<b>Gráfico 3.</b> Taxas de pobreza e extrema pobreza entre a população rural na Costa Rica (1990-2013) .....	255
<b>Gráfico 4.</b> Índice de desmatamento: UCs beneficiadas pelo Bolsa Floresta vs UCs não beneficiadas .....	271

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ABRASCO</b>	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
<b>ABC</b>	Agricultura de Baixa Emissão de Carbono
<b>AF</b>	Agricultura Familiar
<b>ANA</b>	Agência Nacional das Águas
<b>APL</b>	Arranjo Produtivo Local
<b>APP</b>	Área de Preservação Permanente
<b>CEE</b>	Comunidade Econômica Europeia
<b>CMN</b>	Conselho Monetário Nacional
<b>CNPT</b>	Centro Nacional para o Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais
<b>CONFAZ</b>	Conselho Nacional de Política Fazendária
<b>CONTAG</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
<b>CRA</b>	Cota de Reserva Ambiental
<b>DAP</b>	Declaração de Aptidão ao PRONAF
<b>EMBRAPA</b>	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
<b>FAO</b>	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
<b>FEADER</b>	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Fonds européen agricole pour Le développement rural)
<b>FNMA</b>	Fundo Nacional de Meio Ambiente
<b>FNMC</b>	Fundo Nacional de Mudanças do Clima
<b>FONAFIFO</b>	Fundo Nacional de Financiamento Florestal
<b>FUNAI</b>	Fundação Nacional do Índio
<b>GATT</b>	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
<b>GEE</b>	Gases causadores do efeito estufa
<b>IBAMA</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

<b>ICMS</b>	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
<b>IFOAM</b>	Federação Internacional de Movimentos de Agricultura Orgânica
<b>IMAZON</b>	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
<b>INCRA</b>	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>IPHAN</b>	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
<b>ISAAA</b>	Serviço Internacional para Aquisição de Aplicações em Agrobiotecnologia
<b>ISSQN</b>	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
<b>ITR</b>	Imposto Territorial Rural
<b>GRET</b>	Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra
<b>LEADER</b>	Relações entre Ações de Desenvolvimento Rural (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale)
<b>MAPA</b>	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<b>MCR</b>	Manual de Crédito Rural do Banco Central
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MDL</b>	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
<b>MEA</b>	Avaliação dos Ecossistemas do Milênio (Millennium Ecosystem Assessment)
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>MST</b>	Movimento dos Trabalhadores sem Terra
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>PAA</b>	Programa de Aquisição de Alimentos
<b>PAC</b>	Política Agrícola Comum
<b>PCTs</b>	Povos e Comunidades Tradicionais
<b>PLANAPO</b>	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
<b>PNAE</b>	Programa Nacional de Alimentação Escolar
<b>PNAPO</b>	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
<b>PNPCT</b>	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
<b>PNRA</b>	Programa Nacional de Reforma Agrária
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PSA</b>	Pagamento por Serviços Ambientais

<b>PRONAF</b>	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
<b>REDD</b>	Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
<b>RPPN</b>	Reserva Particular do Patrimônio Natural
<b>SA</b>	Serviços Ambientais
<b>SNUC</b>	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
<b>SPG</b>	Sistema Participativo de Garantia
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça
<b>TI</b>	Terra Indígena
<b>TRF4</b>	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
<b>UC</b>	Unidade de Conservação
<b>UDN</b>	União Democrática Nacional
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>PARTE I .....</b>	<b>24</b>
<b>SERVIÇOS AMBIENTAIS E AGRICULTURA FAMILIAR: AS NOÇÕES DE AGROECOLOGIA E DE TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA .....</b>	<b>25</b>
<b>TÍTULO I</b>	
<b>AGRICULTURA FAMILIAR: EM BUSCA DE UMA DEFINIÇÃO CONCEITUAL .....</b>	<b>26</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>Agricultura familiar: a construção conceitual a partir dos elementos socioeconômicos .....</b>	<b>28</b>
1. Da constituição agrária/agrícola do território brasileiro .....	29
1.1 Do princípio do processo de colonização à Lei de Terras (1850) .....	29
1.2 A regularização agrária na República .....	34
1.3 O Estatuto da Terra de 1964 .....	37
1.4 A problemática agrária e a redemocratização .....	42
2. A construção sociológica, política e jurídica do conceito de agricultura familiar .....	49
2.1 Agricultura familiar: a consolidação como categoria específica .....	52
2.2 Do dualismo conceitual ao reconhecimento da complexidade estrutural .....	57
2.3 Elementos caracterizadores da agricultura familiar .....	61
2.3.1 Acesso à terra/questão fundiária .....	62

2.3.2 Produção de subsistência/autonomia/autofornecimento ...	63
2.3.3 Gestão da produção agrícola .....	64
2.3.4 Mão de obra familiar/trabalho rural .....	65
2.4 Precisão conceitual no direito brasileiro .....	66
2.4.1 A noção de Módulo Fiscal .....	67
2.4.2 A noção de mão de obra familiar .....	70
2.4.3 Os limites da composição de renda familiar .....	72
2.4.4 Direção do Estabelecimento Familiar .....	72
2.5 O Conceito <i>standard</i> de agricultura familiar: uma análise quantitativa sobre uma categoria socioeconômica .....	73

## **CAPÍTULO II**

<b>Agricultura familiar: a construção conceitual a partir de elementos histórico-culturais .....</b>	<b>77</b>
--	-----------

1. Para além dos elementos socioeconômicos: a incorporação da noção de comunidades tradicionais para a discussão da agricultura familiar .....	78
2. A consolidação territorial das comunidades tradicionais .....	89
2.1 A construção política/jurídica dos direitos territoriais das comunidades indígenas .....	92
2.1.1 Os procedimentos de demarcação de terras indígenas: uma perspectiva histórica .....	97
2.1.2 O julgamento da petição 3.384/RR .....	101
2.1.3 O julgamento do Mandado de Segurança 29.542 .....	104
2.2 A construção político-jurídica dos direitos territoriais das comunidades quilombolas .....	106
2.2.1 O procedimento de regularização das comunidades quilombolas: uma análise do Decreto 4.887/2003 .....	110
2.3 A construção político/jurídica dos direitos territoriais das comunidades extrativistas .....	112

**TÍTULO II**  
**A NOÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS E SUA**  
**APLICAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR:**  
**A CONSOLIDAÇÃO DO CONCEITO DE**  
**AGROECOLOGIA E TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA 117**

**CAPITULO I**

**O conceito de serviços ambientais: a emergência no**  
**cenário internacional e a consolidação no Direito**  
**Brasileiro de uma noção socioambiental ..... 118**

1. O paradigma socioambiental: em busca de uma noção adequada de meio ambiente .....	118
1.1 As dimensões da noção de meio ambiente .....	119
1.1.1 Meio ambiente: o regime constitucional de tutela de um bem difuso .....	123
1.1.2 Meio ambiente: um conceito multifacial .....	125
1.2 As dimensões da sustentabilidade: o desenvolvimento como equilíbrio socioambiental .....	127
2. Para uma análise do conceito de serviços ambientais .....	133
2.1 Delineando o conceito de serviços ambientais: uma análise preliminar .....	134
2.2 O conceito de serviços ambientais no Direito Brasileiro ....	142
2.3 Os serviços ambientais arrolados pelo novo Código Florestal .....	146
2.3.1 Serviços ambientais naturais (ou serviços ambientais tangíveis) .....	146
2.3.2 Serviços ambientais culturais: a incorporação da dimensão imaterial .....	148
2.3.2.1 O serviço ambiental “valorização cultural” .....	149
2.3.2.2 O serviço ambiental: conhecimento tradicional ecossistêmico .....	151
2.3.2.3 A conservação da beleza cênica natural .....	154

## **CAPÍTULO II**

### **Os serviços ambientais prestados pela agricultura familiar: um caminho para a transição agroecológica ..... 155**

- 1. Agricultura familiar e a promoção dos serviços ambientais .... 155
  - 1.1 A agricultura familiar e os serviços ambientais culturais ... 156
    - 1.1.1 O *saber fazer* na agricultura familiar ..... 156
    - 1.1.2 A diversidade linguística ..... 161
  - 1.2 A agricultura familiar e o meio ambiente natural ..... 164
    - 1.2.1 Os diferentes tipos de relação social da agricultura familiar com o meio ambiente ..... 165
    - 1.2.2 A proteção da cobertura florestal ..... 166
    - 1.2.3 A utilização dos agrotóxicos e de sementes geneticamente modificadas ..... 168
- 2. Transição agroecológica na agricultura familiar ..... 173
  - 2.1 Transição agroecológica: um redirecionamento para qual direção? ..... 173
  - 2.2 As políticas brasileiras de transição agroecológica ..... 179

### **PARTE II ..... 186**

### **OS PROGRAMAS DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS DIRECIONADOS À AGRICULTURA FAMILIAR: PERSPECTIVAS DE REDISTRIBUIÇÃO E DE RECONHECIMENTO ..... 187**

#### **TÍTULO I**

### **OS PROGRAMAS DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: A IDENTIFICAÇÃO DE UMA POLÍTICA SOCIOAMBIENTAL ..... 188**

#### **CAPÍTULO I**

### **O surgimento das políticas de pagamento por serviços ambientais no Cenário Internacional e Brasileiro: discussões práticas e jurídicas sobre uma política socioambiental ..... 189**

- 1. O Instituto do Pagamento por Serviços Ambientais: uma definição conceitual e sua incorporação no sistema jurídico brasileiro ..... 189

1.1 Programas de Pagamento por Serviços Ambientais: a construção de um conceito e a identificação dos princípios e elementos correlatos .....	190
1.2 Os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil: discussões políticas e jurídicas .....	202
1.3 Os serviços ambientais e as políticas de combate às mudanças climáticas .....	209
2. O Instituto do Pagamento por Serviços Ambientais: contextualizando os programas no campo das políticas públicas socioambientais .....	215
2.1 Linhas gerais sobre os princípios constitucionais da política socioambiental .....	216
2.1.1 O princípio democrático-participativo .....	216
2.1.2 O pluralismo jurídico/político .....	221
2.1.3 O princípio multicultural .....	224
2.1.4 A solidariedade ambiental intergeracional .....	227
2.1.5 A função socioambiental da propriedade .....	233
2.2 Os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais e a discussão sobre sua constitucionalidade .....	237

## **CAPÍTULO II**

<b>Experiências de Programas de Pagamento por Serviços Ambientais: da emergência internacional às experiências brasileiras .....</b>	<b>243</b>
--	------------

1. Os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais desenvolvidos pelo governo de Costa Rica: o Fundo Nacional de Financiamento Florestal (FONAFIFO) .....	243
2. A emergência das estratégias de Pagamento por Serviços Ambientais no contexto brasileiro .....	255
2.1. A Tributação Ambiental .....	256
2.1.1 O ICMS Ecológico .....	257
2.1.2 O IPTU Verde .....	258
2.1.3 Extrafiscalidade e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) .....	259
2.2 A Lei do Defeso para Pescadores Artesanais .....	259

2.3 Os programas voltados à preservação dos Recursos Hídricos .....	260
2.3.1 O Programa Produtores de Água .....	262
2.3.2 O Programa Conservador de Águas .....	263

<b>TÍTULO II</b>	
<b>OS PROGRAMAS DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS DIRIGIDOS À AGRICULTURA FAMILIAR .....</b>	<b>265</b>

<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>Pagamento por Serviços Ambientais e Agricultura Familiar: análise de experiências brasileiras e internacionais .....</b>	<b>266</b>
1. O contexto brasileiro: experiências regionais e transitórias ..	266
1.1 O Programa Proambiente .....	267
1.2 O Programa Bolsa Floresta .....	270
1.3 A Lei Chico Mendes .....	271
1.4 O Programa Bolsa Verde .....	273
2. A estratégia europeia: a Política Agrícola Comum (PAC) ....	277
2.1 A Política Agrícola Comum: a consolidação de uma estratégia agrícola comunitária .....	277
2.2 As reformas da Política Agrícola Comum e a incorporação de um pilar ambiental .....	281
2.3 O Pagamento por Serviços Ambientais no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC) .....	287

<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>Os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais como ferramenta de transição agroecológica, de distribuição e de reconhecimento cultural para a agricultura familiar .....</b>	<b>293</b>
1. As discussões sobre o reconhecimento e a distribuição: uma proposta de Justiça Socioambiental a partir de Nancy Fraser ...	294
1.1 A distribuição e o reconhecimento como elementos do modelo de justiça .....	294

1.2 Um modelo de justiça socioambiental para a agricultura familiar .....	300
2. Proposições para o cenário brasileiro: a necessidade de uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais com foco na agricultura familiar .....	304
2.1 Os mecanismos diretos de Pagamento por Serviços Ambientais direcionados à agricultura familiar .....	305
2.1.1 Revisitando os elementos caracterizadores dos Programas de Pagamento por Serviços Ambientais: as peculiaridades da agroecologia familiar .....	306
2.1.2 Uma problematização acerca do <i>quantum</i> a ser pago: a valoração dos serviços ambientais .....	311
2.2 Mecanismos indiretos de promoção à agroecologia: além do pagamento direto pelos serviços ambientais .....	313
2.2.1 O financiamento de estímulo à agroecologia .....	314
2.2.2 As estratégias de extrafiscalidade .....	318
2.2.3 Estratégias de compras públicas .....	321
2.2.4 Fomento à cooperação e aos mercados alternativos .....	325
2.2.5 A definição da titularidade sobre os direitos advindos dos serviços ambientais produzidos .....	328
<b>CONCLUSÃO</b> .....	332
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	337

## **APRESENTAÇÃO**

Este livro apresenta a tese de doutorado defendida pelo autor em maio de 2016 junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS, sob orientação do prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior.

A pesquisa contou com financiamento do Programa Institucional de Doutorado Sanduiche no Exterior (PDSE) da CAPES, o qual possibilitou o desenvolvimento do trabalho junto ao Institut d'Ouest Droit et Europe (IODE) da Faculdade de Direito da Universidade de Rennes 1, nos anos de 2014 e 2015, sob supervisão da Prof<sup>a</sup>. Dra. Alexandra Langlais.

A pesquisa foi agraciada com a primeira colocação do Prêmio José Bonifácio de Andrade e Silva, organizado pelo Instituto o Direito por um Planeta verde, no ano de 2017.

Foram mantidas a estrutura e a redação original da tese de doutorado.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o potencial dos programas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como instrumento de transição agroecológica no contexto da agricultura familiar. Como hipótese geral, afirma-se que tais programas apresentam uma capacidade de, além de contribuir para a consolidação de uma política nacional de transição agroecológica, efetivar medidas de redistribuição e de reconhecimento cultural na agricultura familiar.

Cabe, em linhas gerais, justificar a presente problemática. A noção de serviços socioambientais ganhou notoriedade a partir da publicação do *Millenium Ecosystem Assessment* em 2005. Neste alarmante relatório sobre a atual situação de conservação dos ecossistemas, os serviços ambientais são definidos como os benefícios ofertados pelo meio ambiente aos seres humanos. Tais benefícios são classificados em diferentes ordens, contudo, não se limitam àqueles de dimensão natural (ou ambiental *stricto sensu*, conforme denominação que será frequentemente adotada neste trabalho), alcançando também dimensões sociais e culturais.

O modelo de produção agrícola familiar pode ser incluso neste contexto. Em determinadas condições, a agricultura familiar é responsável pela produção de importantes serviços ambientais, mostrando-se, nesta linha, mais justa socioambientalmente do que o modelo de produção denominado de convencional (caracterizado pela utilização, por exemplo, intensiva de agrotóxicos e da restrita promoção da biodiversidade).

Contudo, em que pese parte considerável da literatura política enalteça a organização produtiva familiar, de fato não se observa uma identificação absoluta entre esta agricultura e a produção de alimentos sustentável socioambientalmente. Os dados apontam um crescimento considerável na utilização de produtos

químicos e de sementes geneticamente modificadas nos diferentes segmentos agrícolas. É neste contexto que se salienta a noção de transição agroecológica, a qual tem por foco justamente a alteração de um modelo de produção agrícola convencional em direção a um modelo pautado pela sustentabilidade.

O contexto socioeconômico em que se inclui a problemática proposta neste livro indaga à ciência jurídica quais os instrumentos políticos e jurídicos que podem acelerar as estratégias de transição agroecológica. A hipótese apresentada, como já dito, indica que os programas denominados PSA possuem potencialidades significativas para este fim, na medida em que, além de possibilitar a valorização dos serviços ambientais *stricto sensu*, veiculam importantes mecanismos de redistribuição e de reconhecimento cultural.

O desenvolvimento deste problema e a averiguação da hipótese são organizados em duas partes no presente trabalho. Na primeira parte é proposta uma discussão acerca da agricultura familiar e dos serviços ambientais por ela fornecidos. Para tanto, reserva-se o título inicial para um debate sobre a amplitude e os contornos da noção de agricultura familiar no Brasil. Opta-se por iniciar esta tese justamente pela indicação do público alvo dos instrumentos de pagamento por serviços ambientais. Com a definição desta categoria e de seus atores, compreender-se-á o contexto sociológico-econômico-histórico-jurídico em que está inserida a presente pesquisa. A questão agrária neste ponto recebe considerável importância. É a partir dela que se identifica parte dos conflitos atuais envolvendo a agricultura familiar, seja naquele grupo denominado de socioeconômico, seja naquele denominado de histórico-cultural.

No segundo título é introduzido o conceito de serviços ambientais, bem como delimitada a sua localização no corpo do sistema jurídico. A partir de uma análise crítica sobre as práticas agrícolas, busca-se identificar um quadro geral sobre a relação entre a agricultura familiar e o fornecimento de serviços ambientais. Diante do universo de particularidades da produção agrícola familiar, utiliza-se nesta etapa uma abordagem exemplificativa, identificando-se, a partir de situações regionais concretas, os serviços ambientais fornecidos, bem como os limites e déficits constatados. É neste cenário que será apresentada a noção de agroecologia como finalidade das estratégias de transição

agroecológica. Saliente-se que a agroecologia não será abordada como uma mera alteração de técnicas de produção, mas como uma reforma mais profunda de paradigmas, incorporando-se um rol de princípios e dimensões vinculadas ao socioambientalismo. Nesta esteira, será visitada a estratégia brasileira para a transição agroecológica, bem como os resultados até aqui obtidos.

A segunda parte da tese é dedicada ao estudo do instituto do Pagamento por Serviços Ambientais. No primeiro título, aborda-se a conceituação destes programas, bem como o atual estágio de discussão política/legislativa no país. Dedicar-se também espaço para análise da aplicação das políticas PSA no âmbito da problemática das mudanças climáticas, onde claramente a discussão encontra-se em patamar mais avançado. Posteriormente, enquadram-se as estratégias de pagamento por serviços ambientais dentro de um universo de políticas públicas ambientais. Neste momento, opta-se por revisitar os princípios ambientais que têm aplicação direta sobre tais programas, a partir de uma perspectiva do socioambientalismo. Nesta ocasião, torna-se conveniente analisar as discussões sobre a constitucionalidade destas políticas, as quais são, atualmente, objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal através de uma série de Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

No capítulo seguinte deste primeiro título são analisadas as experiências de Pagamento por Serviços Ambientais que emergem no cenário internacional e no âmbito brasileiro. No primeiro caso, é abordado o programa desenvolvido na Costa Rica, o qual ganhou expressiva repercussão nos estudos acadêmicos (FONAFIFO). No caso dos programas brasileiros, inicialmente foca-se estudo para as engrenagens de extrafiscalidade. Posteriormente, analisando-se as experiências de pagamento direto, apresenta-se um benefício de natureza previdenciária com nítido caráter socioambiental e um conjunto de programas de âmbito regional tendo como foco os recursos hídricos.

O título II da segunda parte tem por foco os programas de Pagamento por Serviços Ambientais direcionados à agricultura familiar. O ponto de partida (capítulo I) será a apresentação dos programas já desenvolvidos, bem como uma análise sobre seus eventuais resultados. Do mesmo modo, será investigada a experiência europeia no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC).

O capítulo final é voltado para as proposições de construção de uma Política Nacional. Para tanto, são focadas duas problemáticas inerentes ao socioambientalismo brasileiro: a redistribuição e o reconhecimento cultural. Tais perspectivas são analisadas através da obra de Nancy Fraser, o que auxilia na construção de uma noção de justiça socioambiental adequada ao cenário brasileiro. É neste contexto que serão apresentados caminhos para a consolidação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, seja através de mecanismos diretos ou indiretos voltados à agroecologia.

O estudo doutrinário e a análise empírica de programas nacionais e internacionais são a base metodológica adotada no trabalho. Três observações são aqui relevantes:

a) A primeira delas refere-se à interdisciplinaridade das fontes de pesquisa. Tendo em vista a necessidade de diálogo com conceitos advindos da economia, da agronomia, da ecologia e da sociologia, o trabalho se funda em obras não necessariamente jurídicas.

b) A segunda observação tange à origem das obras consultadas. Em linhas gerais, foram privilegiadas as obras publicadas no Brasil. Contudo, as fontes em língua francesa são frequentemente utilizadas. Tendo em vista que parte da pesquisa foi desenvolvida no laboratório *IODE: Institut de l'Ouest Droit et Europe* da Faculdade de Direito da Universidade de Rennes I, a doutrina disponível no laboratório foi comumente adotada. Além do mais, salientam-se algumas publicações em língua inglesa, notadamente os artigos publicados pela revista *Ecological Economics*, a qual dedicou, em 2008, volume específico para a análise dos programas de Pagamento por Serviços Ambientais.

Além do mais, selecionou-se um rol de publicações oficiais de alguns organismos. Em nível internacional, os trabalhos e relatórios da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO e da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA têm espaço significativo dentre as fontes de pesquisa. No campo nacional, as publicações da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária e do Ministério de Meio Ambiente são frequentemente adotadas. Na seara jurídica, salientam-se as obras do *Instituto o Direito por um Planeta Verde* e do *Instituto Socioambiental – ISA*. São através destas organizações que foram localizadas grande parte das informações tangentes à problemática

proposta, tanto no que se refere aos trabalhos doutrinários, como aos estudos de casos.

c) Finalmente, no que tange às análises empíricas nacionais, buscou-se uma proporcionalidade territorial das experiências. Assim, embora parte dos estudos dedique-se aos programas desenvolvidos na região Amazônica (que possui a maior parte da cobertura florestal do país e, naturalmente, desperta a atenção da maioria dos pesquisadores) sempre que possível foram consultados estudos dos demais biomas nacionais.

Destacados o problema de pesquisa, a hipótese correspondente, a relevância da pesquisa, e a organização geral do trabalho, cabe finalmente salientar uma série de objetivos secundários da tese, alguns em parte já acima apresentados:

- Analisar a concepção de agricultura familiar no Brasil a partir do marco legal instituído pela lei 11.326/2006, salientando-se a consolidação de duas categorias identificadas a partir de elementos socioeconômicos e histórico-culturais.

- Averiguar a problemática agrária para cada um destes grupos, buscando-se identificar as discussões históricas e jurídicas sobre a relação agricultura familiar/acesso à terra.

- Investigar a amplitude dos conceitos de meio ambiente e de serviços ambientais adequada para o estudo da agricultura familiar na perspectiva socioambiental.

- Analisar criticamente os serviços ambientais fornecidos pela agricultura familiar no Brasil, a partir de uma abordagem exemplificativa.

- Apresentar os conceitos de agroecologia e de transição agroecológica, bem como a emergência e significação no direito brasileiro. Averiguar, outrossim, as estratégias de transição agroecológica adotadas no país, bem como seus respectivos resultados.

- Conceituar os programas de Pagamento por Serviços Ambientais, bem como apresentar as principais discussões observadas na literatura.

- Apresentar os princípios de política ambiental relevantes para a análise dos programas de Pagamento por Serviços Ambientais.

– Investigar as experiências nacionais e estrangeiras de programas de pagamento por serviços ambientais, os contextos de vigência destas políticas, bem como os resultados constatados.

– Formular um conceito de justiça socioambiental a partir do trabalho de Nancy Fraser e adequá-lo para o contexto socioambiental da agricultura familiar no Brasil.

– Formular proposições para a construção de uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais direcionada à agricultura familiar.

Finalmente, salienta-se que o presente trabalho buscará apresentar um grau de inovação para os debates no cenário brasileiro, sobretudo no que se refere às proposições no âmbito da política ambiental. Tal grau de inovação, ainda que tímido, visa propiciar críticas e questionamentos, aprofundando o debate acadêmico acerca dos institutos pesquisados.

# PARTE I

## **SERVIÇOS AMBIENTAIS E AGRICULTURA FAMILIAR: AS NOÇÕES DE AGROECOLOGIA E DE TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA**

A problemática central a ser abordada na primeira parte desta tese circunda os serviços ambientais fornecidos pela agricultura familiar, bem como suas potencialidades socioambientais. Para esta análise, dois conceitos-chaves necessitam ser abordados: o primeiro refere-se a ideia de agricultura familiar; o segundo tange ao significado da expressão serviços ambientais.

O primeiro conceito é abordado no primeiro título do trabalho. A definição da amplitude da expressão agricultura familiar é central nesta pesquisa, fazendo-se presente em toda a redação da tese. A pergunta que se impõe nesta etapa é: o que é agricultura familiar no Brasil e em que contexto histórico político ela se consolida?

O segundo conceito é analisado no título seguinte. A emergência do conceito de serviços ambientais, seu significado no direito brasileiro e sua relação com a agricultura familiar serão as questões determinantes deste momento.

A reflexão final da primeira parte desta tese buscará responder outros dois questionamentos:

(a) a agricultura familiar atualmente desenvolvida no Brasil é fornecedora de serviços ambientais?;

(b) qual o modelo de produção agrícola para a agricultura familiar que deve ser vislumbrado na perspectiva socioambiental?

Estas questões, que serão respondidas a partir das noções de agroecologia e de transição agroecológica, anunciarão a segunda parte da tese.

## TÍTULO I

### **AGRICULTURA FAMILIAR: EM BUSCA DE UMA DEFINIÇÃO CONCEITUAL**

O desafio proposto neste título visa desenvolver uma análise sobre a concepção de agricultura familiar no Brasil. Este esforço parte de dois pressupostos básicos: (a) o conceito de agricultura familiar dialoga com uma gama de domínios, seja no campo das ciências exatas, seja no campo das ciências humanas; (b) o conceito alcança variações espaços-temporais que praticamente inviabilizam a definição de um campo conceitual fixo e estável.

No campo jurídico, a lei 11.326/2006 incorporou um novo conceito de agricultura familiar, a partir notadamente de elementos socioeconômicos, quais sejam, o tamanho da propriedade, a origem da mão-de-obra empregada, a forma de gestão da unidade e a renda obtida pelos agricultores. Neste aspecto, a questão agrária ganha relevo substancial, na medida em que a noção de agricultura familiar está intimamente ligada à noção de pequena propriedade rural (em que pese não se confunda absolutamente com esta expressão). Assim, ao invés de se iniciar o estudo da evolução da agricultura familiar a partir de uma visão história da produção agrícola<sup>1</sup>, opta-se por um caminho distinto: averiguar a evolução da consolidação da estrutura agrária do país e das políticas correspondentes, buscando-se, numa segunda etapa, identificar a emergência deste conceito, bem como de suas mutações, na sociologia e no direito.

De outro lado, contudo, a lei acima referida equipara à categoria de agricultores familiares uma série de comunidades

---

<sup>1</sup> Para uma análise desta evolução, sugere-se a tese de doutorado de Juliana Ferraz da Rocha Santilli: *Agrobiodiversidade e Direito dos Agricultores*, defendida em 2009 no Programa de Pós Graduação em Direito da PUC/PR. Disponível em [HTTP://www.farmersrights.org/pdf/juliana%20santilli-phd-thesis.pdf](http://www.farmersrights.org/pdf/juliana%20santilli-phd-thesis.pdf). Acesso em 10/11/2015.

tradicionais, como populações indígenas, quilombolas, extrativistas, etc., dispensando neste caso alguns requisitos socioeconômicos exigidos para os demais agricultores. Esta equiparação possibilita a identificação de um segundo grupo de agricultores familiares, os quais não são mais identificados a partir dos elementos tradicionais (socioeconômicos) antes mencionados, mas, sobretudo, a partir de critérios aqui denominados de histórico-culturais.

O objetivo, nesta etapa, consiste justamente em identificar ambos os grupos, a partir dos seus eventuais elementos caracterizadores, tanto no campo jurídico (existe um conceito definido em lei?), como no campo histórico (é possível identificar o momento em que surge?), sociológico (quais atores sociais estão envolvidos?), político (é possível identificar a relação do grupo com as agências estatais?) e econômico (como se dá a construção da relação do grupo com seu meio de produção mais significativo, justamente a terra?). Evidentemente, nem todas estas questões serão definitivamente respondidas, no entanto, são elas que inspiram o presente título.

## CAPÍTULO I

### **AGRICULTURA FAMILIAR: A CONSTRUÇÃO CONCEITUAL A PARTIR DOS ELEMENTOS SOCIOECONÔMICOS**

O conceito *standard* de agricultura familiar utilizado pela lei 11.326/2006 (e também por organizações internacionais vinculadas à problemática, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, por exemplo) parte de elementos socioeconômicos. Ou seja, a identificação deste grupo tem por pressuposto, de um lado, a condição de hipossuficiência financeiro-espacial e, de outro, a ausência de complexidade na gestão e na especialização da mão-de-obra empregada na produção.

Neste aspecto, a análise do processo de consolidação da estrutura agrária do país é o ponto de partida para o enquadramento socioeconômico da categoria. Em que pese a questão fundiária não seja o único critério de identificação do agricultor familiar, ele é o elemento de distinção histórico-político mais significativo, razão pela qual se reserva um item específico para o seu estudo (1).

Num segundo estágio é observado como emerge a categoria de agricultura familiar no contexto sociológico, político e jurídico. A constante interação entre movimentos sociais rurais e esfera pública constitui um traço observado, notadamente, a partir das últimas décadas do século XX. Ela influencia a adoção de políticas voltadas ao setor e que culmina com a positivação de um arcabouço jurídico dirigido especificamente ao agricultor familiar (notadamente, mas não apenas, com a lei 11.326/2006). A preocupação principal observada neste processo é o aumento da produtividade agrícola e a melhoria da qualidade de vida no meio rural, bem como a estagnação de um processo de êxodo rural observado no país desde o início do processo de industrialização (2).

## 1. Da constituição agrária/agrícola do território brasileiro

As discussões em torno da problemática da agricultura familiar são diretamente influenciadas pela estrutura agrária no país. Como será demonstrado futuramente, o primeiro critério de identificação do agricultor familiar é justamente o tamanho de sua propriedade. Logo, é a constituição da estrutura agrária do país o ponto de partida deste capítulo. Esta temática irá explicar a origem da agricultura familiar no cenário nacional, bem como sua forte interrelação discursiva com a problemática da reforma agrária.

Em linhas gerais (e tomando-se o cuidado para evitar simplificações demasiadas) pode-se afirmar que a grande empresa rural foi, na grande parte da história do país, o modelo ideal de desenvolvimento agrícola. Esta visão começa a sofrer alterações notadamente a partir de meados do século XX, sendo claramente perceptíveis nos debates anteriores e posteriores ao movimento militar de abril de 1964. Para os fins deste trabalho foram identificados quatro períodos históricos relevantes para a consolidação da atual estrutura agrária brasileira: das primeiras estratégias de colonização à Lei de Terras de 1850 (1.1), os debates anteriores e posteriores à Proclamação da República (1.2), as discussões agrárias nos anos 50, 60 e 70 (1.3), e as discussões observadas do processo de redemocratização até os dias atuais (1.4).

### 1.1 Do princípio do processo de colonização à Lei de Terras (1850)

O processo de colonização e de desenvolvimento econômico do Brasil nos tempos coloniais guarda como características principais o desenvolvimento da monocultura e a exploração de recursos naturais. O início da ocupação do território brasileiro, em medida considerável, é resultado da pressão política exercida pelas demais nações europeias sobre Portugal e Espanha. Era claro, no período pós-descoberta, que “as terras americanas seriam perdidas a menos que fosse realizado um esforço de monta para ocupá-las permanentemente”<sup>2</sup>. Neste intuito, a estratégia portuguesa para a ocupação de suas terras virgens passou pelo incentivo ao desenvolvimento de grandes empresas agrícolas.

---

<sup>2</sup> FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 2005, p. 16.

Os estudos clássicos sobre a estruturação social do país já destacavam que a “abundância de terras férteis e ainda mal desbravadas fez com que a grande produção rural se tornasse, aqui, a verdadeira unidade de produção”<sup>3</sup>.

Contudo, em que pese o modelo de produção fosse baseado, sobretudo, na monocultura, no trabalho escravo e na exportação agrícola, ainda no século XVI se percebe um número expressivo de agricultores livres. “*Eles abriam pequenas roças nas clareiras da mata para produção de alimentos para a família, com alguns excedentes para o mercado local*”<sup>4</sup>. Nesta linha, Maria Yedda Leite Linhares critica o enfoque excessivo sobre o caráter monocultor do Brasil colônia como um destino ou uma imposição da classe dominante metropolitana, desde o início da colonização.

Ora, nada mais defasado do que a manutenção dessa visão plantacionista, marca persistente e conservadora da historiografia brasileira. (...) Vários foram os papéis da agricultura de subsistência na Colônia portuguesa que se implantava. Destacaremos dois: o de ocupar a terra, desbravando-a e povoando-a e, ainda, o de organizar-se sob formas de trabalho familiar para produzir excedentes e atender, progressivamente, às necessidades dos núcleos urbanos em expansão, além de suprir as frota que se dirigiam ao sul e à África<sup>5</sup>.

Em que pese tais considerações, nos primórdios do século XIX, imperava ainda no país um quadro com a presença de grandes sesmarias<sup>6</sup>, parte significativa delas não produtivas. Tal fato se dava,

---

<sup>3</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 48.

<sup>4</sup> SANTILLI, Juliana Ferraz da Rocha. **Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores**. 2009. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, p. 54.

<sup>5</sup> LINHARES, Maria Yedda Leite. Pecuária, Alimentos e Sistemas Agrários no Brasil (Séculos XVII E XVIII). **Revista Tempo**. Número 2. Vol. 1. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, dez. 1996, p. 3-4.

<sup>6</sup> O instituto das sesmarias foi criado em Portugal, em 1375, através da Lei das Sesmarias, com o objetivo de elevar a produção de alimentos, num contexto histórico de crise econômica e de temor da peste negra. Nos termos desta lei (redação original):

*Estabelecemos e ordenamos e mandamos que todos que hão herdades suas próprias, ou tiverem emprazadas, ou aforadas, ou por outra qualquer guisa, ou título, por que hajam direito em essas herdades, sejam constringidos*

em parte, pelo estabelecimento de sesmarias sem a observação dos critérios legalmente estabelecidos, contrariando a política original de concessão, segundo a qual deveria ser atentada sempre a capacidade do beneficiário em aproveitar as terras recebidas<sup>7</sup>.

Paralelamente, observa-se também a consolidação da figura do posseiro, o qual ocupava parcelas de terras sem possuir título legítimo para tanto. O governo imperial, e ainda antes a Coroa Portuguesa, mostrava preocupação com a baixa produtividade das terras, reconhecendo a insuficiência do regime colonial de sesmarias para o desenvolvimento agrícola do país. Neste aspecto, a aceitação jurídica da figura do posseiro visava combater a improdutividade das sesmarias.

A Coroa Portuguesa, paulatinamente, deixou de ignorar a existência de uma ampla camada de colonos que lavrava a terra, preenchendo um dos requisitos da colonização. Ou seja, apesar de não estarem cumprindo as determinações régias referentes às sesmarias, estes homens estavam efetivamente impedindo que as terras fossem ociosas<sup>8</sup>.

Nesta linha, em julho de 1822, ao responder pedido de um posseiro para se manter nas terras que ocupava, o então Príncipe Regente determinou, através da Resolução 76 do Reino, que ficasse

---

*para as lavrar e semear, e se o senhor das herdades por si não puder lavrar todas as herdades que houver, por serem muitas, ou em muitas desvairadas comarcas, ou ele for embargado por alguma lídima razão por que as não possa por si lavrar todas, lavre parte delas por si, onde ele quizer e lhe mais aprouver, quanto lavrar puder, sem grande seu dano e com menor seu encargo a bem, vista a determinação daqueles a que para isto for dado poder. E [fl. 1v] as mais faça lavrar por outrém, ou as dê a lavrador, que as lavre e semeie pelas partes, ou pensão certa, ou foro, assim como se melhor puder fazer de guisa que as herdades que são para dar pão sejam todas lavradas aproveitadas e semeadas compridamente, como for mester, ou de cevada, ou de milho, por qual for e que mais frutos e melhor possa dar em seus tempos e sazões aguisadas. E outrossim sejam constrangidos para haverem e terem, cada um, tantos bois para lavrar quantos forem mester para a lavoura, segundo a quantia das herdades que houver, com as outras coisas que à lavoura pertencerem.*

<sup>7</sup> MACHADO E SILVA, Claudia Christina. **Escravidão e Grande lavoura: o debate parlamentar sobre a lei de terras (1842-1854)**. 2006. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, p. 31.

<sup>8</sup> MOTTA, Marcia Maria Menendes. **Nas fronteiras do poder: conflitos de terra e direito agrário no Brasil de meados do século XIX**. 1996. Tese (Doutorado em História). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, p. 153-154.

o suplicante na posse das terras, determinando ainda a suspensão da concessão de novas sesmarias até a convocação da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa<sup>9</sup>. Este fato marca o fim do instituto das sesmarias no Brasil, o que gerou um cenário de ausência de um regime jurídico de aquisição de terras, permanecendo apenas as modalidades de ocupação. Em linhas gerais, percebe-se uma desorganização fundiária no país nos primórdios do século XIX, o que demandava uma nova regulamentação legal para a aquisição de terras.

Foi neste contexto que tiveram início as discussões para a implantação de uma Lei de Terras, o que se efetivou com a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. O projeto tinha por objetivo promover a oferta de mão-de-obra para as lavouras, num momento histórico onde o governo sofria forte pressão, sobretudo inglesa, para abolir a escravidão. A importação de colonos estrangeiros constituiu a espinha dorsal da estratégia de colonização. Contudo, o império objetivava também impedir que estes colonos se tornassem, desde sua chegada, proprietários. Percebem-se, inclusive, discussões legislativas para limitar o direito dos futuros colonos de adquirir propriedades durante um determinado período. Parte da estratégia consistia, portanto, na criação de obstáculos para a aquisição de terras por parte dos imigrantes. A “preocupação imediata das elites não era o aprendizado dos colonos, nem a aquisição da experiência, mas resolver o problema da falta de braços na grande lavoura”<sup>10</sup>.

O artigo 1º da Lei das Terras estabelecia a proibição de “aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”. Neste sentido, restava vedada a ocupação de novos posseiros, o que restou estabelecido no artigo 2º, cujo teor impôs multa e pena de prisão para “aqueles que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nelas derrubarem matos ou lhes puserem fogo”. As posses antigas, bem como as sesmarias produtivas, restariam válidas. Neste sentido, o artigo 5º da lei estabeleceu que seriam “legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas

---

<sup>9</sup> BRASIL. Resolução do Reino N.º 76. – REINO. Resolução de Consulta da Mesa do Desembargo do Paço de 17 de julho de 1822. **Colleção das Decisões do Governo do Império do Brazil de 1822**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1887. Disponível em [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18337/collecao\\_leis\\_1822\\_parte3.pdf?sequence=3](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18337/collecao_leis_1822_parte3.pdf?sequence=3).

<sup>10</sup> MACHADO E SILVA, Claudia Christina. Op. cit., p. 51.

por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo possessor, ou de quem o represente”.

Para a legitimação e regularização das posses, foi expedido o decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Segundo seu teor, seriam legitimadas tanto as posses que se achavam em poder do primeiro ocupante, como aquelas adquiridas por título legítimo, entendido este como todo aquele que, segundo o direito, é apto a transferir o domínio (artigos 23 e 24). A aplicação prática da Lei de Terras, bem como do decreto acima referido,

ensejou a aquisição fraudulenta de terrenos públicos mediante legitimação, por ofício, de posse alegadamente anterior (à lei). A prática se generalizou, resultando na ocorrência sistemática de falsas posses em todo o país, na segunda metade do século XIX, até o período republicano<sup>111213</sup>.

Este método, de maneira substancial, beneficiou grandes proprietários, e não pequenos posseiros ou indivíduos sem terra. Em suma, a nova legislação de terras, assim como suas normatizações regulamentadoras, constituiu um obstáculo jurídico ao desenvolvimento da pequena propriedade agrícola familiar no país<sup>14</sup>.

Saliente-se que a política de terras não alcançou os resultados pretendidos. Em que pese sua essência centralizadora, o processo de legitimação de posses restava ao fim sujeita à decisão do Presidente da Província, fato que mantinha a atuação do governo imperial em dependência dos governos e interesses provinciais<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> MENDES, José Sacchetta Ramos Mendes. Desígnio da Lei de Terras: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império. **Caderno CRH**, Salvador, V. 22, n. 55, jan./abr. 2009, p. 179.

<sup>12</sup> A prática de falsificação de documentos, denominada de grilagem, consistia no armazenamento de documentos falsos em gavetas/caixas, junto com grilos. Com o tempo, a ação dos insetos emprestava aos documentos uma aparência envelhecida.

<sup>13</sup> Para uma análise sobre outras fraudes observadas em processos de legitimação de posses no Estado do Rio Grande do Sul, vide o artigo de Cristiano Luis Christillino: Sob a pena presidencial: a Lei de Terras de 1850 no Rio Grande do Sul e a negociação política (Revista Tempo. Vol. 18, n 32, 2012, p. 223-245).

<sup>14</sup> MENDES, José Sacchetta Ramos Mendes. Op. cit., p. 180.

<sup>15</sup> Relevante é a análise do exemplo da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul. No período entre 1872 e 1890 a população da província cresceu de 446.962 para 897.455 habitantes, o que tornou a problemática da terra ainda mais complexa.

A burocracia pública criada para legitimar as posses também não alcançou efetividade. Foram criados e extintos, na segunda metade do século XIX, diversos órgãos encarregados das demarcações das terras, os quais não obtiveram sucesso relevante, sobretudo devido à falta de informações e dados confiáveis e suficientes. Com efeito, “vê-se que durante todo o império permanecem sem mapeamento as terras devolutas e, conseqüentemente, continuavam as invasões e apropriações sobre elas, chegando nessa situação o problema quando da Proclamação da República”<sup>16</sup>.

## 1.2 A regularização agrária na República

Com a Constituição Republicana de 1891, os Estados passaram a ser responsáveis pela gestão das terras devolutas<sup>17</sup>, não obstante a vontade contrária do governo provisório, que havia proposto inicialmente a centralização destas terras, com uma posterior distribuição de parte delas aos Estados, através de lei. Dentre os principais argumentos para a alteração vislumbrada na redação final estava a necessidade de criação de uma fonte de renda extra aos Estados (devido aos novos encargos atribuídos pela organização federalista), bem como o temor de um tratamento desigual das administrações estaduais pelo governo central<sup>18</sup>.

Nesta linha, os Estados passaram a editar legislações próprias com o fim de regularizar as posses sobre terras devolutas, embora parte deles tenha mantido as estipulações e princípios

---

Na década de 1870, o Partido Liberal (então no poder) mostrava-se cauteloso quanto à possibilidade de uma reforma agrária que pudesse atingir os grandes proprietários, base do Partido Liberal. Estes estavam mais preocupados com o desenvolvimento da pecuária do que em discutir a revalidação, medição ou legitimação das terras. (KLIEMANN, Luiza H. Schmitz. **RS: Terra & Poder. História da Questão Agrária**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986, p. 34-36).

<sup>16</sup> SANCHES, Almir Teubl. **A questão das terras no início da república: o registro e sua inaplicação**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 27.

<sup>17</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (Constituição de 1891). **Art 64**. *Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.*

<sup>18</sup> SANCHES, Almir Teubl. Op. Cit., p. 122.

básicos da lei imperial de 1850<sup>19</sup>. Tais leis estaduais, via de regra, tornaram mais brandos os procedimentos e requisitos de regularização. Afirma Ligia Maria Osório Silva que a “característica fundamental da legislação aprovada pelos Estados, após a passagem das terras devolutas para seu domínio, foi o de liberalidade em relação à posse”<sup>20</sup>, na medida em que a data limite de validação das posses foi constantemente adiada. A autora afirma, nesta linha, que a “lei de 1850, na melhor das hipóteses foi servindo para legalizar a situação dos novos latifúndios criados após a sua promulgação. Inverteu-se assim um dos seus objetivos, que era pôr um fim ao apossamento desenfreado do patrimônio público”<sup>21</sup>. No mesmo sentido, cita-se o trabalho de Almir Teubl Sanchez, em estudo sobre este processo no Estado de São Paulo.

Assim, após a promulgação da Constituição de 1891, passou aos Estados a atribuição de cuidar das terras devolutas em seus territórios. E eles a exerceram muito mal! Procurando, por um lado, inibir algumas novas posses como as dos imigrantes subsidiados e dos escravos libertos, e, por outro, legitimar as posses ilegalmente contraídas por grandes posseiros de terras, os Estados reaproveitaram como arcabouço jurídico a Lei das Terras de 1850. E ainda o fizeram de maneira distorcida, prorrogando sucessiva e frequentemente a data-limite das posses legítimas, incorrendo em uma política de liberalidades que aproveitaria a poucos privilegiados<sup>22</sup>.

Esta liberalização, portanto, não representou uma democratização do acesso à terra. A regularização de posses sobre áreas devolutas apresentou considerável seletividade no que tange aos beneficiários. Assim, limitações de ordem econômica e social influenciaram significativamente as chances de um particular obter êxito na conquista de sua própria propriedade. Logo, apenas aqueles

---

<sup>19</sup> Ibid. P. 132.

<sup>20</sup> SILVA, Ligia Maria Osorio. A apropriação territorial na primeira república. In: **História Econômica da Primeira República** (organizado por Sérgio S. Silva e Tamás Szmrecsányi). 2º edição. São Paulo: HUCITEC/Associação Brasileira dos Pesquisadores em História Econômica/Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial SP, 2002, p. 162.

<sup>21</sup> Ibid., p. 163.

<sup>22</sup> SANCHEZ, Almir Teubl. Op. Cit., p. 163-164.

que possuíam bens e prestígio político suficientes conseguiriam expandir suas propriedades. Os conflitos locais advindos das demandas por terra eram tratados com negligência pelos governos estaduais, deixando a cargo das autoridades locais a resolução dos conflitos. Deste modo, os governos municipais respaldavam a ação dos posseiros mais influentes<sup>23</sup>. No mesmo sentido cita-se novamente Ligia Maria Osório Silva, para quem a legislação liberal em relação ao apossamento contribuiu decisivamente para a recriação do latifúndio. Neste período, a transferência de terras devolutas para o domínio privado ocorreu numa escala sem precedentes<sup>24</sup>.

Não se refuta neste processo, contudo, a consolidação de pequenos posseiros, ainda que de forma residual e instável. Neste sentido, “seria possível, talvez, falar-se no exercício de uma hegemonia por parte dos grandes fazendeiros, organizada em torno do continuado acesso às terras devolutas, e integrando de modo subordinado os pequenos posseiros”<sup>25</sup>.

O contexto dos Estados do Sul também conheceu uma exceção. Diferentemente do caso paulista, onde as políticas de imigração tiveram por objetivo suprir a mão-de-obra da cultura cafeeira após a proibição do tráfico de escravos<sup>26</sup>, na região sul os imigrantes europeus foram utilizados como instrumento de ocupação do solo e de defesa das fronteiras com os países do *Prata*. Deste modo, a colonização dos territórios do sul do país presenciou duas faces distintas: de um lado a grande propriedade fundiária, resultado da ocupação dos campos livres através da concessão de sesmarias; de outro a pequena propriedade familiar, a partir da imigração. Este processo de ocupação por parte dos imigrantes sofreu sucessivos

---

<sup>23</sup> Ibid., p. 140.

<sup>24</sup> SILVA, Ligia Maria Osório. Op. Cit., p. 169.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Cabe aqui salientar que a substituição do trabalho escravo para a livre mão-de-obra do imigrante manteve algumas semelhanças com o antigo regime escravocrata. Os imigrantes frequentemente eram submetidos a contratos de trabalho de 5 anos, os quais previam o aprisionamento do colono em caso de descumprimento das cláusulas do contrato (fundamentalmente o reembolso da passagem ao fazendeiro). Ainda após 1880, muitos imigrantes assinavam contratos de trabalho os quais eram obrigados a restituir o valor do traslado (KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e Vadiagem. A origem do trabalho livre no Brasil**. 2º edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994)

desdobramentos, provocados, sobretudo, pelo excedente populacional<sup>27</sup>.

### 1.3 O Estatuto da Terra de 1964

A problemática da reforma agrária se difunde de maneira ampla no Brasil, sobretudo, a partir dos anos 50. Gestada principalmente nas agremiações políticas de esquerda, a organização fundiária do país era vislumbrada como resquícios feudais, os quais constituíam obstáculos para o desenvolvimento do país. O Partido Comunista Brasileiro (PCB) foi o principal aglutinador de tais ideias. Inicialmente com um discurso revolucionário, mas cujo teor foi abrandado a partir da segunda metade da década de 50 com a adoção de uma concepção evolucionista sobre a transformação da sociedade<sup>2829</sup>.

A Constituição de 1946 já estipulava, em seu artigo 141, a possibilidade de desapropriação para a reforma agrária, exigindo,

---

<sup>27</sup> CORADINI, Odacir Luiz. Formação e evolução histórica da estrutura agrária na região. In: **Agricultura, cooperativas e multinacionais** (organizado por Odacir Luiz Coradini e Antoinette Fredeicq). Rio de Janeiro: Cetro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009, p. 7-11.

<sup>28</sup> SALIS, Carmem Lúcia Gomes de. **Estatuto da Terra: origem e descaminhos da proposta de reforma agrária nos governos militares**. 2008. Tese (Doutorado em História). Universidade Estadual Paulista, Assis, p. 26-28.

<sup>29</sup> Neste contexto de flexibilização do discurso político pode-se incluir os trabalhos de Caio Prado Junior. O autor abandona uma tradição da esquerda brasileira que constata na organização agrária brasileira resquícios do feudalismo. Escreveu ele, em crítica publicada em 1966 sobre as análises clássicas da problemática rural: (...) *no campo, onde o assunto se mostrava muito mais complexo, a coisa era pior, pois as prédicas para uma massa trabalhadora rural fantasiada para a circunstância de campesinato do tipo europeu dos séculos XVII e XIX e as imprecações contra o feudalismo não encontravam aí, nem podiam encontrar, nenhuma ressonância* (PRADO JUNIOR, Caio. **A revolução Brasileira; A questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p 24). Mais tarde, em 1970, Caio Prado Junior publicou *A Questão Agrária no Brasil*. Nesta obra o autor se afasta das perspectivas revolucionárias, demonstrando maior preocupação com a qualidade de vida e as condições de trabalho dos trabalhadores rurais. *Apegando-se unicamente a um aspecto dessa reforma* (autor refere-se à demanda por divisão das terras) *que apresenta menores perspectivas de ação prática no momento, os seus defensores vêm contribuindo, embora inconscientemente no mais das vezes, para fazer da palavra de ordem da reforma cada vez mais um simples pretexto de agitação política de cúpula, traduzidas em slogans que não atingem a massa trabalhadora rural (...)*. A estrutura agrária do país, segundo Caio Prado Junior, não teria se constituído *na base de produção individual ou familiar (...), como na Europa, e sim se estruturou na grande exploração agrária voltada para o mercado* (Ibid., p. 424-426).

contudo, o prévio pagamento das indenizações, fato que inviabilizava uma reforma agrária de grandes proporções. Defendendo a revogação deste dispositivo, o governo de João Goulart, mesmo diante de uma frágil estabilidade política, enviou em março de 1963 uma proposta de reforma agrária ao Congresso Nacional, prevendo que as indenizações aos proprietários desapropriados fossem pagas em títulos da dívida pública<sup>30</sup>. Na visão do presidente, tanto o latifúndio produtivo, como o minifúndio incapaz de manter-se economicamente, entravavam o desenvolvimento nacional. Em linhas gerais, de acordo com o projeto, a ninguém seria lícito manter terra improdutiva por força do direito de propriedade<sup>31</sup>. O projeto, contudo, recebeu forte resistência das bancadas conservadoras do Congresso e acabou sendo rejeitado em outubro de 1963.

Após a queda de João Goularte em abril de 1964, a problemática da reforma agrária continuou no centro das discussões políticas no Brasil. Castelo Branco, primeiro presidente do regime militar, determinou a constituição de um grupo de estudos para a formulação de uma lei de reforma agrária (GRET – Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra). A apropriação da bandeira reformista tinha por objetivo exteriorizar o comprometimento do governo perante a sociedade, bem como manter o controle direto sobre os rumos destas reformas<sup>32</sup>. A reforma agrária seria tratada como uma concessão da revolução, desvinculada de suas origens sociais<sup>33</sup>. Ainda assim, tal fato causou uma ruptura na base governista, entre aqueles favoráveis à medida por considerá-la essencial ao desenvolvimento econômico, e aqueles contrários, por vislumbrarem a retomada de um tema polêmico causador de desestabilização política. Entre estes,

o principal argumento era de que não havia um problema agrário no país, e sim um problema rural, e este “não decorria primordialmente da estrutura da propriedade”. Portanto, “o que se pretendia com a reforma

---

<sup>30</sup> Ibid., p. 72-77.

<sup>31</sup> MOREIRA, Cássio Silva. **O Projeto de Nação do Governo João Goulart: o plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964)**. 2011. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p. 294-295.

<sup>32</sup> SALIS, Carmem Lúcia Gomes. Op. cit., p. 93.

<sup>33</sup> BRUNO, Regina. O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n° 5, nov. 1995, p. 13.

agrária não é dar ênfase à reforma fundiária”. Eles afirmavam que o Estado dispunha de outros meios e de modos muito mais eficazes e rápidos para obrigar seus proprietários a dar uso social da terra. Urgia, sustentavam, entender que o problema da agricultura no Brasil “está intimamente ligada à falta de uma adequada política econômica e não resulta, na maioria dos casos, do fato do trabalhador rural não ser proprietário da terra que cultiva”<sup>34</sup>.

O objetivo do presidente Castelo Branco, em que pese o desgaste político perante os setores mais conservadores (sobretudo em face do Partido Social Democrático – PSD e da União Democrática Nacional – UDN), era aumentar o número de proprietários, na medida em que o investimento focado apenas nas grandes propriedades não surtiria o efeito desejado para a majoração da produtividade, o aumento de empregos no campo e a criação de uma classe média rural capaz de aquecer o mercado consumidor<sup>35</sup>. O projeto final, aprovado após 14 emendas, foi resultado de intensa negociação com lideranças políticas e elites rurais. Embora fosse apresentado como uma lei de reforma agrária, a versão final se constituiu, de fato, como uma lei de desenvolvimento rural, com o foco na racionalização da agricultura, na modernização dos latifúndios e na consolidação dos minifúndios em empreendimentos capitalistas<sup>36</sup>. Assegurou-se a expansão da empresa agrícola como opção democrática para o processo de modernização do campo.

Esta grande vitória política dos grandes proprietários de terra legitimou todo o discurso ideológico que consistia em separar a reforma agrária da modernização. Até 1985, estas ideias constituíram-se no principal mote dos governos para fazerem prevalecer a “modernização conservadora” e suprimir da política de reforma agrária toda a dimensão modernizante<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Ibid., p. 7.

<sup>35</sup> SALIS, Carmem Lucia Gomes. Op. cit., p. 99.

<sup>36</sup> HOUTZAGER, Peter P. **Os últimos cidadãos. Conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995)**. Traduzido por Graziela Schneider. São Paulo: Globo, 2004, p. 52.

<sup>37</sup> BRUNO, Regina. Op. Cit., p. 28.

A lei conceituou a reforma agrária como “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”<sup>38</sup>. A preocupação principal do governo não estava diretamente ligada ao tamanho da propriedade, mas, sobretudo, à sua produtividade. Neste aspecto, cabe salientar que inexistia na lei uma limitação à extensão dos estabelecimentos rurais. De outro lado, o texto legal apresentou a noção de módulo rural, identificado com a propriedade familiar (art 4º<sup>39</sup>). Toda a propriedade inferior ao módulo rural passou a ser considerada minifúndio, o qual deveria ser extinto devido a sua inviabilidade econômica (art. 16)<sup>40</sup>.

As desapropriações seriam pagas com títulos da dívida pública, previsão já observada no projeto de João Goulart, o que restou estabelecido com a emenda Constitucional nº 10 da Constituição de 1946, aprovada ainda em 1964<sup>41</sup>. Posteriormente,

---

<sup>38</sup> BRASIL. Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964. Artigo 1º, §1º.

<sup>39</sup> **Art. 4º.** *Para os efeitos desta Lei, definem-se: (...)*

*II – “Propriedade Familiar”, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;*

*III – “Módulo Rural”, a área fixada nos termos do inciso anterior;*

<sup>40</sup> Cabe salientar que a noção de módulo rural varia regionalmente. Como expõe Paulo Torminn Borges, “o módulo rural é a área territorial mínima que, adequadamente cultivada, se revele necessária para a subsistência de uma família de porte médio, e se revele também suficiente para o progresso social e econômico da mesma família. Segundo o autor, é lógico que esta extensão de terra será maior ou menor, segundo a ocorrência de diversos fatores: qualidade da terra, proximidade dos centros consumidores, facilidade de escoamento dos produtos etc. Neste sentido, uma família pode sobreviver e viver bem com meia dúzia de hectares de terras de cultura nas proximidades de uma grande cidade, mas não poderia viver, segundo a dignidade humana, com a mesma quantidade de terras na Amazônia distante dos centros consumidores e afastada de rodovias para trânsito de sua mercadoria” (Reforma Agrária e a Constituinte – a ordem legal e a ordem ilegal. **Revista Faculdade de Direito UFG**, nº 12, jan./dez. 1988, p. 13-14).

<sup>41</sup> Art. 147. (...)

*§ 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação*

em abril de 1969, através do Ato Institucional nº 9 restou eliminada a expressão *prévia indenização*, abrindo-se caminho para a fixação apenas de critérios que disciplinassem o *justo preço*<sup>42</sup>. O limite deste pagamento, nos termos do artigo 11 do decreto 554 de 1969, seria o valor declarado pelos proprietários para fins de pagamento do imposto territorial rural<sup>43</sup>.

Contudo, o avanço de uma política de reforma agrária dependia de uma regulamentação e organização administrativa, o que não foi concluída a contento no governo de Castelo Branco. Conforme salienta Peter Houtzager, em que pese o Estatuto da Terra tenha expandido de maneira substancial a autoridade legal do Estado

---

*a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinqüenta por cento do Impôsto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas. (...)*

*§ 3º A desapropriação de que trata o § 1º é da competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sôbre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme for definido em lei.*

<sup>42</sup> SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro: a reforma agrária na constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 14.

<sup>43</sup> Esta disposição seria considerada inconstitucional, inicialmente pelo antigo Tribunal Federal de Recursos e, posteriormente, pelo Supremo Tribunal Federal. Este foi o entendimento externado pelo relator do RE nº 99.849-7-PE, Ministro Moreira Alves. *Indenização justa é, sem dúvida alguma, a compensação em dinheiro que reponha, o mais exatamente possível, no patrimônio do desapropriado, o valor real da coisa daí retirada. O que não me parece defensável é o entendimento de que, após haver o princípio constitucional reafirmado a garantia da justa indenização, se tenha como possível que o legislador ordinário, por ter o mesmo texto declarado que ela será fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, possa, por meio destes (que são meros instrumentos), impossibilitar que se alcance o objetivo (a justa indenização) para cuja consecução eles são permitidos. Pretendesse o constituinte deixar ao arbítrio do legislador ordinário o modo de fixação do valor, não teria ele reafirmado a garantia do pagamento da indenização justa, que cerceia a lei ordinária, mas declarado, simplesmente, que a desapropriação, nesse caso, se faria mediante o pagamento de valor a ser fixado exclusivamente segundo os critérios estabelecidos em lei.* Observe-se, contudo, o teor do voto dissidente, do Ministro Francisco Resek, para quem não seria abusiva a conduta do legislador ordinário, quando ele atenta, para dar-se um parâmetro, ao valor declarado pelo proprietário para fins de pagamento do imposto territorial rural. *Não seria demais lembrar que o imposto territorial rural, no caso do imóvel inaproveitado ou subaproveitado, é o único benefício que essa propriedade proporciona ao meio social. E não me parece injusto, à luz dessa ótica, que o legislador use do poder a ele confiado pelo constituinte, fixando-se no valor declarado para fins tributários (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL). Recurso Extraordinário nº 99.849-7-PE – Rel.: Ministro Moreira Alves. Julgamento em 17/08/1983.*

para intitular e regulamentar a terra, um aparelho burocrático para tanto somente seria estruturado em outro momento<sup>44</sup>. Os presidentes posteriores, provenientes de linhas mais conservadoras do Exército, não deram sequências às reformas, de modo que diversos instrumentos previstos no Estatuto da Terra foram paulatinamente abandonados.

Na ótica da linha dura bastava a efetivação de uma política agrícola agressiva para induzir à modernização e, consequentemente, o aumento da produção e isso deveria ser desvinculado de um reordenamento fundiário. A defesa da colonização baseava-se na mesma concepção, pois traria ganhos extras no que concerne ao aumento da produção por representar a expansão da fronteira agrícola nacional. (...)

Partindo deste pressuposto, devemos compreender que o esvaziamento contínuo frente a sua proposta inicial não resultaria do fato de ter sido, pretensamente, concebido enquanto letra morta, mas sim do redirecionamento político, impetrado nos governos militares posteriores que, ao contrário de Castello e seus colaboradores, não vinculavam a execução da reforma agrária ao processo de desenvolvimento econômico nacional<sup>45</sup>.

#### 1.4 A problemática agrária e a redemocratização

As discussões sobre a reforma agrária recuperam fôlego nos anos 80, contudo com novas roupagens. As lideranças da sociedade civil, fortemente desarticuladas pelo regime militar, paulatinamente se reagruparam e passaram a constituir um foco de pressão pela alteração da estrutura fundiária no país. As políticas, contudo, se limitaram a uma estratégia de assentamentos, sem o enfrentamento incisivo com a estrutura fundiária do país.

Nas discussões constituintes, os setores mais progressistas foram derrotados e os dispositivos concernentes à reforma agrária se mostraram mais restritivos do que os adotados anteriormente. O novo texto constitucional, por exemplo, após longa discussão entre os grupos constituintes, tornou insuscetível

---

<sup>44</sup> HOUTZAGER, Peter P. Op. cit., p. 65.

<sup>45</sup> SALIS, Carmem Lúcia Gome de. Op. cit., p. 221-222.

de desapropriação a propriedade produtiva, independentemente de seu tamanho (art. 185, II)<sup>4647</sup>.

No campo da efetivação das políticas, saliente-se a criação do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, lançado em 1985, o qual tinha por objetivo assentar 1,4 milhões de famílias de agricultores no prazo de cinco anos. Contudo, ao final de 1989, o plano havia alcançado cerca de apenas 85 mil famílias. O governo Collor, já sob vigência do novo texto constitucional estimou assentar 500 mil famílias. Contudo, como destaca Lauro Francisco Mattei, o resultado já era previsível: “por um lado, o Ministério da Reforma Agrária<sup>48</sup> foi extinto logo após a sua posse, por outro lado, os compromissos com a agenda política neoliberal deixavam claro que a reforma agrária não seria priorizada”<sup>49</sup>. No período de seu governo, nenhuma propriedade foi desapropriada para este fim. O governo Itamar Franco, em que pese o programa emergencial

---

<sup>46</sup> O texto final da Constituição, no que se refere a este tema, foi fruto de complexa negociação. A proposta prévia tinha provocado o chamado buraco negro, termo então utilizado para designar um impasse na votação do projeto. Nos termos do regimento interno da Assembleia Constituinte, as emendas precisavam de 280 votos para serem aprovadas (maioria absoluta). Quando nenhuma proposta alcançava esta maioria, os trabalhos constituintes eram paralisados por 48 horas, para a redação de um texto alternativo. Como destacou o jornal Folha de São Paulo, na edição de 6 de maio de 1988 (p. 5) a redação procurava atender à ala moderada do *centrão* ao prever tratamento especial à propriedade produtiva, bem como aos partidos de esquerda e à liderança do PMDB, na medida em que vinculava a propriedade produtiva à satisfação das exigências relativas à função social. (Votação da Reforma Agrária provoca “buraco negro”. **Folha de São Paulo**, 6 de maio de 1988, caderno Política, p. 5)

<sup>47</sup> Observam-se, neste sentido, as críticas formuladas por José Gomes da Silva. “Pelo contrário, a Carta de 1988 aprofundou o buraco da desigualdade, impedindo definitivamente, que a questão agrária brasileira pudesse ser resolvida por via pacífica. Ao manter no segundo turno praticamente tudo o que foi aprovado na primeira rodada de votações, inclusive o malfadado inciso que isenta de desapropriação a chamada “propriedade produtiva”, a ANC retrocedeu aos idos de 1946, renunciou às conquistas da Emenda Constitucional n° 10 de 10 de novembro de 1964 e do ET e desdourou-se quando comparada à Carta outorgada pelos três ministros militares em 17 de outubro de 1969”(SILVA, José Gomes da. Op. cit., p. 199).

<sup>48</sup> As funções do Ministério da Reforma Agrária foram incorporadas pelo Ministério da Agricultura, nos termos da Medida Provisória n° 29, de 15 de janeiro de 1989.

<sup>49</sup> MATTEI, Lauro Francisco. A Reforma Agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. In: **Estudos Sociológicos e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 20, n. 1, 2012, p. 304.

de reforma agrária, com previsão de assentar 80 mil famílias, atendeu aproximadamente 23 mil.

Os governos posteriores, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), apresentaram números mais expressivos. No caso do primeiro presidente, dois episódios colocaram na pauta política a problemática dos conflitos sociais envolvendo a questão agrária: as tragédias de Corumbiara<sup>50</sup>, em Rondônia, no ano de 1995, e de Eldorado de Carajás<sup>51</sup>, no Estado do Pará, em 1996. Este segundo caso, devido à repercussão nacional, motivou a criação do Ministério da Política Fundiária<sup>52</sup>. Em 1997, o governo lança o documento *Reforma*

---

<sup>50</sup> Em 9 de agosto de 1995, no município de Corumbiara policiais entraram em confronto com um grupo de componentes do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), os quais ocupavam a área da Fazenda Santa Elina. Oficialmente, 16 pessoas morreram no conflito. Tramita atualmente o projeto de lei 2.000, de 2011, da Câmara dos Deputados, o qual tem por objeto conceder anistia aos trabalhadores rurais punidos pelo evento. O projeto decorre da orientação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, a qual, no relatório 32/2004 (caso 11.556), aprovada na sessão de 11 de março de 2004, recomendou que o Estado brasileiro reparasse “adequadamente as vítimas especificadas neste relatório, os seus familiares, se for o caso, pela violações de direitos humanos” observadas. Nos termos do relatório, o Estado é “responsável pela violação do direito à vida, à integridade pessoal, à proteção judicial e a garantias judiciais (...) em detrimento dos trabalhadores sem terra identificados neste relatório, em virtude das execuções extrajudiciais, lesões à integridade pessoal e violações da obrigação de investigar, do direito a um recurso efetivo e das garantias judiciais, cometidas em prejuízo daqueles” (Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Organização dos Estados Americanos. Sessão n° 1620, celebrada em 11 de março de 2004, Relatório n° 32/04, caso 11.556, Corumbiara, Brasil, p. 58).

<sup>51</sup> Em 17 de abril de 1996, durante um protesto de integrantes do Movimento de Trabalhadores sem Terra na cidade de Eldorado de Carajás, policiais e protestantes entraram em conflito, resultando na morte de 19 manifestantes. Em 2003, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos admitiu a petição apresentada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL). A petição foi admitida com “relação aos fatos denunciados e aos artigos 4 (direito à vida); 5(direito à integridade pessoal); 8 (garantias judiciais); 25 (direito a um recurso judicial); e 2 (dever de adotar disposições de direito interno) da Convenção Americana, juntamente com o artigo 1.1 do referido tratado (obrigação de respeitar os direitos constantes da Convenção)” (Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Organização dos Estados Americanos. Relatório 21/03. Petição 11.820. Caso Eldorado de Carajás, Brasil).

<sup>52</sup> Este Ministério sofreria posteriormente, frequentes alterações de denominação. Em novembro de 1999 ele é nomeado Ministério da Política Fundiária e Agricultura

*Agrária Compromisso de Todos*, onde traça as diretrizes da política de assentamentos rurais. A política agrária neste momento combina coerção e consenso, atuando numa dupla direção: reduzir a “reforma agrária à implantação de assentamentos e fortalecimento da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, exercer o controle dos conflitos pela adoção de medidas de caráter repressivo”<sup>53</sup>. O número de assentamentos no período alcançou 510 mil famílias, sobretudo nas regiões norte e nordeste do país, número significativamente superior aos observados nos governos anteriores.

No governo Lula (2003-2010) o número de assentamentos alcançou o patamar de 640 mil famílias, também concentrados, sobretudo, nas regiões norte e nordeste. Nesta gestão, fortemente ligada aos movimentos sociais de demanda por distribuição de terras, foi lançado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (2003-2006), o qual estabeleceu 11 metas, tais como assentar 400 mil famílias; regularizar 500 mil posses; garantir assistência técnica e extensão rural; reconhecer, demarcar e titular as áreas de comunidades quilombolas, dentre outros objetivos<sup>54</sup>.

Cabe destacar novamente a posição de Lauro Francisco Mattei, o qual critica a política agrária do país nas últimas décadas. Segundo o autor, as políticas de assentamento adotadas tiveram por objetivo promover um simples reordenamento da estrutura fundiária para acomodar possíveis tensões sociais oriundas dos setores que se encontram em conflito pela posse da terra<sup>55</sup>. Uma reforma agrária,

---

Familiar (Medida provisória 1.911, de 25 de novembro de 1999). No mês seguinte, ele passa a ser denominado Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário (Medida provisória nº 1.999-13, de 14 de dezembro de 1999). Finalmente, no ano 2000, ele ganha a denominação de Ministério do Desenvolvimento Agrário (Medida provisória 1.999-14, de 13 de janeiro de 2000). O Ministério foi extinto em 2016 pelo presidente Michel Temer.

<sup>53</sup> BOTELHO, Maria Auxiliadora Leite. O Reformismo Agrário: de FHC a Lula. In: **Anais do VII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural**, Porto de Galinhas, 2010, p. 2-3.

<sup>54</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária. Paz, Produção e Qualidade de Vida no meio Rural**. Brasília, 2004, p. 38. Disponível em [http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf). Acesso em 17/08/2015.

<sup>55</sup> No mesmo sentido escreve José de Souza Martins, para quem, “a política agrária de Fernando Henrique Cardoso teve por objetivo fazer a reforma e ao mesmo tempo

de forma diferente, implicaria em alterações radicais da estrutura agrária, de tal modo que o acesso à terra fosse democratizado, contribuindo para melhorar o nível de distribuição da riqueza gerada pela população rural<sup>56</sup>. Nesta linha, o sociólogo apresenta quatro críticas principais, a seguir expostas:

- a política de assentamento dos últimos períodos está direcionada, fundamentalmente, ao processo de regularização fundiária e ao atendimento seletivo das regiões de maior conflito agrário;
- a política agrícola em curso não impede a contínua expulsão de trabalhadores rurais do setor agropecuário, processo este que, numericamente, nas últimas décadas representou a mesma proporção e/ou até mais do que as “famílias assentadas” pelos governos;
- a criação de assentamentos rurais, geralmente em áreas extremamente inóspitas e não acompanhada por uma rede de infraestrutura básica, tem levado muitas iniciativas governamentais ao fracasso;
- o incentivo ao uso do mecanismo de compra, em substituição aos instrumentos constitucionais de desapropriação das terras para fins de reforma agrária, acaba estimulando movimentos especulativos que se expressam através da elevação dos preços das terras em praticamente todas as regiões do país<sup>57</sup>.

Os quadros que seguem demonstram algumas das teses defendidas pelo autor. De fato, percebe-se a priorização dos assentamentos nas regiões norte e nordeste do país (quadro 1), bem como um elevado número de abandono dos lotes por parte dos agricultores beneficiados (quadro 2)<sup>58</sup>.

---

instituir a normalidade do conflito, isto é, definir as bases institucionais do conflito agrário, fazendo do Estado o mediador e gestor das soluções. A Medida Provisória que proíbe vistorias para reforma agrária em terras invadidas, mantida pelo governo do PT, propôs-se como o inevitável instrumento do Estado administrador da ordem. A política agrária de Fernando Henrique Cardoso foi no sentido de distribuir a terra e distribuir a paz social ao mesmo tempo, atenuando e reduzindo a conflitividade dos confrontos sociais que tem a disputa pela terra como causa”(MARTINS, José de Souza. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. **Tempo Social/USP**, vol. 15, nº 2, nov. 2003, p. 166-167).

<sup>56</sup> MATTEI, Lauro Francisco. Op. cit., p. 308.

<sup>57</sup> Ibid., p. 310-311.

<sup>58</sup> Em sentido contrário cabe destacar o Projeto de Cooperação Técnica MDA/FAO, publicado em 2003. Segundo o relatório, o principal objetivo da política de reforma

**Tabela 1** – Número de famílias assentadas pelos programas de Reforma Agrária (por período e região)

Regiões	Até 1984	1985 a 1994	1995 a 2002	2003 a 2010	Total
Centro-oeste	6655	14648	92246	97406	210955
Norte	10163	23089	187510	293986	514748
Nordeste	2235	19355	177425	204805	403820
Sudeste	328	3096	25211	25820	54455
Sul	323	7448	27910	18843	54524
<b>Total</b>	<b>19704</b>	<b>67636</b>	<b>510302</b>	<b>640860</b>	<b>1238502</b>

Fonte: adaptado de MATTEI, 2012

**Tabela 2** – Comparação número de assentamentos vs número de abandono das terras.

Região	Total de Assentados	Total de abandono	Percentual de permanência
Centro-oeste	210955	71182	70,37%
Nordeste	403820	96892	76%
Norte	514748	115849	77,49%
Sudeste	54455	13589	75,04%
Sul	54524	18578	65,92%

Fonte: adaptado de MATTEI, 2012

agrária é a conversão do latifúndio improdutivo numa área reformada, onde impere a pequena propriedade familiar. Partindo, deste ponto, a reforma agrária desenvolvida no Brasil durante os anos 90 poderia ser considerada um sucesso. “*Todos os indicadores apresentados neste trabalho apontam para uma elevada eficiência por parte do governo e para uma tendência crescente nos investimentos e na priorização dessas ações*”. Como exemplo, foi alegado que o índice de eficácia da reorganização fundiária foi elevado e perto e níveis ótimos na maioria das regiões do Brasil. Além do mais, nos termos do estudo, o número de lotes vagos e parcelas aglutinadas foi, de forma geral, muito pequeno, se comparado ao número de lotes ocupados (SPAROVEK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas e Letras, 2003, p. 167).

O índice Gini é comumente utilizado para demonstrar o grau de concentração de terra nos países. Criado pelo estatístico italiano Corrado Gini, a metodologia mede o grau de concentração de um atributo numa determinada distribuição de frequência. O índice varia entre 0 (situação de total igualdade) e 1 (situação de concentração absoluta). Em que pese o índice aponte para uma redução da desigualdade de renda nas últimas décadas no país<sup>59</sup>, o mesmo não se observou no que se refere à concentração agrária. A comparação entre o período intercensitário de 1995-1996 e 2006, demonstra mesmo uma evolução da concentração da terra (0,856 em 1995 para 0,872 em 2006)<sup>60</sup>.

A análise do índice pelos diferentes Estados da Federação em três períodos distintos (1985, 1995 e 2006) demonstra, contudo, que em alguns Estados houve uma redução da concentração agrária (Rondônia, Roraima, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe), o que pode ser resultado das políticas de assentamento adotadas pelo governo federal. Como já dito, os Estados do Norte e Nordeste foram justamente aqueles onde se realizaram o maior número de assentamentos. O estudo também destaca que os Estados do Sul do país possuem níveis menores de desigualdade na concentração de terras, o que pode ser apontado como consequência das políticas de imigração mencionadas anteriormente.

Com uma estrutura fundiária consolidada pela presença da produção colonial do migrante europeu, contrastando com aquela dominante nas demais Regiões do País, à exceção de algumas regiões do Sudeste, de origem colonial semelhante, a divisão de terras no Sul reproduziu o padrão agrário do campesinato da Europa Ocidental, parcelando as terras em pequenas propriedades, característica típica da agricultura familiar<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Para uma análise sobre a temática sugere-se o Comunicado n° 155 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), denominado a *Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda*. Nos termos do relatório, o Índice de Gini para a renda familiar per capita passou de 0,5987 (1996) para 0,5936 (2001). O patamar ainda recuou de 0,5597 em 2006 para 0,5274 em 2011 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicado n° 155 do IPEA. A Década Inclusiva (2011-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda**, 2012, p. 17).

<sup>60</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2006. **Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009, p. 109.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p.110.

Conforme será demonstrado posteriormente neste trabalho, em que pese a má distribuição agrária do território nacional, a agricultura familiar (desenvolvida, segundo a lei 11326/2006, em áreas de até quatro módulos rurais) possui grande importância no contexto social e econômico brasileiro. Antes de avançar, contudo, nesta análise, cabe investigar o surgimento da categoria de agricultura familiar, bem como a paulatina incorporação desta noção no centro de interesse político do país.

## **2. A construção sociológica, política e jurídica do conceito de agricultura familiar.**

A análise literal da fórmula *agricultura + familiar* dispensa maiores complexidades. A noção de *agricultura* oferecida pelos dicionários aponta para toda a atividade econômica tendo por objeto a transformação e utilização do meio natural a fim de obter produtos vegetais e animais úteis ao homem, em particular, aqueles que são destinados à sua alimentação. O conceito de *familiar* – tudo o que concerne à família<sup>62</sup> – apresenta as complexidades inerentes às discussões contemporâneas em torno do tema. Assim, num esforço de simplificação, o conceito de agricultura familiar poderia ser traduzido como a produção agrícola desenvolvida pelos membros de uma família. Tal noção, em que pese não seja absolutamente incorreta, esconde uma complexidade de elementos que constituem o cerne das discussões sociológicas, políticas, econômicas, jurídicas, agrárias e ambientais em torno da agricultura familiar. A interdisciplinaridade do conceito exige uma análise mais profunda, que recepcione e organize os elementos e aportes das outras ciências.

Nos termos da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), que designou 2014 como o ano internacional da Agricultura Familiar, este “conceito inclui todas as atividades agrícolas de base familiar e está ligada a diversas áreas de desenvolvimento rural”. A agricultura familiar consiste, assim, “em um meio de organização agrícola, florestal, pesqueira, pastoril e aquícola que são gerenciadas e operadas por uma família

---

<sup>62</sup> Ambos os significados extraídos do Dictionnaire Larousse, edição 2011.

e predominantemente dependente de mão-de-obra familiar, tanto de mulheres quanto de homens”<sup>63</sup>.

Mesmo o conceito da FAO, considerado mais adequado em face às diferenciações sociais, não esgota o conjunto de elementos que podem dialogar e sustentar a noção de agricultura familiar, sobretudo no cenário brasileiro. Da análise na noção acima apresentada extraem-se três aspectos: o meio de organização produtiva (agrícola, pesqueira, florestal, pastoril e aquícola); o meio de gestão (familiar); e a mão-de-obra utilizada (predominantemente familiar). No entanto, o elemento agrário (referente ao tamanho da propriedade), não presente expressamente no conceito da FAO, possui um papel chave na identificação da agricultura familiar (essa foi a razão, aliás, pela qual se iniciou o presente título com uma abordagem sobre a consolidação da estrutura territorial rural no Brasil). Além do mais, outras indagações permanecem sobre o conceito: existiria um elemento ambiental (vinculado à produção agroecológica); um elemento econômico (relativo à lucratividade das atividades); um elemento cultural-reprodutivo (relativo à continuidade da produção); ou ainda um elemento cultural-identitário (vinculado ao modo de produção tradicional e aos atores sociais envolvidos)? Tais respostas não se encontram exclusivamente no campo da sociologia, malgrado tenha sido nesta ciência que os estudos sobre a agricultura familiar tenham mais se desenvolvido com maior profundidade.

A partir destas indagações, pode-se apresentar algumas características do conceito que se busca investigar. A primeira delas concerne a sua interdisciplinaridade. O universo das questões expõe uma constatação: não é possível enquadrar a noção ampla de agricultura familiar no interior de uma única estrutura científica. Deste modo, o conceito não pode ser considerado exclusivamente econômico, sociológico, antropológico, histórico ou jurídico, mas deve ser apurado a partir de ajustes voltados ao diálogo multi e interdisciplinar.

Tratando-se de um conceito composto por diversos elementos que interagem mutuamente, percebe-se um considerável

---

<sup>63</sup> Disponível em [http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/pt/?fb\\_locale=nl\\_NL](http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/pt/?fb_locale=nl_NL). Acesso em 07/04/2015.

grau de mutabilidade. As estratégias utilizadas pelos agricultores para se adaptarem aos desafios impostos dependem justamente das especificidades econômicas, climáticas e culturais de cada região. Nesta linha, cabe salientar que os referenciais analíticos não são instâncias abstratas prontas, terminadas e concluídas, ficando na dependência da renovação e atualização em virtude da mutabilidade constante da base empírica<sup>64</sup>. No mesmo sentido, conforme salienta Ernesto Alvaro Martinez, a agricultura familiar é formada por inúmeras comunidades e diferentes culturas, as quais se estabelecem em vários agroecossistemas adotando distintos sistemas de produção<sup>65</sup>. Assim, a agricultura de base familiar desenvolvida pelos descendentes de imigrantes na região sul do Brasil guarda particularidades que se afastam das características vislumbradas no extrativismo florestal, por exemplo.

Respeitadas tais particularidades, o desafio que se propõe nesta etapa visa inicialmente identificar o contexto de emergência da noção de agricultura familiar como categoria analítica no contexto brasileiro (em substituição a outros conceitos até então utilizados). Este processo, vislumbrado no início dos anos 90, se dá a partir de uma série de movimentos identificados tanto na sociedade civil, como nas esferas públicas (2.1). Posteriormente, objetiva-se identificar os possíveis elementos constituintes do conceito em foco. Inicialmente, parte-se de uma visão aqui denominada de dualista, a qual se constitui predominantemente em oposição a outro modelo produtivo (empresarial, de base patronal) (2.2). Em seguida, adota-se uma proposta mais ampla, na qual se reconhecem e se recepcionam as diversas roupagens que estes elementos podem conceber, sobretudo no campo socioeconômico (2.3). Na sequência, propõem-se uma interpretação sobre o conceito positivado pela Política Nacional da Agricultura Familiar, investigando-se acerca da possibilidade da presença de elementos que aqui denominamos ambientais/culturais (2.4).

---

<sup>64</sup> SCHNEIDER, Sergio. Agricultura familiar e desenvolvimento rural endógeno: elementos teóricos e um estudo de caso. In: **Desenvolvimento Rural – Tendências e debates** (organizado por Froehlich, J.M; Vivien Diesel). Ijuí: Unijuí, 2006.

<sup>65</sup> MARTINEZ, Ernesto Alvaro. **Serviços ambientais ofertados por diferentes agroecossistemas de base familiar**. 2013. Tese (Doutorado em Agronomia). Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, p. 42.

## 2.1 Agricultura familiar: a consolidação como categoria específica

A noção de agricultura familiar não é recente no cenário político brasileiro. O Estatuto da Terra, lei 4.504 de 1964, já utilizava os conceitos de propriedade familiar e agricultor familiar com frequência. Contudo, a sua consolidação como categoria política é observada efetivamente nos anos 90, contexto no qual se inserem alguns fatores relevantes, como a emergência de movimentos sociais no seio da sociedade civil com demandas específicas para o pequeno agricultor (i), a reorientação do Estado no processo de elaboração de políticas públicas (ii), a difusão de um discurso ambiental (iii) e a ampliação dos debates sobre a reforma agrária no país (iv).

Os movimentos sociais (i) possuem um espaço especial no processo de construção da categoria política de agricultor familiar. Num contexto de ausência de políticas de microcrédito agrícola, queda de preços dos principais produtos agrícolas de exportação e impactos da abertura comercial, percebe-se a efervescência de movimentos rurais que pleiteiam políticas de apoio à agricultura familiar. O Grito da Terra, organizado anualmente desde 1994, se insere nesse contexto. Capitaneados pelo sindicalismo rural<sup>66</sup>, sobretudo ligado à Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), a incorporação e a afirmação da noção de agricultura familiar mostrou-se capaz de abarcar um conjunto de categoriais sociais que não podiam ser confortavelmente identificados com as noções de pequenos agricultores ou, simplesmente, trabalhadores rurais (como assentados, arrendatários, parceiros, etc.)<sup>67</sup>.

Ressalte-se que a adoção da bandeira da agricultura familiar pelo sindicalismo rural no início dos anos 90 decorreu da necessidade de dar maior visibilidade e de tratar afirmativamente a diversidade de segmentos que compõe o rural, bem como

---

<sup>66</sup> Arilson Favareto destaca o particularismo do cenário brasileiro, onde o sindicalismo exerceu o papel de aglutinador dos grupos sociais rurais. Segundo o autor, nos países europeus esta reunião se deu majoritariamente em torno de cooperativas ou organizações profissionais, enquanto em boa parte da América Latina a associação foi observada em movimentos de camponeses ou frentes agrárias (FAVARETO, Arilson. Agricultura, trabalhadores. Os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 21, n.º 62, out. 2006, p. 27-28).

<sup>67</sup> SCHNEIDER, Sergio. Teoria Social, Agricultura Familiar e Pluriatividade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18, n.º 51, fev. 2003, p. 100.

da tentativa de difundir um conteúdo propositivo diante da crise do meio rural<sup>68</sup>. Nos anos 90, a categoria de trabalhador rural, central no sindicalismo rural das décadas anteriores (que se legitimava, sobretudo, pelas pautas salariais), passa a coexistir com outras categorias, como de sem terra, assentados e de agricultores familiares. Como destaca Leonilde Servolo de Medeiros,

Paralelamente ao crescente peso das ocupações e acampamentos e, conseqüentemente da presença política do MST e do revigoramento do debate sobre reforma agrária, nos anos 90 começou a ganhar corpo um rearranjo de posições no interior do sindicalismo, levando a um aumento da importância dos chamados “pequenos produtores” e a um declínio da importância política dos assalariados<sup>69</sup>.

O Estado também passa a dar relevo à agricultura familiar como categoria específica (ii). Até o início dos anos 90, não havia no país qualquer política, sobretudo de crédito rural, direcionadas especificamente ao agricultor familiar, o qual se submetia às mesmas regras administrativas dos grandes proprietários perante os órgãos públicos e instituições de financiamento. Em 1994, observa-se a criação, pelo governo federal, de um programa de apoio à agricultura familiar, com recursos oriundos no BNDES, o qual seria a semente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, desenvolvido em 1996. Tais políticas são alimentadas a partir de uma série de estudos, notadamente aqueles desenvolvidos no âmbito do projeto de colaboração FAO/INCRA. O primeiro relatório deste programa, publicado em 1994, além de analisar estritamente dados e características desta categoria, propunha para o país uma nova estratégia de desenvolvimento rural, contemplando ações como a construção de “uma política agrícola diferenciada, apoio ao desenvolvimento global integrado, educação e extensão e/ou assistência técnica rural, fomento a práticas de sustentabilidade, política fundiária e agroindustrial para a produção familiar”<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> FAVARETO, Arilson. Op. Cit., p. 37-38.

<sup>69</sup> MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Sem Terra, “Assentados”, “Agricultores familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: **Una nueva ruralidad en América Latina?** (organizado por Norma Giarracca). Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 116.

<sup>70</sup> GRISA, Catia. **Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. Tese (Doutorado

O início dos anos 90 também é marcado, no cenário brasileiro, pela difusão do discurso ambiental (iii). A realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em junho de 1992 teve um papel importante neste processo. Assiste-se, a partir deste momento, um avanço nas propostas de cunho ambientalista nos diversos setores da sociedade, sejam espaços públicos, sejam privados<sup>71</sup>.

Dentre os documentos oficiais da Conferência de 1992, a Agenda 21 reservou um capítulo específico para a promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável, destacando a importância da pequena agricultura para a produção sustentável de alimentos. Nos termos do documento, dentre os objetivos dos governos, de forma geral, se inclui a promoção “de uma maior sensibilização do público quanto ao papel da participação popular, especialmente de grupo de mulheres, jovens, populações indígenas e habitantes de regiões sob ocupações, comunidades locais e pequenos agricultores, no desenvolvimento rural e sustentável”<sup>72</sup>. Em linhas gerais, observa-se uma aproximação entre o discurso ambiental e a agricultura familiar, dando fôlego ao discurso agroecológico, em contraposição ao sistema de produção do agronegócio. Discursivamente, o primeiro é visto como um signatário da preservação ambiental, enquanto o segundo é colocado num campo de produção insustentável ecologicamente.

Por fim, em que pese não constituírem bandeiras com objetivos idênticos, pode-se afirmar que as problemáticas envolvendo a agricultura familiar e a reforma agrária avançaram conjuntamente nos anos 90 (iv). Tal fato pode ser explicado pela unidade de, ao menos, dois elementos: (a) tanto as políticas de agricultura familiar, como as de reforma agrícola, passam pela valorização da pequena propriedade rural, (b) tanto a agricultura familiar, como a reforma agrária, se consolidaram discursivamente como opostos ao modelo de agricultura empresarial.

---

em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, p. 126.

<sup>71</sup> BRANDENBURG, Alfio. Ciências Sociais e Ambiente Rural: principais temas e perspectivas analíticas. **Ambiente & Sociedade**. Vol. VIII, nº 1 jan./jun. 2005, p. 3.

<sup>72</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Agenda 21**. 1995, p.180.

Cabe salientar que o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), principal movimento social de reivindicação da reforma agrária no Brasil, passa também a incorporar, em meados dos anos 90, um discurso ambiental. Ricardo Serra Borsatto e Maristela Simões do Carmo<sup>73</sup> destacam o caminho transcorrido pelo movimento. De acordo com os autores, o movimento preconizava a gestão dos assentamentos a partir de uma teoria de organização do campo elaborada pelo sociólogo brasileiro Clodomir Santos de Moraes, pautada, sobretudo no cooperativismo. A implantação destas cooperativas tinha inspiração nos modelos dos colchozes soviéticos, com métodos de produção altamente mecanizados e utilização massiva de produtos químicos. Ela “preconizava uma rígida organização e especialização do trabalho, ao modo industrial, pois somente assim os assentados teriam condições de competir no mercado e, concomitantemente, desenvolver a consciência revolucionária”<sup>74</sup>. Tal metodologia, contudo, criticada pelo caráter impositivo do movimento, deixava às cooperativas numa situação de dependência do mercado, tanto para a aquisição de insumos, como para a comercialização da produção. O modelo não alcançou grande sucesso, o que acarretou a alteração das bases teóricas e práticas do movimento.

A partir, sobretudo, do terceiro congresso nacional do MST, em 1995, o movimento passa a defender uma produção cooperativada de base familiar, intensificando o discurso em favor da produção sustentável. O novo posicionamento criticava a política governamental de estímulo à produção de grãos para exportação, bem como a implantação de um processo de seletividade dos pequenos agricultores integrados à agroindústria. O modelo proposto passa a defender uma organização socialmente não excludente e que assegurasse a reprodução da capacidade produtiva e a preservação ambiental. Neste caminho, as técnicas agroecológicas poderiam aumentar a autonomia dos agricultores em relação à agricultura convencional, sobretudo no que tange aos custos de aquisição de insumos e às condições de comercialização dos produtos<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> BORSATTO, Ricardo Serra; CARMO, Maristela Simões do. **A Construção do Discurso Agroecológico no Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST)**. In: Revista de Economia e Ecologia Rural, vol. 51, n° 4, 2013, p. 655.

<sup>74</sup> Ibid., p. 654.

<sup>75</sup> COSTA NETO, Canrobert; CANAVESI, Flaviane. Sustentabilidade

É neste contexto de diálogo com questões econômicas, agrárias, sociais e ambientais que a agricultura familiar se consolida como categoria autônoma no Brasil. Contudo, é perceptível um predomínio de preocupações com elementos sociais e econômicas nesta discussão. Os desafios políticos para a agricultura familiar cristalizam-se na baixa capitalização, na dificuldade de acesso a linhas de crédito oficiais, na restrição de acesso à tecnologia, na disparidade produtiva interregional, na restrição da assistência técnica rural e de acesso aos mercados. Neste sentido, os estudos sobre a agricultura familiar que emergem nos anos 90 vislumbram neste modelo dois objetivos principais: a mudança do quadro social no meio rural e o aumento da produção de alimentos. A adoção da agricultura familiar como estratégia de promoção da qualidade ambiental e da diversidade cultural emergiam num segundo momento. Saliente-se, neste sentido, afirmação de Maria José Carneiro, em artigo escrito nos primeiros anos posteriores à implantação do PRONAF.

Ainda que a ideia de desenvolvimento contida no Pronaf associe o aumento da capacidade produtiva à melhoria da qualidade de vida e à ampliação da cidadania no meio rural, a noção de sustentabilidade que o acompanha não implica, ao menos explicitamente, a opção por tecnologias alternativas ao padrão que vem sendo adotado até então. Ao assumir o compromisso com a democratização de informações (“gerenciais, de mercado e tecnológicas”), o governo não enfatiza a necessidade de implementar (e pesquisar) tecnologias apropriadas à forma de exploração familiar que possibilitem a redução de custos monetários de produtos, como, por exemplo, os de “qualidade natural”, em um contexto de megamercados e de alta competitividade. O estímulo do Pronaf ao “uso racional de fatores ambientais” não parece se sobrepor ao objetivo, este sim constantemente reforçado, de aumento da capacidade produtiva e da renda<sup>7677</sup>.

---

em assentamentos rurais: o MST rumo à reforma agrária agroecológica no Brasil? In. **Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía** (organizado por Héctor Alimonda). Buenos Aires: CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2002, p. 209-211.

<sup>76</sup> CARNEIRO, Maria José. Política Pública e Agricultura Familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Nº 8, abril 1997, p. 73.

## 2.2 Do dualismo conceitual ao reconhecimento da complexidade estrutural

No campo acadêmico, os estudos sobre a agricultura familiar ganham fôlego no Brasil ainda nos anos 70, sobretudo no campo da sociologia, com predomínio de um instrumento analítico marxista, provavelmente devido ao próprio referencial epistemológico com o qual operava a teoria social crítica. Assim, neste momento, o principal objeto de debate se concentra na persistência das unidades agrícolas baseadas no trabalho da família e como a organização familiar interage com o sistema capitalista<sup>78</sup>.

Nesta tradição, a noção de agricultura familiar, além de ser construída em oposição ao modelo empresarial capitalista, é colocada num processo de transição: o agricultor familiar caminharia para se tornar ou um empresário capitalista, ou um trabalhador assalariado<sup>79</sup>. Esta linha também é desenvolvida pelo alemão Karl Kautsky, segundo o qual a extinção da pequena agricultura era conseqüência inevitável da expansão capitalista no meio rural, devido, sobretudo, à sua inferioridade técnica. A grande agricultura incorporaria a mão-de-obra do pequeno agricultor, através do desenvolvimento de um sistema de produção mais qualificado e organizado<sup>80</sup>. Nos termos do autor, cujos escritos tiveram grande penetração no Brasil,

É necessário ser um admirador fanático da pequena propriedade para ver qualquer vantagem nessa coação que ela exerce sobre os seus trabalhadores, coação que os transforma em simples animais de carga e cuja vida toda, exceto nas horas de dormir ou de comer, não passa de tempo exclusivamente dedicado ao trabalho<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> No mesmo sentido: LIMA, Jandir Ferrera de; JUNQUEIRA, Clarissa Pereira. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Semina Ciências Sociais e Humanas**. Londrina, v. 29, n. 2, p. 159-176, jul./dez. 2008.

<sup>78</sup> SCHENEIDER, Sérgio. **Op. cit.**, 2006, p. 2-3.

<sup>79</sup> FINATTO, Roberto Antônio; SALAMONI, Giancarla. Agricultura Familiar e Agroecologia: perfil da produção de base agroecológica do Município de Pelotas/RS. In: **Sociedade & Natureza**, vol. 20, n° 2, dez. 2008, p. 200.

<sup>80</sup> KAUTSKY, Karl. O grande e o pequeno estabelecimento de exploração Agrícola (cap. VI). In: **A questão agrária**. Traduzido por Otto Erich Walter Maas. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1998, p. 163.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 154.

Nesta linha a pequena agricultura é caracterizada como arcaica, artesanal e desconectada das evoluções dos sistemas de produção rural<sup>82</sup>. Os conceitos utilizados nesta etapa, que vigora até o início dos anos 90, variam entre campesinato, pequena produção, agricultura de subsistência ou produção de baixa renda<sup>83</sup>, cada noção aportando um significado de oposição ao modelo agrícola empresarial.

**Tabela 3** – Comparação dualista dos modelos de produção

Modelo de produção familiar	Modelo de produção capitalista
• Campesinato, com divisão familiar do trabalho	• trabalhador assalariado, com complexa divisão do trabalho
• pequena produção	• grandes lavouras
• agricultura de subsistência	• produção de excedentes direcionadas para os mercados
• produção de baixa renda	• produção de alta lucratividade
• agricultura artesanal	• agricultura moderna, altamente mecanizada

Fonte: elaborado pelo autor

A este cenário de oposições poderiam ser enquadrados outros elementos, como uma possível agricultura ecológica em face de uma produção baseada na utilização de produtos químicos e defensivos agrícolas; ou ainda uma produção de base comunitária, em contraste

<sup>82</sup> Este dualismo entre a pequena e grande agricultura – a primeira caracterizada como arcaica, a segunda vista como moderna e efetiva, pode ser observada em alguns estudos sobre a agricultura no Brasil nos anos 70. Neste sentido o artigo de Ruy Miller Paiva, “*Modernização e dualismo tecnológico na agricultura*”. A moderna agricultura é caracterizada pela utilização de *tratores, colhedoras mecânicas, adubos químicos e demais insumos*. De outro lado estão os agricultores que se mantém ainda no estágio da *agricultura de enxada*, bem como os agricultores localizados num status intermediário (In: **Revista Pesquisa e Planejamento**, Rio de Janeiro, dez. 1971, p. 171-172).

<sup>83</sup> HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros; COSTA, Vera Mariza Henriques de Miranda. Produção Familiar: perspectivas de análise e inserção na microrregião geográfica de Presidente Prudente – SP. In. **Do Natural, do Social e de suas Interações: visões geográficas** (organizado por Lúcia Helena de O. Geradi e Iandara Alves Mendes). Rio Claro: Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNESP; Associação de Geografia Teórica – AGETEO, 2002, p. 158)

com uma organização produtiva industrial/capitalista. Tais elementos, em que pese não sejam refutados absolutamente, são vislumbrados não raramente numa disputa discursiva de caráter político/ideológico (agricultura familiar vs *agrobusiness*).

Este dualismo entre dois sistemas opostos exigiria a configuração de uma linha fronteira entre os dois modelos. Contudo, o dualismo apontado esconde uma interrelação cada vez mais intensa entre os seus elementos e suas características. É deste modo que a partir dos anos 90, os estudos sociológicos envolvendo a pequena agricultura sofreram uma reorientação analítica, fruto da percepção da complexidade das relações sociais e econômicas do meio rural. Maria de Nazareth Baudel Wanderley<sup>84</sup>, em trabalho desenvolvido em 1996 acerca do campesinato brasileiro, advertia que sua análise partia de alguns eixos norteadores. Segundo a autora: (a) a agricultura familiar seria um conceito genérico, incorporando uma diversidade de situações específicas e particulares; (b) a agricultura familiar que se produz nas sociedades modernas deveria adaptar-se a um contexto sociopolítico próprio destas sociedades, que a obrigaria a realizar modificações importantes em sua forma de produzir e em sua vida social tradicional; (c) as transformações do agricultor familiar moderno não produzem uma total ruptura com as formas anteriores, gestando um agricultor portador de uma tradição, mas que permite uma adaptação às novas exigências sociais.

As alterações observadas no meio rural nutrem esta reorientação. A agricultura como atividade produtiva não deixou de integrar o meio rural, contudo, em algumas regiões, se observa a diminuição de sua importância no que concerne à geração de emprego e à ocupação. Deste modo, não se pode mais interpretar meio rural e as atividades ali desempenhadas como sinônimos. A noção de pluriatividade, que se refere à combinação de uma ou mais formas de renda ou inserção profissional dos membros de uma mesma família, exemplifica este processo<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro. In. **XX Encontro Anual da ANPOCS**, 1996, p. 2.

<sup>85</sup> SCHENEIDER, Sérgio. Op. cit., 2003, p. 100-102.

Neste sentido, deve-se abandonar aquelas perspectivas de análise e interpretação que se baseiam em um raciocínio dualista, tipológico e ordenador da heterogeneidade social e econômica que caracteriza as formas familiares de produção. Para estas perspectivas, às formas familiares corresponderiam características como trabalho familiar, resistência à apropriação do excedente via mercado, propriedade de meios de produção, busca de autonomia etc. Já as formas capitalistas seriam definidas por assentarem-se em trabalho assalariado, apropriação de mais-valia, reprodução ampliada, racionalidade dirigida à obtenção de produtividade e rentabilidade, entre outros aspectos<sup>8687</sup>.

No mesmo sentido posiciona-se Jan Douwe Van der Ploeg. Segundo o autor, o dualismo agricultura capitalista vs agricultura familiar refletia, até os anos 60, as contradições centrais do sistema agrícola mundial. Contudo, este dualismo tem se tornado inadequado para compreender as transformações do mundo rural. Assim, ao contrário das perspectivas dominantes na primeira metade do século XX, a emergência de um modelo empresarial de produção agrícola não fez desaparecer o modo camponês de produção<sup>88</sup>.

Em muitos lugares, em todo o mundo, permaneceram importantes bolsões de agricultura camponesa. Além disso, estamos

---

<sup>86</sup> SCHNEIDER, Sérgio. Op. cit., 2006, p. 4.

<sup>87</sup> Sérgio Schneider traz afirmação semelhante em outro trabalho. Nos termos do sociólogo da UFRGS: “é preciso ir além desta simplificação e do maniqueísmo ideológico que lhe corresponde, pois a mera contraposição entre campesinato e agricultura familiar e, às vezes, agronegócio, pouco acrescenta ao entendimento da diversidade de formas familiares de produção e de trabalho, das suas dinâmicas territoriais, das estratégias individuais e coletivas de reprodução e dos processos de diferenciação social. Na realidade, o estudo da agricultura familiar requer uma análise sociológica multidimensional sobre a diversidade das formas sociais familiares, que pode começar pelo estudo da organização do trabalho e da produção e sua relação com a natureza, mas passa pelo entendimento dos mecanismos de construção das estratégias de interação com o ambiente social e econômico e reclama a compreensão dos aspectos culturais e simbólicos que caracterizam as suas relações domésticas” (parentesco, gênero, etc.) assim como os múltiplos meios de exercício da ação política (SCHNEIDER, Sérgio. Introdução. In: **A Diversidade da Agricultura Familiar** (organizado por Sérgio Schneider). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p. 11).

<sup>88</sup> PLOEG, Jan Douwe Van der. O modo de produção camponês revisitado. In: **A diversidade da Agricultura Familiar** (organizado por Sérgio Schneider). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p. 17.

testemunhando, nas últimas duas décadas, novos e relevantes processos de recampanização, às vezes de natureza qualitativa, às vezes quantitativa. (...) O camponês não é mais o lado da equação que vai desaparecendo: a recampanização expressa a formação de novas, robustas e promissoras constelações – que se apresentam, cada vez mais, superiores aos demais modos de produção<sup>89</sup>.

Em linhas gerais, a abordagem dominante nos anos 70/80, que previsualizava a extinção da pequena agricultura em prol da grande empresa rural, bem como estabelecia fronteiras rígidas entre os modelos empresariais (moderno) e familiares (arcaico), recebe alterações a partir da emergência da agricultura familiar com categoria específica, o que lhe confere uma valoração positiva. Esta categoria alcança destaque na sociologia, na ciência política e também no direito.

A construção do conceito de agricultura familiar deve partir da análise dos seus elementos que auxiliam a elaboração de uma definição ampla, receptiva aos diferentes contextos sociais e econômicos. Parte-se assim, do pressuposto de que o conceito deve incorporar diferentes dimensões. O estudo que ora se propõe visa analisar os diferentes elementos que podem estar presentes nas práticas de agricultura familiar, bem como analisar suas possibilidades de flexibilização diante do modelo agrícola empresarial.

### 2.3 Elementos caracterizadores da agricultura familiar

Como demonstrado, a construção do conceito de agricultura familiar não constitui tarefa simples. A metodologia aqui adotada visa identificar os possíveis elementos configuradores desta categoria, analisando-os individualmente. Trata-se de identificar e discutir “os critérios de diferenciação que parecem essenciais e que fazem sentido ao olhar das diferentes questões que os agricultores familiares devem afrontar nos diferentes contextos nacionais”<sup>90</sup> (tradutor do autor<sup>91</sup>). Para os fins deste trabalho, tais elementos

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>90</sup> BOSC, Pierre-Marie et al. Définir, caractériser et mesurer les agricultures familiales. In: **Agricultures familiales et mondes à venir** (coordonné par Jean-Michel Sourisseau). Paris: Éditions Quae, 2014, p. 54.

<sup>91</sup> *Il s'agit plutôt d'identifier, puis de discuter des critères de différenciation qui nous semblent essentiels et qui font sens au regard des enjeux que les agricultures doivent affronter, et ces enjeux renvoient à des contextes nationaux.*

são agrupados em torno das seguintes variáveis: acesso à terra/questão fundiária; autonomia do produtor; gestão da produção agrícola e caráter da mão de obra.

### 2.3.1 Acesso à terra/questão fundiária

Nos termos do que vem sendo defendido neste trabalho, o elemento “tamanho das propriedades” tem relevo central na discussão sobre a agricultura familiar, em que pese também aqui deve se atentar para as peculiaridades regionais. Conforme salientado do estudo de Pierre-Marie Boscet al., o tamanho da superfície de produção é um critério que depende do tipo de sistema produtivo e de investimento físico (planejamento para a irrigação, plantações, infra-estrutura, etc). Deste modo, ele é tão diretamente dependente dos aspectos nacionais que possuem sentido apenas em seus próprios contextos<sup>92</sup>.

No cenário brasileiro, contudo, este aspecto ganha repercussão especial. Diferentemente do observado historicamente no campo agrário (onde as políticas são voltadas para a grande exploração rural), nos anos 90 observa-se um redirecionamento das atenções estatais para o pequeno agricultor. Assim, desde a elaboração do PRONAF (1996), passando pela promulgação da lei da Política Nacional de Agricultura Familiar (2006), a limitação do tamanho das propriedades esteve presente como condicionante de acesso a um conjunto de políticas públicas.

Além do mais, como já destacado, as demandas por reforma agrária e por políticas de apoio à agricultura familiar se consolidaram no cenário político conjuntamente. Na esfera estatal federal, a criação do Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar em 1999<sup>93</sup>, integrou na mesma estrutura administrativa ambas as questões. Esta lógica se manteve com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, também em 1999, reestruturado em 2003, com a reunião, numa mesma pasta, de uma Secretaria de Reforma Agrária e de uma Secretaria de Agricultura Familiar<sup>94</sup>. A elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, em 2014, também no âmbito do MDA,

---

<sup>92</sup> BOSCH, Pierre-Marie et al. Op. Cit., p. 45.

<sup>93</sup> Vide Medida Provisória nº 1.911, de 25 de novembro de 1999.

<sup>94</sup> Vide Decreto nº 4.723, de 6 de junho de 2003.

reforçou esta proximidade: a reforma agrária é apresentada como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar<sup>95</sup>.

### 2.3.2 Produção de subsistência/autonomia/autoabastecimento

A agricultura empresarial tem por escopo a produção alimentar direcionada ao mercado. A agricultura familiar, contudo, está longe de ser caracterizada exclusivamente por uma produção de subsistência ou voltada para práticas informais (como trocas de sementes). A subsistência (ou autoabastecimento) é uma prática comum, mas não absoluta neste modelo e sua observância não constitui um sinônimo de agricultura artesanal ou primitiva. Pode-se afirmar, portanto, que a eventual coexistência da produção de subsistência, alternada com a participação de mercados tradicionais, é um elemento caracterizador desta noção. Como destaca Pierre-Marie Bosc (*et al*), de fato, na grande maioria dos casos, os agricultores familiares são inseridos na economia através de múltiplos mercados em que eles participam, seja para o trabalho, para a compra de fertilizantes, acesso à propriedade, venda da produção ou compras alimentares (tradução do autor<sup>96</sup>).

Deste modo, pode-se afirmar que a produção de subsistência não constitui um elemento essencial da agricultura familiar, contudo sua presença é comum, ainda que parcialmente, nestes sistemas. Outrossim, cabe salientar a importância da produção direcionada ao consumo doméstico e às trocas não monetárias para a segurança alimentar<sup>97</sup>. Neste sentido, não se trata de uma tentativa de isolamento ou de construção de economias semi-autônomas.

Trata-se de perseguir estratégias que possibilitem às famílias o máximo de controle sobre os recursos necessários a sua reprodução. É neste sentido, portanto, que o autoconsumo deve ser interpretado

---

<sup>95</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. Brasília, 2014. Disponível em [www.mda.gov.br/sites/sitemda/files/anexos/PNDRSS%202014.pdf](http://www.mda.gov.br/sites/sitemda/files/anexos/PNDRSS%202014.pdf). Acesso em 11/05/2015.

<sup>96</sup> De fait, dans leur très grande majorité, les agriculteurs familiaux sont impliqués dans l'économie de marché à travers les multiples marchés auxquels ils participent, par le travail, les intrants, l'accès au fonciers et bien entendu les produits agricoles vendus ou leurs achats alimentaires (BOSC, Pierre-Marie et al. Op. Cit., p. 55).

<sup>97</sup> CIRAD. **Les agricultures familiales do monde. Définitions, contributions et politiques publiques**. Montpellier, 2013, p. v.

como uma estratégia que é utilizada pelas unidades familiares visando garantir a autonomia sobre uma dimensão vital: a alimentação. Com efeito, a produção para autoconsumo possibilita o acesso direto aos alimentos. Estes seguem direto da unidade de produção (lavoura) para a unidade de consumo (casa), sem nenhum processo de intermediação que a torne valor de troca<sup>98</sup>.

Ainda que não diretamente ligado à subsistência alimentar, cabe destacar neste ponto a autonomia decorrente do autoconsumo de sementes e insumos. Esta autonomia tem sido destacada pelos movimentos rurais como um elemento caracterizador da agricultura familiar, através de um processo de resistência à agricultura patronal<sup>99</sup>. O autoconsumo de sementes, além de um elemento econômico (autonomia diante dos mercados de insumos) pode ser também enquadrado como um elemento cultural (o que será adiante desenvolvido).

### 2.3.3 Gestão da produção agrícola

A gestão da grande empresa rural, via de regra, é provida através de estruturas técnicas e especializadas. Em suma, a administração é feita por uma equipe que não é responsável diretamente pela produção agrícola. Na agricultura familiar, a gestão é feita diretamente pela família, a qual decide os caminhos e estratégias da atividade produtiva. Em suma, percebe-se

---

<sup>98</sup> GRISA, Catia; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. A “Produção Invisível” na Agricultura Familiar: autoconsumo, segurança alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: **Revista Agroalimentaria**, Mérida, v. 16, n. 31, jul. 2010, p. 67.

<sup>99</sup> É o que se depreende, por exemplo, da redação da Declaração Política da 12ª Feira Regional de Sementes e da Biodiversidade, ocorrida em 2014 no estado do Paraná: “(...) Nossa feira é uma expressão da organização da luta da agricultura familiar pela defesa e conservação das sementes crioulas e raças nativas de animais, entendidas como base de nossa autonomia técnica, econômica e cultural. Em nossa região, essa defesa é realizada desde as propriedades, passando por organizações comunitárias e nos municípios. Essa ação está articulada como tema de luta política há mais de 20 anos como reação ao massivo processo de extinção das variedades e raças. Essa luta pela agrobiodiversidade encontra seu fundamento nas práticas herdadas de nossos antepassados. Mas elas apontam também para a garantia de uma agricultura mais promissora, que assegure a geração de renda e autonomia diante das ameaças impostas pelo agronegócio (...)”. Disponível em <http://terradereitos.org.br/2014/09/10/declaracao-politica-da-12a-feira-regional-de-sementes-e-da-biodiversidade/>. Acesso em 12/05/2015.

uma integração entre gestão e trabalho, as quais são conduzidas majoritariamente pelos membros da família. Não se refuta, contudo, a existência, no modelo familiar, de organizações de pessoas jurídicas. Neste sentido, a formatação de cooperativas e/ou associações constitui uma estratégia importante para negociações coletivas, tanto em espaços comerciais, como em arenas políticas.

O elemento gestão familiar é destacado no conceito apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Nos termos da noção apresentada e disponível em seu endereço eletrônico, “a agricultura familiar é uma forma de produção onde predomina a interação entre gestão e trabalho; são os agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação (...)”<sup>100</sup>.

#### 2.3.4 Mão-de-obra familiar/trabalho rural

Opta-se por reunir os elementos natureza da mão-de-obra e trabalho rural no mesmo ponto. A noção de mão-de-obra familiar se contrapõe à mão-de-obra assalariada, característica da agricultura patronal. A ideia de trabalho rural, por sua vez, identifica a oposição ao trabalho urbano. Ambos os elementos não são absolutos na percepção moderna da agricultura familiar, a qual interage tanto com o mundo urbano, quanto com os modelos agrícolas empresariais.

A concepção de pluriatividade, já brevemente apresentada, é importante para a construção aqui proposta. Segundo Sérgio Scheneider, o conceito incorpora características da noção de agricultura em tempo parcial (unidades onde os moradores não utilizam todo o seu tempo de trabalho nas atividades agrícolas), e da noção de *multiple job holding* (unidades agrícolas que combinam múltiplas fontes de rendimento). Em que pese o fenômeno não constitua uma novidade histórica (o campesinato sempre recorreu à combinação de diversas fontes de renda e de trabalho), a pluriatividade é recente ao ser compreendida como contrária às situações em que as pessoas se ocupam exclusivamente com uma única atividade<sup>101</sup>. Deste modo, a expressão é utilizada

---

<sup>100</sup> Disponível em <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/beneficiario/agricultura-familiar>. Acesso em 12/07/2015.

<sup>101</sup> SCHENEIDER, Sérgio. **Op. cit.**, 2003, p. 104-105.

para descrever o processo de diversificação do uso da força de trabalho que ocorre dentro e fora da propriedade. Em linhas gerais, pode-se definir a pluriatividade como,

um fenômeno através do qual membros das famílias que habitam no meio rural optam pelo exercício de diferentes atividades, ou, mais rigorosamente, pelo exercício de atividades não agrícolas, mantendo a moradia no campo e a ligação, inclusive produtiva, com a agricultura e a vida no espaço rural<sup>102</sup>.

Nesta linha, pode-se afirmar que a pluriatividade constitui um elemento corrente na agricultura familiar, constituindo uma estratégia de diversificação produtiva e econômica. Ganham destaque aqui atividades como o turismo, bem como o desenvolvimento de mercados alternativos.

Do mesmo modo que o trabalho rural admite facetas não-rurais, cabe destacar a possibilidade de incorporação, pela agricultura familiar, do trabalho assalariado, ainda que com caráter complementar e subsidiário. A proporção admitida entre o trabalho familiar e o trabalho assalariado varia conforme o contexto político e social. Assim, na literatura são encontrados diversos adjetivos para descrever este balanceamento: majoritariamente, essencialmente, quase exclusivamente, de maneira dominante<sup>103</sup>.

Os elementos acima auxiliam a compreensão do conceito legal de agricultura familiar estabelecido pelo direito brasileiro desde 2006. Propõe-se adiante uma análise específica sobre cada um dos elementos descritos na legislação.

## 2.4 Precisão conceitual no direito brasileiro

No cenário político-jurídico, a lei 11.326, de 24 de julho de 2006, instituiu a Política Nacional de Agricultura Familiar. De acordo com o seu artigo 3º, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo simultaneamente aos seguintes requisitos: (a) não deter, a qualquer título, área maior de que quatro módulos fiscais; (b) utilizar predominantemente mão-de-obra da própria

---

<sup>102</sup> SCHENEIDER, Sérgio. **Op. cit.**, 2012, p. 112.

<sup>103</sup> BOSCH, Pierre-Marie et al. **Op. Cit.**, p. 51.

família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; (c) ter percentual mínimo de renda familiar originada de atividades econômicas de seu estabelecimento ou empreendimento; e (d) dirigir seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. Para uma melhor análise do conceito apresentado pela lei, torna-se necessário revisitar os quatro elementos referidos no artigo, quais sejam: módulo fiscal, mão-de-obra familiar; percentual mínimo de renda familiar; gerenciamento familiar do estabelecimento/empreendimento. São apresentadas breves considerações acerca destas noções.

#### 2.4.1 A noção de Módulo Fiscal

O conceito de módulo fiscal é utilizado no Brasil como parâmetro para a classificação dos imóveis rurais. Segundo a lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, cujo teor regulamentou dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, o imóvel rural é todo prédio rústico de área contínua que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial (artigo 4º, inciso I). Nos termos da lei, classifica-se como pequena propriedade o imóvel rural com área compreendida entre um e quatro módulos fiscais (artigo 4º, inciso II, alínea a); e média propriedade o imóvel rural com área compreendida entre quatro e quinze módulos rurais (inciso III, alínea b). Ainda que silencie a lei expressamente neste sentido, enquadra-se como grande propriedade o imóvel rural que ultrapasse o tamanho de 15 módulos fiscais.

É importante salientar que o tamanho do módulo fiscal é variável regionalmente, de acordo com fatores que influenciam a capacidade de produção<sup>104</sup>. Tais fatores foram estabelecidos pela lei 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), após as alterações introduzidas pela lei 6.746, de 10 de dezembro de 1979, quais sejam: (a) o tipo de exploração predominante

---

<sup>104</sup> Cabe salientar que as definições de módulo rural (apresentado anteriormente) e módulo fiscal não se confundem. Conforme salientado pelo site institucional do INCRA, o módulo rural é *calculado para cada imóvel rural em separado, e sua área reflete o tipo de exploração predominante no imóvel rural, segundo sua região de localização*. O módulo fiscal, por sua vez, é estabelecido para cada município, e procura refletir a área mediana dos Módulos Rurais dos imóveis rurais do município (informações extraídas do site <http://www.incra.gov.br/content/perguntas-frequentes-0>. Acesso em 26/11/2015).

em cada Município; (b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (c) eventualmente outras exploração existentes no Município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada e, finalmente; e (d) o próprio conceito de propriedade familiar<sup>105</sup> definido pelo Estatuto da Terra (artigo 50, § 2º).

Nesta lógica, quanto maior o módulo fiscal, maior é a quantidade de terra necessária para sustentar uma família. Esta variação, portanto, mostra-se inversamente proporcional às condições de produtividade de uma região<sup>106</sup>. O módulo fiscal de cada Município, cujo tamanho varia no território nacional entre 5 e 110 hectares<sup>107</sup>, é definido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, o que restou estabelecido através da Instrução Especial INCRA/Nº 20, de 28 de maio de 1980 (com alterações posteriores). Em análise do mapa 1, é possível perceber que os municípios que possuem módulos fiscais mais extensos localizam-se predominantemente na região norte do território nacional, enquanto que, de modo contrário, a região sul e sudeste concentra os municípios com menor módulo fiscal.

Em suma, o tamanho da propriedade é o primeiro critério estabelecido pela lei para a identificação do agricultor familiar. O critério, embora não uniforme, impõe uma relação entre agricultura familiar e pequena propriedade rural. Contudo, o agricultor familiar não se restringe ao proprietário da terra. O artigo 3º da lei 11.326/2006 utiliza o verbo *deter*, incluindo no rol de agricultores familiares não apenas os proprietários, mas também aqueles que possuem uma relação de posse com a terra.

---

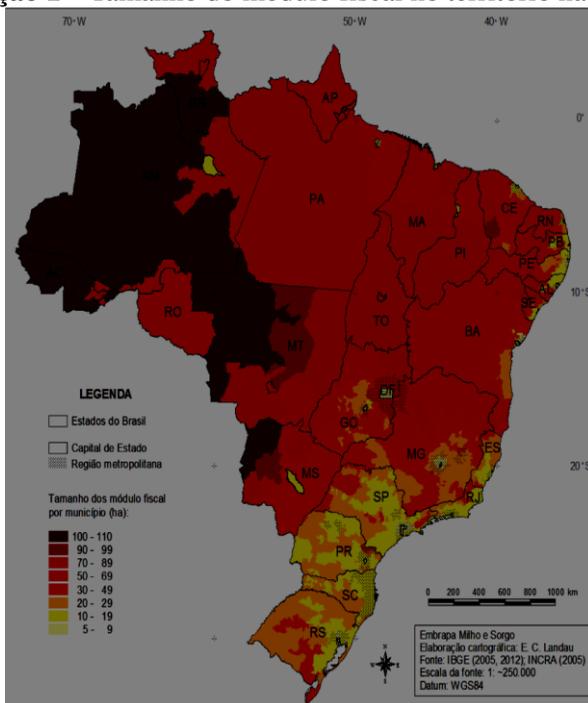
<sup>105</sup> Segundo o artigo 4º, inciso II, do Estatuto da Terra (lei 4504/64), a propriedade familiar é definida como todo o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros.

<sup>106</sup> ARAUJO JUNIOR, Ari Francisco de; SHIKIDA, Claudio; ALVARENGA, Patrícia Silva. Economia política da disputa por terras em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 46, n. 3, set. 2008, p. 811.

<sup>107</sup> LANDAU, Elena Charlotte; CRUZ, Roberta Kelly da; HIRSCH, André; PIMENTA, Fernando Martins; GUIMARÃES, Daniel Pereira. **Varição geográfica do tamanho dos módulos fiscais no Brasil. Documentos 146**. Sete Lagoas: Embrapa Milho e Sorgo, 2012, p. 15.

Neste sentido é o teor da Resolução 4.228, do Conselho Monetário Nacional – CMN, de 18 de junho de 2013, cujo teor regula os critérios e condições de concessão de crédito rural no âmbito do PRONAF. Segundo o teor do artigo 2º, são beneficiários do Programa os agricultores que “explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ou permissionário de áreas públicas”.

**Ilustração 1** – Tamanho do módulo fiscal no território nacional<sup>108</sup>



<sup>108</sup> Extraído de EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Documento 146. Variação Geográfica do Tamanho dos Módulos Fiscais no Brasil.** Elena Charlotte Landau et al. Sete Lagoas: Embrapa Milho e Sorgo, 2012, p. 18. Disponível em <http://aiba.org.br/wp-content/uploads/2013/11/variacao-Geografica-do-Tamanho-dos-Modulos-Fiscais-no-Brasil-Embrapa.pdf>. Acesso em 15/12/2015.

#### 2.4.2 A noção de mão-de-obra familiar

O conceito de mão-de-obra familiar ou de trabalho familiar não é encontrada diretamente na lei 11.326/2006. O texto legal utiliza apenas a expressão *predominantemente mão-de-obra da própria família* (artigo 3º, inciso II). O desafio, neste momento, é justamente precisar o que é mão-de-obra predominantemente familiar para o âmbito político administrativo brasileiro.

Embora o objetivo da lei seja justamente colocar em campos opostos a relação de trabalho familiar e o vínculo empregatício que tenha por base a legislação trabalhista, a lei não descarta a possibilidade de coexistência de ambos os modelos. Os regramentos do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA sobre as políticas de apoio à agricultura familiar demonstram a coexistência das duas sistemáticas. É que se percebe, por exemplo, da análise dos critérios de concessão de crédito do *Plano Safra da Agricultura Familiar 2014-2015*<sup>109</sup>, definidos pelo Conselho Monetário Nacional, através do Manual de Crédito Rural – MCR (capítulo 10), conforme competência estabelecida pelo artigo 3º da lei 11.326/06 (após redação dada pela lei 12.058/2009).

Assim, conforme a resolução 4.228, de 18 de junho de 2013, do Conselho Monetário Nacional, com vigência a partir de 1º de julho de 2013, são beneficiários do Programa os agricultores e produtores rurais que “tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando mão de obra de terceiros de acordo **com as exigências sazonais da atividade agropecuária**, podendo manter empregados permanentes **em número menor que o número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar**” (MCR, capítulo 10, seção beneficiários 2, artigo 1-e)<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> O *Plano Safra da Agricultura Familiar* é um programa desenvolvido anualmente pelo MDA e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, órgão colegiado deliberativo, regulamentado pelo Decreto 4.854, de 8 de outubro de 2003, e que conta com a participação de representantes da sociedade civil e do governo federal. Através dos diferentes Planos Safras, desenvolvidos no âmbito do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), são celebrados contratos de crédito para a agricultura familiar.

<sup>110</sup> Nos termos da resolução anterior (Resolução 4.107, de 28 de junho de 2012) os beneficiários do Pronaf eram os agricultores e produtores rurais que tinham “o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento,

No âmbito do direito previdenciário percebe-se um cenário distinto. Nos termos da lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, o regime de economia familiar é a atividade na qual “o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, **sem a utilização de empregados permanentes**” (art. 11, §1º)<sup>111</sup>.

Percebe-se, em suma, que não há uma definição específica para o conceito de trabalho familiar. Cada microsistema jurídico adota critérios próprios, sobretudo no que se refere à possibilidade e aos limites de coexistência da mão-de-obra familiar com o vínculo empregatício. Para os fins deste capítulo, que visa identificar um conceito legal de agricultura familiar, a utilização dos critérios do Programa Nacional de Agricultura Familiar parece mais adequada à realidade econômica e social vivenciada hodiernamente.

---

utilizando apenas eventualmente o trabalho de terceiros, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter **até 2 (dois) empregados permanentes**”.

<sup>111</sup> Saliente-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça não flexibilizou esta exigência, conforme se denota da seguinte decisão:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. APOSENTADORIA RURAL POR IDADE. REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR. UTILIZAÇÃO DE ASSALARIADOS, CONFORME CONSTATADO PELA CORTE DE ORIGEM. BENEFÍCIO INDEVIDO. DESCARACTERIZAÇÃO DO REGIME PELA CORTE DE ORIGEM. REVERSÃO DO JULGADO. SÚMULA N.º 7/STJ. DOCUMENTOS QUALIFICANDO O CÔNJUGE COMO TRABALHADOR RURAL. EXERCÍCIO POSTERIOR DE ATIVIDADE URBANA. INEXISTÊNCIA DE INÍCIO DE PROVA MATERIAL. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Conforme estabelece o art. 11, inciso VII, § 1º, da Lei nº 8.213/91, “Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.” 2. Na hipótese em apreço, a Corte de origem assinalou que houve, no caso em tela, **utilização de mão de obra assalariada na propriedade do cônjuge da Autora, descaracterizando, assim, o alegado labor rurícola em regime de economia familiar**. 3. Desse modo, em observância ao que prescreve a norma acima citada, não há como acolher o pleito de concessão do benefício de aposentadoria rural por idade, sob alegação de exercício de atividade rurícola sob o regime de economia familiar. (...) 6. Agravo regimental desprovido. (Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 1280513/SP. Relatora Ministra Laurita Vaz. Data do julgamento 20/04/2010)

### 2.4.3 Os limites da composição de renda familiar

A renda familiar é o terceiro critério utilizado pela lei 11.326/06 para a identificação do agricultor familiar. Nos termos do artigo 3º, III, o agricultor familiar possui “percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo”. A lei afasta a necessidade de que a renda familiar seja proveniente exclusivamente da atividade rural.

Para fins de concessão de crédito no âmbito do PRONAF, o Conselho Monetário Nacional, através da resolução 4.228/13 (artigo 2º, *d*), estabeleceu que o beneficiário deve apresentar no mínimo 50% (cinquenta por cento) da renda bruta familiar “originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento”. A mesma resolução (artigo 2º, *f*) impõe que a renda bruta familiar do beneficiário da política de crédito, nos últimos 12 meses de produção normal, não ultrapasse R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), excluídos benefícios sociais e proventos previdenciários<sup>112</sup>.

### 2.4.4 Direção do Estabelecimento Familiar

O quarto critério estabelecido pela Política Nacional de Agricultura Familiar diz respeito à direção do estabelecimento ou do empreendimento pela família. O ponto a ser investigado aqui guarda relação à amplitude da noção de família. A lei, bem como as resoluções do Banco Central regulamentadoras do Crédito Rural silenciam neste aspecto. Os normativos referentes à emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP auxiliam neste desafio. O DAP, instituído pela Portaria nº 75, de 17 de setembro de 2004, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, é o instrumento que identifica os agricultores familiares (e/ou suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas) aptos a realizarem operações de crédito rural sob amparo do PRONAF (artigo 1º). Nos termos dos regimentos do Banco Central, a DAP é elaborada para as unidades de produções, prevalecendo *para todos os membros da família que compõem o estabelecimento rural e explorem as mesmas áreas de terra* (MCR, capítulo 10, seção 2, artigo 5).

---

<sup>112</sup> A resolução mencionada ampliou o limite anteriormente fixado pela resolução 4.107/12, a qual estabeleceu o teto de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) para o enquadramento do agricultor na categoria de agricultor familiar.

A interpretação sistemática do Manual de Crédito Rural aponta para um conceito amplo de família, não adstrito aos graus de parentescos mais próximos. Esta é, aliás, o conceito obtido na página oficial do Ministério de Desenvolvimento Social, segundo o qual, unidade familiar, para fins de emissão das DAPs,

compreende o conjunto da família nuclear (marido ou companheiro, esposa ou companheira, e filhos) e eventuais agregados(as) que explorem o mesmo estabelecimento rural sob as mais variadas condições de posse, sob gestão estritamente da família, incluídos os casos em que o estabelecimento seja explorado por indivíduo sem família<sup>113</sup>.

## 2.5. O conceito *standard* de agricultura familiar: uma análise quantitativa sobre uma categoria socioeconômica

A noção de agricultura familiar é recente no cenário sociológico, político e jurídico brasileiro. Isso não significa, evidentemente, que a produção rural de base familiar não seja um fenômeno observado em todo o processo de consolidação da estrutura agrária do país. No entanto, os contornos dados ao conceito, tais como delimitados neste título, são historicamente localizados no fim dos anos 80/início dos anos 90.

O conceito, aqui denominado de *standard*, parte de critérios exclusivamente socioeconômicos, sendo o principal deles vinculado ao tamanho da propriedade. Não existe produção agrícola familiar, para os fins do cenário brasileiro, em um sistema de grande propriedade rural. É nesta esteira que a agenda da agricultura familiar emerge em diálogo com as demandas de reforma agrária, razão pela qual foi conveniente a análise da agricultura familiar no Brasil em consonância com o estudo da dinâmica fundiária do país.

O Censo Agropecuário 2006, elaborado pelo IBGE, traz informações relevantes acerca da importância socioeconômica da agricultura familiar. Nos termos do relatório, existem no Brasil 4.366.267 unidades rurais que se enquadra no conceito de agricultura familiar (cerca de 84% do total de estabelecimentos rurais no país), em face de 809.369 unidades que fogem dos critérios presentes na lei

---

<sup>113</sup> Disponível em <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/equipamentos/feirase mercados/arquivos/declaracao-de-aptidao-ao-pronaf-dap.pdf>. Acesso em 14/04/2015.

11.326/2006. Contudo, a superfície total ocupada pelas unidades familiares era de 80.192.694 hectares (cerca de 24,3% da superfície ocupada pelos estabelecimentos rurais). As unidades não-familiares ocupavam 253.577.342 hectares (75,7% da superfície agrícola do país). O tamanho médio das unidades familiares era de 18,37 hectares, enquanto o tamanho das propriedades convencionais apurado foi de 309,18 hectares<sup>114</sup>.

O censo agropecuário 2006 expõe, no que concerne aos empregos gerados, que a agricultura familiar é responsável por 12,3 milhões de empregos, diante de um número de 4,2 milhões na agricultura convencional. Na questão de gênero, saliente-se que 13,7% das unidades familiares eram gerenciadas por mulheres, enquanto que este percentual era de apenas 7% nos empreendimentos não familiares<sup>115</sup>.

A agricultura familiar também possui um papel relevante no que tange às estratégias do país para garantir a segurança alimentar e nutricional<sup>116</sup>, desafio este que foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro desde 2006<sup>117</sup> e alçado ao patamar de norma

---

<sup>114</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo da Agropecuária 2006. Agricultura familiar. Primeiros resultados.** Brasil, Grandes Regiões e Unidade. 2006, p. 19.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>116</sup> Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), os esforços do Brasil nos últimos anos para a redução significativa da fome, da desnutrição e da subalimentação foram bem sucedidos. O indicador de Prevalência de Subalimentação, empregado pela FAO para medir a fome em nível internacional, atingiu um nível inferior a 5%. Este é o percentual abaixo do qual se considera que um país superou o problema da fome. Entre os marcos jurídicos relevantes para este processo podem ser mencionados a promulgação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional em 2006 (lei n° 11.346); a incorporação na Constituição Federal do direito humano à alimentação adequada em 2010 (emenda constitucional n° 64/2010); e a institucionalização do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2011 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO AGRICULTURA. **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Um retrato multidimensional. Relatório 2014.** Brasília: FAO, p. 6).

<sup>117</sup> Nos termos do artigo 2° da lei 11.346/2006, a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

constitucional em 2010<sup>118</sup>. Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, a agricultura familiar é responsável pela produção significativa de certos grupos de alimentos, como a mandioca (87% da produção nacional), o feijão (70% da produção nacional), o leite (58% da produção nacional), o milho (46% da produção nacional), o arroz (34% da agricultura familiar), dentre outros<sup>119120121</sup>.

O mapa que segue auxilia a identificar territorialmente a agricultura familiar no Brasil.

---

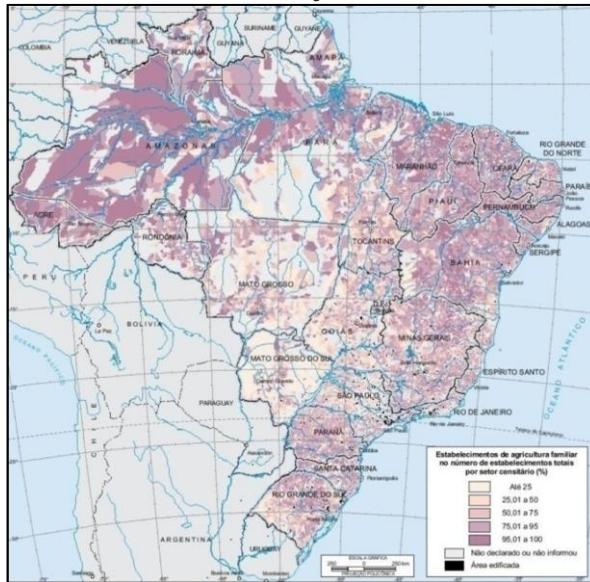
<sup>118</sup> A emenda constitucional nº 64/2010 deu nova redação ao artigo 6º da Constituição Federal, incluindo no rol dos direitos sociais a alimentação (*São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na foma desta Constituição*).

<sup>119</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Op. Cit., p. 20.

<sup>120</sup> Segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Agrário, cerca de 70% dos alimentos consumidos no país são oriundos da agricultura familiar ([www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/07/agricultura-familiar-produz-70-dos-alimentos-consumidos-porbrasileiro](http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/07/agricultura-familiar-produz-70-dos-alimentos-consumidos-porbrasileiro). Acesso em 03/08/2015). Tal percentual, contudo, é questionado por outras entidades. Um Estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas e publicado pela Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil (CNA) informa que, utilizando-se os mesmos critérios de enquadramento dos agricultores no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a participação da agricultura familiar seria inferior (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. **Quem produz o que no campo: quanto e onde II. Censo Agropecuário 2006. Resultados: Brasil e regiões**. Brasília: Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil, 2010). Para um questionamento semelhante vide: GUANZIROLI, Carlos Enrique; SABBATO, Alberto Di. Existe na Agricultura Brasileira um setor que corresponde ao Family Farming Americano? **Revista de Economia e Sociologia Rural**. 2014, vol. 52, sup. 1, p. 85-104.

<sup>121</sup> Segundo dados da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, a agricultura familiar é responsável pela produção de 38% do valor bruto de produção rural, cerca de R\$ 54 bilhões de reais. A agricultura não-familiar produz R\$ 89 bilhões, ou 62% do valor total.

**Ilustração 2** – Percentual de estabelecimentos caracterizados como agricultura familiar em relação ao total de estabelecimentos



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 2006)

A lei 11.326/2006, definidora das diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar, apresentou um rol de critérios constitutivos da categoria de agricultura familiar. Tais critérios, tidos aqui como essencialmente socioeconômicos (e que constituem o que se denominou aqui de conceito *standard*), não abarcam a integralidade das situações presentes na discussão sociológica desta categoria, sobretudo no que tange aos elementos culturais. Contudo, ela inclui entre os beneficiários da lei, os povos e comunidades tradicionais, os quais não são identificados por aspectos socioeconômicos. A estratégia adotada nesta tese para a compreensão da lei, parte da identificação individualizada de ambos os grupos. A primeira categoria (socioeconômica) foi apresentada neste capítulo. No próximo, propõe-se a análise do que será denominado de categoria histórico-cultural.

## CAPÍTULO II

### **AGRICULTURA FAMILIAR: A CONSTRUÇÃO CONCEITUAL A PARTIR DE ELEMENTOS HISTÓRICO-CULTURAIS**

A lei 11.326 estende seu alcance a um conjunto de povos e comunidades tradicionais. Tal sistemática cria, em termos pragmáticos, uma segunda categoria de categoria de agricultores familiares, os quais não são identificados a partir dos elementos socioeconômicos anteriormente elencados, mas a partir de elementos histórico-culturais. Do mesmo modo que anteriormente, quando foi necessário utilizar-se dos normativos administrativos do Banco Central para precisar a amplitude da noção *standard* de agricultor familiar, outras normas serão utilizadas para estabelecer o limite do conceito de comunidades tradicionais (1).

De modo semelhante, no que tange à problemática fundiária, alguns traços peculiares também necessitam ser salientados. Diferentemente do observado em relação aos agricultores familiares do primeiro grupo (onde as demandas fundiárias estavam ligadas a um déficit histórico de distribuição de terra – ressalvadas certas peculiaridades, como alguns processos de imigração europeia), as demandas por terra neste grupo partem do reconhecimento ao direito sobre as áreas ocupadas historicamente pelas comunidades tradicionais. Em outras palavras: a justiça agrária que se buscava no primeiro grupo era essencialmente social (distribuição de terras). Perante este segundo grupo, a demarcação das terras tradicionais tem por horizonte uma justiça cultural (garantir aos descendentes a posse das terras originariamente ocupadas/garantir à posse das terras necessárias para a reprodução socioambiental e cultural). Nesta linha, é reservado espaço para a análise dos processos de demarcação de terras das comunidades tradicionais (2).

## 1. Para além dos elementos socioeconômicos: a incorporação da noção de comunidades tradicionais para a discussão da agricultura familiar

O conceito *standard* de agricultura familiar adotado pela lei 11.326/2006, em interpretação conjunta com suas regulamentações administrativas, apresenta um conjunto de elementos estritamente socioeconômico. De fato, como demonstrado anteriormente, a emergência das preocupações políticas com a agricultura familiar nos anos 90 tiveram por foco o aumento da produtividade agrícola e a melhoria das condições sociais deste grupo, o que se consolidou na noção jurídica adotada em 2006.

A lei, contudo, ampliou este conceito, aportando elementos também culturais para qualificação do agricultor familiar. O artigo 3º, §2º inclui no rol de beneficiários da lei, um conjunto de comunidades tradicionais que não cumprem necessariamente os requisitos exigidos no conceito *standard*. Destaca-se neste rol,

- **Silvicultores** que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes (inciso I);
- **Agricultores** que explorem reservatórios hídricos com superfície total de até dez hectares ou ocupem quinhentos metros cúbicos de água, quando a exploração se efetivar em tanques-redes (inciso II);
- **Extrativistas** que exerçam sua atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscaidores (inciso III). Neste caso, a exigência acerca do tamanho da propriedade é dispensada;
- **Pescadores** que exerçam a atividade pesqueira artesanalmente (inciso IV);
- **Povos indígenas** que atendam os requisitos referentes à natureza da mão-de-obra, ao percentual mínimo de renda familiar e à direção familiar da produção (inciso V);
- Integrantes de **comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais** (que atendam também os requisitos referentes à natureza da mão-de-obra, ao percentual mínimo de renda familiar e à direção familiar da produção) (inciso VI).

Para o caso das comunidades extrativistas, dos povos indígenas e dos demais povos e comunidades tradicionais, o elemento “tamanho da propriedade” restou dispensada pela lei.

Tal situação é justificada pela natural extensão das terras destes grupos, que não se enquadra no limite de 4 módulos fiscais estabelecidos para o conceito *standard*. Foi esta dispensa que possibilitou o enquadramento dos povos e comunidades tradicionais no conceito legal e agricultura familiar.

Ao estabelecer a inclusão dos grupos acima mencionados como beneficiários da lei 11.326/2006, em termos práticos, a lei equipara estas comunidades aos demais agricultores familiares, criando um segundo grupo identificado a partir dos elementos nucleares da noção de comunidades tradicionais, notadamente elementos histórico-culturais. O grande desafio reside justamente na delimitação da noção de comunidades tradicionais. Observa-se na literatura internacional a utilização de diversas denominações para a categoria em foco, tais como autóctones, nativos, aborígenas e indígenas. Como destaca Isaias Montanari Junior, a expressão indígena, comumente observada em documentos internacionais, é ampla e abrange povos espalhados em todo o mundo. “Em comum, tem o fato de que cada um se identifica com uma comunidade própria, diferente acima de tudo da cultura do colonizador”<sup>122123</sup>.

Manuela Carneiro da Cunha e Mauro Almeida salientam a dificuldade de identificar os elementos caracterizadores do conceito. Como alertam os autores,

definir as populações tradicionais pela adesão à tradição seria contraditório com os conhecimentos antropológicos atuais. Defini-las como populações que tem baixo impacto sobre o ambiente, para depois afirmar que são ecologicamente sustentáveis, seria mera tautologia. Se as definirmos como populações que estão fora da esfera de mercado, será difícil encontrá-las hoje<sup>124</sup>.

---

<sup>122</sup> MONTANARI JUNIOR, Isaias. **Demarcação de Terras Indígenas e cooperação internacional. Análise do PPTAL – Programa Piloto de Proteção das Terras Indígenas na Amazônia Legal**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 24.

<sup>123</sup> Salienta o autor que a noção aqui discutida não pode ser confundida com a ideia de minorias. Os povos indígenas podem ser reconhecidos como minorias, mas a recíproca não é verdadeira. As normas de direito nacional e internacional sobre minorias regulamentam também os povos indígenas; entretanto, as normas especiais que tratam especificamente sobre povos indígenas não alcançam outras minorias (Ibid., p. 29).

<sup>124</sup> CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro W. B. **Quem são as populações tradicionais?** Disponível em [www.uc.socioambiental.org/territórios-de-ocupação/quem-são-as-populações-tradicionais](http://www.uc.socioambiental.org/territorios-de-ocupacao/quem-sao-as-populacoes-tradicionais). Acesso em 02/09/2015.

Deste modo, os autores propõem uma metodologia enumerativa. “Por enquanto, achamos melhor definir as populações tradicionais de maneira extensional, isto é, enumerando seus membros atuais, ou os candidatos a membros”<sup>125</sup>. Lucila Pinsard Vianna salienta que o conceito de comunidades tradicionais que emerge nos anos 80 no Brasil mostra-se relativamente vago e genérico, mas não totalmente desprovido de interesses.

Sua disseminação responde a demandas tanto dos conservacionistas, das mais diversas linhas, quanto dos movimentos sociais rurais e, mais tarde, do socioambientalismo. Como categoria antropológica, essas populações podem se situar entre as chamadas sociedades rústicas. No meio ambientalista, *populações tradicionais* evoca os consagrados conceitos de sociedades tradicionais e sociedades complexas, adquirindo matiz utilitária, e, assim como no movimento social, passou a ter conotação política e ideológica<sup>126</sup>.

Segundo o relatório organizado por Antonio Carlos Diegues no Núcleo de Pesquisas sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras da Universidade de São Paulo, o termo sociedades tradicionais refere-se “a grupos humanos culturalmente diferenciados que historicamente reproduzem seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base em modos de cooperação social e formas específicas de relações com a natureza, caracterizados tradicionalmente pelo manejo sustentado do meio ambiente”. O estudo ainda apresenta um longo estudo de características destas comunidades, tais como:

- a) dependência frequente, por uma relação de simbiose entre a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis com os quais se constrói um modo de vida;
- b) conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos, o que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais. Este conhecimento é transmitido intergeracionalmente pela oralidade;

---

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> VIANNA, Lucila Pinsard. **De Invisíveis a protagonistas. Populações Tradicionais e Unidades de Conservação**. São Paulo. Annablume; FAPESP, 2008, p. 207.

- c) presença da noção de território<sup>127</sup> ou espaço onde o grupo social se reproduz economicamente e socialmente;
- d) ocupação deste território por várias gerações, ainda que alguns membros tenham se deslocado para centros urbanos e voltado para a terra de seus antepassados;
- e) importância significativa das atividades de subsistência, ainda que paralelamente a produções de mercadoria;
- f) reduzida acumulação de capital;
- g) importância reservada à unidade familiar doméstica ou comunal e às relações de parentesco ou compadrio para o exercício de atividades econômicas, sociais e culturais;
- h) importância de simbologias, mitos e rituais associados à caça, à pesca e a atividades extrativistas;
- i) utilização restrita de instrumentos tecnológicos, com impacto limitado sobre o meio ambiente. Percebe-se, outrossim, reduzida divisão técnica e social do trabalho;
- j) reduzido poder político, que em geral é partilhado com grupos de centros urbanos;
- k) auto-identificação ou identificação pelos outros de se pertencer a uma cultura distinta das outras<sup>128</sup>.

A problemática da auto-identificação recebe aqui tratamento relevante. Como destaca Frédéric Maguet, ao comentar a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural imaterial, os agentes do reconhecimento são os próprios interessados, e não mais especialistas e peritos designados numa carga redistributiva de cultura. Desta maneira, os grupos de praticantes de uma cultura no território de um Estado têm a possibilidade de assegurar sua perpetuação como grupo, o que garante um sentimento de identidade e de continuidade. Nesta ótica, existe uma relação de definição circular entre o patrimônio cultural imaterial e as comunidades<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> A noção de territorialidade será melhor analisada posteriormente. Neste momento, cabe apenas destacar a noção de territórios nacionais utilizada pelo decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, qual seja, “os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária”.

<sup>128</sup> DIEGUES, Antonio Carlos; ARRUDA, Rinaldo Sergio Vieira; SILVA, Viviane Capezzuto Ferreira da; FIGOLS, Francisca Aida Barboza; ANDRADE, Daniela. **Os Saberes Tradicionais e a Biodiversidade no Brasil**. São Paulo: MMA, COBIO, NUPAUB/USP, 2010, p. 21-22.

<sup>129</sup> MAGUET, Frédéric. *L'image des communautés dans l'espace public*.

Manuela Carneiro da Silva destaca a emergência no Brasil, a partir dos anos 70, de uma série de movimentos sociais que demandam o reconhecimento de direitos das comunidades tradicionais. Tais movimentos enfrentam, contudo, dificuldades no tocante à representação, à legitimidade e à margem de manobra política. Em escala internacional, tais movimentos, salvo raras exceções, também não recebem apoio das agências governamentais. Deste modo, é em torno da Organização das Nações Unidas e das ONGs que as organizações indígenas se dirigem em busca de respaldo institucional. É neste contexto que se observa no âmbito da ONU a criação do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas<sup>130</sup> e o Fórum Permanente sobre Questões Indígenas<sup>131</sup>. Cite-se ainda a designação pela ONU de 1993 como o ano internacional das populações indígenas no mundo e 09 de agosto como o dia internacional dos povos indígenas. Como salienta a autora, é graças às Nações Unidas que as coalizões e organizações autóctones internacionais emergem como atores políticos significativos, embora seja perceptível o ganho de autonomia destes movimentos no curso

---

In: **Le Patrimoine Culturel Immatériel. Enjeux d'une nouvelle catégorie** (coordonné par por Chiara Bortolotto). Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2011, p. 48-49.

<sup>130</sup> O Grupo de Trabalho para Populações Indígenas é um órgão especial da Comissão de Direitos Humanos da ONU e da sua subcomissão para Prevenção de Discriminação e Proteção de Minorias. Foi criado em 1982 com o objetivo de rever procedimentos referentes à promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais de populações indígenas (CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO. **Povos Indígenas no Brasil: 1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 191). Como salienta Isaias Montanari Junior, um dos trabalhos mais importantes do grupo foi justamente a elaboração do projeto de Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas entre 1985 e 1995, ano no qual o projeto foi apresentado à Comissão de Direitos Humanos (MONTANARI JUNIOR, Isaias; op. cit., p. 43).

<sup>131</sup> O Fórum Permanente sobre Questões Indígenas da ONU foi criado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) em Julho de 2000. Tem por objetivo prestar assessoria especializada e formular recomendações sobre questões indígenas ao sistema das Nações Unidas, através do Conselho Econômico e Social; bem como divulgar as atividades relacionadas com as questões indígenas. O fórum é composto por 16 especialistas independentes, os quais contribuem por um período de 3 anos, com possibilidade de renovação (disponível em <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/09/Tripticos-Mecanismos-DDHH-de-Povos-Ind%C3%ADgenas-PORT.pdf>. Acesso em 04/10/2015).

dos anos 80 e 90. Percebe-se claramente que as ONGs, as Nações Unidas e as organizações indígenas desempenham um papel significativo no crescimento e maturidade mútuos. Eles se desenvolvem conjuntamente, e suas linhas de ação portam a marca desta influência recíproca (tradução do autor)<sup>132</sup>.

A nível normativo, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil em 2002 através do Decreto Legislativo n° 143<sup>133</sup>, também contribui para esta delimitação teórica. De acordo com sua redação, são perceptíveis três critérios para determinar os grupos a quem se aplica: (a) a existência de condições sociais, culturais e econômicas diferentes de outros setores da sociedade nacional; (b) a presença de uma organização social regida total ou parcialmente por regras e tradições próprias; e a (c) autodeterminação, entendida como a consciência que o grupo possui de sua própria identidade tribal<sup>134</sup>. O Brasil foi um dos

---

<sup>132</sup> On voit bien que les ONG, les Nations Unies et les organisations autochtones internationales ont joué un rôle significatif dans la croissance et la maturité des unes et des autres. Elles se sont développées ensemble, et leurs lignes d'action portent la marque de cette influence réciproque (CUNHA, Manuela Carneiro da. **Savoir traditionnel, droits intellectuels et dialectique de la culture**. Villefranche de Rouergue: Éditions de l'Éclat, 2010, p. 31).

<sup>133</sup> Segundo o entendimento majoritário no Brasil, os tratados internacionais devem ser integrados como normas intermediárias, inferiores às normas constitucionais, mas superiores às leis ordinárias. Neste sentido o julgamento do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n° 466.343, o qual definiu o status do Pacto de San José da Costa Rica no ordenamento jurídico (e, conseqüentemente, vetou a prisão civil do depositário infiel), do qual se transcreve trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes: "Por conseguinte, parece mais consistente a interpretação que atribui a característica de supralegalidade aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de supralegalidade. Em outros termos, os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipara-los à legislação ordinária seria subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Recurso Extraordinário 466.343/SP, voto Ministro Gilmar Mendes, p. 20). A matéria seria, posteriormente, objeto da Súmula Vinculante n° 25.

<sup>134</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Consulta livre, prévia e informada na Convenção 169 da OIT**. Disponível em [www.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil](http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil). Acesso em 20/08/2015.

últimos países da América a ratificar a convenção, o que se deu em parte pela retirada discreta da oposição do governo brasileiro, então receoso em relação às consequências que o conceito de *povos indígenas* poderia ter no plano interno e externo. O posicionamento do Itamaraty, favorável à adoção do conceito de *povos* durante as discussões preparatórias para a Conferência sobre o Racismo ocorrida na África do Sul em 2011, favoreceu este processo. Cite-se ainda a tentativa do então presidente Fernando Henrique Cardoso de atenuar o saldo negativo de seu governo no que tange ao reconhecimento jurídico dos direitos indígenas<sup>135</sup>. Cabe salientar a existência de um conjunto de decisões judiciais no Brasil que reconhecem a incidência da Convenção nº 169 da OIT para as comunidades tradicionais, sobretudo no que se refere às comunidades quilombolas<sup>136</sup>.

Finalmente, em 2007, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas aprovou a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Negociada desde 1993, o texto da declaração foi fruto de cerca de 11 anos de negociações no seio de um grupo de trabalho da Comissão de Direitos Humanos. Contudo, antes da aprovação

---

<sup>135</sup> ARAÚJO, Ana Valéria. **Povos Indígenas e a Lei dos Brancos: o direito à diferença**. Brasília: Ministério da Educação; Museu Nacional/LACED, 2006, p. 60.

<sup>136</sup> Neste sentido, cabe transcrever trecho da ementa de julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (agravo de instrumento nº 2008.04.00.010160-5/PR (decisão publicada em 12/11/2008):

(...) 4. CONVENÇÃO Nº 169-OIT. Plena aplicabilidade do tratado internacional de proteção de “comunidades tradicionais”, não destoando o Decreto nº 4.887/2003 de seus parâmetros fundamentais: a) auto-atribuição das comunidades envolvidas; b) a conceituação de territorialidade como garantidora de direitos culturais; c) o reconhecimento da pluriétnicidade nacional. 5. QUILOMBOLAS. Conceito que não pode ficar vinculado à legislação colonial escravocrata, tendo em vista que: a) a historiografia reconhece a diversidade cultural e de organização dos quilombos, que não se constituíram apenas de escravos fugitivos; b) a Associação Brasileira de Antropologia estabeleceu, com base em estudos empíricos, um marco conceitual, a servir de base para o tratamento jurídico; c) o dispositivo constitucional, de caráter nitidamente inclusivo e de exercício de direitos, não pode ser interpretado à luz de uma realidade de exclusão das comunidades negras; d) os remanescentes não constituem “sobra” ou “resíduo” de situações passadas, quando o comando constitucional constituiu proteção para o futuro; e) fica constatada a diversidade de posses existentes, por parte das comunidades negras, desde antes da Lei de Terras de 1850, de que são exemplos as denominadas “terras de santo”, “terras de índios” e “terras de preto” (...).

definitiva, a redação foi rejeitada por um conjunto de países. Uma moção proposta pela delegação de Namíbia (em nome de uma série de Estados africanos) e defendida por outros países, como os Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e a Rússia, durante a 61ª sessão da Comissão de Direitos Humanos em 2005, demandava o adiamento da adoção da declaração. A redação final somente foi aprovada em 2007, ainda com os votos contrários da Austrália, Canadá, Estados Unidos e Nova Zelândia<sup>137138139</sup>.

Cabe ressaltar que a leitura da versão original da declaração em língua francesa (*Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones*) demonstra que o termo *autóchtone* é traduzido para o português como *indígena* (e não *autóctone*). Contudo, no contexto brasileiro o termo *indígena* normalmente recebe um significado mais restrito, referindo-se apenas aos povos e descendentes que habitavam o território brasileiro quando da chegada dos portugueses em 1500. Em sua utilização cotidiana, a expressão povos indígenas, em que pese tenha sido adotada na versão em língua portuguesa da declaração de 2007, não abrange o conjunto dos povos e comunidades tradicionais do país. Neste sentido, destaca Lucila Pinsard Vianna que a expressão população tradicional diz respeito genericamente e atemporalmente para definir uma vaga categoria populacional, assim como *indigenous people*, *native people*, *local people*, populações autóctones, *tradicional societies* ou sociedades tribais, sempre com referência a populações étnicas. “Há, portanto, diferenças entre população tradicional, tal como empregado no Brasil, referente às sociedades rústicas, e *indigenous people*, que se refere a povos tribais, a indígenas ou a nativos originais”<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup> DEROICHE, Frédéric. *Les peuples autochtones et leur relation originale à la terre. Um questionnement pour l'ordre mondial*. Paris: L'Harmattan, 2008, p. 225.

<sup>138</sup> O argumento de violação à soberania foi utilizado por estes países. Segundo o embaixador australiano Robert Hill, por exemplo, “a Austrália expressou sua oposição ao uso do termo 'autodeterminação', que está mais relacionado com situações de descolonização. Não podemos respaldar um texto que põe em perigo a integridade territorial de um país democrático” (disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,MUL104055-5602,00-ONU+APROVA+DECLARACAO+DOS+DIREITOS+DOS+POVOS+INDIGENAS.html>. Acesso em 25/09/2015).

<sup>139</sup> O Brasil manteve o posicionamento já estabelecido por Celso Amorim em 1993, no início das discussões sobre a Declaração.

<sup>140</sup> VIANNA, Lucila Pinsard. Op. cit., p. 242-243.

No âmbito nacional, o primeiro esforço governamental para o reconhecimento da noção de comunidades tradicionais é observado em 1992, com a criação pelo IBAMA do Centro Nacional para o Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT), o qual congregou algumas das organizações representativas destes grupos. Cabe aqui destacar o contexto político então vigente, caracterizado pela emergência de pressões internacionais, pelo desenvolvimento de produções acadêmicas nacionais e justamente pelo papel reivindicador dos movimentos sociais<sup>141</sup>. Ainda nos considerando iniciais da Portaria instituidora do CNPT pode-se observar uma preocupação com a necessidade de estabelecimento de uma política de desenvolvimento sustentado, com respeito à livre determinação acerca da evolução do perfil cultural destes grupos. Além do mais, a introdução da portaria apresentou uma primeira tentativa de conceituação da expressão *populações tradicionais*. Segundo a portaria, populações tradicionais são entendidas como “aquelas que tradicional e culturalmente tem sua subsistência baseada no extrativismo de bens naturais”<sup>142</sup>.

No curso dos anos 90, o conceito é utilizado de forma pouca precisa, em redações mais ou menos amplas. Lucina Pinsard Vianna, ao analisar a utilização da expressão, apresenta alguns conceitos utilizados em relatórios de técnicos das equipes responsáveis pela implantação de Unidades de Conservação no Estado de São Paulo. Dentre tais exposições, salienta-se a seguinte:

as populações tradicionais se caracterizam por serem ocupantes da área há muito tempo, terem economia baseada predominantemente na mão-de-obra familiar e na produção de bens primários para subsistência, terem laços e parentesco, viverem em condições de isolamento e terem elevado grau de conhecimento em relação aos recursos naturais da região, devido à sua intensa dependência destes<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar; HIGUCHI, Maria Inês Gasparetto; BRUNO, Ana Carla dos Santos. Povos e Comunidades Tradicionais: das Áreas Protegidas à visibilidade política de grupos sociais portadores de identidade étnica e coletiva. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. XVII, n° 3, jul./set. 2014, p. 125.

<sup>142</sup> BRASIL. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Edição de 11 de fevereiro de 1992, p. 1637.

<sup>143</sup> VIANNA, Lucina Pinsard. Op. cit., p. 247.

Posteriormente, o conceito de comunidades tradicionais é vislumbrado na redação original da lei 9.985, de julho de 2000, a qual instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. De acordo com a então redação do artigo 2º, XV, populações tradicionais são

os grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável.

O veto ao artigo, sugerido pelo Ministério do Meio Ambiente, partia da alegação de que o dispositivo mostrava-se de tal modo vasto que seria possível incluir, com um esforço de imaginação, toda a população do Brasil.

De fato, determinados grupos humanos, apenas por habitarem continuamente em um mesmo ecossistema, não podem ser definidos como população tradicional, para os fins do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. O conceito de ecossistema não se presta para delimitar espaços para a concessão de benefícios, assim como o número de gerações não deve ser considerado para definir se a população é tradicional ou não, haja vista não trazer consigo, necessariamente, a noção de tempo de permanência em determinado local, caso contrário, o conceito de populações tradicionais se ampliaria de tal forma que alcançaria, praticamente, toda a população rural de baixa renda, impossibilitando a proteção especial que se pretende dar às populações verdadeiramente tradicionais<sup>144</sup>.

Saliente-se que o veto foi defendido também por algumas comunidades extrativistas, as quais não atendiam o requisito de habitar nas terras há, no mínimo, três gerações<sup>145</sup>. Deste modo, a redação final da lei sancionada repetiu em dezesseis ocasiões

---

<sup>144</sup> BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/Mensagem\\_Veto/2000/Mv0967-00.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/2000/Mv0967-00.htm). Acesso em 25/09/2015.

<sup>145</sup> SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005, p. 127.

a expressão comunidades tradicionais sem, contudo, precisar qual é o seu conteúdo conceitual.

A criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, pelo Decreto 10.408, de 27 de dezembro de 2004, representou um novo esforço de discussão política sobre a temática. A comissão, que previa a participação de representantes destas comunidades (art. 2º, §2º), tinha por objetivo estabelecer e propor as ações de políticas públicas para a futura Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais – PNPCT (art. 1º, I e III)<sup>146</sup>.

A noção precisa de *povos e comunidades tradicionais* (PCTs) é adotada finalmente pelo Decreto 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, cujo teor instituiu a PNPCT. Nos termos do decreto, tratam-se de

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (art. 3º, I).

Com sentido semelhante ao apresentado pelo decreto observam-se os apontamentos elaborados por Juliana Santilli. A autora destaca que “a própria formulação do conceito de populações tradicionais está associada a um novo modelo de conservação (socioambiental), cujo núcleo central considera a enorme diversidade cultural existente no Brasil, e as formas culturalmente diferenciadas de apropriação e utilização dos recursos naturais”<sup>147</sup>.

Embora a categoria surja a partir de grupos específicos, notadamente aqueles preocupados com a continuidade de suas atividades econômicas extrativistas, é evidente que o conceito abarca um universo mais amplo de populações. Nesta linha

---

<sup>146</sup> A Comissão seria posteriormente reestruturada, através de um decreto de 13 de julho de 2006. Com a denominação de Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, o novo decreto passou a arrolar uma longa lista de entidades da sociedade civil participantes da Comissão. A ampliação representativa é fruto da significativa participação destas organizações durante o *I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais: Pautas para Políticas Públicas*, realizado em agosto de 2005 na cidade de Luziânia.

<sup>147</sup> SANTILLI, Juliana. Op. cit., p. 129.

podem ser inclusos não apenas os povos indígenas, mas também os ribeirinhos, os caboclos, os pescadores artesanais, os pomeranos, seringueiros, castanheiros, faxinalenses, pantaneiros, etc. Além do mais, como pondera novamente Julliana Santilli, a própria categoria de agricultores familiares (vistos na sua concepção *standard*) pode ser incluída na noção de comunidades tradicionais:

não podemos deixar de mencionar que estes – ainda que não expressamente reconhecidos pelo ordenamento jurídico como tais<sup>148</sup> – certamente se encaixam dentro do conceito de “populações tradicionais”, ou de “comunidades locais”, conforme a opção terminológica que se adote. Os agricultores tradicionais, ou familiares, são, em grande parte, responsáveis pela manutenção da diversidade de espécies e variedades agrícolas. Adotam mecanismos de seleção e melhoramento genético, domesticação e intercâmbio de sementes que asseguram a variabilidade genética das plantas cultivadas e a conservação da agrobiodiversidade. Portanto, as políticas de conservação *in situ* da diversidade biológica agrícola não podem deixar de reconhecer e valorizar o papel dos agricultores no manejo da diversidade fitogenética, e de promover as suas práticas e sistemas agrícolas tradicionais<sup>149</sup>.

Em suma, não há uma fronteira rígida entre as duas categorias identificadas neste trabalho. Determinadas comunidades podem, em certas ocasiões, se enquadrar em ambos os conceitos de agricultura familiar, sendo identificadas, portanto, tanto por seus aspectos socioeconômicos, como histórico-culturais.

## **2. A consolidação territorial das comunidades tradicionais**

Torna-se impossível apresentar uma construção histórica linear para a problemática das comunidades tradicionais. Cada contexto regional guarda complexidades e particularidades que, via de regra, não podem ser comparadas. No Brasil, o reconhecimento deste universo de singularidades ampliou o recorte social e político conferido a estes grupos, que até recentemente eram identificados

---

<sup>148</sup> Saliente-se que a obra mencionada foi publicada no ano de 2005, anteriormente, portanto, ao Decreto 6.040 de 2006.

<sup>149</sup> SANTILLI, Juliana. Op. cit., p. 130.

apenas como indígenas (o outro era identificado apenas como o *índio*, não havendo uma grande preocupação com outras formas de alteridade<sup>150</sup>). Contudo, os contextos de conflitos socioambientais referentes às comunidades tradicionais são absolutamente distintos entre, por exemplo, os pescadores artesanais do Rio Grande do Sul e as populações extrativistas da região Amazônica.

A problemática territorial, entretanto, parece ser um ponto de conflito comum a todas as comunidades tradicionais, ganhando paulatinamente tutela jurídica estatal. A organização social destes grupos, notadamente no que tange aos princípios do direito de propriedade, apresenta pilares distintos (se não opostos), quando comparados com o sistema social legal dos Estados. Respeitadas as peculiaridades, percebe-se a predominância, no sistema das populações tradicionais, de uma organização territorial coletiva. Segundo Frédéric Deroche, a interdependência da relação homem/terra existe na maior parte dos povos tradicionais, ganhando traços de uma relação mítica de pertencimento, de uma ordem ontológica e religiosa, onde o homem pertence a uma terra nutritiva e faz aliança com as diferentes forças para dela retirar a subsistência<sup>151</sup>. Destaca ainda a autora que os Estados modernos desenvolvem uma visão essencialmente econômica da terra e dos recursos naturais, sendo tal questão seguidamente vinculada às discussões sobre a soberania política e econômica. De outro lado, os povos indígenas<sup>152</sup> consideram a terra como uma expressão de sua identidade

---

<sup>150</sup> DIEGUES, Antonio Carlos et. al., op. cit., p. 25.

<sup>151</sup> *La conscience de l'interdépendance de toute vie et le fait que les êtres humains doivent pouvoir compter sur le fonctionnement harmonieux de tous les éléments sont le pivot de la vision autochtone du monde. (...) Il existe chez la plupart des peuples autochtone une notion mythique d'appartenance, d'ordre ontologique et religieux où l'homme appartient à une terre nourricière et fait alliance, dans des sites, avec les différentes forces de cette terre pour en tirer sa subsistance. (...) Dans la spiritualité de nombreux peuples autochtones, il existe une croyance selon laquelle les terres et les ressources sont des êtres vivants qui méritent et exigent respect et protection* (DEROCHE, Frédéric. Op. Cit., p. 44-45).

<sup>152</sup> Cabe novamente salientar que o termo francês *peuples autochtones* utilizado nos documentos da Organização das Nações Indígenas é traduzido para o português como povos indígenas. Para fins desta tese, mantém-se a tradução. Contudo, no presente ponto, deve-se ter em mente que esta expressão apresenta uma conotação mais ampla, próxima à ideia de comunidades tradicionais anteriormente apresentadas.

e como um meio essencial a sua sobrevivência física e cultural. Além do mais, os Estados têm uma tendência a compartimentalizar os direitos, separando cada elemento da terra. Diferentemente, os povos indígenas possuem uma visão global da terra e dos recursos que são utilizados e gerados coletivamente. Nesta linha, é possível identificar as bases de um direito de propriedade indígena, fundado na ocupação pré-colonial sobre seu território, segundo as modalidades previstas por suas próprias leis e costumes<sup>153</sup>.

O reconhecimento de um sistema social por vezes contraditório à legislação nacional pôde ser observado no julgamento do caso envolvendo a comunidade Awas Tingni, na Nicarágua, pela Corte Interamericana de Direitos do Homem. Em linhas gerais, trata-se de caso originado de denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (denúncia n° 11.577 de 1995), segundo a qual o Estado da Nicarágua não teria demarcado as terras comunais da comunidade referida e nem teria tomado as medidas necessárias para assegurar os seus direitos de propriedade. Além do mais, o Estado teria outorgado uma concessão de exploração nas terras da comunidade sem o prévio consentimento daquela coletividade. Na instrução do processo, uma das testemunhas pertencentes à comunidade (Jaime Castillo Felipe), explanou acerca dos mecanismos coletivos de propriedade:

As terras são ocupadas e exploradas por toda a Comunidade. Ninguém é individualmente dono da terra, os recursos desta são coletivos. Se a pessoa não pertence à Comunidade, não pode explorar a terra. Não existe o direito de expulsar alguém da Comunidade. Para negar o direito ao uso da terra a algum dos membros da Comunidade, o assunto tem que ser considerado e decidido pelo seu conselho. Quando uma pessoa morre, seus familiares tornam-se donos daquelas coisas que possuía o morto. Mas, ao serem as terras propriedade coletiva da Comunidade, não há maneira de que um membro transmita a outro livremente os direitos que possui em relação ao seu uso<sup>154</sup>.

O julgamento do processo condenou o Estado da Nicarágua a adotar em seu direito interno as medidas legislativas, administrativas

---

<sup>153</sup> DEROCHÉ, Frédéric. Op. cit., p. 269.

<sup>154</sup> **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Direitos dos Povos Indígenas.** Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia. Brasília, Ministério da Justiça, 2014, p. 19.

e de qualquer outro caráter que sejam necessárias para criar um mecanismo efetivo de delimitação, demarcação e titulação das propriedades das comunidades indígenas, em conformidade com seu direito consuetudinário, valores, usos e costumes<sup>155</sup>. Em suma, a Corte Interamericana de Direitos do Homem reconheceu a existência de um regime paralelo de direito de propriedade, o qual deve ser protegido pelo Estado (*vide* o que será posteriormente dito acerca do princípio do pluralismo jurídico).

A natureza do regime de propriedade das populações indígenas repousa sobre dois princípios indissociáveis. O primeiro aponta o direito de propriedade e a integridade cultural como dois conceitos profundamente interligados. Assim, o direito de manter a integridade de sua cultura se insere no âmbito do princípio da igualdade. Ele reage às práticas históricas e contemporâneas que consideram as culturas indígenas como inferiores em relação às culturas dominantes. O segundo princípio concerne à própria natureza coletiva da propriedade indígena, que se diferencia do direito de propriedade clássico, de caráter notadamente privado e individual<sup>156</sup>.

Demonstrada esta natureza distinta do direito de propriedade das populações tradicionais, propõe-se um estudo sobre o processo de reconhecimento do Estado brasileiro sobre os direitos territoriais de três destes grupos, quais sejam, as comunidades indígenas (2.1), as comunidades quilombolas (2.2) e as comunidades extrativistas (2.3). O objetivo nestes subitens será de averiguar como o direito brasileiro regulamentou o direito/acesso destes povos e comunidades às suas terras tradicionais.

## 2.1 A construção política/jurídica dos direitos territoriais das comunidades indígenas

Usualmente, os povos indígenas são identificados a partir da distinção com as demais etnias que ocuparam o território brasileiro no pós-1500. Contudo, esta simplificação mostra-se insuficiente.

---

<sup>155</sup> **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Direitos dos Povos Indígenas.** Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia. Brasília, Ministério da Justiça, 2014, p. 7-65.

<sup>156</sup> **DEROCHE, Frédéric. Op. cit.,** p. 280.

Partindo-se dos estudos da antropologia, pode-se afirmar que a noção de índios é definida tendo como centro predominantemente elementos socioculturais, como “a unidade política que os define, a língua que falam, o tipo de sociedade, o modo de produção que praticam, o tamanho populacional, a religião que confessam, entre outros”<sup>157</sup>. Deste modo, é equivocada qualquer tentativa de homogeneização do conjunto de populações indígenas. As distinções culturais e formas de organização políticas, social e econômica, bem como os diferentes níveis de opressão histórica a que foram submetidos, tornam estes grupos dispare entre si.

O respeito a estas distinções culturais não foi uma constante na evolução da política indígena brasileira. Historicamente, as comunidades indígenas no Brasil foram tuteladas pelo Estado. O Código Civil de 1916<sup>158</sup>, ao dispor sobre as incapacidades das pessoas naturais, apresentava esta solução, até a integração dos seus membros à civilização<sup>159</sup>. O Decreto 5.484, de 27 de junho de 1928, ao regular a situação dos índios nascidos no Brasil, confirmou esta posição, expondo que a capacidade dos índios sofreria restrições até a sua incorporação à sociedade civilizada (art. 5º)<sup>160</sup>. O Estatuto do Índio (lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973), passou a regulamentar a situação jurídica destas populações *com o propósito de integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional*. A lei conceituou as comunidades indígenas (ou grupo tribal) como *o conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunhão*

---

<sup>157</sup> GOMES, Mércio Pereira. **Os Índios e o Brasil. Passado, presente e Futuro**. São Paulo: Contexto, 2012, p. 172.

<sup>158</sup> O Código de 1916 permaneceu em vigência até janeiro de 2003, quando entrou em vigência a lei 10.406.

<sup>159</sup> Art. 6. (...) Parágrafo único. *Os silvícolas ficarão sujeitos ao regime tutelar, estabelecido em leis e regulamentos especiais, o qual cessará à medida que se forem adaptando à civilização do País*.

<sup>160</sup> No mesmo sentido, vide o art. 6º do decreto: *Os índios de qualquer categoria não inteiramente adaptados ficam sob a tutela do Estado, que a exercerá segundo o grau de adaptação de cada um, por intermédio dos inspectores do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais, sendo facultado aos ditos inspectores requerer ou nomear procurador, para requerer em nome dos mesmos índios, perante as justiças e autoridades, praticando para o referido fim todos os actos permitidos em direito*.

*nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes, sem contudo estarem neles integrados* (art. 3º, II). Nesta linha, os índios foram classificados como isolados, em vias de integração ou integrados. Conseqüentemente, aqueles não integrados não possuiriam capacidade de autodeterminação, razão pela qual deveriam ser tutelados pelo Estado<sup>161</sup>.

A Constituição Federal de 1988 rompe com a tradição assimilacionista, não fazendo qualquer menção ao instituto da tutela<sup>162</sup>. O texto constitucional reconheceu a organização social, os costumes, as línguas, as crenças e as tradições destas comunidades, seus direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas, o usufruto exclusivo das riquezas dos solos e a proteção da valorização das manifestações culturais indígenas. Conforme salientam Ana Valéria Araújo e Sérgio Leitão, o advento da nova Carta propiciou o debate sobre a necessidade de reformular o Estatuto do Índio de 1973, que tem suas bases assentadas na noção de tutela e na assimilação dos índios à comunhão nacional<sup>163164165</sup>.

---

<sup>161</sup> Nesta linha cabe apontar a análise de Rinaldo Arruda: *Nesse campo de significados socialmente construído o dilema indígena atual se eterniza: se continuam autênticos são vistos (com simpatia ou não) como selvagens, sem condições de autodeterminação. Se incorporam em sua constelação cultural elementos da modernidade, passam a perder legitimidade como índios e seus direitos passam a ser contestados. (...) Num contexto político de dominação, só se tornam visíveis a reorganização e retenção de traços culturais possíveis, isto é aqueles que não se opõem frontalmente aos legitimados pela sociedade nacional* (ARRUDA, Rinaldo. Territórios Indígenas no Brasil: aspectos jurídicos e socioculturais. In: **Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas: bases para uma nova política indigenista** (organizado por Antônio Carlos de Souza Lima e Maria Barroso-Hoffmann). Rio de Janeiro: LACED, Contra Capa, 2002, p. 149).

<sup>162</sup> Saliente-se que a política de incorporação dos índios à civilização nacional foi observada pelas Constituições posteriores ao Código Civil. Neste sentido vide o artigo 5º, XIX, *m* da Constituição de 1934; o artigo 5º, XV, *r* da Constituição de 1946 e, finalmente, o artigo 8º, XVIII, *o* da Constituição de 1967.

<sup>163</sup> ARAÚJO, Ana Valéria; LEITÃO, Sérgio. Direitos Indígenas: avanços a impasses pós-1988. In: **Além da Tutela: bases para uma nova política indigenista III** (organizado por Antônio Carlos de Souza Lima e Maria Barroso-Hoffmann. Rio de Janeiro: Cotra Capa, 2002, p. 24.

<sup>164</sup> O artigo foi publicado em 2002. Ele apresenta um balanço das discussões políticas sobre a problemática indigenista nos anos 90, sobretudo nos oito anos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Segundo os autores, *passados*

Em que pese os avanços provenientes do texto constitucional para os direitos dos povos indígenas, uma certa perversidade ainda é observada. O índio, para continuar a ser índio e compartilhar os sentidos e significações de seu mundo, tem necessidade do reconhecimento e da proteção do Estado brasileiro, que é justamente um dos principais responsáveis pela deterioração de seu modo de vida e de sua condição humana<sup>166</sup>.

Contudo, é em torno da questão agrária que reside a base da maior parte dos conflitos socioambientais envolvendo as populações indígenas. Atualmente, existem 113.626.822 hectares de terras indígenas (TI)<sup>167</sup> demarcadas no país, distribuídos em 697 unidades

---

*quase oito anos, esse juízo não se fez ou não foi suficiente para garantir o empenho do Governo na aprovação de uma nova lei (...). Registre-se que ao longo desse período as organizações indígenas desenvolveram enorme capacidade de intervenção nos debates sobre a Revisão do Estatuto e que a participação tem sido fundamental para aperfeiçoar o conteúdo das propostas apresentadas.*

<sup>165</sup> Consubstanciando este contexto de tutela, cabe ressaltar o caso do líder indígena Mário Juruna. Em 1980, o então chefe da aldeia Xavante Namunkurá foi convidado para participar como presidente de Comissão do IV Tribunal Bertrand Russel de Direitos Humanos, com o fim de expor a situação indígena brasileira. Contudo, o então Ministro do Interior não autorizou sua viagem (além de a Polícia Federal não ter expedido o seu passaporte). Apenas após a impetração de Habeas Corpus foi obtida a autorização (LEVY, Maria Stella Ferreira. *Perspectivas do crescimento das populações indígenas e os direitos constitucionais. Revista Brasileira de Estudos de População*, 2008, vol. 25, n. 2, p. 390). O caso repercutiu internacionalmente, ocupando espaço no *Journal de la Société des Américanistes: la décision du TFR ouvre un précédent historique au Brésil par sa reconnaissance officielle de la liberté de déplacement des leaders indiens et de leur capacité à représenter les revendications de leur peuple auprès d'institutions nationales ou étrangères sans médiation de la FUNAI. C'est une victoire très importante dans la lutte des Indiens pour l'auto-détermination* (*Journal de la Société des Américanistes*. 1980, vol. 67, n. 67, p. 425).

<sup>166</sup> RODRIGUES, Saulo Tarso; MORENO, Juliano; DO LAGO ALBUQUERQUE, Antonio Armando Ulian. La protection des savoirs traditionnels autochtones comme patrimoine immatériel: comment procéder. In: **Diversités du patrimoine. Approche comparée en droits brésiliens et français** (coordonné par Marion Bary et Anderson Oreste Cavalcante Lobato). Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 43-44.

<sup>167</sup> Conveniente salientar a distinção política/jurídica na utilização das expressões Terra Indígena e Território. Como salienta Carlos Ayres Britto, em seu voto de julgamento da Ação Popular 3.384, *ela, Constituição, teve o cuidado de não falar em territórios indígenas, mas, tão-só, em "terras indígenas". É que todo território se define como parte elementar de cada qual das nossas pessoas jurídicas federadas. Todas elas definidas, num primeiro e lógico momento, como o conjunto de povo, território e governo.* De outra forma, "terra" é um termo que assume

de TIs (cerca de 13,3% do território nacional). A maior parte delas encontra-se na Amazônia Legal<sup>168</sup>: 442 terras indígenas, as quais ocupam 22,25% do território amazônico (98,42% do total das terras indígenas existentes no país)<sup>169</sup>, conforme se observa sucintamente na ilustração 3.

Demograficamente, é também nos estados do norte que se localizam a maior parte das populações indígenas. Os números do IBGE apontam uma evolução nestes números. De acordo com o censo 2010, habitariam no Brasil 817.963 índios, em face da quantia de 734.127 índios apurada em 2010 e 294.131 em 1991<sup>170</sup>. Mércio Pereira Gomes salienta, contudo, que estes números não são totalmente confiáveis, na medida em que o Censo utiliza a técnica da autoidentificação para os entrevistados (diante de uma lista de cinco possibilidades de resposta: branco, preto, pardo, indígena ou asiático). Para o autor, *apenas um aspecto fica claro neste Censo: há muitos brasileiros que gostariam de ser identificados como indígenas ao invés de qualquer das outras opções*<sup>171</sup>.

---

*compostura nitidamente sócio cultural. Não Política. Tanto assim que os índios fazem parte de um título constitucional fora daquele rotulado como “Da Organização do Estado” (Título III) e também deslocado do título versante sobre a “Organização dos Poderes” (Título IV). A traduzir que os “grupos”, “organizações”, “populações” ou “comunidades” indígenas não constituem pessoa federada, insista-se na proposição. Como não constituem a figura que o art. 33 da Constituição designa por Território Federal, pois o certo é que tais agrupamentos não formam circunscrição ou instância espacial que os orne de dimensão política. Finalmente, segundo o ministro, nem território político nem propriedade privada cabem na definição do regime de apossamento e utilização das terras indígenas. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Popular nº 3.384, voto proferido pelo Ministro Carlos Ayres Britto, parágrafos 64, 65, 66 e 69, 27/08/2008).*

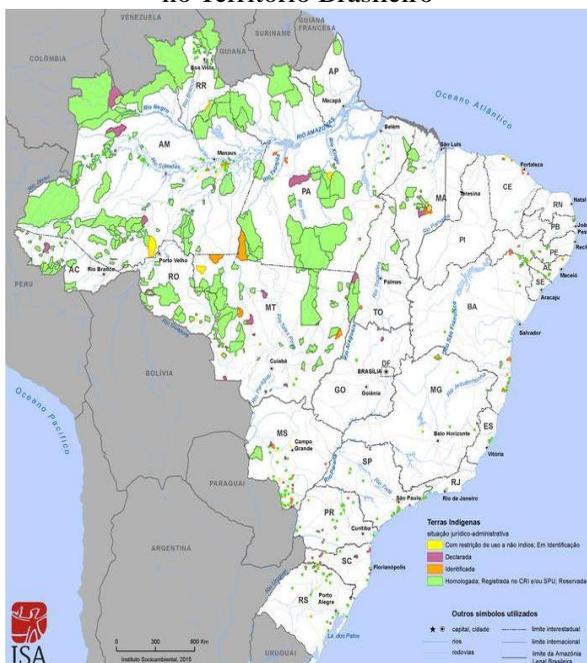
<sup>168</sup> A Amazônia Legal é a área que engloba nove Estados Brasileiros: Roraima, Acre, Amazonas, Pará, Rondônia, Mato Grosso, Tocantins, Amapá e parte do Estado do Maranhão, ocupando 59% do território nacional.

<sup>169</sup> Conforme informações extraídas do site [www.pib.socioambiental.org.br/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis](http://www.pib.socioambiental.org.br/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis). Acesso em 06/09/2015.

<sup>170</sup> Informações disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística no site <http://indigenas.ibge.gov.br/graficos-e-tabelas-2.html>. Acesso em 26 de janeiro de 2016.

<sup>171</sup> GOMES, Mércio Pereira. Op. cit., p. 187.

### Ilustração 3 – Distribuição das Terras Indígenas no Território Brasileiro



Fonte: Instituto Socioambiental<sup>172</sup>

#### 2.1.1 Os procedimentos de demarcação de terras indígenas: uma perspectiva histórica

O debate acerca da regulamentação do processo de demarcação de terras indígenas remonta aos anos 70, com a publicação do decreto 76.999, de 08 de janeiro de 1976. Nos termos do decreto, o presidente da FUNAI<sup>173</sup> deveria nomear

<sup>172</sup> Mapa disponível em <http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis>. Acesso em 12/09/2015.

<sup>173</sup> A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) foi criada pela lei 5.371, de 5 de dezembro de 1967, com o objetivo de estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, gerir o patrimônio indígena, promover estudos e pesquisas sobre o índio e os grupos sociais indígenas, promover a educação de base apropriada ao índio visando sua progressiva integração à sociedade, exercitar o poder de polícia nas áreas reservadas, etc. Nos termos da lei, ainda caberia à FUNAI a elaboração e proposição do anteprojeto de lei sobre o

um antropólogo e um engenheiro ou agrôdimensor para a elaboração do relatório com a definição dos limites da área, *atendidos a situação atual e o consenso histórico sobre a antiguidade da ocupação dos índios* (art. 2º, §1º). O relatório era, primeiramente, aprovado pelo presidente da FUNAI (art. 2º, §2º) e, posteriormente, submetido ao presidente da República para homologação (art. 7º). Finalmente, caberia a FUNAI efetuar o registro da demarcação no Serviço de Patrimônio da União (SPU) e no Cartório de Registro de Imóveis (art. 7º, § 8º).

O Decreto 88.118, de 23 de fevereiro de 1983, alterou a sistemática. De acordo com o novo regramento, um grupo de técnicos e especialistas da FUNAI seria responsável pelos estudos para identificação e delimitação da área (art. 2º, §1º). O relatório elaborado era enviado para apreciação de representantes do Ministério do Interior, do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários, da própria FUNAI e de outros órgãos federais ou estaduais julgados convenientes. Estes emitiam parecer conclusivo, o qual era apreciado finalmente pelos Ministros do Interior e de Assuntos Fundiários (art. 2º, §3º). Em caso de aprovação, o projeto de demarcação era enviado ao Presidente da República para expedição do decreto homologatório (art. 2º, §4º). Como na sistemática anterior, a FUNAI permaneceu responsável pelos cadastros perante o Serviço de Patrimônio da União e os devidos cartórios de registros de imóveis (art. 5º).

Nova alteração foi observada em 1987, com o decreto 94.945. A partir de então, o grupo de técnicos da FUNAI elaborava os levantamentos e estudos para demarcação. A equipe era coordenada por um antropólogo, sertanista ou indigenista, compondo ainda com representantes do INCRA, do órgão fundiário estadual,

---

Estatuto do Índio (o qual se tornaria lei em 1973). Da leitura das finalidades acima referidas percebe-se o caráter tutelador da FUNAI sobre as comunidades indígenas.

<sup>174</sup> A Fundação Nacional do Índio substituiu o antigo Serviço de Proteção do Índio e Localização dos Trabalhadores Nacionais (SPILTN), criado pelo decreto 8.072, de 20 de junho de 1910. Segundo o decreto, caberia ao SPILTN *prestar assistência aos índios do Brasil, quer vivam aldeados, reunidos em tribus, em estado nomade ou promiscuamente com civilizados; e estabelecer em zonas férteis, dotadas de condições de saubridade, de mananciaes ou cursos de agua e meios faceis e regulares de comunicação, centros agrícolas, constituídos por trabalhadores nacionaes* (art. 1º).

bem como de outros órgãos julgados convenientes pela FUNAI. A proposta era encaminhada para um grupo de trabalho interministerial, o qual emitia parecer conclusivo para consideração do Ministro do Interior, do Ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário e, quando se tratasse de terras na Faixa de Fronteira, do Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional (art. 3º). Aprovada a proposta, a área era declarada como de ocupação indígena e a demarcação era feita administrativamente pela Funai (art. 3º, §5º), com posterior homologação do Presidente da República (art 4º).

Mudança significativa é observada em 1991, com o decreto nº 22, de 4 de fevereiro, quando se garante a participação do grupo indígena envolvido em todas as fases do processo (art. 2º, §3º). O decreto especifica que o grupo técnico, coordenado por um antropólogo realizaria os estudos etnohistóricos, sociológicos, cartográficos e fundiários necessários (art. 2º, §1º). Finalizado o trabalho de identificação, o grupo remetia o relatório à FUNAI (art. 2º, §6º), a qual, uma vez aprovando o estudo, publicava as informações recebidas no diário oficial da União. Posteriormente, o processo de demarcação era enviado ao Ministro da Justiça (art. 2º, §8º), que finalmente declarava, mediante portaria, os limites da terra indígena, determinando sua demarcação (art. 2º, §9º). A demarcação era finalmente objeto de homologação pelo Presidente da República (art. 10º). Outra inovação foi a expressa previsão de reassentamento de ocupantes não-índios da região (art. 4º), bem como a possibilidade de revisão das terras indígenas consideradas insuficientes para a sobrevivência física e cultural dos grupos indígenas (art. 7º). Saliente-se, finalmente que, com base no artigo 14 do decreto, foi determinada a elaboração do Plano de Demarcação de Terras Indígenas, o qual foi finalmente publicado em 30 de outubro de 1991, prevendo um cronograma de demarcação para os exercícios de 1991, 1992 e 1993<sup>175</sup>.

Finalmente, o decreto 1.775, de 08 de janeiro de 1996, estabeleceu as atuais regras para a demarcação das terras indígenas. De acordo com a regulamentação em vigor, a demarcação é fundamentada em trabalhos desenvolvidos por antropólogo

---

<sup>175</sup> **Diário Oficial da União**. 30 de outubro de 1991, seção 1, p. 24064-24066.

de qualificação reconhecida, o qual elabora estudo antropológico de identificação. A FUNAI deve ainda designar grupo técnico para a realização de estudos técnicos complementares de natureza etnohistórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental, bem como o levantamento fundiário necessários à delimitação (art. 2º, § 1º). No processo é garantida a representação dos grupos indígenas em todas as fases, bem como é facultada a participação de entidades civis para a prestação de informações (art. 2º, § 5º). Finalizados os estudos, o relatório é enviado à FUNAI com a delimitação da área a ser demarcada (art. 2º, § 6º). Uma vez aprovado, o relatório é objeto de publicação no Diário Oficial da União, no Diário Oficial do Estado envolvido, bem como afixado na sede das Prefeituras Municipais onde a área esteja localizada (art. 2, § 7º). Decorrido o prazo de contestação, o processo é encaminhado para o Ministro da Justiça, o qual deve decidir sobre os limites da demarcação (art. 2º, § 10º), sendo a terra, finalmente, homologada mediante decreto (art. 5º). Saliente-se que a regulamentação novamente prevê a possibilidade de revisão das demarcações já homologadas, cuja apreciação é de responsabilidade do Presidente da República (art. 9º, § único).

Nos termos do artigo 231 da Constituição Federal, a demarcação deve observar a tríade constitutiva das terras indígenas, quais sejam, a originariedade do direito, a tradicionalidade e a ocupação permanente (*direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam*). Como salienta Isaias Montanari Junior, a originariedade é representada pela progênie do direito indígena sobre suas terras vislumbrada sob a ótica pretérita através do instituto do indigenato. A tradicionalidade reside nos aspectos culturais do uso da terra consistentes, na utilização para as atividades produtivas, imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar e as necessárias à reprodução física e cultural, segundo os usos, costumes e tradições dos índios. Finalmente, a ocupação permanente refere-se a ocupação perene como uma garantia para a perpetuação da tradicionalidade, ou seja, das tradições indígenas<sup>176</sup>. Salienta ainda o autor que a tradicionalidade não pode ter como parâmetro os valores

---

<sup>176</sup> MONTANARI JUNIOR, Isaias. Op. Cit., p 104.

da sociedade moderna, mas deve partir da ótica das próprias comunidades indígenas.

Desse modo, a ocupação tradicional é a posse das terras pelos silvícolas, conforme seus códigos, padrões, suas crenças, instituições, formas de produção, reprodução, valores espirituais etc. Não se olvidando que a dinamicidade de tais tradições se alteram de acordo com o tempo, lugar e contato com outras culturas<sup>177</sup>.

Como já dito, é no seio dos processos de demarcação de terras indígenas que reside grande parte dos conflitos socioambientais atualmente observados. A discussão entre as partes envolvidas nos procedimentos administrativos, que frequentemente tem repercussões sociais graves, tem gerado debates também nas esferas judiciais. O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Petição 3.384, envolvendo o processo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, manifestou-se acerca de conceitos jurídicos importantes para a discussão socio/ambiental/cultural no âmbito territorial, sobre os quais se propõe uma breve análise.

#### 2.1.2 O julgamento da petição 3.384/RR

O caso envolvendo a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol<sup>178</sup> tornou-se paradigmático para a questão territorial indígena. Trata-se de ação popular ajuizada em 2005, no qual a parte autora arguiu a nulidade da Portaria n° 534, de 13 de abril de 2005, do Ministério da Justiça, que estabeleceu os limites da demarcação, bem como a nulidade do respectivo decreto homologatório do Presidente da República<sup>179</sup>. Nos termos da portaria ministerial,

---

<sup>177</sup> Ibid., p. 107.

<sup>178</sup> A Terra Indígena Raposa Serra do Sol está localizada no nordeste do Estado de Roraima, no interflúvio formado pelos rios Surumu, Maú, alcançando ao norte as fronteiras do Brasil com a Venezuela e a Guiana. Do lado oeste, tendo como marco divisório o Rio Surumu, encontra-se a Terra Indígena São Marcos (já objeto de demarcação e homologação). A área da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, segundo estudos, é habitada pelos povos Makuxi, Ingarikó, Wapixana, Taurepang e Patamona, possuindo uma população de cerca de 15 mil índios, que vivem em 148 aldeias (ROCHA, Ana Flávia. **A defesa dos Direitos Socioambientais no Judiciário**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003, p. 385).

<sup>179</sup> Decreto de 15 de abril de 2005. **Art. 1.** *Fica homologada a demarcação administrativa, promovida pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI, da Terra*

a demarcação era feita de forma contínua, de modo que ficava proibido o ingresso, o trânsito e a permanência de não índios dentro do perímetro demarcado (art. 5º), bem como restou determinada a extrusão daqueles já presentes na área, o que deveria ser efetivado num período não superior a 1 ano (art. 5, § único)<sup>180</sup>.

Quando do julgamento da ação, expôs Carlos Ayres Britto que a demarcação de terras indígenas constitui um capítulo avançado do constitucionalismo fraternal, próprio de uma

quadra constitucional que se volta para a efetivação de um novo tipo de igualdade: a igualdade civil-moral de minorias que só tem experimentado, historicamente e por ignominioso preconceito (...) desvantagens comparativas com outros segmentos sociais. Por isso que se trata de uma era constitucional compensatória de tais vantagens historicamente acumuladas, a se viabilizar por mecanismos oficiais de ações afirmativas (afirmativas da encarecida igualdade civil-moral)<sup>181</sup>.

Mais do que isso, o ministro reconhece que a demarcação das terras configura condição para a reprodução social e cultural. Nesta linha, o habitat tradicional é formador de um patrimônio imaterial que lhes concede uma consciência nativa de mundo e de vida, a qual deve ser aproveitada como componente da ideia atualizada de desenvolvimento<sup>182</sup>. Em suma, a demarcação é fruto do reconhecimento, por parte do Estado, acerca da importância da terra como elemento cultural da organização social dos índios (e não apenas um mero instrumento de produção de riquezas).

O julgamento da petição 3.384 estabeleceu que o exercício do direito de propriedade por parte dos índios, contudo, não é absoluto. Restou vedada o desenvolvimento de atividades econômicas pelos não índios, bem como foi restrito o ingresso, o trânsito e a permanência destes conforme condições estabelecidas

---

*Índigena Raposa Serra do Sol, destinada à posse permanente dos Grupos Indígenas Ingarikó, Makuxi, Patamona, Taurepang e Wapixana, nos termos da Portaria nº 534, de 13 de abril de 2005, do Ministério da Justiça.*

<sup>180</sup> Diário Oficial da União, 15 de abril de 2005, Seção 1, p. 59.

<sup>181</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Popular nº 3.384, voto proferido pelo Ministro Carlos Ayres Britto, parágrafos 74, 27/08/2008.

<sup>182</sup> A noção de desenvolvimento será posteriormente retomada.

pela FUNAI. No mesmo espírito, restou proibido qualquer negócio jurídico que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta por parte das comunidades concernentes<sup>183</sup>.

Outras duas questões preponderantes devem ser salientadas. A primeira se refere à impossibilidade reconhecida pelo STF de ampliação das áreas anteriormente demarcadas, o que era ventilado pelo decreto 1.775 de 1996. A decisão, que tem por fundamento, o princípio da segurança jurídica, constitui um dos 19 condicionantes aportados pelo voto do Ministro Menezes Direito. O segundo ponto consiste na fixação do dia 05 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal de 1988, como marco temporal para verificação fática acerca da existência de ocupação da terra pelos índios<sup>184</sup>.

A problemática temporal foi objeto de críticas por parte da doutrina. Segundo Erica Magami Yamada e Luiz Fernando Villares, a decisão, de lógica cartesiana, contraria entendimento anterior do STF, o qual já havia se manifestado pelo reconhecimento da ocupação indígena anterior à Constituição Federal quando comprovado o afastamento ou expulsão dos índios de suas terras<sup>185</sup>. Conforme os autores, o estabelecimento da data da promulgação da Constituição, de forma arbitrária, embora com certo simbolismo, confere um caráter quase divino à Constituição.

---

<sup>183</sup> Os condicionantes foram estabelecidos pelo voto do Ministro Menezes Direito proferido no julgamento.

<sup>184</sup> Segundo o voto do Relator Carlos Ayres Britto, a *Constituição trabalhou com data certa: a data da promulgação dela própria como insubstituível referencial para o reconhecimento, aos índios, dos direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Terras que tradicionalmente ocupam, atente-se, e não aquelas que venham a ocupar. Tampouco as terras já ocupadas em outras épocas, mas sem continuidade suficiente para alcançar o marco objetivo do dia 5 de outubro de 1988. (...) Com o que se evita, a um só tempo: a) a fraude de subitânea proliferação de aldeias, inclusive mediante o recrutamento de índios de outras regiões do Brasil, quando não de outros países vizinhos, sob o único propósito de artificializar a expansão dos lindes da demarcação; b) a violência da expulsão de índios para descaracterizar a tradicionalidade da posse das suas terras, à data da vigente Constituição. Numa palavra, o entrar em vigor da nova Lei Fundamental Brasileira é a chapa radiográfica da questão indígena nesse delicado tema da ocupação das terras a demarcar pela União para a posse permanente e usufruto exclusivo dessa ou daquela etnia aborígine* (Supremo Tribunal Federal, Ação Popular nº 3384, voto proferido pelo Ministro Carlos Ayres Britto, parágrafos 80, 27/08/2008).

<sup>185</sup> Vide Recurso Extraordinário nº 416.144-3.

Desconsidera-se o valor do Estatuto do Índio, sua historicidade e sua carga de tradicionalidade positiva, e soberbamente diminui-se o valor do passado indigenista brasileiro (...). Deixa de ser possível analisar situações como aquelas em que comunidades indígenas foram removidas por convencimento das autoridades governamentais ou que fugiram da simples aproximação do homem branco ou outros grupos indígenas, como acontece ainda hoje com muitos grupos autônomos<sup>186</sup>.

Saliente-se, finalmente que, em sede de embargos declaratórios, o STF se manifestou pela não vinculação, automaticamente, dos fundamentos da decisão a todos os demais casos envolvendo demarcações de Terras Indígenas. Contudo, salientou que o acórdão *ostenta a força moral e persuasiva de uma decisão da mais alta Corte do País, do que decorre um elevado ônus argumentativo nos casos em se cogite da superação de suas razões*<sup>187</sup>.

### 2.1.3 O julgamento do Mandado de Segurança 29.542

Em julgamento de 2010, o Supremo Tribunal de Justiça decidiu pela possibilidade de revisão da demarcação de terras indígenas já homologadas anteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>188</sup>. Nos termos da decisão do STJ, houve erro na delimitação da Terra Indígena Porquinho dos Canelas<sup>189</sup>,

---

<sup>186</sup> YAMADA, Erica Magami; VILLARES, Luiz Fernando. Julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: Todo dia era dia de Índio. **Revista Direito Getúlio Vargas**, 2010, vol. 6, n° 1, p. 151.

<sup>187</sup> Supremo Tribunal Federal. Acórdão de Embargos de Declaração. Petição 3384. Decisão publicada em 04/02/2014.

<sup>188</sup> Nos termos do acórdão, *a decisão sistemática e teleológica dos ditames da ordem constitucional instaurada pela Carta de 1988 permite concluir que o processo administrativo de demarcação de terra indígena que tenha sido levado a termo em data anterior à promulgação da Constituição vigente pode ser revisto* (Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança 14.987. Relator Ministra Eliana Calmon. Publicado em 10/05/2010).

<sup>189</sup> A Terra Indígena localiza-se no município de Fernando Falcão, Estado do Maranhão. Segundo informações do Instituto Socioambiental, Canela é o nome pelo qual ficaram conhecidos dois grupos Timbira: os Ramkokamekrá e os Apanyekrá. *Há diferenças significativas entre esses grupos vizinhos, mas ambos falam a mesma língua e são pautados pelo mesmo repertório cultural. Até a década de 1940, os Ramkokamekrá tinham menor contato com a sociedade nacional e com outros grupos indígenas do que os Apanyekrá. Depois disso, a situação inverteu-se.*

ocupada pela comunidade Canelas-Apãnjekra, causado por questões de ordem política e econômica regional.

Em sede recursal, o Supremo Tribunal Federal manteve o entendimento do julgamento da Petição 3.384, utilizando como fundamento, sobretudo, o princípio da segurança jurídica. O prazo de anulação de atos ilegais ou revogação daqueles tidos como inconvenientes ou inoportunos deve respeitar o termo de 5 anos estabelecido pela lei 9.754/1999. Segundo a relatora Ministra Cármen Lúcia,

A mudança de enfoque atribuído à questão indígena a partir da promulgação da Constituição da República de 1988, que marcou a evolução de uma perspectiva integracionista para a de preservação cultural de agrupamento étnico, não é fundamentação idônea para amparar a revisão administrativa dos limites da terra indígena já demarcada, em especial quando exaurido o prazo decadencial para revisão de seus atos.

Não se pode, tampouco, reputar viciado ou ilegal o processo demarcatório conduzido há mais de trinta anos a partir do revolvimento do contexto histórico em que ela se deu. Os vetores sociais, políticos e econômicos então existentes conformaram-se para construir solução para a comunidade indígena que habitava a região, o que permitiu a demarcação daquele espaço como terra indígena. A estabilidade social e jurídica alcançada na região a partir desse ato não pode ser abalada com a pretendida remarcação ampliada da área<sup>190</sup>.

A decisão unânime dos ministros reconheceu que o julgamento da petição 3.384, anteriormente apresentada, fixou o regime jurídico constitucional da demarcação de terras indígenas no país. Deste modo, *as matérias nela debatidas, as conclusões alcançadas e, sobretudo, as diretrizes nela lançadas devem servir de norte para todos os processos demarcatórios de terras indígenas e devem orientar a aplicação do direito pelos magistrados que julgam*

---

Atualmente, ambos os grupos sofrem influência de algumas agências de contato, como a FUNAI, fazendeiros e missionários (informações disponíveis em [www.pib.socioambiental.org/pt/povo/canela-apanyekra](http://www.pib.socioambiental.org/pt/povo/canela-apanyekra). Acesso em 12/09/2015.

<sup>190</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 29.542/DF. Voto da Relatora Ministra Cármen Lúcia, p. 19. Decisão proferida em 30/09/2014.

a mesma questão<sup>191</sup>. Em suma, na visão da relatora, a ampliação das áreas somente poderia ser concretizada mediante outros instrumentos jurídicos, como a expropriação, mas não através do processo demarcatório estabelecido pelo decreto 1.775/1996<sup>192193</sup>.

## 2.2 A construção político-jurídica dos direitos territoriais das comunidades quilombolas

A formação dos quilombos<sup>194</sup> no Brasil representa uma experiência de ruptura da ordem jurídica então vigente no Brasil. Como destaca Giralamo Treccani, eles constituíam uma *constante ameaça à economia colonial, cujo combate exigia a criação de todo um aparato repressivo especializado. Sua existência durante todo o regime colonial e imperial representou a desmoralização do aparato jurídico-ideológico instalado para combatê-los*<sup>195196197</sup>.

---

<sup>191</sup> Ibid., p. 20.

<sup>192</sup> Ibid., p. 17.

<sup>193</sup> Argumento idêntico foi defendido pelo Ministro Gilmar Mendes, o qual destacou em seu voto que *se, a posteriori, se faz uma corrigenda, uma correção, uma retificação, um redimensionamento, é óbvio que já não se cuida mais de demarcar; mas de expandir, sobretudo diante da confiança jurídica (...). Mas ela há de se fazer pelo rito próprio, conforme prevê o modelo do Estado Constitucional, que é a expropriação.*

<sup>194</sup> O termo quilombos, palavra de origem banto, é utilizado para descrever o ajuntamento de escravos fugidos durante a escravidão no Brasil. Trata-se de uma forma específica de resistência ao modo de produção escravista (MOURA, Clóvis. **Dicionário da Escravidão Negra no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013, p. 337). Nos outros países que conviveram com sistemas escravistas, a formação de comunidades de resistência dos escravos africanos recebeu nomes distintos, como *palenques* em Cuba (vide [www.cubania.com/post/patrimoine-cuba-route-esclave](http://www.cubania.com/post/patrimoine-cuba-route-esclave). Acesso em 13/09/2015), as comunidades *Maroons* na Jamaica (vide FLORENTINO, Manolo; AMANTINO, Márcia. Uma morfologia dos quilombos nas Américas, séculos XVI-XIX. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 19, supl., dez. 2012, p. 277), *Cumbes* na Venezuela (POLLAK-ELTZ, Angelina. **La esclavitud en Venezuela: um estúdio histórico-cultural**. Caracas: Universidad Católica Andres Bello, 2000, p. 65) e *Cimarrones* em algumas partes da América espanhola (FLORENTINO, Manolo; AMANTINO, Márcia. Fugas, quilombos e fujões nas Américas – século XVI-XIX. **Análise social**, v. 203, 2012, p. 239). Como destaca Ilka Boaventura Leite, *a Legislação Ultramarina em sua fase áurea definiu como sendo um quilombo a reunião de mais de cinco negros – tal era o potencial de revolta contido na união dos escravos* (LEITE, Ilka Boaventura. O Projeto Político Quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, n° 3, set./dez. 2008, p. 966). Este número foi mesmo reduzido por legislações provinciais em momentos posteriores.

<sup>195</sup> TRECCANI, Giralamo Domenico. **Terras de Quilombo: Caminhos e Entraves do Processo de Titulação**. Belém: Secretaria Executiva de Justiça, Programa

O termo quilombolas é utilizado no âmbito das normas constitucionais pela primeira vez em 1988. O artigo 216, § 6º da atual Constituição Federal estabeleceu que ficam tombados os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, reconhecendo, portanto, sua importância para o patrimônio material e imaterial brasileiro. Posteriormente, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias garantiu aos remanescentes das comunidades dos quilombos a propriedade definitiva das terras que estivessem ocupando. Como salienta Ilka Boaventura Leite, o dispositivo foi fruto de reivindicações de organizações de movimentos negros e setores progressistas, como parte da reflexão sobre o centenário da abolição da escravidão no país. Expõe a autora que o termo quilombolas sofreu uma ressemantização para traduzir princípios de liberdade e cidadania negados aos afrodescendentes. Deste modo, a palavra quilombos incorpora uma tripla significação,

- 1 – Quilombo como direito a terra, como suporte de residência e sustentabilidade há muito almejadas nas diversas unidades de agregação das famílias e dos núcleos populacionais compostos majoritariamente, mas não exclusivamente de afrodescendentes.
- 2 – Quilombo como um conjunto de ações em políticas públicas e ampliação de cidadania, entendidas em suas várias dimensões.
- 3 – Quilombo como um conjunto de ações de proteção às manifestações culturais específicas<sup>198</sup>.

---

Raízes, 2006, p. 46.

<sup>196</sup> O Brasil foi o último país do continente a abolir a escravidão, o que se deu em 13 de maio de 1988, através da Lei Imperial nº 3.353.

<sup>197</sup> Algumas exposições demonstram a preocupação com a multiplicação dos quilombos pelo território brasileiro. A Província do Pará, por exemplo, em seu Código de Posturas Municipais de 1948, estabeleceu que toda a pessoa que tivesse conhecimento da existência de algum mocambo de negros fugidos e não comunicasse às autoridades competentes incorreria em multa ou prisão (MOURA, Clóvis. **Op. cit.**, p.104). Destaca-se também a importância dada à figura do capitão-do-mato, indivíduo encarregado de prender e restituir ao senhor o escravo fugido ou aquilombado. A atividade de capitão-do-mato chegou a ser regulamentada após a chegada da família imperial no país (Ibid., p. 83).

<sup>198</sup> LEITE, Ilka Boaventura. O Projeto Político Quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, nº 3, set./dez. 2008, p. 970.

O decreto 3.912, de 10 de setembro de 2001, foi o primeiro documento a regulamentar a demarcação dos quilombos. Contudo, reconhecia somente o direito sobre as terras que preenchiam uma dupla condição: ter sido ocupada por quilombos em 1888 (art. 1º, § único, I) e ter sido ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos em 5 de outubro de 1988 (art. 1º, § único, II).

Meses após, em 13 de maio de 2002, o presidente Fernando Henrique Cardoso vetou o projeto de lei 129/1995, de autoria da então senadora Benedita da Silva. O projeto, ao conceituar comunidades remanescentes de quilombos, incluía os grupos étnicos de preponderância negra, encontráveis em todo território nacional, identificáveis segundo categorias de autodefinição habitualmente designados por “terras de pretos”, “comunidades negras rurais”, “mocambos” ou “quilombos”<sup>199</sup>. Nos termos da manifestação do Ministério da Justiça, transcrita na mensagem de veto (mensagem de veto nº 370),

verifica-se (...) que o art. 68do ADCT não cogitou da intervenção da vontade do Estado ou de qualquer outra pessoa física ou jurídica para a conversão da posse em propriedade. Essa conversão se dá pelo só fato de existir, em 5 de outubro de 1988, a posse qualificada e prolongada dos remanescentes das comunidades dos quilombos sobre terras que, à época imperial, formavam aqueles grupamentos organizados por escravos fugitivos. Desses argumentos constata-se que é inadmissível a desapropriação de terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos que visa a reconhecer a estes a propriedade daqueles imóveis. A autorização constitucional para a intervenção do Estado nos casos disciplinados pelo citado artigo cinge-se à emissão de títulos de propriedade<sup>200</sup>.

Na mesma mensagem, o Ministério da Cultura também se manifestou contrariamente à redação, alegando que

o projeto de lei representa um retrocesso legislativo que traz o inconveniente de tornar menos eficaz o processo administrativo atualmente estabelecido no Decreto nº 3.912, de 2001,

---

<sup>199</sup> SANTILLI, Juliana. **Op. cit.**, p. 172. Saliente que a redação foi dada após substitutivo proposto pela Comissão do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias.

<sup>200</sup> Mensagem de veto nº 370. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/VETO\\_TOTAL/2002/Mv370-02.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/VETO_TOTAL/2002/Mv370-02.htm). Acesso em 14/09/2015

e, conseqüentemente, de prejudicar a efetivação do direito de propriedade assegurado pelo art. 68 do ADCT aos remanescentes das comunidades dos quilombos<sup>201</sup>.

Foi somente em 2003<sup>202</sup>, com a publicação do decreto 4.887, de 20 de novembro, que foi estabelecido um procedimento mais amplo para os processos demarcatórios. Mais do que isso, o decreto positivou o conceito de *remanescentes das comunidades dos quilombos*, definindo-os como os *grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida*<sup>203</sup>. A demarcação tem por objeto as terras *utilizadas para a garantia da reprodução física, social, econômica e cultural* (art. 2º, § 2º), devendo o processo demarcatório levar em consideração os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades (art. 2º, § 3º).

A lei 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial) reforçou esta importância, reservando capítulo específico para o acesso à terra e a moradia adequada. Em que pese a norma repita alguns dispositivos já fixados na Constituição<sup>204</sup>, ela avança ao determinar que o poder público promova ações para o desenvolvimento de atividades produtivas da população negra no campo (art. 28). Do mesmo modo, o Estatuto assegura à população negra a assistência rural, a simplificação do acesso ao crédito rural e o fortalecimento da infraestrutura de logística para comercialização da produção (art. 29). Finalmente, ainda no que se refere às estratégias produtivas, é destacada a prioridade às políticas de desenvolvimento sustentável, em respeito às tradições de proteção ambiental das comunidades (art. 32).

---

<sup>201</sup> Ibid.

<sup>202</sup> Saliente-se que o Estado do Pará, em 1999, antecipou-se a este processo. Através Decreto Estadual nº 3.572 foi conferida competência ao Instituto de Terras do Pará para execução dos procedimentos de identificação, demarcação e expedição dos títulos de propriedade de terras ocupadas por comunidades remanescentes dos quilombos.

<sup>203</sup> Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003. Art. 2º, caput.

<sup>204</sup> O Estatuto da Igualdade Racial, em seu artigo 31, repete o dispositivo concernente ao reconhecimento do direito à propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

## 2.2.1 O procedimento de regularização das comunidades quilombolas: uma análise do Decreto 4.887/2003

Nos termos da regulamentação para o reconhecimento das comunidades quilombolas, a abertura do processo é de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário, através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Cabe ao INCRA os trabalhos administrativos de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombos (art. 3º, §1º), o qual contará com o acompanhamento da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR<sup>205</sup> (art. 4º) e da Fundação Cultural Palmares<sup>206</sup> (art. 5º).

O relatório elaborado é publicado, sendo aberto prazo de 90 dias para eventuais contestações (art. 9º, caput). Após a apreciação das impugnações, sendo elas rejeitadas, o INCRA concluiu o trabalho de titulação da terra (art. 9º, § único). Duas situações podem ser aqui observadas. Sendo as terras propriedade estatal, o INCRA encaminha o processo ao ente federado para a devida titulação (art. 12). Sendo as áreas de domínio particular, será efetuada vistoria e avaliação do imóvel, com a posterior adoção dos atos necessários à desapropriação (art. 13, caput). Neste caso, deverá o INCRA elaborar estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante o levantamento dominial do imóvel até a sua origem (art. 13, § 2º). Finalmente,

---

<sup>205</sup> A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR foi instituída pela lei 10.678, de 23 de maio de 2003. O documento base de suas ações é o Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela lei 12.288, de 20 de julho de 2010.

<sup>206</sup> A Fundação Cultural Palmares foi criada através da lei 7.668, de 22 de agosto de 1988, com o objetivo de finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira (art. 1º). A competência para a realização dos estudos visando a identificação dos remanescentes das comunidades de quilombos só foi inclusa em 2001, com a medida provisória 2.216-37, de 31 de agosto. Desde o Decreto 6.853, de 15 de maio de 2009, a Fundação concentra suas principais ações em três departamentos: o Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro (competências estabelecidas no artigo 14), o Departamento de Fomento e Promoção da Cultura Afro-Brasileira (competências estabelecidas no artigo 15) e o Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra (competências estabelecidas no artigo 16).

após a eventual desocupação da área e a expedição do título de reconhecimento de domínio, cabe à Fundação Cultural Palmares garantir a assistência jurídica às comunidades na defesa da posse das áreas em foco (art. 16). Neste aspecto, pode-se afirmar que a Fundação possui um papel semelhante à FUNAI no que se refere à política indígena.

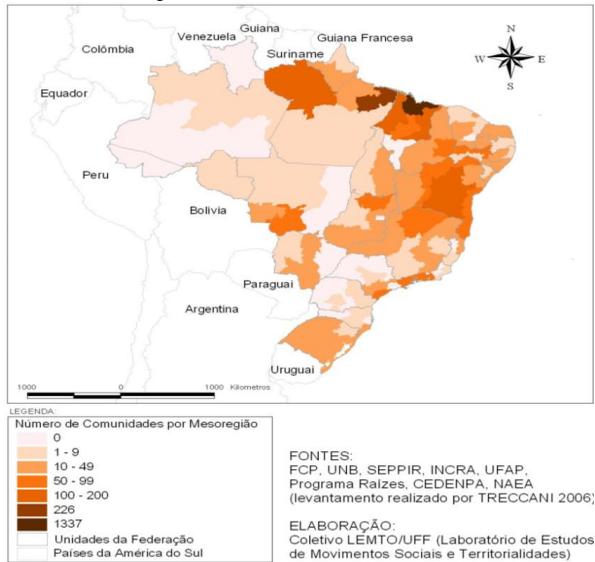
Segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária existem no país mais de 3.000 comunidades remanescentes de quilombos<sup>207</sup>. De acordo com a Fundação Cultural Palmares, 2.474 delas estão certificadas, sendo a maior parte delas nos Estados do nordeste e sudeste do país, justamente as regiões que receberam os maiores contingentes de escravos durante os primeiros séculos de colonização do Brasil. O mapa a seguir (ilustração 4), embora utilize dados de 2006, auxilia a compreender esta distribuição regional. Novamente segundo fontes do INCRA, atualizados até 15 de julho de 2015, existem 366.508.365 de hectares reconhecidos, 555.276.890 desapropriados e 1.742.298.193 hectares com Relatório Técnico de Identificação e Delimitação concluídos<sup>208</sup>.

---

<sup>207</sup> Informação extraída do site <http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/quilombolas>. Acesso em 12/09/2015.

<sup>208</sup> Informações extraídas do documento disponível em [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/quilombolas/passo\\_a\\_passo\\_atualizado\\_pdf.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/quilombolas/passo_a_passo_atualizado_pdf.pdf). Acesso em 14/09/2015.

#### Ilustração 4 – Distribuição das comunidades quilombolas pelo território brasileiro



### 2.3 A construção político/jurídica dos direitos territoriais das comunidades extrativistas

As comunidades extrativistas podem ser definidas como aquelas que têm no extrativismo a sua base econômica. Nos termos da lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o extrativismo é definido como *o sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis* (art. 2º, XII).

A problemática envolvendo a produção extrativista remonta aos anos 70 e 80, quando o processo de avanço do desmatamento da Amazônica começa a colocar em risco a atividade de extração desenvolvida por grupos locais na região. Este é o cenário no qual emerge uma série de conflitos socioambientais envolvendo, de um lado, setores econômicos (sobretudo agrícolas e madeireiros) e, de outro, comunidades locais. A repercussão internacional destes conflitos, capitaneada em parte significativa pela liderança

do seringueiro<sup>209</sup> Chico Mendes<sup>210</sup>, exerce uma pressão sobre as agências estatais<sup>211</sup>, o que resulta, a partir do fim dos anos 80, na criação das primeiras reservas extrativistas.

---

<sup>209</sup> Seringueiros são trabalhadores que desenvolvem a extração do látex, matéria prima da borracha, embora possam também praticar alguma agricultura e criação de gado (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Almanaque Brasil Socioambiental**. São Paulo: ISA, 2007, p. 224).

<sup>210</sup> Francisco Alves Chico Mendes foi seringueiro, sindicalista e ativista político. Teve papel significativo na mobilização dos seringueiros no Estado do Acre contra o desmatamento da floresta. Ganhou notoriedade em suas mobilizações a prática dos *empates*: formação de barreira de homens, mulheres e crianças que, pacificamente, se opunham à derrubada de árvores. Sua atuação também ganha notoriedade internacional quando denunciou, em 1985, a concessão de financiamento internacional para a pavimentação da BR-364 (ligando Cuiabá à Porto Velho), embora a obra acarretasse prejuízos ambientais e sociais significativos (Ibid., p. 87). Vítima de uma série de ameaças, Chico Mendes foi assassinado em 22 de dezembro de 1988.

<sup>211</sup> O caso específico do financiamento para as obras de pavimentação da BR-364 merecem uma análise singular. Em 1987, o Congresso Norte Americano começa a exercer pressão sobre o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) para a suspensão do crédito. Contudo, segundo expõe Mary Helena Allegretti, tais pressões não estavam apenas relacionadas com a campanha ambiental das organizações não-governamentais. Estava também em questão, naquele momento, *o processo de reestruturação interna e de reposição de capital do Banco, para o período de 1987 a 1990, em um contexto mais amplo no qual se discutiam alternativas visando estimular o crescimento econômico em países endividados como o Brasil, que acabara de anunciar a moratória do pagamento da dívida externa*. Ainda segundo a autora, *neste contexto de pressões por reformas estruturais e de cancelamento do pagamento da dívida externa pelo Brasil, a suspensão de um empréstimo por descumprimento das cláusulas contratuais se enquadrava perfeitamente na concepção dos credores de que era preciso exercer maior controle sobre os recursos destinados aos países devedores. Os aspetos ambientais adicionavam um ingrediente importante*. A repercussão da viagem de Chico Mendes aos Estados Unidos e a suspensão dos desembolsos ao governo brasileiro trouxe uma preocupação dos movimentos sociais do Acre em relação a sua imagem perante a sociedade brasileira. Em decorrência disso, um grupo de entidades (dentre as quais se inclui o Conselho Nacional de Seringueiros, a CUT, o CIMI, entidades de representação estudantil, entre outros) divulgou uma nota de esclarecimento, onde afirmava que não era contra a construção e asfaltamento da BR 394, mas reivindicava o cumprimento dos acordos preservacionistas estabelecidos entre o governo brasileiro e o BID (ALLEGRETTI, Mary Helena. **A Construção Social de Políticas Ambientais – Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros**. 2002. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, Brasília, p. 589-590.

As Reservas Extrativistas surgem como conceito em 1985, durante o primeiro Encontro Nacional dos Seringueiros<sup>212</sup>. O modelo teve inspiração nas Terras Indígenas, a partir de uma concepção de áreas públicas de propriedade da União, não divididas em parcelas individuais, cedidas ao uso das comunidades com tradição no uso de recursos naturais<sup>213</sup>. A proposta de reserva extrativista surgiu em contraposição ao modelo tradicional de colonização utilizado pelo INCRA, pautado na divisão dos lotes em pequenas propriedades a serem explorados em unidades familiares. Ela sintetizava duas aspirações dos seringueiros: a regularização fundiária e a proteção das florestas<sup>214215</sup>. A sua institucionalização se dá em 1990, a partir do decreto 98.897, de 30 de janeiro. Nos termos do decreto, as reservas extrativista são espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e à conservação dos recursos naturais renováveis, por populações extrativistas (art. 1º)<sup>216</sup>.

As comunidades extrativistas se opõem a um modelo de unidades de conservação pautados pelo preservacionismo absoluto, no qual a relação homem-natureza mostra-se contemplativa e estática<sup>217</sup>. Neste sentido, cabe ressaltar que as legislações históricas

---

<sup>212</sup> É importante salientar que o movimento de seringueiros se torna instância significativa de formação de lideranças políticas com um discurso pautado pelo desenvolvimento sustentável. Alguns nomes como Jorge Viana (eleito prefeito de Rio Branco em 1995 e governador do Acre no ano 2000) e Marina Silva (eleita senadora pelo Estado do Acre em 1994 e 2002, posteriormente escolhida como Ministra do Meio Ambiente), ganham notoriedade a partir da amplificação da mobilização dos seringueiros no Estado.

<sup>213</sup> ALLEGRETTI, Mary Helena. Op. cit., p. 267.

<sup>214</sup> Ibid., p. 455.

<sup>215</sup> Em que pese os seringueiros sejam comumente identificados com a noção de comunidades extrativistas, estes conceito mostra-se mais amplo. Apenas a título exemplificativo, podem ser inclusos grupos como os babaqueiros, extrativistas que tem como base de subsistência a exploração do babaçu (espécie de palmeira oriunda do norte do Brasil); e as quebradeiras de coco, mulheres de comunidades extrativistas do Maranhão, Tocantins, Pará e Piauí que coletam e quebram o coco da palmeira do babaçu (utilizado para produção de óleo e sabonete de coco) (p. 224).

<sup>216</sup> A disponibilização das áreas se dava através de concessão de uso de terreno público prevista no artigo 7º do Decreto-lei nº 271 de 1967.

<sup>217</sup> As visões preservacionistas do meio ambiente são observadas nos Estados Unidos, nos trabalhos de dos chamados românticos americanos, como Henry David Thoreau, defensor dos valores do indivíduo isolado, e John Muir, apoiador da preservação integral de áreas virgens (LEIS, Héctor Ricardo. **A Modernidade Insustentável.**

de proteção do patrimônio natural tiveram importância significativa ao manter um relevante número de espaços naturais. Contudo, esta lógica, inteiramente fundada sobre uma salvaguarda rigorosa imposta pelas autoridades estatais deveria se modernizar. Se tratava, portanto, num primeiro momento, de colocar em marcha uma gestão integrada do patrimônio natural que permitisse relançar uma política protecionista em pane<sup>218</sup>.

A possibilidade das comunidades tradicionais locais permanecerem habitando as áreas protegidas foi mantida no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Em linhas gerais o SNUC estabeleceu dois grupos de unidades de conservação: as unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável, sendo estas caracterizadas por *compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais* (art. 7º, §2º).

Dentre as unidades de conservação de uso sustentável destacam-se justamente as reservas extrativistas<sup>219</sup>. A lei as conceituou como áreas utilizadas

por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade (art. 18).

---

**As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea.** Montevideo: Centro Latino Americano de Ecologia Social – CLAES, 2004, p. 41-42). No contexto alemão, as teses de Alexander von Humboldt inaugura o pensamento preservacionista. A ideia matriz residia em que a proteção da natureza implicava na conservação do ambiente natural como um bem da pátria, privilegiando-se, em uma visão romântica, a natureza, seus seres e a paisagem (MOLINARO, Carlos Alberto. Têm os animais direitos? Um breve percurso sobre a proteção dos animais no direito alemão. In: **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais** (organizado por Ingo Wolfgang Sarlet). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 158).

<sup>218</sup> INSERGUET-BRISSET, Véronique. La protection du patrimoine naturel en France: évolutions conceptuelles et techniques. In: **Diversités du patrimoine. Approche comparée en droits brésiliens et français**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 80.

<sup>219</sup> As demais modalidades de unidades de uso sustentável são as áreas de proteção ambiental (art. 15), as áreas de relevante interesse ecológico (art. 16), as florestas nacionais (art. 17), as reservas de fauna, (art. 19), as reservas de uso sustentável (art. 20) e as reservas particulares do patrimônio natural (art. 21).

Ao estabelecer que a unidade de conservação tem por objetivo justamente a manutenção de um conjunto de bens culturais, a lei reserva um sentido amplo à noção de meio ambiente, próprio do Estado Socioambiental. Neste sentido expõe Juliana Santilli que,

ao falarmos sobre os conceitos e valores adotados pela Lei do Snuc sob a influência do socioambientalismo e do multiculturalismo, veremos que o novo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza estabeleceu novos paradigmas no tratamento jurídico da relação entre homem e natureza, e que, a rigor, podemos falar em um Sistema Nacional de Unidades de Conservação Socioambiental – ainda que algumas categorias importantes tenham sido excluídas desse sistema, como os territórios indígenas e de quilombolas<sup>220</sup>.

Segundo a autora, a síntese socioambiental se estende por todo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, privilegiando a interface entre a biodiversidade e a sociodiversidade, permeada pelo multiculturalismo e pela pluriétnicidade<sup>221</sup>.

Saliente-se, finalmente, com base na lei 9.985/2000, que as reservas extrativistas são geridas coletivamente, a partir de um conselho deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes. A gestão da reserva deve obedecer ao plano de manejo<sup>222</sup>, o qual é aprovado pelo conselho deliberativo (artigo 18 e parágrafos).

---

<sup>220</sup> SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005, p. 81.

<sup>221</sup> SANTILLI, Juliana. Unidades de Conservação da Natureza, Territórios Indígenas e de Quilombolas: aspectos jurídicos. Definições básicas: áreas protegidas, unidades de conservação e espaços territorialmente protegidos pelo poder público. In: **O Direito e o Desenvolvimento Sustentável. Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Peirópolis; Brasília: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005, p. 170.

<sup>222</sup> O plano de manejo e conceituado pela lei do SNUC como o *documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade*. Em outras palavras, trata-se de *guia para a gestão, administração e para elaboração dos projetos produtivos que visam o desenvolvimento socioambiental na Unidade de Conservação* (BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano de Manejo Participativo da Reserva Extrativista Arapixi. Boca do Acre**, 2010, p. 22. Disponível em [http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/resex\\_arapixi.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/resex_arapixi.pdf). Acesso em 27/01/2016.)

## **TÍTULO II**

### **A NOÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS E SUA APLICAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR: A CONSOLIDAÇÃO DO CONCEITO DE AGROECOLOGIA E TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA**

No título inaugural deste trabalho buscou-se analisar, a partir da lei 11326/2006, qual a amplitude da noção jurídica de agricultura familiar no direito brasileiro. Buscou-se demonstrar que a categoria dialoga estreitamente com conceitos de outros domínios, notadamente da sociologia, da ciência política, da antropologia e da economia. Em linhas gerais, constatou-se que a noção de agricultura familiar pode ser identificada em dois grupos distintos: o primeiro deles com a presença de elementos socioeconômicos; o segundo com elementos histórico-culturais.

O objetivo deste título visa moldar um quadro sobre o atual estágio de interrelação entre a agricultura familiar e o fornecimento de serviços ambientais. Para tanto, dedica-se o capítulo inicial para o estudo da noção de serviços ambientais, bem como de sua amplitude (material e imaterial). No segundo momento (capítulo II), partindo-se de uma metodologia exemplificativa, busca-se vislumbrar os serviços ambientais prestados pela agricultura familiar, bem como suas atuais limitações. É a partir desta análise que será proposta um modelo de produção agrícola sustentável socioambientalmente.

## CAPÍTULO I

### **O CONCEITO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS: A EMERGÊNCIA NO CENÁRIO INTERNACIONAL E A CONSOLIDAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO DE UMA NOÇÃO SOCIOAMBIENTAL**

A ideia de serviços ambientais constitui um conceito central no presente trabalho, o que restará evidenciado na segunda parte desta tese. Por tal razão, torna-se necessário delimitar, nos termos das ciências naturais e da ciência jurídica, a sua real amplitude. Para tanto, um conceito preliminar deve ser revisitado. Em que pese a noção de meio ambiente já seja suficientemente investigado pela academia, é fundamental, para os fins desta pesquisa, defini-lo a partir de uma visão multidimensional.

Nesta linha, propõem-se neste capítulo dois enfrentamentos conceituais. O primeiro refere-se à própria noção de meio ambiente adequada ao estudo do socioambientalismo (cabe reiterar que a noção de agricultura familiar apresentada no título I constitui um conceito socioambiental) (1). O segundo enfrentamento abordará a delimitação dos serviços ambientais, as distintas facetas que lhe são inerentes e a amplitude dos serviços descritos no novo Código Florestal (2).

#### **1. O paradigma socioambiental: em busca de uma noção adequada de meio ambiente**

Desde visões mais restritas até análises mais amplas, as discussões sobre a noção de meio ambiente no meio acadêmico estão longe de apresentar qualquer unanimidade. O objetivo nesta etapa é ventilar, inicialmente, as principais correntes que abordam esta problemática, analisar as discussões jurídicas sobre a natureza do bem ambiental, bem como de seu caráter multifacial (1.1). Num segundo momento, partindo-se da expansão da problemática

ambiental, propõe-se uma discussão sobre o conteúdo do socioambientalismo, visto aqui como uma teoria de desenvolvimento (1.2).

### 1.1 As dimensões da noção de meio ambiente

A noção de meio ambiente é o ponto de partida deste ponto. É sobre sua amplitude que será desenvolvida a noção de serviços ambientais. Contudo, tal tarefa não se mostra totalmente simplificada. Como salienta Agatha Vang Lang, em análise sobre o direito francês, em busca de uma definição de meio ambiente, é possível se encontrar cem. O conceito pode abarcar concepções mais restritas, como aquelas observadas no direito privado (limitado à vizinhança), ou ainda mais largas, como as noções extraídas do direito internacional (onde o ambiente se confunde com a biosfera)<sup>223</sup>. Ainda na doutrina francesa, Michel Prieur já apontou o meio ambiente como um conceito camaleão, justamente pela sua infinidade de aplicações e significações<sup>224</sup>.

A noção se consolida atualmente num contexto de reconhecimento da complexidade das relações entre homem e a natureza. *O meio ambiente deve ser pensado como valor autônomo, como um dos pólos da relação de interdependência homem-natureza, já que o homem faz parte da natureza e sem ela não teria condições materiais de sobrevivência*<sup>225226</sup>. Nesta linha, o ambiente

---

<sup>223</sup> LANG, Agathe Vang. **Droit de l'environnement**. 3<sup>o</sup> édition mise à jour. Paris: Presses Universitaires de France, 2011, p. 14.

<sup>224</sup> De acordo com o autor, *l'environnement est un mot qui au premier abord exprime des passions, des espoirs, des incompréhensions. Selon le contexte dans lequel il est utilisé, il sera entendu comme étant une idée à la mode, un luxe pour pays riches, un mythe, un thème de contestation issu des idées hippies et soixante-huitardes, un retour à la bougie, une nouvelle terreur de l'an 1000 liée à l'imprévisibilité des catastrophes écologiques, les fleurs et les petits oiseaux, un cri d'alarme des économistes et philosophes sur les limites de la croissance, l'annonce de l'épuisement des ressources naturelles, un nouveau marché de l'anti-pollution, une utopie contradictoire avec le mythe de la croissance* (PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. 6<sup>o</sup> édition. Paris: Dalloz 2011, p. 1)

<sup>225</sup> Saliente-se que no campo da sociologia, a interdependência entre o homem e a natureza era observada ainda na obra de Marx, embora não fosse presente uma preocupação evidente com a crise ambiental. Conforme exposto nos Manuscritos Econômicos Filosóficos, *o ser humano vive da natureza significa dizer que a natureza é o seu corpo, com o qual ele precisa estar em processo contínuo para não morrer*.

é compreendido como o conjunto de fatores que influencia o meio no qual o homem vive<sup>227</sup>.

Esta interdependência, embora afaste posicionamentos antropocêntricos clássicos, não entrega todas as suas armas em favor de um *deepecology*. Nos termos da crítica biocêntrica, o paradigma antropocêntrico que emerge com a racionalidade cartesiana coloca o homem na centralidade do mundo. Ele vê os seres humanos *como situados acima ou fora da natureza, como a fonte de todos os valores, e atribui apenas um valor instrumental, ou de uso, à natureza*<sup>228</sup>. Contextualizando historicamente<sup>229</sup>, ressalte-se que

O racionalismo cartesiano influencia o pensamento dos iluministas. Ele contribui também para a desilusão do mundo. A natureza é despojada de todos os mitos e de todas as representações associadas (...). A associação da natureza e da razão humana dá ao homem um novo vigor, que lhe permite exercer o domínio sobre a natureza e, à termo, melhorar sua existência. A fórmula cartesiana segundo a qual o homem deve se tornar mestre e possuidor da natureza é um convite à exploração (...) <sup>230</sup> (tradução livre do autor<sup>231</sup>).

---

<sup>226</sup> MORATO LEITE, José Rubens; PILATI, Luciano Cardoso. Reparabilidade do dano ambiental no sistema da responsabilização civil: 25 anos da lei 6938/1981. **Revista Seqüência**, n° 53, p. 43-80, dez. 2006, p. 50.

<sup>227</sup> PRIEUR, Michel. Op. Cit., p. 1.

<sup>228</sup> MORATO LEITE, José Rubens; PILATI, Luciano Cardoso. Op. cit., p. 50.

<sup>229</sup> A oposição antropocentrismo vsbiocentrismo deve ser analisada em seu contexto histórico. A primeira visão surge como resposta à visão de mundo teocêntrica, ganhando relevo como discurso filosófico justificador da consolidação burguesa. O paradigma biocêntrico se difunde a partir da percepção da crise ambiental que emerge na segunda metade do século XX.

<sup>230</sup> SIGNORILI, Patricia. Propos introductifs. Le regard d'une philosophe la notion d'économie verte. Prolégomènes à une éthique de l'environnement. In:**Jalons pour une économie verte** (coordonné par Sabrina Dupouy). Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2012, p. 32-33

<sup>231</sup>. Le rationalisme cartésien influence la pensée des Lumières. Il contribue ainsi au désenchantement du monde. La nature est dépossédée de tous les mythes et de toutes les représentations associées. (...) L'association de la nature et de la raison humaine donne à l'homme une puissance nouvelle, qui peut lui permettre d'exercer une maîtrise sur la nature et, à terme, d'améliorer son existence. La formule cartésienne selon laquelle «l'homme doit devenir comme maître et possesseur de la nature» est une invitation à exploiter.

Diferentemente, o paradigma oposto (biocêntrico) reconhece a interdependência fundamental de todos os fenômenos, de modo que, enquanto indivíduos e sociedades, todos estão encaixados em processos cíclicos da natureza. A ecologia profunda reconhece o valor intrínseco de todos os seres vivos e concebe os seres humanos apenas como um fio particular na teia da vida<sup>232</sup>. Segundo François Ost, as diversas reversões paradigmáticas (do objetivismo ao subjetivismo, do antropocentrismo ao biocentrismo, do individualismo ao holismo) traduzem uma característica mais importante: o *deepecology* adota um rigoroso monismo, em oposição ao dualismo entre o homem e o resto das coisas. Deste modo se refuta o dualismo cartesiano entre o sujeito e o objeto, com a assimilação de ambos sem qualquer grau de hierarquia<sup>233</sup>.

Em corrente intermediária, o *antropocentrismo alargado* incorpora a preocupação com a crise ecológica, centrando a preservação ambiental na garantia da dignidade do ser humano. O alargamento desta categoria residiria nas considerações que imprimem ideias de autonomia do ambiente como requisito para a garantia da sobrevivência humana<sup>234</sup>, contudo sem abandonar totalmente o modelo antropocêntrico. Tal concepção, vislumbrada por Ost como *natureza projeto*<sup>235</sup>, incorpora a complexidade das interrelações homem-natureza, mas se afasta da ideia de horizontalidade<sup>236</sup>.

---

<sup>232</sup> CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida. Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. Traduzido por Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Editora Cultrix, 1995, p. 16-17.

<sup>233</sup> OST, François. **A Natureza à Margem da Lei. A ecologia à prova do direito**. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, p. 172.

<sup>234</sup> MORATO LEITE, José Rubens; BELCHIOR, Germana Parente. Direito constitucional ambiental brasileiro. In. **Perspectivas e Desafios para a Proteção da Biodiversidade no Brasil e na Costa Rica** (organizado por José Rubens Morato Leite e Carlos E. Peralta), 2014, p. 22.

<sup>235</sup> Ost desenvolve a oposição entre as noções de *natureza objeto*, apropriada pelo homem na modernidade, e de *natureza sujeito*, traduzida pelo ponto de vista biocêntrico (vide a expressão *pensar como uma montanha* utilizada pelo autor – a perfeita organização da natureza é a fonte de toda racionalidade e de todo valor).

<sup>236</sup> A opção antropocêntrica também é observada no direito francês. Conforme salienta Nicolas Hutten, o terceiro considerando da Carta do Meio Ambiente de 2004, cujo teor consolida o meio ambiente como patrimônio comum dos seres humanos, é o reflexo de uma preocupação: *busca-se afirmar a visão antropocêntrica*

Assim, se bem que seja evidente que o homem se situa num metanível em relação aos outros seres vivos, não se pode deduzir, no entanto, que tenha rompido toda a ligação com estes, e que possa, a partir de agora, distanciar-se deles e subjugá-los. Muito pelo contrário, sendo mais complexo que o mundo do ser vivo e o mundo da matéria, o homem não pode sobreviver sem eles, enquanto que o recíproco não se verifica<sup>237</sup>.

Salienta Carla Amado Gomes que esta terceira via encontra um caminho alternativo entre a visão utilitarista e a visão ecocêntrica pura. *O ambiente não se protege por si só, mas também não é um mero instrumento do bem-estar do homem*. Seu conjunto deve ser preservado na medida em que é condição de existência dos seres humanos, os quais, por sua vez, são dele parte integrante<sup>238239</sup>.

Tal solução é paulatinamente constatada nos instrumentos jurídicos em vigência no Brasil. A Lei n° 6.938, de 1981, instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e consolidou o direito ambiental como ramo autônomo de estudo acadêmico<sup>240</sup>, modificando o arranjo

---

*da Carta para se evitar todo mal-entendido sobre o reconhecimento eventual de direitos subjetivos à natureza ou a seus elementos (...). Aliás, os redatores da Carta tiveram o cuidado de, durante todos os debates, rejeitar o foco ecocentrista próprio à deepecology* (HUTEN, Nicolas. A Carta Francesa do Meio Ambiente. In: **Direito Público sem fronteiras**. Organizado por Vasco Pereira da Silva e Ingo Wolfgang Sarlet. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011, p. 894).

<sup>237</sup> OST, François. Op. Cit., p. 284.

<sup>238</sup> GOMES, Carla Amado. Direito Ambiental. **O ambiente como objeto e os objetos do direito do ambiente**. Curitiba, Juruá, 2010, p. 24.

<sup>239</sup> Salienta a autora que esta parece ter sido a opção da Constituição da República Portuguesa. De acordo com sua análise, *é assim que, na nossa Constituição, o art. 9º/e, insere a preservação do ambiente no conjunto das incumbências do Estado, e os arts. 81º e "m", 90º e 93º/1/d, a integram, como objectivo reflexo, em âmbitos sectoriais (respectivamente, política de energia, política de gestão de recursos hídricos, planificação económico-social e política agrícola). E é na mesma linha que podemos referir o dever de preservação do ambiente decorrente do n. 1 do art. 66º – que recai sobre "todos", entidades públicas e privadas, cidadãos e Estado –, numa lógica de solidariedade intergeracional (CRP, art. 66º/2/d)* (Ibid., p. 22).

<sup>240</sup> Não é tarefa fácil apontar uma certidão de nascimento para o direito ambiental brasileiro. É possível constatar leis de proteção ao meio ambiente nas primeiras décadas do século XX e mesmo no período pré-republicano. Contudo, tais normas são vislumbradas num contexto de suporte ao desenvolvimento nacional. O Código das Águas (decreto 24.643 de 1934), por exemplo, em suas considerações iniciais expunha expressamente que a lei visava *incentivar o aproveitamento industrial das águas*.

jurídico brasileiro no que concerne aos recursos ambientais<sup>241</sup>. Nos termos da lei, o meio ambiente é *o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas* (artigo 3º, I). Apesar de sua interpretação possibilitar a agregação do elemento humano (vida em todas as suas formas), a proteção ambiental não deixa de ter em sua centralidade a tutela do meio ambiente natural<sup>242</sup>. De outro lado, contudo, as vinculações do homem com seu meio restam evidenciadas através dos objetivos enunciados pela lei, como a compatibilização da preservação da qualidade ambiental com o desenvolvimento social-econômico (artigo 4º, inciso I<sup>243</sup>,<sup>244</sup>).

O regime constitucional inaugurado com Constituição de 1988 traz duas ampliações em torno da problemática do conceito de meio ambiente: a primeira refere-se ao seu regime de propriedade (1.1.1); a segunda tange às diversas facetas que o termo recebe (1.1.2).

### 1.1.1 Meio ambiente: o regime constitucional de tutela de um bem difuso

O meio ambiente, no regime constitucional de 1988, ultrapassa a condição de meros bens da União. Em decorrência disso, a responsabilidade pela promoção da qualidade ambiental é compartilhada pelo Estado e pela coletividade. Conforme Carlos André Birnfeld, o meio ambiente ganha *status* de valor eminentemente comunitário, social, transcendente do mero sentido de propriedade privada estatal. Como destaca o autor, *a noção*

---

<sup>241</sup> DERANI, Cristiane *et. al.* A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e a autonomia do Direito Ambiental brasileiro. In: **XV Encontro Nacional do CONPEDI**, Manaus, 2006, p 7.

<sup>242</sup> CARVALHO, Délton Winter de. A formação sistêmica do sentido jurídico de meio ambiente. In: **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. São Leopoldo, jan./jun. 2009, p. 30.

<sup>243</sup> Art4º. *A Política Nacional do Meio Ambiente visará:*

*I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;*

<sup>244</sup> Cabe mencionar que a lei 6.938 é publicada em 1981, poucos anos após a participação do Brasil na Conferência de Estocolmo de 1972, evento no qual o posicionamento da comitiva brasileira estava atrelado ao interesse de crescimento econômico. A incorporação de uma série de princípios protecionistas na lei de 1981 pode ser interpretada como fruto da pressão internacional, mas também a partir da emergência de um discurso ambientalista no seio de organizações da sociedade civil.

*de propriedade, no sentido de apropriação, comumente utilizado para caracterizar a relação humana com os recursos naturais, passa a ser superado por uma noção de integração entre a coletividade humana e os recursos naturais*<sup>245</sup>.

Trata-se em parte, de uma fuga parcial aos ditames da noção liberal clássica de propriedade. Conforme expôs François Ost, ao se referir ao sistema instaurado no contexto pós-revolução francesa, o direito de propriedade tem horror ao vario. O direito moderno, segundo o autor, não descansa enquanto não revestir por completo o espaço natural com o manto concretizador da propriedade. Tudo poderia ser integrado (sujeito à apropriação) e dividido ilimitadamente. *Todo o trabalho do Código Civil consistirá, a este respeito, em classificar os elementos da natureza (...) e deles fazer objecto de uma apropriação que se quer a mais exclusiva e a mais total possível*<sup>246</sup>.

A consolidação de um regime coletivista sobre o meio ambiente traz repercussões de ordem jurídica. A principal delas é a que conduz a um direito/dever da sociedade de protegê-lo, utilizando para tanto, os instrumentos jurídicos disponíveis para este fim. Além do mais, tomando por base as peculiaridades do bem ambiental, a classificação clássica de bens como públicos ou privados não responde a complexidade de situações envolvendo, por exemplo, a responsabilidade civil.

Cabe ainda ressaltar a diferenciação comumente observada no Direito Ambiental entre o macrobem e microbem ambiental. O primeiro é incorpóreo, unitário, indivisível e de natureza imaterial. Os microbens, por sua vez, são corpóreos e podem ser identificados separadamente, como o ar, a flora, os recursos hídricos, etc. Na concepção de microbem, *o meio ambiente pode ter o regime de sua propriedade variado, ou seja, pública e privada, no que concerne à titularidade dominial*. O macrobem, por sua vez, é de interesse público, *seu desfrute é necessariamente comunitário e destina-se ao bem estar de todos*<sup>247</sup>.

---

<sup>245</sup> BIRNFELD, Carlos André. Cidadania Ecológica. **Fundamentos para a compreensão da emergência e do significado do Estado de bem-estar ambiental e do Direito Ambiental**. Pelotas, Delfos, 2006, p. 254.

<sup>246</sup> OST, François. Op. Cit., p. 67-68.

<sup>247</sup> LEITE, José Rubens Morato; PILATI, Luciana Cardoso, op. cit., p. 50-51.

Em suma, em que pese os micróbios ambientais estejam sujeitos a tutela privada, o macrobem ambiental possui uma natureza coletiva. Tal fato impõe ao conjunto da sociedade o dever, e eventualmente o ônus, de promover a proteção do meio ambiente. Esta idéia, embora básica no estudo do direito ambiental, será de fundamental importância no desenvolvimento das estratégias políticas de promoção dos serviços ambientais.

### 1.1.2 Meio ambiente: um conceito multifacial

Numa trajetória de ampliação axiológica, a Constituição Federal de 1988 recepciona as legislações pré-existentes e compatíveis, reorientando a abrangência do conceito para além de seu caráter meramente natural<sup>248</sup> (ou meio ambiente *stricto sensu*). A incorporação desta complexidade é perceptível com os dispositivos que prevêm a tutela do meio ambiente natural (processos ecológicos essenciais – artigo 225, §1º), do meio ambiente genético (artigo 225, §1º, II), cultural (artigo 215, caput), artificial (meio ambiente urbano – artigo 182, caput) e do trabalho (artigo 7º, XXII e artigo 200, VIII).

Com pequenas variações, a amplitude do conceito também é recepcionada pela doutrina nacional. Édis Milaré e Paulo José da Costa Junior propõem um conceito abrangente, incluindo igualmente o meio ambiente natural, o meio ambiente cultural e o meio ambiente artificial<sup>249</sup>, classificação que é seguida também por José Afonso da Silva<sup>250</sup>. Luís Paulo Sirvinskaskas<sup>251</sup> mantém a classificação anterior, adicionando a categoria meio ambiente do trabalho. Entendimento semelhante é observado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

---

<sup>248</sup> CARVALHO, Délton Winter de, **op. cit.**, p. 30.

<sup>249</sup> MILARÉ, Édis; COSTA JUNIOR, Paulo José. **Direito Penal Ambiental. Comentários à lei n° 9605/98**. Campinas: Millennium, 2002, p. 3.

<sup>250</sup> O autor utiliza a terminologia *aspectos do meio ambiente*. Ao tratar do meio ambiente cultural, expõe que este *seria integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior pelo valor especial que adquiriu ou de que se impregnou* (SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011, p. 21). Embora o autor não faça esta ressalva expressamente, parece claro que a amplitude de seu conceito não inclui os bens culturais imateriais.

<sup>251</sup> SIRVINSKASKAS, Luis Paulo. **Manuel de Direito Ambiental**. 4º edição. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 29-30.

(...) A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a defesa do «**meio ambiente**»(...), **que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e meio ambiente laboral.**(...) <sup>252</sup>

Como dito, a relação meio ambiente/homem, do ponto de vista jurídico, não se preocupa apenas com o nível de preservação dos bens ambientais naturais, mas também com a sua interrelação social. As diferentes faces do conceito de meio ambiente adotadas pela Constituição dialogam, portanto, incessantemente, com o princípio da dignidade da pessoa humana. Este princípio é concebido, por sua vez, como um permanente processo de reconstrução <sup>253</sup> e como uma noção histórico-cultural em permanente transformação quanto ao seu sentido e alcance <sup>254</sup>.

(...) pode-se dizer que os valores ecológicos tomaram assento definitivo no conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana. Portanto, no contexto constitucional contemporâneo, consolida-se a formatação de uma dimensão ecológica – inclusiva – da dignidade, que abrange a idéia em torno de um bem-estar ambiental (assim como de um bem-estar-social) indispensável a uma vida digna,

---

<sup>252</sup> Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 3540/Distrito Federal. Relator Ministro Celso de Mello. Data do julgamento: 01/09/2005.

<sup>253</sup> Quanto à visão de dignidade como construção, destaca Ingo Wolfgang Sarlet que o princípio deve se harmonizar com o pluralismo e a diversidade de valores que se manifestam nas sociedades democráticas contemporâneas. A dignidade, assim, tem uma dimensão dúplice, que se manifesta como expressão da autonomia da pessoa humana (dimensão negativa), mas também com a necessidade de sua proteção (dimensão prestacional). Neste aspecto, a dignidade é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais (SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo a compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: **Dimensões da Dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional** (organizado por Ingo Wolfgang Sarlet). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 27-30.

<sup>254</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental. Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. 3ª Ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2013, p. 49.

saudável e segura. Dessa compreensão, pode-se a indispensabilidade de um patamar mínimo de qualidade ambiental para a concretização da vida humana em níveis dignos<sup>255</sup>.

As noções de sustentabilidade ou de desenvolvimento sustentável são fruto justamente da busca de compatibilização dos interesses humanos com a percepção científica acerca da necessidade de proteção do meio ambiente. Na linha que se busca construir para este trabalho, a sustentabilidade, vista como desenvolvimento equilibrado, se funda em três pilares fundamentais, uma base social, uma base ambiental *stricto sensu* e, finalmente, uma base cultural.

## 1.2 As dimensões da sustentabilidade: o desenvolvimento como equilíbrio socioambiental

A ideia de sustentabilidade remete diretamente à discussão sobre as teorias do desenvolvimento. Em que pese a midiatização do termo, a sua delimitação específica ainda é desafiadora, sobretudo devido a multiplicidade de vertentes que a utilizam (ora mais protecionistas, ora mais “desenvolvimentistas”). Contudo, o desenvolvimento sustentável não está adstrito à compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação dos recursos naturais. O alicerce cultural, sobretudo imaterial, é também um dos pesos desta balança.

Como adverte José Eli da Veiga, não há uma definição simples e definitiva para o conceito de sustentabilidade. Conforme salienta, até o final dos anos 70, o termo *sustentável* era empregado por algumas comunidades científicas para evocar a possibilidade de um ecossistema não perder sua resiliência, ainda que sujeito à agressão humana recorrente. Apenas nos anos 80, o adjetivo passou a qualificar um modelo específico de desenvolvimento, sendo finalmente legitimado no início dos anos 90, durante e após a Conferência da ONU do Rio de Janeiro. Ainda assim, *a noção de sustentabilidade foi colocada sob suspeita, tanto por adeptos do culto ultraliberal aos mercados, quanto por seus oponentes, temerosos da concorrência que os temas ambientais poderiam vir a oferecer às suas prioridades sociais*<sup>256257</sup>.

---

<sup>255</sup> Ibid., p. 49-50.

<sup>256</sup> VEIGA, José Eli. **Sustentabilidade. A legitimação de um novo valor.** São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010, p. 11-12.

<sup>257</sup> Neste aspecto poder-se-ia pensar o termo desenvolvimento sustentável como um significante vazio. Na teoria discursiva de Ernesto Laclau, um significante vazio

Usualmente se aceita que o conceito de desenvolvimento sustentável se difundiu a partir do Relatório Brundtland, de 1987 (*Nosso Futuro Comum*), onde ele é definido como o processo de *transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas*<sup>258</sup>.

Em que pese a clareza do conceito, sobre o qual se funda a ideia de solidariedade intergeracional, cabe salientar a complexidade de significações que ele pode ganhar. Numa primeira corrente, advinda da Economia Ambiental e chamada comumente de sustentabilidade fraca, se considera que os recursos naturais não representam, no longo prazo, um limite absoluto à expansão da economia.

Tudo se passa como se o sistema econômico fosse capaz de se mover suavemente de uma base de recursos para outra à medida que cada uma é esgotada, sendo o progresso científico e tecnológico a variável-chave para garantir que esse processo de substituição não limite o crescimento econômico a longo prazo.(...) A ideia subjacente é a de que o investimento compensa as gerações futuras pelas perdas de ativos causados pelo consumo e produções correntes<sup>259</sup>.

Uma segunda corrente interpretativa, advinda da Economia Ecológica, concebida como sustentabilidade forte, *vê o sistema econômico como um subsistema de um todo maior que o contém, impondo uma restrição absoluta a sua expansão. (...) A questão central para essa corrente de análise é (...) como fazer com que a economia funcione considerando a existência de limites*<sup>260</sup>.

---

constitui um significante sem significado. *O significante vazio ocorre quando um discurso universaliza tanto seus conteúdos a ponto de ser impossível de ser significado de forma exata* (MENDONÇA, Daniel de. A teoria da hegemonia de Ernesto Laclau e a análise política brasileira. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 43, n. 3, set./dez. 2007, p. 252-253).

<sup>258</sup> Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 2º edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, p 49.

<sup>259</sup> ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia ou economia política da sustentabilidade. In: **Economia do Meio Ambiente. Teoria e prática** (organizado por Peter H. May). 2º edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 9.

<sup>260</sup> *Ibid.*, p. 12.

José Eli da Veiga apresenta ainda três vertentes do desenvolvimento sustentável surgidas no campo econômico: uma corrente convencional, uma ecológica e, finalmente, uma construção alternativa (intermediária). De acordo com a primeira, a recuperação ambiental começaria a ser superior aos níveis de degradação quando à renda per capita de um país alcançasse uma média de US\$ 20 mil. No estágio anterior, os esforços do país em atingir um nível de desenvolvimento não poderiam ser perturbados por preocupações ambientais. Assim, *o melhor caminho para se conseguir sustentabilidade seria maximizar o crescimento econômico*<sup>261</sup>. Nesta etapa do desenvolvimento, as políticas de proteção ao meio ambiente estariam em um degrau inferior de importância quando comparadas às políticas sociais e econômicas.

A corrente ecológica busca dissociar os caminhos do desenvolvimento econômico e da melhoria da qualidade de vida da sociedade. A vertente dialoga, em certa medida, com o pensamento econômico do estado estacionário<sup>262263</sup>. Para os economistas ecológicos,

---

<sup>261</sup> VEIGA, José Eli da. Op. Cit., p. 21-22.

<sup>262</sup> Um dos expoentes contemporâneos da interrupção do crescimento é Serge Latouche, o qual defende uma teoria do decrescimento econômico. Segundo o professor francês, a palavra chave do decrescimento tem por objetivo marcar fortemente o abandono do projeto de crescimento ilimitado, projeto cujo motor não é outro que o proveito dos detentores do capital, com conseqüências desastrosas para o meio ambiente. Não apenas a sociedade se reduz a ser um instrumento ou meio da mecânica produtiva, mas o homem mesmo tende a se tornar uma lixeira do sistema. O decrescimento, acrescenta Latouche, não seria um crescimento negativo. A simples diminuição do crescimento mergulharia a sociedade numa desordem, com aumento do desemprego, corte dos programas sociais, educativos, culturais, etc., os quais asseguram um mínimo indispensável para a qualidade de vida. Contudo, *justamente esta regressão social e civilizacional é o que nos vigia se nós não mudarmos de trajetória. Por esta razão, o decrescimento é visto numa sociedade de decrescimento, ou seja, em um contexto que repousaria em outra lógica. (...) Se trata, portanto, de abandonar a fé ou a religião da economia, do progresso e do desenvolvimento, de rejeitar o culto irracional e a quase idolatria do crescimento pelo crescimento* (tradução do autor) (*Cetterégressions sociale et civilisationnelle est précisément ce qu'on ne peut pas si nous ne changeons pas de trajectoire. Pour toutes ces raisons, la décroissance n'est envisageable que dans une «société de décroissance», c'est-à-dire dans le cadre d'un système reposant sur une autre logique. (...) Il se agit s'ailleurs d'en venir à abandonner une foi ou une religion, celle de l'économie, du progrès et du développement, de rejeter le culte irrationnel et quasi idolâtre de la croissance pour la croissance*). (LATOUCHE, Serge. **Petit traité de la décroissance sereine**. Clamecy: Mille et une nuits, 2014, p. 21-22).

as nações que já atingiram elevados níveis de desenvolvimento *deveriam começar a planejar uma transição para esse modo mais avançado de prosperidade sem crescimento. E, simultaneamente, contribuir para que os países que ainda precisam crescer possam fazê-lo com estilos ambientalmente menos agressivos*<sup>264</sup>.

Finalmente, a corrente intermediária aposta numa progressiva reconfiguração do processo produtivo, onde a oferta de bens e serviços ganharia em ecoeficiência. A solução não tocaria, contudo, a alteração da ótica do consumo, deixando irrestrito o caminho do crescimento econômico.

Ignacy Sachs também contribui para refletir a problemática do desenvolvimento em uma linha não puramente econômica. O autor apresenta uma visão multidimensional, na qual os objetivos do desenvolvimento são sempre sociais e éticos, numa perspectiva denominada de solidariedade sincrônica. Mas o desenvolvimento possui também uma condicionalidade ambiental explícita (que Sachs aponta como solidariedade diacrônica com as gerações futuras). Nesta linha, o crescimento econômico tem um valor apenas instrumental para um modelo de desenvolvimento includente. Em outras palavras, *o crescimento não garante por si só o desenvolvimento; o crescimento pode, da mesma forma, estimular o mau desenvolvimento, processo no qual o crescimento do PIB é acompanhado de desigualdades sociais, desemprego e pobreza crescentes*<sup>265</sup>.

Em sentido semelhante cabe destacar a concepção de desenvolvimento sugerida pelo economista Amartya Sen, o qual desenvolve a noção de desenvolvimento como liberdade. Segundo o autor,

---

<sup>263</sup> Importante salientar que o estado estacionário, na economia clássica, possui significações distintas. Para Smith e Ricardo, um excesso de capital levaria a uma queda dos lucros e, por conseqüência, a um desestímulo ao prosseguimento da acumulação, resultando num estado estacionário. Para Mill, o advento do estado estacionário coincide com o movimento de saturação do capital. Para os primeiros, ele está associado à estagnação e à penúria. Para o segundo, se constitui num estado de bem-estar, onde as necessidades já foram superadas (CORAZZA, Gentil. O Estado Estacionário e a Economia Clássica. **Análise Econômica**. Ano 9, nº 15, março 1991, p. 208-209)

<sup>264</sup> VEIGA, José Eli da. Op. Cit., p. 22-23.

<sup>265</sup> SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento. Includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 71.

o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de ser relacionado sobretudo com a melhora na vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo<sup>266</sup>.

Deste modo, o conceito preocupa-se particularmente com a capacidade das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam. Nesta linha, a liberdade para fazer as coisas que são justamente valorizadas tem duas relevâncias: é importante por si mesmo para a liberdade global da pessoa e é importante porque favorece a oportunidade de a pessoa ter resultados valiosos. *Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento*<sup>267</sup>.

Em que pese o autor esteja mais centrado nas questões de direitos individuais e sociais, sua teoria parece ter aplicabilidade ampla também sobre as problemáticas ambientais e multiculturais<sup>268</sup>. Se o desenvolvimento deve levar ao aumento das capacidades das pessoas, evidentemente o desequilíbrio ambiental constituiria um óbice a este fim. A liberdade, neste aspecto, seria a possibilidade de todos os indivíduos ter acesso a um meio ambiente que permita o exercício pleno das suas capacidades<sup>269</sup>. No que tange à problemática cultural, de acordo com a perspectiva de desenvolvimento como liberdade, deveria ser respeitada a liberdade de todos para participar e decidir acerca de quais tradições observar. *As tentativas de tolher*

---

<sup>266</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 29.

<sup>267</sup> Ibid. p. 33.

<sup>268</sup> Sobre a extensão da natureza destas liberdades, observe-se que o economista indiano busca *uma visão adequadamente ampla do desenvolvimento com o intuito de focar o exame avaliatório de coisas que de fato importam e, em particular, de evitar que sejam negligenciados assuntos decisivamente importantes* (Ibid. p. 52).

<sup>269</sup> Também defendendo a compatibilidade entre a visão de desenvolvimento proposta por Amartya Sen e as discussões de ordem ambiental, vide: VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável. O desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

*a liberdade participativa com o pretexto de defender valores tradicionais simplesmente passam ao largo da questão da legitimidade e da necessidade de as pessoas afetadas participarem da decisão de que elas desejam*<sup>270271</sup>.

Em suma as discussões acerca do desenvolvimento claramente possuem uma perspectiva social, ambiental (*stricto sensu*) e cultural, o que pode ser constatado em diversos documentos internacionais.

Saliente-se neste sentido o texto da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2005, promulgada pelo Brasil através do Decreto 6.177, de 1º de agosto de 2007. O documento incorpora o princípio do desenvolvimento sustentável e afirma que *a diversidade cultural constitui grande riqueza para os indivíduos e as sociedades. A proteção, promoção e manutenção da diversidade cultural é condição essencial para o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações atuais e futuras* (art. 2 – princípio 6).

A redação da Carta da Terra<sup>272</sup> elenca uma série de princípios onde se percebe esta complexidade ambiental. Partindo da necessária interação entre os seres vivos em toda a sua diversidade (item 1), a Carta expressa uma *especial preocupação pela diversidade biológica e pelos processos naturais que sustentam a vida* (item 5). O documento manifesta o líame social-econômico ao exprimir

---

<sup>270</sup> Ibid. p. 50-51.

<sup>271</sup> A teoria de Amartya Sen influenciou fortemente a construção do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, desenvolvido pela Organização das Nações Unidas para medir a qualidade de vida dos países. A noção de desenvolvimento humano, nos termos da metodologia da ONU, é definida *como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades*. O IDH constitui uma *medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde* ([www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx](http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx), acesso em 09/07/2015).

<sup>272</sup> A Carta da Terra é uma declaração de princípios e objetivos. O início das suas discussões remonta ao ano de 1987, no âmbito da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas. Durante a Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro em 1992, as deliberações avançam, mas não se chega a um consenso acerca de seu conteúdo. Nos anos seguintes, os trabalhos caminham nas esferas da sociedade civil, com a colaboração de Comitês Nacionais e a realização de consultas internacionais. O texto final é publicado em junho de 2000, no Palácio da Paz, em Haia (Informações extraídas do site [www.cartadaterrabrasil.com.br](http://www.cartadaterrabrasil.com.br), acesso em 10/07/2015).

a necessidade de *erradicar a pobreza como um imperativo ético, social e ambiental* (item 9). Finalmente, o viés multicultural também é perceptível através do objetivo de *eliminar a discriminação em todas as suas formas* (item 12.a), bem como de *promover uma cultura de tolerância, não violência e paz* (item 16).

A Agenda 21, fruto da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente de 1992, possui conteúdo semelhante. Organizada em 40 capítulos, o documento reservou uma seção específica para as dimensões sociais e econômicas; uma seção para a conservação e gestão dos recursos naturais e, por fim; uma seção para o fortalecimento do papel dos *grupos principais*, na qual é dedicada especial importância aos instrumentos de participação e ao reconhecimento do papel das diferentes culturas<sup>273</sup>.

Em suma, os documentos internacionais acima elencados incorporam esta tripla faceta da sustentabilidade: uma preocupação com os processos naturais, um olhar dirigido ao desenvolvimento social e, finalmente, uma atenção às diferentes perspectivas culturais presentes na sociedade. Feita esta análise, cabe finalmente enfrentar a noção de serviços ambientais, a qual também incorpora a amplitude da noção de meio ambiente.

## **2. Para uma análise do conceito de serviços ambientais**

A noção de meio ambiente é a base para a construção do conceito de serviços ambientais. Esta nova concepção, que emerge em documentos políticos e jurídicos a partir dos anos 90, respeita a mesma amplitude observada no conceito preliminar.

No presente item, propõe-se uma discussão dividida em três momentos. Inicialmente, será delimitada a idéia de serviços ambientais, bem como suas diversas subdivisões comumente apontadas pela literatura (2.1). No segundo item será investigado o conceito de serviços ambientais no direito brasileiro, analisando-se, outrossim, o atual estágio de debate legislativo acerca da matéria (2.2). Finalmente, acatando-se à amplitude cultural destes serviços ambientais, será investigado a natureza do seu caráter imaterial (2.3).

---

<sup>273</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Agenda 21*. 1995.

## 2.1 Delineando o conceito de serviços ambientais: uma análise preliminar

O conceito de serviços ambientais comumente observado na doutrina não guarda grande complexidade. Ele é observado ainda nos 90, em trabalho desenvolvido por Gretchen Daily. Segundo a pesquisadora americana serviços ecossistêmicos são “as condições e os processos através dos quais os ecossistemas naturais, bem como as espécies que os compõem, sustentam e possibilitam a vida humana” (tradução do autor)<sup>274</sup>. A noção se populariza a partir do relatório da Avaliação dos Ecossistemas para o Milênio<sup>275</sup>, publicado em 2005, segundo a qual os serviços ecossistêmicos (*ecosystem services*, na expressão original em língua inglesa) constituem os benefícios que as pessoas obtêm, direta ou indiretamente, dos ecossistemas. Os ecossistemas são conceituados, no mesmo estudo, como um complexo dinâmico composto de plantas, de animais, de micro-organismos, bem como da natureza morta que está em constante interação. O exame do meio ambiente através da noção de serviços permite identificar mais facilmente como as mudanças nos ecossistemas influem o bem estar humano<sup>276</sup>.

A partir desta visão, os serviços ecossistêmicos foram divididos em quatro grupos, conforme a natureza dos benefícios gerados: serviços de provisão, de regulação, de suporte e, finalmente, serviços culturais. Tais serviços podem ser identificados da seguinte forma:

---

<sup>274</sup> DAILY, Gretchen G. Introduction. What are Ecosystem Services? In: **Nature's Services. Societal Dependence on Natural Ecosystems** (Edited by Gretchen Daily). Washington: Island Press, 1997. *Ecosystem Services are the condition and processes through which natural ecosystems, and the species that make them up, sustain and fulfill human life.*

<sup>275</sup> A Avaliação dos Ecossistemas para o Milênio foi instaurado em 2001, por determinação do então secretário geral das Nações Unidas Kofi Annan, tendo por objetivo avaliar as consequências das mudanças ecossistêmicas sobre o bem estar humano bem como estabelecer a base científica para a tarefa de melhorar a conservação e a utilização sustentável estes sistemas. Cerca de 1.360 especialistas participaram do projeto, cujos resultados foram publicados em diversos relatórios no ano de 2005. As conclusões do estudo Informações extraídas do site <http://www.millenniumassessment.org/en/About.aspx#2>. Acesso em 27/07/2015.

<sup>276</sup> Ibid.

- Serviços de provisão: são os benefícios obtidos diretamente do meio ambiente, como os recursos genéticos, os alimentos, as fibras, a madeira, etc.
- Serviços de regulação: são os benefícios obtidos a partir de processos naturais que regulam as condições ambientais. Inclui-se aqui a regulação do clima, da água, de certas doenças humanas, etc.
- Serviços de suporte: são os serviços necessários à produção de todos os outros serviços fornecidos pelo ecossistema. Eles compreendem a produção da biomassa, ciclagem de nutrientes, formação do solo, dispersão de sementes, etc.
- Serviços culturais: são os benefícios intangíveis obtidos. Dentre eles, citam-se os benefícios estéticos, paisagísticos, de recreação, espirituais, etc. A dificuldade na sua operacionalização será especialmente tratada adiante.

As relações entre os serviços ambientais e os benefícios advindos ao ser humano podem ser vislumbrados na ilustração 5, extraído do relatório *Vivre au-dessus de nos moyens: actifs naturels et bien-être humain*<sup>277</sup>. O relatório ainda exemplifica uma série de benefícios produzidos pelos ecossistemas, os quais dependem, contudo, de complexas interações biológicas, químicas e físicas que são também afetadas pelas atividades humanas<sup>278</sup>:

- Montanhas e regiões polares: disponibilização de alimentos, fibras, água doce, controle de erosão, regulação do clima, lazer, ecoturismo, valores estéticos e valores espirituais;
- Águas interiores: disponibilização de água doce, alimentos, controle de poluição, regulação de inundações, retenção e transporte de sedimentos, ciclo nutritivo, regulação de doenças lazer e ecoturismo;
- Terras cultiváveis: disponibilização de alimentos, fibras, água doce, madeira de construção, regulação de parasitas, biocombustíveis, remédios medicinais, ciclo nutritivo, valores estético, herança cultural.
- Litoral: disponibilização de alimentos, fibras, madeira de construção, combustíveis, tratamentos de dejetos, proteção contra tempestades e ondas, lazer, ecoturismo, valores estéticos;

---

<sup>277</sup> **MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT.** *Vivre au-dessus de nos moyens. Actifs naturels et bien-être humain.* 2005, p. 7. Disponível em <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.441.aspx.pdf>. Acesso em 20/06/2015.

<sup>278</sup> *Ibid.*, p. 6.

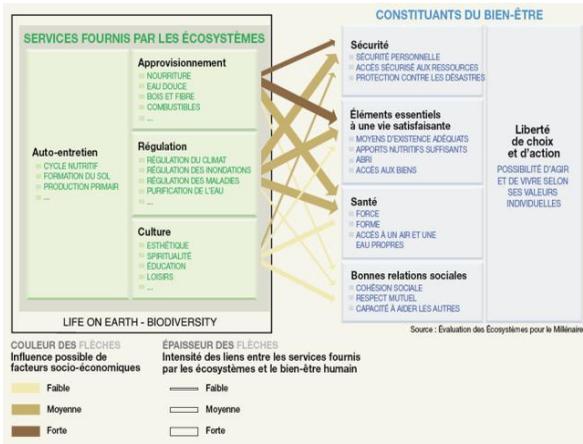
- Florestas: disponibilização de alimentos, madeira de construção, água doce, madeira para aquecimento, regulação de inundações, regulação de doenças, sequestro de carbono, regulação do clima local, remédios medicinais, lazer, valores estéticos e valores espirituais.
- Zonas áridas: disponibilização de alimentos, fibras, madeira para aquecimento, regulação do clima local, herança cultural, lazer e ecoturismo, valores espirituais;
- Zonas urbanas: parques e jardins, regulação da qualidade do ar, regulação das águas, regulação do clima local, herança cultural, lazer e educação;
- Ilhas: alimentos, água doce, lazer e ecoturismo.
- Zonas marinhas: alimentos, regulação do clima, lazer, ciclo nutritivo.

Saliente-se que os serviços prestados pela natureza devem ser vistos em sua integralidade, independentemente da raridade/complexidade do sistema objeto de análise. Como salienta recente estudo dirigido por Alexandra Langlais (*et. al.*), o funcionamento dos ecossistemas, os recursos, os processos de regulação, os reservatórios de biodiversidade potencialmente úteis dependem notadamente das espécies mais abundantes, as quais vêm sendo denominadas de natureza ordinária ou biodiversidade ordinária. É neste nível de biodiversidade que se inclui, por exemplo, os espaços agrícolas, os quais possuem um papel importante para a biodiversidade<sup>279</sup>. A biodiversidade penetra fortemente nesta esfera agrícola, sendo conceituada como agrobiodiversidade (este conceito será oportunamente apresentado no capítulo seguinte).

---

<sup>279</sup> LANGLAIS, Alexandra (*et. al.*). **Biodiversités. Nouveaux regards sur le vivant.** Paris: Le cherche midi, 2010, p.112.

## Ilustração 5 – Conexões entre os serviços dos ecossistemas e o bem-estar humano.



Fonte: Millennium EcosystemAssessment, 2005

No cenário europeu, cabe destacar o conceito aportado pela diretiva 35/2004 da Comunidade Europeia. Nos termos do documento, os serviços ecológicos são *as funções asseguradas por um recurso natural ao benefício de um outro recurso natural ou do público*. O conceito mostra-se aqui mais amplo, na medida em que os benefícios em foco não são apenas aqueles dirigidos ao ser humano, mas também a outros recursos naturais, de onde é possível abstrair uma faceta biocêntrica.

Isabelle Doussan ao comentar a norma comunitária europeia, destaca que, embora a origem do conceito de serviços ambientais seja encontrada nas ciências naturais, ele nasce verdadeiramente do cruzamento da abordagem ecológica com a avaliação econômica dos recursos naturais. Deste modo, mais que um conceito ecológico “puro”, os serviços ambientais aparecem como uma leitura econômica de uma realidade científica, como a tradução do mundo natural que nos circunda em objeto econômico, onde os gestores e tomadores de decisão possam se socorrer<sup>280</sup>.

<sup>280</sup> DOUSSAN, Isabelle. Les services écologiques: un nouveau principe du droit de l'environnement? In: **La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation** (coordonné par Chantal Cans). Paris: Dalloz, 2009, p. 126.

Alexandra Langlais e Nathalie Hervé-Fournereau, em análise sobre o mesmo conceito de serviços ecossistêmicos, expõem o foco excessivo das discussões ambientais sobre a problemática das mudanças climáticas, em detrimento do debate acerca da biodiversidade. Segundo as autoras, com esta hierarquização dos problemas, a biodiversidade corre o risco de ser instrumentalizada e de estar a serviço dos objetivos da luta contra as alterações climáticas<sup>281</sup>. Assim, o conceito de serviços ecossistêmicos desempenha um papel inegável na tomada de consciência sobre a estreita interação entre a questão climática e a proteção da biodiversidade. Contudo, salientam o caráter não pacificado acerca dos contornos do conceito, o qual atualmente é capturado pelas diferentes correntes mais ou menos formalizadas e pouco ou menos comprometidas com uma proteção profunda da biodiversidade<sup>282</sup>.

Inicialmente contribuindo para uma melhor apreensão da biodiversidade em sua imensidão, complexidade e fragilidade, o conceito de serviço ecossistêmico atualmente é atravessado por uma corrente mais utilitarista e modesta dessa mesma abordagem do conceito em questão. (...) Com efeito, por um lado, o conceito de serviço ecológico atualmente definido pelo Direito pela Diretriz 2004/35/CE sobre responsabilidade ambiental inclui uma definição extensiva sobre serviço ecossistêmico. No entanto, esta definição só pode ser entendida em relação ao objeto da Diretriz: a prevenção e a reparação e danos ambientais. (...) Por outro lado o conceito tende a ser cada vez mais marcado por uma leitura econômica (...). Esta visão prospectiva pode ser redutora do conceito de serviço ecossistêmico e de uma proteção mínima da biodiversidade, mas beneficiando-se dos esforços contra as alterações climáticas<sup>283</sup>.

No Brasil, o conceito adentra nas esferas jurídica e política com a denominação de serviços ambientais, sobretudo, em virtude da emergência de uma série de experiências internacionais

---

<sup>281</sup> LANGLAIS, Alexandra; HERVÉ-FOURNEREAU, Nathalie. O conceito de serviços ecossistêmicos: promotor de novas sinergias entre as estratégias europeias sobre o clima e a biodiversidade? In: **Direito, Justiça e Ambiente: perspectivas franco-brasileiras** (organizado por Anderson Oreste Cavalcante Lobato e Philippe Pierre). Rio Grande: Editora Furg, 2013, p. 123-124.

<sup>282</sup> Ibid., p. 139.

<sup>283</sup> Ibid., p. 140-141.

(e mesmo no nível nacional) de pagamento de serviços ambientais (PSA)<sup>284</sup>. Segundo Alindo Butzke e Sieli Pontalti, os serviços ambientais são aqueles oferecidos pelos ecossistemas que cumprem uma função ecológica no ciclo biosférico, seja através da preservação das florestas da proteção da fauna, da regulação de gases da conservação da biodiversidade<sup>285</sup>.

Embora seja frequente a utilização dos termos serviços ambientais, serviços ecossistêmicos e serviços ecológicos sem um grande rigor de conteúdo<sup>286</sup>, a doutrina com certa frequência distingue as noções de serviços ambientais e serviços ecossistêmicos, dando aos primeiros um caráter mais amplo. Assim, serviços ecossistêmicos seriam aqueles que ocorrem naturalmente no ambiente natural, sem interferência humana. Os serviços ambientais, diferentemente, abarcariam o âmbito dos serviços ecossistêmicos, acrescentando-se aqueles promovidos pelo ecossistema a partir da atividade humana, como o manejo ativo dos ecossistemas, através de práticas como o plantio agrícola e o manejo florestal<sup>287288</sup>.

Idêntica observação é feita em recente relatório do Instituto *O Direito por um Planeta Verde* denominado *Sistemas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais: Diagnóstico, lições aprendidas*

---

<sup>284</sup> O instituto do Pagamento por Serviços Ambientais será objeto de análise específica na segunda parte deste trabalho.

<sup>285</sup> BUTZKE, Alindo; PONTALTI, Sieli. Restauração e conservação das matas ciliares através do sistema de pagamento por serviços ambientais. In: **Pagamento por serviços ambientais. Incentivos econômicos para a proteção dos recursos hídricos e restauração da mata ciliar** (organizado por Haide Maria Hupffer; João Alcione Sganderia Figueiredo; José Galizia Tundisi). Porto Alegre: Entremeios, 2013, p. 121.

<sup>286</sup> WHATELY, Marussia; HERCOWITZ, Marcelo. **Serviços Ambientais: conhecer, valorizar e cuidar: subsídios para a proteção dos mananciais de São Paulo**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008, p. 20.

<sup>287</sup> MURADIAN, R.; CORBERA, E.; PASCUAL, U.; KOSOY, N.; MAY, P.H. Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. In: **Ecological Economics**, 2010, n.º. 69, p. 1202.

<sup>288</sup> *However, for the sake of the present article we will refer only to environmental services, since we consider that ecosystem services is a subcategory of the former, dealing exclusively with the human benefits derived from natural ecosystems. Environmental services also comprise benefits associated with different types of actively managed ecosystems, such as sustainable agricultural practices and rural landscapes.*

e desafios para a futura legislação. De acordo com o relatório, enquanto os serviços ecossistêmicos são entendidos como os benefícios gerados pelos ecossistemas, independentemente da atuação humana, os serviços ambientais referem-se também às iniciativas antrópicas que favorecem a provisão dos serviços ecossistêmicos<sup>289290</sup>.

Carlos Teodoro José Irigaray expõe que o termo serviços ambientais mostra-se demasiadamente amplo, *afastando-se da dimensão ecológica implícita na expressão “serviços ecossistêmicos”*. Segundo o autor, a utilização da expressão serviços ambientais decorre de um equívoco na tradução da expressão inglesa *Payment for ecosystem services*. Defendendo uma visão mais estrita do conceito, expõe que, por exemplo, *tecnicamente uma floresta plantada com espécies exóticas, como o eucalipto, presta serviços ambientais, que incluem desde o sequestro de carbono, como a própria utilização econômica da madeira*. Contudo, este serviço (promovido pela floresta de eucalipto) se afasta da noção de serviço ecossistêmico ou ecológico, não merecendo ser compensado através de instrumentos públicos econômicos<sup>291</sup>.

Tendo em vista que a noção de meio ambiente adotado neste trabalho incorpora fortemente o elemento cultural (e, portanto, incorpora a ação do homem), emprega-se neste trabalho a expressão serviços ambientais. Além de ser correntemente utilizada na doutrina, esta é a expressão que parece predominar nas discussões legislativas atualmente em trâmite. A preocupação decorrente do fato de que algumas

---

<sup>289</sup> TEJEIRO, Guillermo; STANTON, Marcia; LAVRATTI, Paula. **Sistemas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais: diagnósticos, lições aprendidas e desafios para a futura legislação – Relatório Final**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014, p. 16.

<sup>290</sup> Com a mesma distinção conceitual, cita-se ainda SEEHUSEN, Susan Edda; PREM, Ingrid. Por que Pagamento por Serviços Ambientais. In.: **Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios**(organizado por Fátima Becker Guedes e Susan EddaSeehusen) Brasília: MMA, 2011, p. 18. Disponível em [http://www.ciliosdoribeira.org.br/sites/default/files/arquivos/pagamentos\\_por\\_servicos\\_ambientais\\_na\\_mata\\_atlantica\\_2edicao\\_revisada.pdf](http://www.ciliosdoribeira.org.br/sites/default/files/arquivos/pagamentos_por_servicos_ambientais_na_mata_atlantica_2edicao_revisada.pdf).

<sup>291</sup> IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene. Pagamento por serviços ecológicos e o emprego de REDD na Amazônia. In: **Direito e mudanças climáticas: serviços ecológicos** (organizado por Paula Lavratti e Vânesca Buzelato Prestes). São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2010, p. 15-16.

interferências humanas sobre o meio ambiente, eventualmente nocivas, forneçam serviços ambientais, não seria suficiente para afastar a aplicação deste conceito. Por exemplo, a plantação de eucaliptos, conforme exemplo acima referido pelo professor Carlos Teodoro Irigaray, favorece o sequestro de carbono, embora não necessariamente contribua para a diversidade biológica. Ora, tal fato não obscurece o efetivo sequestro de carbono (que é iminente ao florestamento), embora possivelmente este plantio não mereça receber suporte público em decorrência de outros aspectos negativos socioambientalmente.

Observe-se, por fim, que este é o conceito empregado em alguns países vizinhos no âmbito do Mercosul. O Paraguai, através da lei 3.001 de 2006, utiliza a expressão “*servicios ambientales*” para designar os *serviços gerados pelas atividades humanas de manejo, conservação e recuperação das funções do ecossistema que beneficiam de forma direta ou indireta as populações*<sup>292</sup>. Esta amplitude é saudada por Clara María Minaverry ao destacar que,

os benefícios dos serviços ambientais podem ser econômicos, ecológicos ou socioculturais e incidem diretamente na proteção e no melhoramento do meio ambiente, propiciando uma melhor qualidade de vida para os habitantes. Eles incluem os estoques de capital natural, que combinados com os serviços humanos, produzem benefícios às pessoas. Esta definição é muito ampla e inovadora, já que inclui a categoria de bens naturais onde o homem tem intervindo e modificado<sup>293</sup>.

No contexto da Argentina, saliente-se a lei 26.331 de 2007, segundo a qual os “*servicios ambientales*” são os benefícios

---

<sup>292</sup> Artículo 2°. Se entiende por “*servicios ambientales*” a los generados por las actividades humanas de manejo, conservación y recuperación de las funciones del ecossistema que beneficiam en forma directa o indirecta a las poblaciones.

<sup>293</sup> Los beneficios de los servicios ambientales pueden ser económicos, ecológicos o socioculturales e inciden directamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente, propiciando una mejor calidad de vida de los habitantes. Incluye el stock de capital natural, que combinado con los servicios de manufactura y humano, producen beneficios en las personas. Esta definición es muy amplia y novedosa, ya que incluye también a la categoría de los bienes naturales (“*semi*” naturales) en donde el hombre ha intervenido y los ha modificado (MINAVERRY, Clara María. La normativa de los servicios ambientales en sudamérica. Propuestas para una gestión sustentable. **Observatorio Medioambiental**. Vol. 17, 2014, p. 349. Disponível em <http://revistas.ucm.es/index.php/OBMD/article/viewFile/47198/44261>. Acesso em 29/01/2016.)

tangíveis e intangíveis, gerados pelos ecossistemas dos bosques nativos, necessários para o revigoramento e a superveniência do sistema natural e biológico em seu conjunto, bem como para melhorar e assegurar a qualidade de vida dos habitantes da nação<sup>294295</sup>. A legislação da Venezuela não apresenta um conceito expresso de serviços ambientais, contudo, na lei de Diversidade Biológica de 2000, expõe que tais serviços são de utilidade pública<sup>296</sup> e são objeto prioritário de conservação<sup>297</sup>.

Saliente-se, finalmente o significado empregado pela legislação do Paraguai, cuja amplitude é a mesma defendida para o contexto brasileiro. Em suma, o conceito utilizado na legislação analisada dos demais países do Mercosul (*servicios ambientales*) é a mesma adotada neste trabalho (serviços ambientais).

## 2.2 O conceito de serviços ambientais no Direito Brasileiro

Como dito, no direito brasileiro observa-se o predomínio na utilização do termo serviços ambientais (ao invés de serviços ecossistêmicos, ou serviços ecológicos). Esta foi a expressão utilizada pelo novo Código Florestal (lei 12.651/2012), ao estabelecer a possibilidade de o Poder Executivo instituir um programa de *pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais* (artigo 41, I). Em que pese a lei não tenha estabelecido um conceito

---

<sup>294</sup> Artículo 5º – *Considéranse Servicios Ambientales a los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos.*

<sup>295</sup> Saliente-se que a lei argentina enumera (de forma exemplificativa) os principais serviços ambientais fornecidos pelos bosques. Expressamente a norma arrola a *defesa da identidade cultural* como um serviço ambiental. Subentende-se, portanto, que o conceito legal deste país também abarca uma amplitude cultural semelhante à observada no direito brasileiro.

<sup>296</sup> ARTÍCULO 2º (...) *Parágrafo Único: Se declara de utilidad pública la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica, su restauración, el mantenimiento de los procesos esenciales y de los servicios ambientales que estos prestan.*

<sup>297</sup> ARTÍCULO 22. *A los fines de la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica, serán objeto prioritario de conservación in situ: (...) 7. Los ecosistemas que presten servicios ambientales esenciales, susceptibles de ser degradados o destruidos por las intervenciones humanas.*

específico, observa-se a projeção de uma lista de serviços ambientais passíveis de integração nos eventuais programas:

- 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;

Atualmente, tramitam no Congresso Brasileiro, diversos projetos de lei com o objetivo de regulamentar o programa acima referido, os quais apresentam concepções distintas sobre o conceito de serviços ambientais. É feito um breve balanço das atuais proposições:

a) Nos termos do projeto de lei 792 da Câmara dos Deputados, de 2007 consideram-se *serviços ambientais aqueles que se apresentam como fluxos de matéria, energia e informação de estoque de capital natural, que combinados com serviços do capital construído e humano produzem benefícios aos seres humanos*<sup>298</sup>. Na sequência o projeto apresenta um rol dos serviços:

- I – os bens produzidos e proporcionados pelos ecossistemas, incluindo alimentos, água, combustíveis, fibras, recursos genéticos, medicações naturais;
- II – serviços obtidos da regulação dos processos ecossistêmicos, como a qualidade do ar, regulação do clima, regulação da água, purificação da água, controle de erosão, regulação enfermidades humanas, controle biológico e mitigação de riscos;
- III – benefícios não materiais que enriquecem a qualidade de vida, tais como a diversidade cultural, os valores religiosos e espirituais, conhecimento – tradicional e formal, inspirações, valores estéticos, relações sociais, sentido de lugar, valor de patrimônio cultural, recreação e ecoturismo;

---

<sup>298</sup> Texto integral do projeto de lei disponível em [www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=348783](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=348783). Acesso em 27/07/2015.

IV – serviços necessários para produzir todos os outros serviços, incluindo a produção primária, a formação do solo, polinização, provisão do habitat e reciclagem de nutrientes.

Saliente-se que em 2010, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável aprovou emenda substitutiva ao projeto, incluindo dispositivo que confere preferência aos serviços ambientais promovidos pelos agricultores familiares no âmbito do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais<sup>299</sup>.

b) O projeto de lei nº 309 do Senado, de 2010, utiliza a expressão serviços ecossistêmicos. De acordo com a proposta, tais serviços são *as funções e processos dos ecossistemas relevantes para a preservação, conservação, recuperação, uso sustentável e melhoria do meio ambiente e promoção do bem-estar humano e que podem ser afetados pela intervenção humana*<sup>300</sup>. O projeto ainda conceitua os serviços ambientais, mas como uma conotação que se afasta da ideia de benefícios aqui em tela<sup>301</sup>. O projeto não arrola exaustivamente quais são os serviços, mas apresenta a mesma classificação estabelecida pelo relatório da Avaliação dos Ecossistemas para o Milênio (art. 5º): serviços de regulação (*os que promovem a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos*); serviços de suporte (*os que promovem a melhoria do habitat para os seres vivos, dos solos, da composição da atmosfera, do clima e dos ambientes aquáticos*); serviços de suprimento (*os que proporcionam bens de produção e de consumo*) e, finalmente; serviços culturais (*os que promovem a sociedade local e seus relacionamentos*).

c) O projeto de lei 5.487 de 2009, de autoria do Poder Executivo, também utiliza o termo serviços ambientais, conceituando-os como os serviços desempenhados pelo meio ambiente que resultam

---

<sup>299</sup> Substitutivo ao Projeto de Lei nº 792, de 2007. Art. 9. (...) §3º *A contratação do pagamento por serviços ambientais rurais terá como prioridade os providos por agricultores familiares e por empreendedores familiares rurais, definidos nos termos da Lei nº 11.326/2006.*

<sup>300</sup> Íntegra do projeto de lei disponível em [www.legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/84767.pdf](http://www.legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/84767.pdf). Acesso em 27/07/2015.

<sup>301</sup> Segundo o projeto, os serviços ambientais são relacionados à *consultoria, educação, monitoramento e avaliação, prestados por agentes públicos e privados, que tenham impacto na mensuração, prevenção, minimização ou correção de danos aos serviços ecossistêmicos.*

em condições adequadas à sadia qualidade de vida. Novamente, os serviços são classificados em diferentes modalidades: serviços de abastecimento (*resultam em bens ou produtos ambientais com valor econômico, obtidos diretamente pelo uso e manejo sustentável dos ecossistemas*); serviços de suporte e regulação (*mantém os processos ecossistêmicos e as condições dos recursos ambientais naturais, de modo a garantir a integridade dos seus atributos para as presentes e futuras gerações*) e serviços culturais (*serviços associados aos valores e manifestações da cultura humana, derivados da preservação ou conservação dos recursos naturais*)<sup>302</sup>. O projeto ainda inclui, entre os princípios e Diretrizes da Política Nacional de Serviços Ambientais, o reconhecimento da contribuição da agricultura familiar, dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais para a conservação ambiental (art. 3º, VI).

d) O projeto de lei 312 da Câmara dos Deputados, de 2015, define serviços ambientais como *os benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais* (art. 2º, II). A classificação dos serviços (provisão, suporte, regulação e culturais) também é exposta no projeto. Os serviços ambientais são conceituados, por sua vez, como as *iniciativas individuais ou coletivas que podem favorecer a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos* (art. 2, III). Destaca-se também aqui que o projeto inclui entre as diretrizes da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais a utilização destes programas como *instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural das populações tradicionais, dos povos indígenas e dos agricultores familiares* (art. 4º, III).

Boa parte dos serviços ambientais estabelecidos pela lei 12.651/2012 e mesmo os previstos nos projetos de lei em tramitação podem ser aferidos cientificamente. É o que se observa com a proteção dos recursos hídricos ou com o sequestro do carbono, por exemplo. Tais serviços, denominados de materiais para os fins deste trabalho, com maior ou menor dificuldade, são passíveis de verificação e medição. Situação diferente é observada em relação

---

<sup>302</sup> Texto integral do projeto de lei disponível em [www.camara.gov.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idProposicao=439941](http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idProposicao=439941). Acesso em 28/07/2015.

aos chamados serviços culturais cuja caracterização depende de elementos não necessariamente materiais. O novo Código Florestal aportou dois exemplos destes serviços: a valorização cultural e o conhecimento tradicional ecossistêmico.

### 2.3 Os serviços ambientais arrolados pelo novo Código Florestal

Parte dos serviços ambientais arrolados pelo artigo 41, I da lei 12.651/2012 refere-se diretamente ao meio ambiente natural, enquanto que outro conjunto dialoga com o ambiente cultural. Classificando-se de outra forma, poder-se-ia identificar duas categorias: os serviços tangíveis e intangíveis. Propõe-se neste momento uma análise conceitual destes serviços. Saliente-se, que será dedicada maior atenção aos serviços intangíveis (ou imateriais), haja visto sua menor difusão nos debates acerca dos serviços ambientais.

#### 2.3.1 Serviços ambientais naturais (ou serviços ambientais tangíveis)

O objetivo neste ponto é apresentar cada um dos serviços ambientais arrolados no artigo 41, I, do novo Código Florestal.

a) Sequestro, conservação, manutenção, aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono/regulação do clima: tais serviços estão diretamente ligados à problemática da regulação do clima (por isso são comumente classificados como serviços de regulação, nos termos da classificação proposta pela Avaliação dos Ecossistemas do Milênio) e do aquecimento global, decorrente da emissão excessiva de gases-estufa, como o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e o metano (CH<sub>4</sub>)<sup>303</sup>. Tais serviços são prestados notadamente pelas atividades de florestamento e manutenção dos estoques florestais. Seu fornecimento é objeto de incentivo pelos projetos MDL (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo) e REDD (Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal), os quais serão apresentados na segunda parte desta tese.

Como salienta Márcio Santilli, os estoques de carbono são estimados a partir do mapeamento e da extensão das diferentes fitofisionomias florestais, bem como da quantidade de carbono por hectare aferidas em pesquisas científicas realizadas

---

<sup>303</sup> NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamento por Serviços Ambientais. Sustentabilidade e disciplina jurídica**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 36.

em cada fitofisionomia. Destaca o autor que se estima o estoque de carbono florestal na Amazônia brasileira em cerca de 62GtC, o que corresponde ao volume total de emissões globais por mais de dois anos, tendo como paradigma o ano de 2007<sup>304</sup>.

Contudo, cabe salientar que a regulação do clima não é decorrente apenas dos estoques de carbono na atmosfera. A título exemplificativo, menciona-se a regulação dos ciclos de chuva da região sul do continente em decorrência dos chamados rios voadores, formados por massas de ar carregadas de vapor de água e que carregam a umidade de uma região a outra.

b) Conservação da biodiversidade: a diversidade biológica é conceituada pela Convenção sobre Diversidade Biológica como a *variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas* (art. 2º). Ela é diretamente responsável pela viabilidade da vida humana no planeta, garantindo a diversidade de alimentos, substâncias medicinais, purificação dos recursos hídricos, do ar, controle de pragas, etc.

c) Conservação das águas e dos recursos hídricos: os serviços vinculados à recuperação/preservação dos recursos hídricos talvez sejam aqueles que tenham recebido maior atenção da literatura acadêmica no Brasil. O foco neste aspecto dirige-se em grande parte a proteção das matas ciliares, as quais prestam importantes serviços, tais como a proteção das ribanceiras da erosão; a conservação da quantidade e da qualidade da água; o filtro dos poluentes, impedindo ou dificultado o carreamento de sedimentos para os cursos de água; a regulação das características físico-químicas das águas, etc<sup>305</sup>.

---

<sup>304</sup> SANTILLI, Márcio. **Terras Indígenas e crise climática. Desmatamento evitado (REDD) e povos indígenas. Experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico.** São Paulo: Instituto Socioambiental. Washington: Forest Trends, 2010, p. 11.

<sup>305</sup> BUTZKE, Alindo; PONTALTI, Sieli. Restauração e conservação das matas ciliares através do sistema de pagamento por serviços ambientais. In: **Pagamento por Serviços Ambientais. Incentivos econômicos para a proteção dos recursos hídricos e restauração da mata ciliar** (organizado por Haide Maria Hupffer, João Alcione Sganderia Figueiredo e José Gailizia Tundisi). Porto Alegre: Entremeios, 2013, p. 113.

A promoção dos serviços ambientais hídricos não possui importância para o homem apenas pela suas necessidades de consumo e higiene. Os recursos hídricos possuem tanto uma importância econômica significativa (notadamente em decorrência das atividades industriais, agrícolas, de pesca e de ecoturismo), como também identitária. Destaca Franklin de Paula Júnior que a água é um elemento de territorialidade e pertencimento, o que descortina *um horizonte também propício à gestão compartilhada (direitos e deveres comuns, ainda que diferenciados) e cooperativa*<sup>306</sup>.

d) Conservação e o melhoramento do solo: estes serviços são propiciados majoritariamente pelo emprego de técnicas de cultivo e manejo que agridam com menor intensidade o solo. Neste âmbito, salientam-se as atividades rurais que evitam a desertificação e o esgotamento das terras.

e) Manutenção de Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e de uso restrito: a proteção destas áreas trazem benefícios difusos para a sociedade, relacionando-se com todas as categorias de serviços ambientais abordadas (regulação do clima, manutenção da biodiversidade, conservação dos recursos hídricos, etc.). Saliente-se, contudo, que a manutenção destas áreas já constitui uma obrigação legal, independentemente de qualquer política complementar adotada pelo poder público.

### 2.3.2 Serviços ambientais culturais: a incorporação da dimensão imaterial

Os serviços culturais são definidos, segundo a Avaliação dos Ecossistemas para o Milênio, como os benefícios intangíveis obtidos pelo homem, dentre os quais se incluem benefícios estéticos, paisagísticos, de recreação e espirituais. Tomando-se em consideração um conceito mais restrito destes benefícios (tidos apenas como serviços ecossistêmicos), se conclui que os mesmos seriam oriundos dos processos naturais. Neste caso, poder-se-ia supor que o conceito integraria os benefícios advindos da contemplação de belas paisagens, dos sons da natureza, ou ainda

---

<sup>306</sup> PAULA JUNIOR, Franklin. Cooperação pela água em bacias hidrográficas: olhares sobre o território, os saberes e os comitês. In: **Água e cooperação reflexões, experiências e alianças em favor da vida** (organizado por Sérgio Ribeiro, Vera Catalão e Bené Fonteles). Brasília: Ararazul, 2014, p. 41-42.

da degustação dos diferentes sabores dos alimentos. Em que pese estes constituam benefícios culturais relevantes, o conceito de serviços culturais aqui defendido mostra-se mais amplo. Tal fato é decorrente justamente da amplitude do conceito de meio ambiente apresentado, o qual inclui o homem e suas relações.

É desta forma que se torna possível a compreensão do rol de serviços ambientais culturais estabelecidos pelo novo Código Florestal. O conhecimento<sup>307</sup> tradicional ecossistêmico e a valorização cultural somente podem advir da ação humana. Logo, conferir um sentido amplo para a noção de serviços ambientais é condição para uma coerente interpretação da lei 12.651/2012.

Nesta esteira, propõe-se na sequência, a identificação conceitual dos serviços intangíveis mencionados no artigo 41, I da lei 12.651/2012: a valorização cultural (2.3.2.1), o conhecimento tradicional ecossistêmico (2.3.2.2) e a conservação da beleza cênica (2.3.2.3),

#### 2.3.2.1 O serviço ambiental “valorização cultural”

O conceito de cultura pode ser extraído dos considerandos iniciais da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural de 2001, segundo a qual a cultura deve ser

considerada como o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças.

A Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da UNESCO, de 2005 (promulgada pelo Brasil em 2007 pelo decreto 6.177), também em seus considerandos iniciais expõe que a noção de *cultura assume formas diversas através do tempo e do espaço, e que esta diversidade se manifesta na originalidade e na pluralidade das identidades, assim como nas expressões culturais dos povos e das sociedades que formam a humanidade.*

---

<sup>307</sup> Cabe aqui rapidamente recuperar o conceito de conhecimento extraído dos dicionários: *processo segundo o qual o sujeito conhecedor se relaciona com o objeto que ele conhece (...)* (Dictionnaire Le Petit Larousse Illustré. Paris: Editions Larousse, 2011, p. 237).

No que tange ao direito interno, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 216, expõe que constituem o patrimônio cultural brasileiro *os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira*. O texto constitucional, na sequência arrola uma série de itens integrantes deste patrimônio, tais como as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

O conjunto das definições acima elencados não deixam dúvidas acerca da existência de um arcabouço jurídico dirigido à tutela do patrimônio cultural imaterial. Estas formas de expressão, criação e de vida constituem uma esfera patrimonial que não se enquadra nos conceitos civilistas clássicos. Nos termos da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial de 2003, promulgada no Brasil pelo decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006, o patrimônio cultural imaterial é entendido como

as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana (art. 2º, 1).

Como destaca Stéphane Dassonville, os redatores da Convenção de 2003 favoreceram um olhar holístico entre a preservação da biodiversidade, a diversidade cultural e desenvolvimento sustentável, o que é perceptível ainda no preâmbulo do documento (*considerando a profunda interdependência entre o patrimônio cultural imaterial e o patrimônio cultural material*

e natural)<sup>308</sup>. Conforme salienta a autora, a concepção ocidental foi marcada, durante muito tempo, pela visão material do patrimônio, percebendo-se após a revolução francesa uma paulatina tomada de consciência do elemento imaterial. De outro lado, constata-se a existência de um certo número de países em todos os continentes do planeta, notadamente no hemisfério sul, vinculados à tradição oral<sup>309</sup>. Tendo em vista que a *proteção da dimensão exclusivamente material não é suficiente para garantir as expressões de uma cultura que não tem necessariamente um suporte material*<sup>310</sup>, o reconhecimento pelos ordenamentos jurídicos deste patrimônio intangível visa justamente valorizar distintas tradições de produção cultural que restariam marginalizadas ou subvalorizadas pelos sistemas de proteção tradicionais.

O serviço valorização cultural refere-se, portanto, a todo patrimônio cultural, seja material ou imaterial, de que se beneficia a sociedade. Aqui se incluem as tradições culinárias, músicas e danças, o patrimônio lingüístico, etc.

#### 2.3.2.2 O serviço ambiental: conhecimento tradicional ecossistêmico

A noção de conhecimento tradicional ecossistêmico também não é trazida expressamente pela lei. Logo, na tentativa de delimitação do conceito, analisa-se a concepção de conhecimento tradicional, o qual pode ser concebido como o *conjunto de saberes e saber-fazer a respeito do mundo natural, sobrenatural, transmitido oralmente de geração em geração*<sup>311</sup>. Ele foge aos rigores científicos cartesianos, mantendo um fluxo de conhecimento que não se enquadra nos ditames acadêmicos convencionais. Os conhecimentos tradicionais são *estritamente ligados*

---

<sup>308</sup> DASSONVILLE, Stéphane Pessina. Pourquoi et comment protéger le patrimoine culturel immatériel? Approche critique, les ressources génétiques et les expressions culturelles traditionnelles, éléments du patrimoine culturel immatériel. In: **Diversités du patrimoine. Approche comparée en droits brésilien et français** (organizado por Marion Bary e Anderson Lobato. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 30.

<sup>309</sup> Ibid., p. 29.

<sup>310</sup> LOBATO, Anderson Oreste Cavalcante. Protection de L'aspect Immatériel du Patrimoine Culturel. In: **Revue Juridique de l'Ouest: Droit eu Europe**, 2012, N° Special: Environnement et Patrimoine Culturel: approche comparée: droits brésilien, français et de l'Union européenne, p. 22.

<sup>311</sup> DIEGUES, Antonio Carlos. **Os Saberes Tradicionais e a Biodiversidade no Brasil**. São Paulo: Ministério do Meio Ambiente, 2000, p. 30.

à linguagem, às relações sociais, à espiritualidade e a sua forma de ver o mundo, além de serem comumente detidos e difundidos de forma coletiva<sup>312</sup>. Sublinha-se aqui a dificuldade de interação entre o formato do conhecimento tradicional e os sistemas de propriedade intelectual. Este tem por objetivo *proteger a propriedade intelectual de indivíduos*, enquanto que o saber tradicional se constitui coletivamente e tem por pressuposto sua inalienabilidade<sup>313</sup>.

Manuela Carneiro da Cunha expõe que o adjetivo tradicional evoca uma forma de transmissão de geração em geração que pode conceber os saberes como tesouros no sentido próprio. Contudo, adverte a autora que tradicional é o regime e o modo de aquisição do conhecimento, e não simplesmente a substância das informações recebidas. Os saberes tradicionais não são apenas informações que poderiam ser recolhidas em bases de dados para assegurar sua perpetuação. Eles são também formas de produção inovadoras de dados, de informações e de conhecimentos, de modo que a salvaguarda do sistema se torna tão essencial quanto a mera salvaguarda das informações<sup>314</sup>.

O adjetivo *ecossistêmico* delimita a alçada dos conhecimentos tradicionais referidos pela lei. Tomando-se o conceito da Convenção sobre a Diversidade Biológica de 1992, aprovada pelo Congresso Nacional em 1994 (vide Decreto Legislativo nº 2/1994<sup>315</sup>), *ecossistema significa um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microorganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional* (art. 2º).

---

<sup>312</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. Bureau de l’information du public. **Savoirs traditionnels**, 2006. Disponível em [http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobpi48\\_tradknowledge\\_fr.pdf](http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobpi48_tradknowledge_fr.pdf). Acesso em 10/01/2015.

<sup>313</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos do Homem. Méxanisme d’experts Sur lês droits des peuples autochtones. **Étude sur le rôle des langues et de la culture dans la promotion et la protection des droits et de l’identité des peuples autochtones**. Texto de discussão da 5ª sessão (9-13 de julho de 2012), p. 15. Disponível em [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session5/A-HRC-EMRIP-2012-3\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session5/A-HRC-EMRIP-2012-3_fr.pdf). Acesso em 12/01/2015.

<sup>314</sup> CUNHA, Manuela Carneiro da. **Savoirs autochtones: quelle nature, quels apports?** Paris: Librairie Athème et Collège de France, 2012, p. 18-19.

<sup>315</sup> Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbfcchmrbbio/arquivos/cdbport72.pdf>

A expressão conhecimento tradicional ecossistêmico não constitui, de fato, uma novidade na legislação brasileira. Observe-se que o Estado do Acre, através da lei 2.308/2010, cujo teor instituiu o Sistema Estadual de Incentivos por Serviços Ambientais, adotou expressão idêntica, descrevendo em seguida seu significado.

Art. 3º Para efeito desta lei, aplicam-se as seguintes definições:

(...)

XVI. Valorização do conhecimento tradicional ecossistêmico: constitui a valorização do conhecimento no manejo e uso dos recursos naturais e em atividades ecoturísticas, decorrente de culturas vinculadas a comunidades indígenas, tradicionais e extrativistas ou de produtor rural, associada à preservação, manutenção, recuperação ou conservação dos recursos naturais, com respeito à sua forma de organização, de recreação, de expressão estética e espiritual, bem como de suas informações e práticas individuais ou coletivas (grifo do autor);

O conceito parece se adequar aos objetivos da nova lei florestal. Cabe salientar que o conhecimento tradicional a ser preservado não se restringe aqueles mantidos por comunidades indígenas, podendo incluir, por exemplo, os modos de produção de grupos de pequenos agricultores (identificados por critérios socioeconômicos). A lei se preocupa com a natureza do saber tradicional, não com a origem da comunidade que a detém.

Importante distinguir o conceito aqui analisado da noção de conhecimento tradicional associado, o qual, nos termos da lei nº 13.123/2015, é a *informação ou prática de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional sobre as propriedades ou usos diretos ou indiretos associada ao patrimônio genético*. A lei também estabelece que o conhecimento tradicional associado integra o patrimônio cultural brasileiro (art. 8º, §2º), e que o mesmo será considerado sempre de natureza coletiva, ainda que apenas um indivíduo o detenha (art. 10, § 1º). O conceito parece ser mais restrito que aquele referido pela lei florestal. Em outras palavras, o conhecimento tradicional associado é parte integrante do conhecimento tradicional ecossistêmico, sendo, portanto, passível de inclusão nos programas e políticas estabelecidos pela lei 12.651/2012.

### 2.3.2.3 A conservação da beleza cênica natural

O conceito *beleza cênica* refere-se às paisagens naturais de beleza extraordinária, cuja contemplação e interação causam benefícios aos seres humanos (por exemplo, benefícios de ordem espiritual decorrentes da contemplação). A expressão já é observada na lei 9.985/2000, instituidora do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Nos termos do SNUC, os monumentos naturais constituem espécie de Unidade de Proteção Integral com o objetivo de básico de preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica (art. 8º, IV). Diante da subjetividade inerente à caracterização da beleza cênica, a ampla participação das comunidades envolvidas é condição fundamental para sua identificação, fato que é expressamente garantido pelo decreto 4.340/2002, cujo teor regulamenta o SNUC.

Em suma, resta evidenciado que o patrimônio cultural imaterial está incluso no conceito de serviços ambientais. Tal constatação ratifica a amplitude na noção de meio ambiente exposta anteriormente neste trabalho e, do mesmo modo, consolida os contornos do socioambientalismo.

## CAPÍTULO II

### OS SERVIÇOS AMBIENTAIS PRESTADOS PELA AGRICULTURA FAMILIAR: UM CAMINHO PARA A TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA

No capítulo anterior buscou-se construir, teoricamente, a amplitude da noção de serviços ambientais defendida para esta tese. O objetivo, neste momento, será de identificar os serviços ambientais prestados pela agricultura familiar. Para tanto, o trabalho passa a dialogar com outras ciências, notadamente com estudos advindos da agronomia, da ecologia, da economia, além de outras ciências sociais.

A dinamicidade e pluralidade de formas e organizações que envolvem a agricultura familiar impedem uma análise monista/genérica acerca da relação agricultura familiar e o meio ambiente. O objetivo, em linhas gerais, será questionar o suposto caráter sustentável da agricultura familiar, comumente observado em estudos/relatórios acerca do tema, diante da agricultura convencional (1).

Posteriormente, propõe-se a análise sobre o modelo de agricultura agroecológica, também denominado agroecologia. A transformação dos processos de produção agrícola, rumo à adoção de mecanismos mais sustentáveis, será identificado nas políticas públicas de transição adotadas no país (2).

#### **1. Agricultura familiar e a promoção dos serviços ambientais**

Não são raras as análises que identificam na agricultura familiar uma sistemática de produção rural pautada pela sustentabilidade. O site institucional da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO, por exemplo, expõe que *a agricultura familiar preserva os alimentos tradicionais, além de contribuir para uma alimentação balanceada, para a proteção da agrobiodiversidade e para o uso sustentável dos recursos naturais*<sup>316</sup>.

---

<sup>316</sup> Disponível no site institucional da FAO: <http://www.fao.org/family-farming-2014/pt/>. Acesso em 01/02/2016.

A afirmação da FAO, em que pese não seja totalmente equivocada, acaba por ofuscar uma realidade menos positiva. A exposição a seguir realizada parte da exemplificação de certos serviços prestados pela agricultura familiar. Portanto, a enumeração não é exaustiva, sobretudo considerando-se que o gênero AF incorpora uma multiplicidade de formatos que possuem infinitas interações com o meio ambiente. Propõem-se duas análises: inicialmente, estudos de caso acerca dos serviços ambientais culturais (1.1); num segundo momento, uma investigação no âmbito dos recursos ambientais naturais (1.2).

### 1.1 A agricultura familiar e os serviços ambientais culturais.

Selecionam-se dois serviços culturais relacionados à agricultura familiar. O primeiro deles é o *saber fazer* dos agricultores na produção de certos produtos agrícolas. O segundo é a diversidade lingüística observada em diversos grupos. Ambos os componentes do patrimônio cultural resistem em contextos específicos da organização social da agricultura familiar.

#### 1.1.1 O *saber fazer* na agricultura familiar

A problemática do *saber fazer* já foi sucintamente apresentada no capítulo anterior. Cabe aqui refazer uma breve conceituação do que se entende por *saber fazer* para os fins deste trabalho. O termo *saber-fazer* se equivale às expressões *know-how* (da língua inglesa) e *savoir-faire* (da língua francesa), significando o conhecimento prático de como fazer determinada tarefa. O interesse aqui visado refere-se aos saberes tradicionais, de modo que, para os fins deste trabalho, o *saber-fazer* pode ser entendido como sinônimo de conhecimento tradicional.

Para iniciar esta exemplificação, cabe destacar trabalho organizado por Flávia de Barros Prado Mouras, denominado *Conhecimento Tradicional e Estratégias de Sobrevivência de Populações Brasileiras*, na qual a autora reúne diversos artigos sobre a temática. Em seção reservada ao conhecimento tradicional associado à pesca<sup>317</sup>, foi destacado o conhecimento das comunidades locais em áreas de manguezais. Em pesquisa realizada em Acupe

---

<sup>317</sup> Reitera-se que os pescadores artesanais são equiparados aos agricultores familiares nos termos da lei 11326/2006.

(Estado da Bahia), constatou-se que os pescadores e marisqueiros da região possuem uma clara percepção sobre as modificações sazonais no ambiente e suas conseqüências sobre os recursos. Além do mais, o conhecimento destas comunidades no que tange às cadeias alimentares e ao ecossistema de maneira geral mostrou-se acurado e compatível com a literatura acadêmica. Em suma, os resultados da pesquisa demonstraram uma relação harmônica da comunidade tradicional com o meio ambiente. De acordo com o estudo, 98,2% das espécies de caranguejos pescadas e medidas pelos pesquisadores obedeciam aos parâmetros de tamanho estabelecidos pelo IBAMA. Do mesmo modo, observou-se uma espécie de tabu entre os pescadores em relação à pesca de fêmeas ovadas, o que traduz uma preocupação com os estoques futuros<sup>318</sup>. Tais práticas constituem uma tradição secular dos pescadores com seu ambiente, as quais somente se observam no cenário de organização social reproduzido pela comunidade.

A pesca artesanal desenvolvida pelos caiçaras<sup>319</sup> também se enquadra neste contexto. Utilizando técnicas de pesca de baixo impacto sobre os ambientes aquáticos, a metodologia tradicional<sup>320</sup>, contudo, vem sendo paulatinamente abandonada em decorrência,

---

<sup>318</sup> SOUTO, Francisco José Bezerra. Etnoecologia em área de manguezal. In.: **Conhecimento Tradicional e Estratégias de Sobrevivência de Populações Brasileiras** (organizado por Flávia de Barros Prado Moura). Maceió: Ed. UFAL, 2007, p. 71-85)

<sup>319</sup> Os caiçaras são comunidades tradicionais formadas pela mescla da contribuição étnico-cultural dos indígenas, dos colonizadores portugueses e, em menor grau, dos escravos africanos. Os caiçaras apresentam uma forma de vida baseada em atividades de agricultura itinerante, da pequena pesca, do extrativismo vegetal e do artesanato (DIEGUES, Antonio Carlos; ARRUDA, Rinaldo Sergio Vieira; SILVA, Viviane Capezuto Ferreira da; FIGOLS, Francisca Aida Barboza; ANDRADE, Daniela. **Os Saberes Tradicionais e a Biodiversidade no Brasil**. São Paulo: MMA, COBIO, NUPAUB/USP, 2010, p. 42).

<sup>320</sup> As caiçaras constituem técnicas seculares de pesca, consistentes na prática de colocar ramos ou galhos de plantas, sejam árvores ou arbustos, que se aderem aos fundos lamosos de lagunas, lagos ou rios, com o objetivo de atrair peixes. Trata-se de técnica observada também em outros países, como a Nigéria, Costa do Marfim, Gana, Togo, etc. (NOGUEIRA, Eline Maria de Souza; SASSI, Roberto. A arte das caiçaras e o conhecimento tradicional dos caiçareiros de Alagoas. In.: **Conhecimento Tradicional e Estratégias de Sobrevivência de Populações Brasileiras** (organizado por Flávia de Barros Prado Moura). Maceió: Ed. UFAL, 2007, p. 93-94).

sobretudo, da redução da quantidade de pescado, da poluição dos recursos hídricos e da pressão imobiliária sobre os territórios utilizados por estas populações tradicionais. Cita-se ainda uma tendência de os filhos e netos dos pescadores exercerem preferencialmente outras profissões, o que gera uma ameaça à continuidade da organização social tradicional<sup>321</sup>.

Quadro semelhante é observado nos pescadores artesanais da Lagoa dos Patos, localizada na Região Sul do Estado do Rio Grande do Sul. Nas últimas décadas o sistema socioeconômico/ecológico desta atividade entrou em colapso, em decorrência do declínio abrupto dos estoques pesqueiros. Nesta esteira, constata-se que esta redução é acompanhada pela utilização de novas técnicas de pesca pelos pescadores (mais predatórias aos estoques, mas necessárias para manter o volume de pescado). Além do mais, percebe-se um distanciamento entre a regulamentação administrativa do IBAMA sobre a atividade e o conhecimento tradicional destas comunidades<sup>322</sup>.

No campo da produção agrícola, percebe-se também um campo vastíssimo de práticas culturais tradicionais. Foca-se neste momento, a utilização de sementes crioulas, as quais são produzidas pelos próprios agricultores sem a intervenção de indústrias produtoras de sementes. O seu conceito legal é dado pela lei 10.711, de 5 de agosto de 2003, que a definiu como

a variedade desenvolvida, adaptada ou produzida por agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou indígenas, com características fenotípicas bem determinadas e reconhecidas pelas respectivas comunidades e que, a critério do Mapa, considerados também os descritores socioculturais e ambientais, não se caracterizem como substancialmente semelhantes às cultivares comerciais.

A prática de utilização de sementes crioulas constitui também um movimento de resistência frente ao mercado agrícola de sementes híbridas ou geneticamente modificadas. A diversidade agrícola propiciada por estas práticas constitui um exemplo de diversidade

---

<sup>321</sup> Ibid., p. 101.

<sup>322</sup> KALIKOSKI, Daniela C; ROCHA, Ronaldo D.; VASCONCELLOS, Marcelo C. Importância do Conhecimento Ecológico Tradicional na Gestão da Pesca Artesanal da Lagoa dos Patos, Extremo Sul do Brasil. **Ambiente & Educação**, Vol. 11, 2006.

biocultural. Como destacado em recente estudo sobre a biodiversidade organizado por Alexandra Langlais e outras pesquisadoras, as comunidades de pequenos agricultores desenvolveram historicamente uma grande diversidade de ecossistemas cultivados. Estes agroecossistemas são o resultado da evolução cruzada de sistemas ecológicos e sociais (ou uma co-evolução socioecológica em diferentes escalas da biodiversidade) (tradução do autor<sup>323</sup>).

Nesta linha, como exemplo de manutenção desta diversidade biocultural, destaca-se o desenvolvimento de bancos comunitários, criados com o objetivo de construir uma alternativa aos agricultores familiares frente à dependência econômica/técnica dos cultivares modernos. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA tem se constituído, no cenário brasileiro, na principal apoiadora na formação dos bancos de sementes crioulas, embora mereça destaque a ação de organizações da sociedade civil. Do mesmo modo, as feiras de trocas de sementes entre agricultores familiares consolidam redes de apoio mútuo e de colaboração técnica das agências públicas.

No caso dos agricultores imigrantes do Estado do Rio Grande do Sul alguns aspectos culturais também podem ser salientados. Estudo de João Carlos Tedesco sobre a agricultura familiar desenvolvida no centro-norte do Estado aponta a existência de uma produção rural com a agregação de saberes tradicionais do patrimônio cultural, ainda que em boa parte envoltos nas dinâmicas de mercado<sup>324</sup>. Este patrimônio cultural pode ser observado na região de colonização italiana, com a produção tradicional da uva e do vinho; e nas regiões de colonização alemã, com uma série de produtos

---

<sup>323</sup> *Lés sociétés paysannes ont développé au cours de l'Histoire une grande diversité d'écosystèmes cultivés qui sont autant de couplages entre systèmes sociaux et systèmes naturels. Ils reposent à la fois sur les contraintes physiques, géomorphologiques (climats, sols, relief), biologique (espèces végétales, animales et fongiques), et sur un cadre socio-culturel et politique (définition des territoires locaux, systèmes d'accès et d'usage des ressources, de transmissions des biens, interactions avec les sociétés voisines, etc.). Ces agroécosystèmes sont donc le résultat d'évolutions croisées des systèmes écologiques et sociaux (ou coévolutions socio-écologiques) à différentes échelles de la biodiversité* (LANGLAIS, Alexandra (et. al.). **Biodiversités. Nouveaux regards sur le vivant**. Paris: Le cherche midi, 2010, p. 125-128).

<sup>324</sup> TEDESCO, João Carlos. Modernização, Patrimônio Cultural e Dinâmicas Familiares. Estratégias Camponesas e Territoriais de Desenvolvimento do Centro-Norte do RS. **Ruris**, vol. 4, nº 1, mar. 2010, p. 135.

agrícolas cultivados em sistemas familiares. No caso da colonização alemã da Região Sul do Rio Grande do Sul, salienta-se a problemática da cultura pomerana<sup>325</sup>, intimamente vinculada à organização social da agricultura familiar e em risco de desaparecimento em decorrência da alternância dos métodos de produção destes agricultores<sup>326</sup>.

É nesta linha que se reconhece os sistemas agrícolas como componentes do patrimônio cultural. Esta perspectiva significa *dar conta das dinâmicas de produção e reprodução dos vários domínios da vida social, incluindo-se aí, os múltiplos significados que vão se constituindo ao longo das vivências e experiências históricas, orientadoras dos processos de construção de identidades*. Significa, outrossim, que os saberes constitutivos dos sistemas agrícolas, bem como as atividades que os caracterizam, resultam de processos dinâmicos, passíveis de reelaboração, sendo *o tempo presente apenas um momento de sua trajetória*<sup>327</sup>.

Exemplifica-se, neste sentido, o registro do Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro no Banco de Dados de Bens Culturais do IPHAN. Nos termos do seu dossiê de registro, trata-se,

da forma particular, e tradicional, de praticar a agricultura desenvolvida na região do Rio Negro. É entendida aqui como um conjunto de campo de expressões de saberes diferenciados que tratam

---

<sup>325</sup> Os pomeranos são originários da antiga região europeia denominada Pomerânia, localizada nos atuais territórios da Alemanha e da Polônia, próxima ao mar Báltico. A incidência de colonos desta região (norte da Alemanha) explica-se pela alta propaganda negativa em relação à imigração ao Brasil que circulava no restante do território alemão (HAMMES, Edilberto Luiz. A imigração alemã para São Lourenço do Sul. São Leopoldo: Studio Zeus, 2014, p. 22).

<sup>326</sup> Algumas políticas públicas têm buscado a valorização cultural da agricultura familiar nesta região através do incentivo à pluriatividade, notadamente pelo turismo rural. A experiência do *Caminho Pomerano* desenvolvida no Município de São Lourenço do Sul se insere neste contexto. Para uma análise do programa vide FEIJÓ, Sabrine Soares Rezende. **Caminho Pomerano de São Lourenço do Sul (RS): analisando suas fraquezas para desvendar seu potencial**. 2013. Monografia (Especialização em Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

<sup>327</sup> EMPERAIRE, Laure; VELTHEM, Lúcia Van; OLIVEIRA, Ana Gita de. **Patrimônio cultural imaterial e sistema agrícola: o manejo da diversidade agrícola no médio Rio Negro (AM)**, comunicação à 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, ABA, 01-04/06/2008, Porto Seguro (BA). Disponível em [http://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/Laure\\_Emperaire\\_0.pdf](http://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/Laure_Emperaire_0.pdf). Acesso em 13/01/2016.

do manejo do espaço, do manejo das plantas cultivadas, da cultura material associada e das formas de alimentar-se decorrentes<sup>328</sup>.

### 1.1.2 A diversidade lingüística

Segundo dados do Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional (IPHAN), são faladas no Brasil cerca de 250 línguas, somando-se as indígenas, de imigração, afro-brasileiras, crioulas, de sinais, etc<sup>329</sup>. Saliente-se, no entanto, que, segundo estimativas, quando da chegada dos portugueses, eram faladas no país cerca de 1.200 línguas<sup>330</sup>.

Partindo do pressuposto de que a diversidade lingüística integra o patrimônio cultural brasileiro<sup>331</sup>, bem como de que a valorização do patrimônio cultural é um dos serviços ambientais reconhecidos pela legislação brasileira (lei 12.651, art. 41, I, f), cabe analisar a relação entre a agricultura familiar e o patrimônio lingüístico.

---

<sup>328</sup> EMPERAIRE, Laure (org.), 2010. **Dossiê de registro do Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro**. ACIMRN / IPHAN / IRD / Unicamp-CNPq, Brasília, 235 p. (textos de Manuela Carneiro da Cunha, Laure Emperaire, Esther Katz, Ana Gita de Oliveira, Juliana Santilli, Lúcia Hussak van Velthem), p. 9. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/228>. Acesso em 12/01/2016.

<sup>329</sup> BRASIL. INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO ARTÍSTICO NACIONAL. **Guia de pesquisa e documentação para o INDL: patrimônio cultural e diversidade lingüística**. Brasília: IPHAN, 2014, p. 10.

<sup>330</sup> RODRIGUES, Aryon Dall'Igna. Sobre as línguas indígenas e sua pesquisa no Brasil. **Ciência e Cultura**. Vol. 57, nº. 2, jun 2005, p. 35.

<sup>331</sup> Neste sentido, vide o Plano Nacional de Cultura – PNC, instituído pela lei 12.343. Nos termos do PNC, compete ao Estado preservar o Patrimônio Material e Imaterial, incluindo bens documentos, acervos, mas também os saberes, linguagens e tradições que não encontram amparo na sociedade e no mercado, permitindo a todos o cultivo da memória comum, da história e dos testemunhos do passado (capítulo I). Para tanto, entre as estratégias e ações previstas, cita-se a realização de *programas de promoção e proteção das línguas indígenas e de outros povos e comunidades tradicionais e estimular a produção e a tradução de documentos nesses idiomas* (2.1.5). Contudo, o projeto de lei 5.954/2013, o qual propunha alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com o fim de assegurar às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem e avaliação, foi integralmente vetado. Nos termos do veto, *apesar do mérito da proposta, o dispositivo incluiria, por um lado, obrigação demasiadamente ampla e de difícil implementação por conta da grande variedade de comunidades e línguas indígenas no Brasil. (...) Por fim, a aplicação de avaliação de larga escala poderia ser prejudicada caso se tornasse obrigatória a inclusão de todas as particularidades das inúmeras comunidades indígenas do território nacional* (Diário Oficial da União. Seção 1, nº 259, 30/12/2015, p. 15).

O decreto 7.387/2010 instituiu o Inventário Nacional da Diversidade Linguística, definindo-o como o *instrumento de identificação, documentação, reconhecimento e valorização das línguas portadoras de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira* (art. 1º). As línguas inventariadas *deverão ter relevância para a memória, a história e a identidade dos grupos que compõem a sociedade brasileira* (art. 2º). Porém, o inventário não tem alcançado grande efetividade. Desde sua criação até março de 2015, apenas três línguas haviam sido inventariadas<sup>332</sup>.

A intervenção do Estado é de suma importância para a manutenção destas línguas. Conforme afirma o IPHAN, a partir da análise de dados do CENSO de 2010, a maior proporção das pessoas que disseram falar línguas indígenas encontrava-se nas gerações acima de 65 anos ou abaixo de 40. Tais números sugerem que as macropolíticas de integração adotadas pelo Estado-novo e acentuadas no regime militar foram danosas para a vitalidade<sup>333</sup> das línguas modernas<sup>334</sup>.

---

<sup>332</sup> São elas: (a) a língua Talian, uma das autodenominações para a língua de imigração falada no Brasil onde houve ocupação italiana, desde o século XIX, nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso e Espírito Santo; (b) a língua Asuriní do Trocará, que pertence ao tronco Tupi, da família linguística Tupi-Guarani. Os Asurini do Trocará ou Auiu no Surini do Tocantins habitam a Terra Indígena Trocará, localizada às margens do rio Tocantins, em Tukurú (PA); e (c) a língua Guarani Mbya, identificada como uma das três variedades modernas da língua Guarani, da família Tupi-Guarani, tronco linguístico Tupi as outras são o Nhandeva ou Chiripá/Txiripa/Xiripá ou Ava Guarani e o Kaiowa. Informações extraídas do site institucional do IPHAN: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/140>. Acesso em 13 de janeiro de 2016.

<sup>333</sup> A noção de vitalidade das línguas é dada pela UNESCO. Segundo relatório publicado em 2014, existem 9 critérios para esta aferição: transmissão da língua de uma geração à outra, atitude dos membros da comunidade face à sua própria língua, utilização das línguas nos diferentes domínios públicos e privados, atitudes e políticas linguísticas a nível de governos e demais instituições, tipo e qualidade da documentação, reação face aos novos domínios e mídias, disponibilidade de material de ensino e aprendizagem da língua, taxa de falantes sobre o conjunto da população e, finalmente, o número absoluto de falantes (ORGANIZATION DES NATIONS UNIES POUR L'EDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE. **Projet UNESCO: Atlas des Langues en danger dans le monde**. Paris: UNESCO, 2011, p. 5. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001924/192416f.pdf>. Acesso em 13/01/3016).

<sup>334</sup> BRASIL. INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO ARTÍSTICO

A dissolução das formas de organização social dos povos e comunidades tradicionais traz consequências diretas sobre a vitalidade destas línguas. Conforme se observa no mapa abaixo, o Brasil possui, segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 190 línguas em situação de risco, sendo a grande parte delas faladas por comunidades afastadas dos grandes centros populacionais do país. Nos termos do estudo da UNESCO, as línguas foram classificadas, no que se refere ao seu risco de extinção, em vulneráveis (a maior parte das crianças fala a língua, mas ela pode ser restrita a certos domínios); em perigo (as crianças não mais aprendem a língua como língua materna em casa); seriamente em perigo (a língua é falada pelos avós; ainda que os pais possam compreender, eles não mais a utilizam entre si ou com os filhos); em situação crítica (os usuários mais jovens da língua são os avós e seus ascendentes, e eles a falam parcialmente e pouco frequentemente); e extinta (não existem mais falantes). No mapa que segue, as línguas amarelas são identificadas em branco; as que estão em perigo são apontadas em amarelo; as línguas em sério perigo de extinção estão em laranja; as classificadas em situação crítica em vermelho; e, finalmente, as extintas foram indicadas na cor preta.

### Ilustração 6 – Situação das línguas identificadas no Brasil



Fonte: UNESCO, 2011. Atlas interativo das línguas em risco no mundo<sup>335</sup>

NACIONAL. Op. cit., p. 24.

<sup>335</sup> UNESCO. Atlas UNESCO des langues en danger dans le monde. Disponible en <http://www.unesco.org/languages-atlas/fr/atlasmap.html>. Consulté le 10/01/2016.

Em que pese o mapa não nomeie cada uma das línguas, ele demonstra que a maior quantidade delas está geograficamente localizada nas regiões onde habitam majoritariamente povos e comunidades tradicionais. Ainda assim, é importante salientar que, em algumas situações, as línguas são mantidas por grupos de agricultores familiares que possuem maiores vínculos sociais e econômicos com civilização moderna. No Estado do Rio Grande do Sul pode ser mencionado o caso dos imigrantes pomeranos, os quais, em algumas regiões onde se mantém a organização social da agricultura familiar, preservam a utilização da língua tradicional. Em pesquisa de mestrado efetuada por Daiane Mackedanz, na localidade de Santa Augusta (interior do município de São Lourenço do Sul), constatou-se que parte das crianças que ingressam na vida escolar são falantes do pomerano, denotando-se que *a língua étnica ainda configura a língua falada na comunidade e que por isso detêm algum prestígio entre seus membros, visto que as crianças aprendem o Pomerano em seu contexto familiar*<sup>336</sup>.

## 1.2 A agricultura familiar e o meio ambiente natural

Como dito, comumente a agricultura familiar é correlacionada com meios de produção agrícolas mais sustentáveis, quando comparado com a chamada agricultura convencional. Objetiva-se, neste momento, averiguar a veracidade de tal afirmação, a partir da averiguação de três aspectos: a tipologia da relação social da agricultura familiar com o meio ambiente (1.2.1); a proteção da cobertura floresta nas terras juridicamente reservadas aos povos e comunidades tradicionais (1.2.2) e o nível de utilização de agrotóxicos nos processos de produção (1.2.3). Tais aspectos influenciam diretamente a qualidade do meio ambiente natural e, conseqüentemente, dos serviços ambientais proporcionados por estes.

---

O atlas interativo constitui um suplemento do atlas impresso. A ferramenta digital possibilita a pesquisa individualizada por região ou língua.

<sup>336</sup> Segundo a pesquisadora, na turma de pré-escolar do ensino fundamental observada, dos 21 alunos que compõem a classe, 6 chegaram à escola como monolíngües pomerano, 12 como bilíngües pomerano/português e somente 3 como monolíngües português, sendo que daquelas crianças bilíngües, 6 apresentavam pouco domínio da língua [dita] nacional (MACKEDANZE, Daiane. Língua, Identidade e a Manutenção do Pomerano na Serra dos Tapes, RS. In: **XI Encontro do CELSUL – Círculo de Estudos Linguísticos do Sul**. Chapecó, 2014. Artigo disponível em <http://www.celsul.org.br/os-encontros/2014-chapeco-sc/>. Acesso em 03/01/2016.

### 1.2.1 Os diferentes tipos de relação social da agricultura familiar com o meio ambiente

Um estudo desenvolvido por Lucimar Santiago de Abreu com um grupo de agricultores familiares na região da Mata Atlântica serve de base para a presente abordagem. A autora desenvolveu o conceito de tipologia da relação social com o ambiente, o qual traduz a diversidade dos agricultores em termos das dimensões de atitudes (sensibilidade) com relação ao ambiente, bem como sua adesão à técnica. A partir de uma série de critérios, foram identificadas quatro tipologias: a) fraca orientação ambiental e baixa adesão à técnica (indiferença com relação ao meio ambiente); b) forte orientação ambiental e baixa adesão à técnica (tradição ecológica); c) forte orientação ambiental e alta adesão à técnica (modernização ecológica) e, finalmente; (d) fraca orientação ambiental e alta adesão à técnica (produtivismo)<sup>337</sup>.

O resultado da pesquisa apontou que 30% dos agricultores familiares se enquadram na tipologia tradição ecológica, caracterizados, portanto, por uma considerável sensibilidade ambiental, mas com baixo nível de adesão à tecnologia. Segundo a autora, esse tipo inclui agricultores com práticas agrícolas conservacionistas, baseadas em conhecimentos tradicionais ou na experiência técnica adversa. Outros 26,3% se incluem no tipo modernização ecológica. Estes agricultores utilizam técnicas agrícolas orientadas para a conservação ambiental e oriundas do conhecimento agroecológico ou de redefinições do conhecimento tradicional. De outro lado, 23,8% dos agricultores são inclusos no campo dos indiferentes e 20% inclusos no tipo produtivista (tratos culturais à base de agrotóxicos, manejo de solo sem reposição orgânica e reduzido emprego de práticas de controle de erosão de solos)<sup>338</sup>.

Os dados do estudo apontam que há um percentual significativo de agricultores familiares cujas práticas não se enquadram em modelos produtivos considerados sustentáveis, derrubando o mito da agricultura familiar integralmente ecológica. Contudo, reitera-se, torna-se impossível estabelecer um percentual,

---

<sup>337</sup> ABREU, Lucimar Santiago de. **A Construção da Relação Social com o Meio Ambiente entre Agricultores Familiares da Mata Atlântica Brasileira**. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2005, p. 109.

<sup>338</sup> *Ibid.*, p. 111.

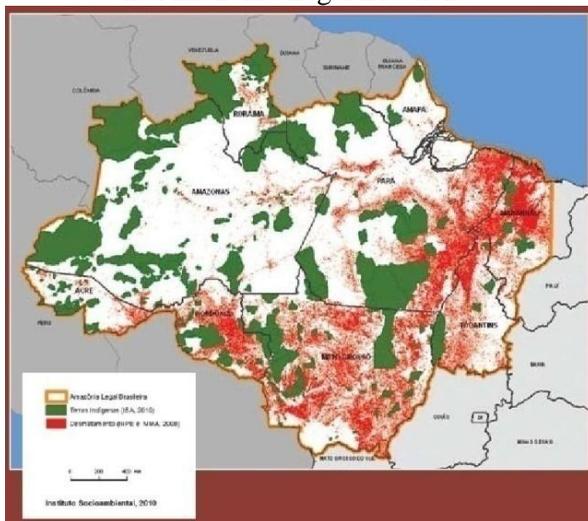
a nível nacional, de agricultores cujas práticas acarretam a produção de certos tipos de serviços ambientais. O estudo acima referido deve ser interpretado com suas limitações territoriais.

### 1.2.2 A proteção da cobertura florestal

Salientando que a lei 11.326/2006 equipara os PCTs aos demais agricultores (questão já explorado no título inicial desta tese), cabe fazer uma breve exposição acerca da relação entre as práticas de alguns povos e comunidades tradicionais e a manutenção da cobertura florestal nas áreas em que estes habitam.

A demarcação de terras indígenas constitui uma estratégia interessante para a manutenção da cobertura florestal (em que pese esta não seja o objetivo principal do processo demarcatório). Conforme se observa no mapa abaixo, elaborado em estudo do Instituto Socioambiental, a maior parte do desmatamento observado na Amazônia no ano de 2008 estava localizada fora do perímetro das terras indígenas.

**Ilustração 7 – Desmatamento e Terras Indígenas na Amazônia Legal Brasileira**



Fonte ISA, 2010<sup>339</sup>

<sup>339</sup> Disponível em SANTILLI, Márcio. Terras Indígenas e Crise Climática. In: **Desmatamento Evitado (REDD) e Povos Indígenas: experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico**. São Paulo: ISA, 2010, p. 13.

As informações contidas no mapa acima vão ao encontro dos dados do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. Segundo o Instituto, a maior parte do desmatamento observado na Amazônia se dá em áreas privadas, de posse ou devolutas. Os dados relativos a janeiro de 2015 demonstram que apenas 1% desse desmatamento se deu em TIs.

**Tabela 4** – Desmatamento por categoria fundiária em janeiro de 2015 na Amazônia Legal

Categoria	Janeiro de 2015	
	km <sup>2</sup>	%
Assentamento de Reforma Agrária	33	12
Unidades de Conservação	19	7
Terras Indígenas	5	1
Privadas, Posse & Devolutas	231	80
<b>Total (km<sup>2</sup>)</b>	<b>288</b>	<b>100</b>

Fonte: Imazon, 2015<sup>340</sup>

As informações aqui apresentadas contrariam os argumentos das vertentes conservacionistas, contrárias à manutenção de populações tradicionais em unidades de conservação<sup>341</sup> e, portanto, contrários à sobreposição de terras indígenas e UCs. Como destaca Iara Vasco Ferreira, *o dilema das terras indígenas no SNUC parece ancorar-se em uma concepção de efetividade de um modelo colonialista de territorialização e manejo de recursos naturais em áreas protegidas*, o qual considera os povos indígenas incapazes de conservar a biodiversidade em suas terras (p. 392)<sup>342</sup>. Os dados do IMAZON, ao expor que apenas 1% do desmatamento aferido em janeiro de 2015 ocorreu em terras indígenas (percentual inferior ao medido em Unidades de Conservação) afastam tal concepção.

<sup>340</sup> INSTITUTO DO HOMEM E DO MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA – IMAZON. Boletim do desmatamento da Amazônia Legal (janeiro de 2015) SAD, p. 5. Disponível em [http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/transparencia\\_florestal/amazonia\\_legal/SAD-Janeiro2015.pdf](http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/transparencia_florestal/amazonia_legal/SAD-Janeiro2015.pdf). Acesso em 12/01/2016.

<sup>341</sup> SANTILLI, Márcio. A cilada corporativa. In: **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza** (organizado por Fany Ricardo). São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, p. 12.

<sup>342</sup> FERREIRA, Iara Vasco. O Dilema das Terras Indígenas no SNUC: uma abordagem de um velho problema. In: **A Diversidade cabe na Unidade? Áreas protegidas no Brasil** (organizado por NuritBensusan e Ana Paula Prates). Brasília: IEB, 2014.

Fruto de uma convivência harmoniosa de grande parte das populações tradicionais com o meio ambiente natural, a preservação das florestas nas terras indígenas demarcadas constitui um fator de ampla promoção dos serviços ambientais, tanto aqueles relacionados ao sequestro do carbono e a manutenção da biodiversidade, como aqueles relacionados ao patrimônio cultural imaterial.

### 1.2.3 A utilização dos agrotóxicos e de sementes geneticamente modificadas

A agricultura brasileira tem se caracterizado por grandes quantidades de agrotóxicos e de sementes geneticamente modificadas. Segundo dados do Serviço Internacional para Aquisição de Aplicações em Agrobiotecnologia (ISAAA), o Brasil ocupa a segunda posição no ranking mundial dos países que mais cultivam sementes geneticamente modificadas<sup>343</sup>, com cerca de 40,3 milhões de hectares plantados em 2013<sup>344</sup>. Conforme se observa na tabela a seguir, dentre os onze países que lideram a lista do ISAAA, cinco deles se situam no continente latino-americano, o que sugere um contexto regional de produção agrícola com similitudes (Argentina – 24,4 milhões de hectares, Paraguai – 3,6 milhões de hectares, Uruguai – 1,5 milhões de hectares e Bolívia – 1 milhão de hectares). A utilização destas sementes traz conseqüências diretas para a redução da variedade de cultivares e, conseqüentemente, da agrobiodiversidade.

---

<sup>343</sup> O plantio de sementes geneticamente modificadas é regulamentada no Brasil pela lei 11.105, de 24 de março de 2005. Nos termos do artigo 8º da lei, cabe ao Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS) analisar os pedidos de liberação para uso comercial dos organismos geneticamente modificados e seus derivados.

<sup>344</sup> SERVICE INTERNATIONAL POUR L'ACQUISITION DES APPLICATIONS D'AGRO-BIOTECHNOLOGIE. **Résumé. Rapport n° 46. État mondial des cultures transgéniques commercialisées**: 2013, p. 3.

**Tabela 5** – Superfície mundial de culturas com sementes geneticamente modificadas por país (em milhões de hectares)

Table 1. Superficie mondiale des cultures GM en 2013: par pays (en millions d'hectares)\*\*

Rang	Pais	Superficie (en millions d'hectares)	Plantes GM
1	USA*	70,1	Maïs, soja, coton, colza, betterave sucrière, luzerne, papaye, courge
2	Brésil*	40,3	Soja, maïs, coton
3	Argentine*	24,4	Soja, maïs, coton
4	Inde*	11,0	Coton
5	Canada*	10,8	Colza, maïs, soja, betterave sucrière
6	Chine*	4,2	Coton, papaye, peuplier, tomate, poivron
7	Paraguay*	3,6	Soja, maïs, coton
8	Afrique du Sud*	2,9	Maïs, soja, coton
9	Pakistan*	2,8	Coton
10	Uruguay*	1,5	Soja, maïs
11	Bolivie*	1,0	Soja
12	Philippines*	0,8	Maïs
13	Australie*	0,6	Coton, colza
14	Burkina Faso*	0,5	Coton
15	Birmanie*	0,3	Coton
16	Espagne*	0,1	Maïs
17	Mexique*	0,1	Coton, soja
18	Colombie*	0,1	Coton, maïs
19	Soudan*	0,1	Coton
20	Chili	<0,1	Maïs, soja, colza
21	Honduras	<0,1	Maïs
22	Portugal	<0,1	Maïs
23	Cuba	<0,1	Maïs
24	République Tchèque	<0,1	Maïs
25	Costa Rica	<0,1	Coton, soja
26	Roumanie	<0,1	Maïs
27	Slovaquie	<0,1	Maïs
Total		175,2	

Fonte: ISAAA, 2013.

Como expõe Juliana Santilli, a noção de agrobiodiversidade reflete as dinâmicas e relações entre sociedades humanas, plantas cultivadas e os ambientes em que convivem, trazendo repercussões sobre as políticas de conservação de ecossistemas cultivados, de promoção das seguranças alimentar e nutricional das populações humanas, bem como da inclusão social e do desenvolvimento local sustentável<sup>345</sup>. De acordo com a autora, a agrobiodiversidade inclui três níveis de variabilidade:

<sup>345</sup> SANTILLI, Juliana. A Agrobiodiversidade e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). In: **A Diversidade cabe na Unidade? Áreas Protegidas no Brasil** (organizado por NuritBensusan e Ana Paula Prates). Brasília, IEB, 2014, p. 473

a diversidade de espécies (por exemplo, espécies diferentes de plantas cultivadas, como o milho, o arroz, a abóbora, o tomate, etc.), a diversidade genética (por exemplo, variedades diferentes de milho, feijão, etc.) e a diversidade de ecossistemas agrícolas ou cultivados (por exemplo, os sistemas agrícolas tradicionais de queima e pousio, também chamados de coivara ou itinerantes, os sistemas agroflorestais, os cultivos em terraços e em terrenos inundados)<sup>346</sup>

O conceito é fruto da intervenção do homem sobre os ecossistemas, de sua inventividade e de sua criatividade sobre o meio ambiente natural. *Os processos culturais, os conhecimentos, práticas e inovações agrícolas, desenvolvidos e compartilhados pelos agricultores, são componentes-chave da agrobiodiversidade*<sup>347</sup>. Salienta ainda a autora que a perda da biodiversidade agrícola é causada pela substituição de variedades nativas e tradicionais, caracterizada por sua ampla variabilidade genética, pelas variedades modernas, de maior rendimento, mas de estreita base genética<sup>348</sup>.

A diversidade agrícola é caracterizada por Alexandra Langlais (et. al.) como um exemplo por excelência de diversidade biocultural. A diversidade dos agroecossistemas constitui o resultado das evoluções cruzadas de sistemas ecológicos e sociais (ou coevolução socioecológico) em diferentes escadas da biodiversidade<sup>349</sup>.

No que tange à utilização de agrotóxicos, o país novamente ocupa papel preponderante, sendo atualmente o país com maior utilização mundial de inseticida<sup>350</sup>. Segundo dossiê elaborado

---

<sup>346</sup> Ibid.

<sup>347</sup> Ibid., p. 476.

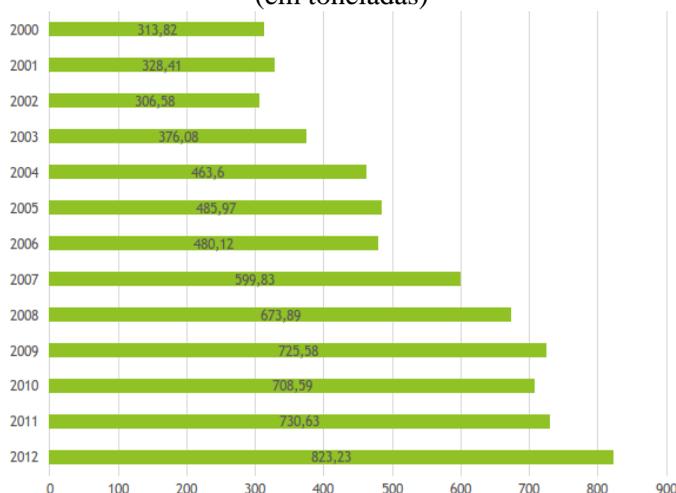
<sup>348</sup> Ibid., p. 478.

<sup>349</sup> LANGLAIS, Alexandra (et al.). Op. cit., p. 125-126.

<sup>350</sup> A regulamentação acerca do uso, produção e venda de agrotóxicos somente foi feita com a lei 7.802, de julho de 1989. Nos termos do artigo 2º da lei, os agrotóxicos são definidos como *os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos*. A lei também estabeleceu limitações para a produção e importação de inseticidas, bem como uma série de responsabilidades para o produtor, comerciante e usuário dos agrotóxicos.

pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), o Brasil lidera o ranking mundial de consumo de agrotóxicos. Em 2011, o consumo atingiu a marca de 852,8 milhões de litros de inseticidas, enquanto que em 2002 esta marca era de cerca de 599,5 milhões de litros<sup>351</sup>. Saliente-se que a utilização de pesticidas no Brasil foi incentivada pelo governo brasileiro durante os anos 60 e 70 como parte do processo de modernização da agricultura. Por exemplo, com a criação do Sistema Nacional do Crédito Rural, a concessão de financiamento ficava vinculada à compra de insumos químicos. Mais tarde, em 1975, foi criado o Programa Nacional de Defensivos Agrícolas, o qual proporcionou recursos financeiros para a criação de empresas e a instalação no Brasil de subsidiárias de empresas transnacionais de insumos agrícolas<sup>352</sup>.

**Gráfico 1** – Consumo de inseticidas na agricultura brasileira (em toneladas)



Fonte: ABRASCO, 2015

<sup>351</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA – ABRASCO. **Dossiê Abrasco. Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na Saúde**. Organizado por Fernando Ferreira Carneiro, Lia Giraldo da Silva Augusto, Raquel Maria Rigotto, Karen Friedrich e André Campos Búrigo. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015, p. 452.

<sup>352</sup> LONDRES, Flávia. **Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida**. Rio de Janeiro: AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, 2011, p. 18.

Em que pese o CENSO Agropecuário de 2006 não tenha definido com precisão qual o percentual de agricultores familiares fazem uso de agrotóxicos, o cenário de ampliação da produção de inseticidas é incontroversa por algumas agências técnicas. O caso da fumicultura do Estado do Rio Grande do Sul exemplifica este contexto. Segundo dados do Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco – SINTABACO, o Estado possui 84.160 mil fumicultores<sup>353</sup>, os quais produziram em 2014, 380 mil toneladas<sup>354</sup>. De acordo com a Associação dos Fumicultores do Brasil – ABUBRA, a fumicultura se desenvolve notadamente em pequenas propriedades (média de 16,1 hectares). A produção de fumo, no entanto, guarda como característica justamente a utilização maciça de agrotóxicos, os quais causam inúmeras doenças, como câncer, lesões renais, lesões hepáticas, etc. Além do mais, estudos apontam que a exposição a estes produtos é um dos causadores de depressão, bem como o elevado número de suicídio entre os agricultores<sup>355356</sup>.

Tal cenário vem sendo salientando pelas próprias publicações do governo brasileiro, como se observa em recente relatório de estímulo ao consumo de alimentos saudáveis.

Estão perdendo forças sistemas alimentares centrados na agricultura familiar, em técnicas tradicionais e eficazes de cultivo

---

<sup>353</sup> Cabe salientar uma redução, ainda que tímida, neste número. No ano de 2004, o Estado possuía 99253 produtores.

<sup>354</sup> Informações disponíveis em <http://sinditabaco.com.br/sobre-o-setor/estatisticas-e-infograficos/#>. Acesso em 14/05/2015.

<sup>355</sup> Informações disponíveis em [http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/observatorio\\_controle\\_tabaco/site/status\\_politica/fumicultura\\_e\\_saude](http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/observatorio_controle_tabaco/site/status_politica/fumicultura_e_saude). Acesso em 14/05/2015.

<sup>356</sup> Alguns estudos têm demonstrado indícios da relação entre o uso de agrotóxicos e o crescimento de problemas psiquiátricos entre a população de agricultores. Neste sentido, estudo desenvolvido no âmbito da Universidade Federal de Pelotas, cujos resultados apontam que a intoxicação por agrotóxicos apresentou uma forte associação com transtornos psiquiátricos menores. A associação entre intoxicação aguda e uso de remédios psiquiátricos reforçou a consistência deste achado. Estudos têm mostrado seqüelas neuropsicológicas persistentes em pessoas que tiveram intoxicações agudas moderadas e graves por organofosforados 1,26, ao mesmo tempo que ainda são escassas as evidências conclusivas sobre efeitos psicológicos a longo prazo, de exposições crônicas aos pesticidas (FARIA, Neice M.X; FACCHINI, Luiz A.; FASSA, Anacláudia G.; TOMASI, Elaine. Estudo transversal sobre saúde mental de agricultores na serra gaúcha (Brasil). **Revista de Saúde Pública**. Vol. 33, n° 4. Agosto 1999, São Paulo: USP, p. 399).

e manejo do solo, do uso intenso de mão-de-obra, no cultivo consorciado de vários alimentos combinados à criação de animais, no processamento mínimo dos alimentos realizado pelos próprios agricultores ou por indústrias locais e em uma rede de distribuição de grande capilaridade integrada por mercados, feiras e pequenos comerciantes. No lugar, surgem sistemas alimentares que operam baseados em monoculturas que fornecem matérias primas para a produção de alimentos ultraprocessados ou por rações usadas na criação intensiva de animais. Esses sistemas dependem e grandes extensões de terra do uso intenso de mecanização, do alto consumo de água e de combustíveis, do emprego de fertilizantes químicos, sementes transgênicas, agrotóxicos e antibióticos e, ainda, do transporte por longas distâncias<sup>357</sup>.

## 2. Transição agroecológica na agricultura familiar

Buscou-se demonstrar no item anterior que não há, necessariamente, uma relação direta entre a agricultura familiar e a produção sustentável socioambientalmente. Esta identificação, que guarda uma importância no campo discursivo, é afastada com a análise individualizada de alguns critérios e situações concretas. As questões que se propõem, neste momento, são: qual o modelo de produção agrícola que atende os anseios socioambientais e quais as estratégias são adotadas para alcançá-las?

A primeira pergunta será respondida a partir da investigação conceitual da agroecologia e da transição agroecológica (2.1). A segunda questão será respondida com a análise das políticas públicas de transição agroecológica em curso no Brasil, bem como os resultados até aqui observados (2.2).

### 2.1 Transição agroecológica: um redirecionamento para qual direção?

A noção de transição mostra-se, por si só, instigante. A transição, como salienta Pascal Chabot, é a mudança desejada. Elas se distinguem das mudanças ordinárias pelo investimento mental e afetivo que as circunda. A transição se opõe à estabilidade e *se faz presente cada vez que o futuro se convida nos debates e pesa sobre nossas escolhas* (tradução do autor)<sup>358</sup>. Segundo o autor,

---

<sup>357</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2ª edição. Brasília: Ministério da Saúde, 2014, p. 19-20.

<sup>358</sup> *La transition existe chaque fois que l'avenir s'invite dans le débats et entend peser sur nos choix*. (CHABOT, Pascal. **L'Âge des Transitions**. Paris: PUF, 2015, p. 17).

a transição habita as bordas do sistema. *Sejam eles cidadãos, ativistas, intelectuais ou artistas, eles vivem na fronteira entre o presente e o futuro e, de lá, observam a realidade da época desorientada* (tradução do autor)<sup>359</sup>. Este movimento não é casual, mas reflexivo. A transição é a mudança a qual se adiciona o pensamento. Ele aparece antes como a resultante de escolhas e de compromissos, de dinâmicas identificáveis, e de resistências laterais que impactam o movimento do conjunto<sup>360</sup>.

A noção de transição dialoga com a ideia de paradigma. A mudança é uma troca de paradigmas. Como expõe Roberto Crema, *paradigma refere-se a modelo, padrão e exemplos compartilhados, significando um esquema modelar para a descrição, explicação e compreensão da realidade*<sup>361</sup>. O autor salienta que a mudança de paradigma não é um processo simples, em que pese a ciência propicie, com sua dinâmica, o caminho para uma automudança. A transição para uma nova estrutura conceitual geralmente é procedida de um grande stress, bem como de uma forte resistência daqueles que se situam no paradigma em crise. *O fenômeno da conversão ao novo paradigma, que é sempre uma transição entre incomensuráveis, encontra-se no próprio cerne do processo revolucionário que conduz a uma nova tradição científica*<sup>362</sup>.

A transição agroecológica deve ser situada neste debate. Ela não constitui apenas uma simples alteração pontual nas técnicas de produção agrícola, mas uma mudança estrutural que inclui uma nova relação entre o agricultor e o meio ambiente. Torna-se necessário definir, retornando ao trabalho de Pascal Chabot, *qual é a nova direção e qual o próximo limiar*<sup>363</sup> (visto aqui como novo paradigma).

A transição que se busca apontar neste momento relaciona-se com a identificação de um modelo agrícola que respeite os princípios

---

<sup>359</sup> *Qu'ils soient citoyens, activistes, intellectuels ou artistes, ils vivent sur la frontière entre le présent et le futur. De là, ils observent l'époque désorientée* (Ibid., p. 27).

<sup>360</sup> *Il apparaît plutôt comme la résultante de choix et de compromis, de dynamiques identifiables et de résistances latérales qui impactent le mouvement de l'ensemble* (Ibid).

<sup>361</sup> CREMA, Roberto. **Introdução à Visão Holística. Breve relato de viagem do velho ao novo paradigma**. São Paulo: Summus, 1989, p. 18.

<sup>362</sup> Ibid., p. 20.

<sup>363</sup> *Elle est plutôt de se demander quelle est la nouvelle direction, et quoi l'on reconnaitre le prochain seuil* (CHABOT, Pascal. Op. Cit., p. 36).

socioambientais. Este modelo será denominado no curso deste trabalho de agroecológico/agroecologia, em que pese se reconheça denominações similares sem grandes alterações de significado, como agricultura ecológica, agricultura orgânica ou agricultura verde. De acordo com Miguel Altieri

A agroecologia fornece uma estrutura metodológica de trabalho para a compreensão mais profunda tanto da natureza dos agroecossistemas como dos princípios segundo os quais eles funcionam. Trata-se de uma nova abordagem que integra os princípios agrônômicos, ecológicos e socioeconômicos à compreensão e avaliação do efeito das tecnologias sobre os sistemas agrícolas e a sociedade como um todo. Ela utiliza os agroecossistemas como unidade de estudo, ultrapassando a visão unidimensional – genética, agronomia, edafologia – incluindo dimensões ecológicas, sociais e culturais<sup>364</sup>.

Neste sentido, a agroecologia não constitui apenas um conjunto de técnicas de produção, mas um plano científico que *estabelece as bases para a construção de estilos de agricultura sustentável e de estratégias de desenvolvimento rural sustentável*<sup>365</sup>. Como salientam Francisco Roberto Carporal e José Antônio Costabeber, são identificadas na noção de agroecologia ao menos seis dimensões: ecológica, social, econômica, cultural, política e ética. Cabe fazer uma breve exposição acerca de cada uma delas:

Dimensão ecológica: a manutenção da base de recursos naturais constitui um aspecto central para a conquista de patamares crescentes de sustentabilidade em qualquer agroecossistema. *Não importa quais sejam as estratégias para a intervenção técnica e planejamento do uso dos recursos (...), mas importa ter em mente a necessidade de uma abordagem holística e um enfoque sistêmico,*

---

<sup>364</sup> ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. Traduzido por Marília Marques Lopes. 4. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p. 23. Disponível em <https://www.socla.co/wp-content/uploads/2014/Agroecologia-Altieri-Portugues.pdf>.

<sup>365</sup> CARPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. Análise Multidimensional da Sustentabilidade. Uma proposta metodológica a partir da Agroecologia. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 3, n. 3, Jul/Set 2002, p. 71.

*dando um tratamento integral a todos os elementos do agroecossistema que venham a ser impactados pela ação humana*<sup>366</sup>.

Dimensão social: a preservação ambiental e a conservação dos recursos naturais somente adquirem significado e relevância na medida em que os produtos gerados nos agroecossistemas, em bases renováveis, sejam equitativamente apropriados e usufruídos pelos diversos segmentos da sociedade. Além do mais, *a dimensão social inclui a busca contínua de melhores níveis de qualidade de vida mediante a produção e o consumo de alimentos com qualidade biológica superior*<sup>367</sup>.

Dimensão econômica: os resultados econômicos constituem elementos importantes para o fortalecimento das estratégias de desenvolvimento rural sustentável. Contudo, a lucratividade não é o fator preponderante na lógica da agroecologia. *A sustentabilidade de agroecossistemas também supõe a necessidade de obter-se balanços agroenergéticos positivos, sendo necessário compatibilizar a relação entre produção agropecuária e consumo de energias não renováveis*, na medida em que *a insustentabilidade de agroecossistemas pode se expressar pela obtenção de resultados econômicos favoráveis às custas da depredação da base de recursos naturais que são fundamentais para as gerações futuras*<sup>368</sup>.

Dimensão cultural: na perspectiva da agroecologia, torna-se necessário que as intervenções sejam respeitadas com o cenário cultural. *A agricultura, nesse sentido, precisa ser entendida como atividade econômica e sociocultural – uma prática social – realizada por sujeitos que se caracterizam por uma forma particular de relacionamento com o meio ambiente. Esta faceta da dimensão cultural não pode e não deve obscurecer a necessidade de um processo de problematização sobre os elementos formadores da cultura de um determinado grupo social*<sup>369</sup>.

Dimensão política: esta dimensão relaciona-se com a necessidade de práticas participativas e democráticas entre os grupos/atores envolvidos na produção agrícola e no desenvolvimento rural.

---

<sup>366</sup> Ibid., p. 76.

<sup>367</sup> Ibid., p. 77.

<sup>368</sup> Ibid., p. 77.

<sup>369</sup> Ibid., p. 78.

*Nesse contexto, o desenvolvimento rural sustentável deve ser concebido a partir das concepções culturais e políticas próprias dos grupos sociais, considerando-se suas relações de diálogo e de integração com a sociedade maior, através de representação em espaços comunitários ou em conselhos políticos e profissionais, numa lógica que considera aquelas dimensões de primeiro nível comointegradoras das formas de exploração e manejo sustentável dos agroecossistemas*<sup>370</sup>.

Dimensão ética: relaciona-se com a solidariedade intra e intergeracional, bem como com as novas responsabilidades dos indivíduos perante o meio ambiente. *Sendo assim, a dimensão ética a que nos referimos exige pensar e fazer viável a adoção de novos valores, que não necessariamente serão homogêneos. (...), a dimensão ética da sustentabilidade requer o fortalecimento de princípios e valores que expressem a solidariedade sincrônica (entre as gerações atuais) e a solidariedade diacrônica (entre as atuais e futuras gerações)*<sup>371</sup>.

### **Ilustração 8** – As diferentes dimensões do conceito de agroecologia



Fonte: adaptado de CARPORAL e COSTABEBER, 2002.

<sup>370</sup> Ibid., p. 78-79.

<sup>371</sup> Ibid., p. 79-80.

Nos termos da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO, a agroecologia é definida como

um sistema de gestão global de produção que exclui a utilização de fertilizantes, de pesticidas e de organismos geneticamente modificados, reduzindo ao máximo a poluição do ar, do solo e da água, e otimizando a saúde e a produtividade de comunidades interdependentes de vegetais, de animais e de seres humanos (tradução do autor)<sup>372</sup>.

A concepção introduzida pela FAO parece ter sido tímida ao não incluir elementos da dimensão cultural, ética e econômica. Como dito, a mera alteração de técnicas de produção (com a exclusão do uso de inseticidas, por exemplo) e a preocupação com a saúde dos envolvidos não é suficiente para a mudança paradigmática antes referida.

A legislação brasileira (lei 10.831/2003) adotou o conceito de sistemas orgânicos de produção agropecuária para definir o método de produção onde são adotadas

técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente (art. 1º, caput)<sup>373</sup>.

---

<sup>372</sup> *L'agriculture biologique est un système de gestion globale de la production qui exclut l'utilisation d'engrais et de pesticides de synthèse et d'organismes génétiquement modifiés, réduit au maximum la pollution de l'air, du sol et de l'eau, et optimise la santé et la productivité de communautés interdépendantes de végétaux, d'animaux et d'humains.* ORGANIZATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE. Site de la Conférence internationale sur l'agriculture biologique et la sécurité alimentaire – Rome, 03-05 mai 2007. Disponible à [http://www.fao.org/organicag/ofs/index\\_fr.htm](http://www.fao.org/organicag/ofs/index_fr.htm). Acess à 17/01/2016.

<sup>373</sup> No âmbito administrativo, contudo, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Estabelecimento, já aportava conceito semelhante. Segundo a Instrução Normativa

Dentre as finalidades estabelecidas na lei para estes sistemas de produção, salienta-se a oferta de produtos saudáveis isentos de contaminantes intencionais; a preservação da diversidade biológica dos ecossistemas naturais e a recomposição ou incremento da diversidade biológica dos ecossistemas modificados em que se insere o sistema de produção; o incremento da atividade biológica do solo; a promoção do uso saudável do solo, da água e do ar, e a redução ao mínimo de todas as formas de contaminação desses elementos que possam resultar das práticas agrícolas; a manutenção ou incremento da fertilidade do solo a longo prazo; a reciclagem de resíduos de origem orgânica, reduzindo ao mínimo o emprego de recursos não-renováveis; a organização da produção baseada em recursos renováveis e em sistemas agrícolas organizados localmente; o incentivo da integração entre os diferentes segmentos da cadeia produtiva e de consumo de produtos orgânicos, além da regionalização da produção e comércio desses produtos; e, finalmente, a manipulação dos produtos agrícolas com base no uso de métodos de elaboração cuidadosos, com o propósito de manter a integridade orgânica e as qualidades vitais do produto em todas as etapas (art. 1º, §1º).

Saliente-se que o legislador, para evitar conflitos conceituais, expressamente advertiu que o conceito abrange outras denominações, como sistema de produção ecológica, biodinâmica, natural, regenerativa, biológica, agroecológica, permacultura, além de outros que atendam os princípios estabelecidos em lei (art. 1º, §2º).

## 2.2 As políticas brasileiras de transição agroecológica

Estabelecido os contornos da noção de agroecologia no Brasil (ou mais precisamente de sistemas orgânicos de produção

---

nº 7, de 17 de maio de 1999, o sistema orgânico de produção agropecuária e industrial é todo aquele em que se adotam tecnologias que otimizem o uso de recursos naturais e socioeconômicos, respeitando a integridade cultural e tendo por objetivo a autosustentação no tempo e no espaço, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energias não renováveis e a eliminação do emprego de agrotóxicos e outros insumos artificiais tóxicos, organismos geneticamente modificados – (OGM)/transgênicos, ou radiações ionizantes em qualquer fase do processo de produção, armazenamento e de consumo, e entre os mesmos, privilegiando a preservação da saúde ambiental e humana, assegurando a transparência em todos os estágios da produção e da transformação.

agropecuária), cabe analisar como se desenvolve o arcabouço administrativo de incentivo à transição agroecológica.

A lei 10.831/2003, antes referida, somente foi regulamentada no ano de 2007<sup>374</sup>, através do decreto 6.323, o qual instituiu o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica. O decreto estabeleceu os procedimentos para a certificação da agricultura orgânica, definida como o *ato pelo qual um organismo de avaliação da conformidade credenciado dá garantia por escrito de que uma produção ou um processo claramente identificado foi metodicamente avaliado e está em conformidade com as normas de produção orgânicas vigentes*<sup>375</sup>.

Nos termos do decreto, o processo de certificação orgânica, que resulta finalmente na inclusão do produtor no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos, deve respeitar a tradição, a cultura e os mecanismos de organização social nas relações de trabalho em condições especiais das comunidades locais tradicionais<sup>376</sup>. Ela se concretiza, basicamente, através de três mecanismos: a certificação por auditoria, o sistema participativo de garantia e, finalmente, o controle social na venda direta. Na primeira delas, o selo concedido por uma certificadora previamente credenciada no Ministério da Agricultura, após atendimento de critérios estabelecidos pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO). O Sistema Participativo de Garantia (SPG) se caracteriza pela responsabilidade coletiva dos membros do sistema, que podem ser produtores, consumidores, técnicos e demais

---

<sup>374</sup> Saliente-se que as discussões para a regulamentação da produção e certificação de produtos orgânicos no Brasil já era observada no Brasil desde os anos 90. Ainda em 1994 o Ministério da Agricultura, através da Instrução Normativa n° 178, havia criado a Comissão Nacional de Produtos Orgânicos. Em 1999 foi publicada a primeira norma para produção, processamento, distribuição, identificação e certificação de produtos orgânicos (Instrução Normativa n° 007/2009). Mais tarde, em 2002, foram estabelecidos os procedimentos para o credenciamento de certificadoras (Instrução Normativa 006/2012). Contudo, tais regras não foram aceitas por entidades ligadas à questão devido ao não reconhecimento de diferentes sistemas de geração de credibilidade da qualidade orgânica (ALVES, Alda Cristiane de Oliveira; SANTOS, André Luís de Sousa dos; AZEVEDO, Rose Mary Maduro Camboim de. *Agricultura Orgânica no Brasil: sua trajetória para a certificação compulsória*. **Revista Brasileira de Agroecologia**. N° 7, vol. 2, 2012, p. 21-23).

<sup>375</sup> Decreto n° 6.323, de 27 de dezembro de 2007. Art. 2°, III.

<sup>376</sup> Decreto n° 6.323, de 27 de dezembro de 2007. Art. 4°.

interessados. Para sua regularidade, um SPG deve possuir um organismo participativo de avaliação de conformidade, responsável pela emissão do selo. Finalmente, o Controle Social na Venda Direta, constitui uma exceção à necessidade de certificação. Neste caso, é exigido apenas o credenciamento numa organização de controle social registrado em órgão fiscalizador oficial. Esta modalidade permite apenas a venda da produção direta ao consumidor (feiras e mercados locais), bem como a participação em processos de compras públicas, sobretudo direcionados à merenda escolar<sup>377</sup>.

O Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos, segundo dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de agosto de 2015, contava com 11.207 cadastros<sup>378</sup>. O número era de 10.505 cadastros em maio de 2015<sup>379</sup>. Em janeiro de 2014, segundo dados do MAPA, este número era de apenas 6.719 produtores<sup>380</sup>, o que representa um crescimento de praticamente 100% num período de 19 meses. É importante salientar que este crescimento não é proveniente unicamente da política de transição agroecológica em curso, mas também da regularização de agricultores que já praticavam esta modalidade de produção, porém não haviam ainda obtido a certificação.

---

<sup>377</sup> Neste caso, cabe aos agricultores garantir o livre acesso dos órgãos fiscalizadores dos consumidores aos locais de produção e de processamento.

<sup>378</sup> A listagem dos produtores, bem como da respectiva entidade certificadora, estão disponibilizados no site [www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/organicos/cadastro-nacional](http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/organicos/cadastro-nacional). Acesso em 25 de agosto de 2015.

<sup>379</sup> O cadastro disponibilizado pelo MAPA informa o número de unidades controladas. Contudo, não necessariamente uma unidade controlada corresponde a uma unidade produtiva. Isso se deve ao fato de, algumas vezes, a unidade detentora da certificação ser uma associação ou cooperativa de produtores orgânicos. Portanto, os números do MAPA podem estar subestimados.

<sup>380</sup> Inexistem números anteriores que permitam uma comparação evolutiva da agricultura orgânica no Brasil. Podem ser salientados apenas os números do Censo Agropecuário de 2006, segundo os quais, naquele ano havia cerca de 90.000 estabelecimentos orgânicos no Brasil. Importante expor, contudo, que o CENSO realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2006 partiu de uma metodologia declaratória. Ou seja, não era procedida a verificação das respostas fornecidas pelos produtores que respondiam as perguntadas do IBGE. Além do mais, o estudo incluía a produção de animais e produção de florestas (o que não está incluso no cadastro atual do MAPA). Por fim, acrescente-se que a fixação e o aperfeiçoamento dos critérios de certificação se deu apenas após o decreto 6.323 de 2007. Logo, a comparação dos dados do CENSO 2006, com aqueles do Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos não se mostra confiável.

Em 2012, através do decreto 7.794, de 20 de agosto, foi instituído a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), com o objetivo de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica. O decreto apresenta um conceito de transição ecológica para o direito brasileiro, qual seja,

o processo gradual de mudança de práticas e de manejo de agroecossistemas tradicionais ou convencionais por meio da transformação das bases produtivas e sociais do uso da terra e dos recursos naturais, que levem a sistemas de agricultura que incorporem princípios e tecnologias de base ecológica<sup>381</sup>.

Dentre as diretrizes da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica cabe salientar justamente a prioridade do apoio institucional à agricultura familiar no objetivo de promover sistemas justos e sustentáveis de produção, que aperfeiçoem as funções econômica, social e ambiental da agricultura e do extrativismo florestal<sup>382</sup>.

Dentre os mecanismos da PNAPO podem ser destacados uma série de instrumentos econômicos, tais como o crédito rural e de outras formas de financiamento (art. 4, II); o seguro agrícola e de renda (art. 4º, III); a regulação, compensação e subvenção de preços agrícolas e extrativistas (art. 4º, IV); as compras governamentais (art. 4º, V); além de medidas fiscais e tributárias (art. 4º, VI).

A Política Nacional ainda determinou a elaboração de um Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO)<sup>383</sup>, com o objetivo de diagnosticar a situação da agricultura orgânica no país, bem como estabelecer estratégias, programas, ações, metas e prazos. O PLANAPO<sup>384</sup> foi elaborado em 2013 (com ações previstas até 2015) e incorporou como desafios, dentre outros aspectos, a ampliação do número de agricultores

---

<sup>381</sup> Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Art. 2º, IV.

<sup>382</sup> Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Art. 3º, IV.

<sup>383</sup> Nos termos do Decreto, o Plano deveria ser elaborado no prazo de 180 dias, pela Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO) com a participação de entidades representativas da sociedade civil.

<sup>384</sup> O Plano Nacional de Agroecologia e produção orgânica está disponível em [www.mda.gov.br/sistema/sites/sitemda/files/user\\_img\\_19/BrasilAgroecologico\\_Baixar.pdf](http://www.mda.gov.br/sistema/sites/sitemda/files/user_img_19/BrasilAgroecologico_Baixar.pdf). Acesso em 16/08/2015.

envolvidos com a produção orgânica; o fomento à conservação, ao manejo e ao uso sustentável dos recursos naturais; e a democratização do conhecimento agroecológico<sup>385</sup>. Para tanto, o Plano reconhece que a *transição ecológica e a conversão para sistemas orgânicos de produção requerem o estabelecimento de um processo capaz de implementar mudanças multilíneas e graduais nas formas de (re)desenho e manejo dos agrossistemas, envolvendo custos de transição*<sup>386</sup>.

As medidas planejadas encontram-se em fase de desenvolvimento, de modo que não existem neste momento estudos e relatórios de avaliação do PLANAPO. Contudo, cabe salientar o tamanho do desafio do país, e também seu potencial, no que se refere à transição agroecológica. Para tanto, cabe apresentar um breve quadro do cenário internacional.

Segundo dados da Federação Internacional de Movimentos de Agricultura Orgânica (IFOAM)<sup>387</sup> e do Instituto de Pesquisa de Agricultura Orgânica (FiBL) de 2014<sup>388</sup>, o Brasil ocupa apenas a décima posição mundial em áreas dedicadas à agricultura orgânica, com cerca de 705 mil hectares<sup>389</sup>. Levando-se em consideração a área agricultável informada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo Agropecuário de 2006<sup>390</sup>, qual seja,

---

<sup>385</sup> BRASIL. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO**. Brasília, DF: MDS; CIAPO, 2013, p. 16.

<sup>386</sup> Ibid.

<sup>387</sup> A Federação Internacional de Movimentos da Agricultura Orgânica (sigla em inglês IFOAM) foi criada em 1972 e reúne cerca de 800 organizações de mais de 100 países. A Federação realiza a cada três anos sua assembleia geral e publica anualmente um relatório com informações globais sobre a agricultura orgânica (disponível em [www.ifoam.bio/en/about-us](http://www.ifoam.bio/en/about-us). Acesso em 25/07/2015).

<sup>388</sup> International Federation Organic Agriculture Movements. Research Institute of Organic Agriculture (FiBL). The World of Organic Agriculture. Statistics & Emerging Trends 2014. Disponível em [www.fibl.org/fileadmin/documents/shop/1636-organic-world-2014.pdf](http://www.fibl.org/fileadmin/documents/shop/1636-organic-world-2014.pdf). Acesso em 03/08/2015.

<sup>389</sup> Embora o relatório tenha sido publicado em 2014, os números apresentados são de 2012. Deste modo, é importante salientar uma provável defasagem considerável das informações.

<sup>390</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006. Agricultura Familiar. Primeiros Resultados. Brasil, Grande Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 26.

de 329.941.393 hectares, o Brasil destina apenas 0,21% para a agricultura orgânica<sup>391</sup>. Segundo o governo federal, cerca de 70% desta agricultura orgânica brasileira advém de agricultores familiares (observando-se os critérios da lei 11.326/2006). Partindo-se deste pressuposto, apenas 0,61% da agricultura familiar no Brasil é dedicada à agroecologia.

Os dados da IFOAM apontam para um cenário ainda tímido da agricultura orgânica do Brasil quando comparado também com os demais países do Mercosul. A Argentina apresenta 2,59% de seu território agrícola direcionado à agricultura orgânica, ocupando cerca de 3,6 milhões de hectares<sup>392</sup>. O Uruguai possui 6,29% das suas áreas cultivadas com agricultura orgânica, em torno de 930.965 hectares<sup>393</sup>.

---

<sup>391</sup> O relatório do IFOAM e do FiBL já destacado informa um percentual de 0,27%. A lista de fontes utilizada pelo Instituto para o cenário brasileiro, contudo, apresenta como base um relatório do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de 2013, o qual utilizaria, por sua vez, dados de 2011. A diferença de percentual provavelmente se deva à amplitude da área produtiva do território informado pelo MAPA e adotado como base para o estudo.

<sup>392</sup> A Argentina ocupa atualmente a segunda colocação mundial na lista de países com maiores áreas de agricultura orgânica, perdendo apenas para a Austrália. Contudo, a evolução da produção orgânica argentina remonta ao início dos anos 90. Até 1987 se estima que não haviam mais de cinco agricultores orgânicos no país. A situação se altera sobretudo, a partir de 1992, quando o governo, através do Instituto Argentino para a Saúde e Qualidade Vegetal (IASCAV) e o Serviço Nacional de Saúde (SENASA), estabeleceram regulações para o ordenamento do Sistema Nacional de Controle de Produtos Orgânicos. Tais normas tiveram por base as diretivas então existentes elaboradas pela IFOAM e pela Comunidade Europeia. A partir da aceitação dos produtos argentinos pela Comunidade Europeia, obtida oficialmente em 1996, a expansão do setor orgânico se acelerou, com taxas de crescimento anuais de mais de 100% durante a segunda metade da década de 90 (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA. SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD, MINISTERIO DE AGRICULTURA? GANADERIA Y PESCA. **La producción orgánica en la Argentina: compilación de experiencias institucionales y productivas**. Buenos Aires, p. 17). Além do mais, saliente-se que a Argentina possui um marco regulatório para a Agricultura Orgânica desde 1999 (lei 25.127).

<sup>393</sup> No caso do Uruguai, os debates sobre a agricultura orgânica também remontam aos anos 80. Em 1990, com o apoio do CLADES (Consortio Latinoamericano de Agroecología y Desarrollo) é criada a Mesa de Agroecología, filiada a IFOAM desde 1994, integrando diversas entidades da sociedade civil. Ainda no início dos anos 90 começam as discussões no âmbito político para o estabelecimento de normas para a certificação de produtos orgânicos, o que se concretiza com um decreto de julho

Com resultados mais modestos encontra-se o Paraguai (0,24%, ou 51.190 hectares) e a Venezuela (0,003%, ou 59 hectares).

A comparação com outros continentes também mostra o ainda incipiente processo de estímulo à agricultura orgânica (com algumas exceções, como os exemplos uruguaio e argentino, acima mencionados). A Oceania lidera a produção orgânica, com 12,2 milhões de hectares plantados. Na sequência, a Europa produz produtos agroecológicos em 11,2 milhões de hectares, seguido da América Latina com 6,8 milhões de hectares. Em termos percentuais, a América Latina produz apenas 18,21% das terras dedicadas à agricultura orgânica no planeta<sup>394</sup>.

---

de 1992 (VENTURINI, Raquel Barg; UGON, Fernando Queirós Armand, **Agricultura agroecológica – orgánicae nel Uruguay. Principales conceptos, situación actual y desafíos**. Montevideo: RAP-AL Uruguay, 2007, p. 50).

<sup>394</sup> International Federation Organic Agriculture Movements. Research Institute of Organic Agriculture (FiBL). **Op. cit.**, p. 37.

## **PARTE II**

**OS PROGRAMAS DE PAGAMENTO  
POR SERVIÇOS AMBIENTAIS  
DIRECIONADOS À AGRICULTURA FAMILIAR:  
PERSPECTIVAS DE REDISTRIBUIÇÃO  
E DE RECONHECIMENTO**

Buscou-se demonstrar na primeira parte desta tese que a agricultura familiar no Brasil pode ser vislumbrada em dois grupos: um primeiro identificado a partir de elementos socioeconômicos; o segundo a partir de elementos histórico-culturais. Estes grupos, contudo, não necessariamente praticam uma agricultura sustentável socioambientalmente ou, em outros termos, constata-se um desperdício no potencial de fornecimento de serviços ambientais pela produção agrícola familiar. A noção de transição agroecológica aponta caminhos para uma mudança paradigmática na agricultura familiar: de uma produção convencional rumo à agricultura sustentável, aqui identificada com a agroecologia.

O estudo que se propõe na segunda parte desta tese busca investigar possíveis estratégias jurídico/econômicas, notadamente os planos de pagamento por serviços ambientais (PSA), de incentivo à transição agroecológica no âmbito da agricultura familiar, bem como suas potencialidades de redistribuição e de reconhecimento.

Para tanto, divide-se a parte II em dois títulos. O primeiro é dedicado justamente ao estudo dos Programas de Pagamento por Serviços Ambientais, partindo-se de uma análise conceitual, da emergência de algumas experiências no cenário internacional, bem como dos princípios de políticas públicas ambientais que lhe são pertinentes. No segundo título analisa-se os programas de pagamento por serviços ambientais direcionados especificamente à agricultura familiar. Aqui três esforços merecem relevância: o primeiro de mapear algumas experiências dirigidas a este contexto; o segundo de identificar nestas políticas eventuais capacidades de redistribuição e de reconhecimento; o terceiro de apontar diretrizes para uma futura Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

# **TÍTULO I**

## **OS PROGRAMAS DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: A IDENTIFICAÇÃO DE UMA POLÍTICA SOCIOAMBIENTAL**

A segunda parte deste trabalho é direcionada à análise dos Programas de Pagamento por Serviços Ambientais, os quais, segundo a hipótese apresentada nesta tese, constituem instrumentos hábeis para estimular a produção sustentável de alimentos no âmbito da agricultura familiar.

No primeiro título, propõe-se inicialmente um estudo conceitual sobre os referidos programas, sobre a gênese das discussões no âmbito nacional, bem como uma abordagem sobre a emergência de tais experiências no cenário internacional (capítulo I). No segundo capítulo, dirige-se o estudo para as experiências brasileiras de programas de Pagamento por Serviços Ambientais, notadamente aquelas em matéria de extrafiscalidade e de recuperação/proteção dos recursos hídricos (capítulo II).

## CAPÍTULO I

### **O SURGIMENTO DAS POLÍTICAS DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NO CENÁRIO INTERNACIONAL E BRASILEIRO: DISCUSSÕES PRÁTICAS E JURÍDICAS SOBRE UMA POLÍTICA SOCIOAMBIENTAL**

Os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais podem ser inscritos no âmbito das Políticas Públicas Ambientais com foco na promoção de atitudes positivas do ponto de vista socioambiental. No presente capítulo, é desenvolvida uma análise conceitual sobre tais programas, com foco nos debates doutrinários acerca da natureza jurídica e política do instituto (1). Posteriormente, incorporando-se a discussão acerca do PSA no âmbito das políticas públicas, são analisados os princípios vinculados as políticas socioambientais. Neste contexto, será revisitado o debate sobre a constitucionalidade dos programas (2).

#### **1. O Instituto do Pagamento por Serviços Ambientais: uma definição conceitual e sua incorporação no sistema jurídico brasileiro**

Em que pese os programas de pagamento por serviços ambientais sejam objeto rotineiramente de estudo da doutrina jurídica ambiental, tal análise não pode ser feita dissociada da literatura da ciência política e econômica, notadamente do campo denominado economia do meio ambiente.

O primeiro esforço que se desenvolve para a apresentação deste instituto visa delimitar o conceito e os elementos centrais dos programas PSA a partir de um diálogo com as ciências acima referidas (1.1). No momento seguinte, será exposta a inclusão dos debates sobre o Pagamento por Serviços Ambientais no ordenamento

jurídico brasileiro, bem como o atual estágio de discussão legislativa acerca destas políticas (1.2). Finalmente, propõe-se um debate sobre os programas de pagamento por serviços ambientais no âmbito dos esforços de mitigação das mudanças climáticas. É neste contexto que as discussões sobre os PSAs encontram-se mais avançadas, notadamente através dos mecanismos REDD e MDL (1.3).

1.1 Programas de Pagamento por Serviços Ambientais: a construção de um conceito e a identificação dos princípios e elementos correlatos.

As experiências de programas de Pagamento por serviços ambientais são observados no contexto internacional desde os anos 80. Sven Wunder, Stefanie Engel e Stefano Pagiola, em estudo comparado entre os programas de pagamento por serviços ambientais em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, destacam a existência de algumas iniciativas desde 1985, nos Estados Unidos, e 1997, na Costa Rica<sup>395</sup> (programa este que será posteriormente analisado). A doutrina jurídica, contudo, somente viria se ocupar destas inovações com maior intensidade a partir dos anos 2000<sup>396</sup>, após a publicação do Relatório de Avaliação dos Ecossistemas para o Milênio, em 2005 (que, como visto anteriormente, difundiu internacionalmente a noção de serviços ambientais).

Em linhas gerais, tais programas podem ser definidos como mecanismos que visam *favorecer as externalidades positivas graças às transferências de recursos financeiros entre os beneficiários de certos serviços ecológicos e os fornecedores destes serviços ou os gestores dos recursos ambientais*<sup>397</sup>.

---

<sup>395</sup> WUNDER, Sven; ENGEL, Stefanie; PAGIOLA, Stefano. Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries. **Ecological Economics**. Vol. 65, may 2008, p. 836-837.

<sup>396</sup> O conceito de Pagamento por Serviços Ambientais de maior repercussão é desenvolvido por SvenWunder em 2005 (este conceito será objeto de discussão neste capítulo). Alguns volumes da Revista *Ecological Economics* (publicação da International Society for Ecological Economics), principalmente o volume 65 de 2008, apresenta grande quantidade de estudos sobre tais programas. No âmbito brasileiro, destacam-se as publicações do Instituto o Direito por um Planeta Verde e do Instituto Socioambiental, notadamente após 2009. Tais estudos e relatórios são mencionados nas referências bibliográfica desta tese.

<sup>397</sup> MAYRAND, Karel; PAQUIN, Marc. **Le paiement pour les services environnementaux: étude et évaluationdes systèmes actuels**. Unisféra International Centre: Montréal, 2004, p. ii.

No contexto da doutrina brasileira, cabe salientar o conceito de Alexandre Altmann e Alindo Butzke segundo o qual *o pagamento por serviços ambientais constitui a estratégia de conservação da natureza baseada na percepção do valor dos serviços ambientais para o bem-estar humano*. Nesta perspectiva, *é possível internalizar ao sistema produtivo as externalidades ambientais positivas, identificadas como serviços ambientais*<sup>398</sup>.

O objetivo do instrumento, nos termos de Susan Seehusen e Ingrid Prem, é recompensar aqueles que produzem ou mantêm os serviços ambientais, bem como incentivar outros a garantirem provimento destes serviços, o que não seria feito sem estes incentivos. *Busca-se mudar a estrutura de incentivos de forma a melhorar a rentabilidade relativa das atividades de proteção e uso sustentável de recursos naturais em comparação com atividades não desejadas*<sup>399</sup>.

Dois noções são fundamentais para uma melhor compreensão do instituto: a primeira parte da noção econômica de externalidades; a segunda é decorrência direta da anterior, qual seja, a ideia de princípio do provedor/recebido. A associação de ambas as concepções formarão a base teórica, em linhas gerais, dos programas de pagamento por serviços ambientais.

Segundo Carlos Teodoro José Irigaray, os programas de pagamento por serviços ambientais se consolidam como alternativa para corrigir as falhas de mercado decorrentes da não valoração econômica dos serviços ambientais<sup>400</sup>. Nos termos do mesmo autor, é fato que o mercado não consegue assimilar, no sistema de preços,

---

<sup>398</sup> ALTMANN, Alexandre; BUTZKE, Alindo. Pagamento por Serviços Ambientais como Promotor da Agroecologia e da Segurança Alimentar. In: **Florestas, Mudanças Climáticas e Serviços Ecológicos** (organizado por Antônio Herman Benjamin, Carlos Teodoro Irigaray, Elodio Lecey e Silvia Cappeti). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010, p. 427.

<sup>399</sup> SEEHUSEN, Susan Edda; PREM, Ingrid. Por que Pagamento por Serviços Ambientais? In: **Pagamento por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios**. (organizado por Fátima Becker Guedes e Susan Edda Seehusen). Brasília: MMA, 2011, p. 34.

<sup>400</sup> IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueneu. Pagamento por Serviços Ecológicos e o Emprego do REDD para contenção do desmatamento na Amazônia. In: **Florestas, Mudanças Climáticas e Serviços Ecológicos** (organizado por Antônio Herman Benjamin, Carlos Teodoro Irigaray, Elodio Lecey e Silvia Cappeti). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010, p. 70-71.

os custos integrais dos bens e serviços, fato que implica na implícita concessão de subsídios às atividades poluidoras<sup>401</sup>. Alguns fatores jurídicos (a) e econômicos (b) elucidam este cenário.

A constituição do direito de propriedade no contexto pós-revolucionário francês criou um regime de soberania privada para todas as coisas passíveis de apropriação (a). A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793, em seus artigos 16 e 17, consagrou uma concepção de propriedade que é associada definitivamente à liberdade econômica. François Ost salienta que o direito de propriedade tem aversão ao vazio. Todo o trabalho do Código Civil francês consistirá em classificar os elementos da natureza, fazendo deles objeto de apropriação da forma mais exclusiva e total possível.

O mesmo se passa com o direito dos modernos; tendo, a partir de agora, “ocupado” o espaço natural, estes não descansarão enquanto não o revestirem por completo com o manto concretizador da propriedade: também aqui se reencontram as duas características da integralidade (nada escapa à apropriação) e da divisibilidade ilimitada. (...)

O direito de propriedade, é evidente, tem vocação de cobrir todo o espaço disponível. É muito significativo constatar, igualmente, que a lógica individualista de apropriação privada responde, no plano do direito público, um movimento paralelo de ocupação dos espaços ainda disponíveis, sobre o qual se estabelece, então, o reino da soberania estatal<sup>402</sup>.

Nesta linha, todas as coisas que não são passíveis de apropriação direta são colocadas num plano de direito público. Tais bens, por não se enquadrarem na definição de propriedade privada, não possuem valor de mercado e, conseqüentemente, passam a ser de livre acesso aos particulares<sup>403</sup>.

---

<sup>401</sup> IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueneu. Pagamento por Serviços Ecológicos e o Emprego de REDD na Amazônia. In: **Direito e Mudanças Climáticas: serviços ecológicos** (organizado por Paula Lavratti e Vanesca Buzelato Prestes). São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2010, p. 15.

<sup>402</sup> OST, François. **A natureza à margem da lei. A ecologia à prova do direito**. Lisboa; Instituto Piaget, 1995, p. 67-70.

<sup>403</sup> ABDELMALKI, Lahsen; MUNDLER, Patrick. **Economie de L'environnement et du Développement Durable**. Éditions de Boeck: Bruxelles, 2010.

No campo da economia **(b)**, saliente-se que os economistas neoclássicos reduziram consideravelmente a importância do *ativo terra* de seus modelos (ela é vista como o resultado da aplicação do capital para adquiri-la), concentrando-se sobre os elementos trabalho e capital. Assim, ao contrário dos economistas clássicos, a terra, embora fonte de recursos naturais, não tinha importância para prover o funcionamento da indústria e da própria economia<sup>404</sup>.

Paulatinamente, os recursos naturais passaram a ser incluídos nas representações de função de produção, ainda que mantendo uma forma multiplicativa, ou seja, autorizando uma substituição perfeita entre capital, trabalho e recursos naturais (concepção esta que seria reconhecida pela literatura como sustentabilidade fraca). Na medida em que este discurso é criticado pelo seu tímido compromisso com a alteração das práticas produtivas, observa-se a introdução de inovações institucionais e organizacionais. Tais inovações visam corrigir as falhas de mercado decorrentes do caráter público da maior parte dos serviços ambientais. Duas soluções passaram a ser apontadas: a primeira com a eliminação do caráter público dos bens e serviços ambientais por meio da definição de direitos de propriedade sobre eles; a segunda com a valoração econômica desses bens e com a consequente internalização dos custos da degradação<sup>405</sup>.

Em linhas gerais, ressalvados recentes avanços, como a cobrança pela outorga de direito de uso da água no Brasil, a utilização de recursos naturais não privados não influi a formação dos preços. Deste modo, as atividades poluentes que acarretam externalidades negativas<sup>406</sup> não são absorvidas pela racionalidade

---

<sup>404</sup> MATTOS, Luciano; ROMEIRO, Ademar Ribeiro; HERCOWITZ, Marcelo. Economia do Meio Ambiente. In.: **Economia do Meio Ambiente e Serviços Ambientais. Estudos aplicados à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas** (organizado por Luciano Mattos e Marcelo Hercowitz). Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2011, p. 58.

<sup>405</sup> ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia ou economia política da sustentabilidade. In.: **Economia do Meio Ambiente: teoria e prática** (organizado por Peter H. May). 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 8-11.

<sup>406</sup> Importante salientar que a noção de externalidade negativa, antes de constituir um conceito das ciências naturais, é um conceito de teoria econômica, que surge a partir da escola neoclássica. Elas ocorrem *quando as ações de algum indivíduo ou empresa impõe custos a outro indivíduo ou empresa (...). Quando ocorrem externalidades negativas, o custo marginal social é maior que o custo marginal*

do mercado. Tal lógica cria um cenário comumente denominado de privatização dos benefícios e socialização dos prejuízos (o que vai constituir a base do princípio do poluidor-pagador). *Isso porque, na prática, o poluidor toma para si todo o lucro de sua atividade degradadora, mas compartilha com toda a coletividade os males causados por sua ação poluidora*<sup>407</sup>. Alexandra Aragão demonstra esta sistemática, com a ideia de custo zero na utilização dos bens ambientais coletivos:

A denominação efeitos externos ao mercado é compreensível, porque se trata de transferência de bens ou prestação de serviços fora dos mecanismos do mercado. São transferências por meios não econômicos na medida em que não lhes corresponde qualquer fluxo contrário de dinheiro. Sendo transferências a preço zero, o preço final dos produtos não as reflete, e por isso não pesam nas decisões de produção ou consumo apesar de representarem verdadeiros custos ou benefícios sociais decorrentes da utilização privada dos recursos comuns<sup>408</sup>.

A noção de externalidade negativa desafia um conceito que trabalha de forma semelhante, mas na lógica oposta, qual seja, o conceito de externalidade positiva (traduzida para o direito ambiental através da noção de serviços ambientais). A internalização de tais serviços em favor de seu fornecedor, por sua vez, constitui a base do princípio do provedor-recebedor. Esse princípio busca efetivar a justiça econômica ambiental e o desenvolvimento sustentável. Nesta linha, ele

pode ser encarado como o inverso do princípio do poluidor-pagador, na medida em que proporciona uma justa compensação a todos aqueles que contribuem para a conservação ambiental com suas condutas, ou seja, reconhece as externalidades positivas daqueles

---

*privado* (MEIRELLES, Dimária Silva. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham? **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n° 4, artigo 5, Rio de Janeiro, dez. 2010, p. 650).

<sup>407</sup> MORATO LEITE, José Rubens; PILATI, Luciana Cardoso. Reparabilidade do dano ambiental no sistema da responsabilização civil: 25 anos da lei 6938/1981. **Revista Sequência**, n° 53, dez. 2006, p. 48.

<sup>408</sup> ARAGÃO, Alexandra. **O Princípio do Poluidor Pagador. Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2014, p. 33.

cujo comportamento ambiental reduz os gastos públicos e traz benefícios para toda a coletividade<sup>409</sup>.

O princípio funciona numa lógica de incentivos a posturas voluntárias de promoção dos serviços ambientais. Alexandre Altmann salienta que o princípio ganha maior relevância diante de um contexto onde muitos provedores de serviços ecológicos experimentam perdas econômicas em razão dos custos de oportunidade e manutenção. O princípio visa equacionar esse desequilíbrio, remunerando, ainda que parcialmente, as perdas econômicas experimentadas pelos provedores<sup>410</sup>.

Em sentido semelhante expõe Ana Maria de Oliveira Nusdeo, ao analisar a fundamentação dos programas de pagamento por serviços ambientais. Segundo a autora, *a remuneração pela conservação tem o sentido de correção desta externalidade, na medida em que permite ao agente que a produz receber parte dos benefícios por ele propiciados*<sup>411</sup>. Sustenta ainda a relevância do pagamento como uma compensação pelo custo da oportunidade, ou seja, o valor perdido pelo promotor dos serviços ambientais ao deixar de empregar os recursos preservados na produção de outros bens ou de outros usos<sup>412</sup>.

A internalização de custos e benefícios ambientais parte da necessária valoração dos bens e serviços ambientais. Esta valoração, segundo Alexandra Aragão, resulta do reconhecimento de que os elementos naturais desempenham funções sociais e ecológicas significativas, não restritas às tradicionais funções produtiva e de sustentáculo da flora e da fauna.

A valoração consiste na identificação e ponderação da importância relativa das diferentes funções desempenhadas por cada ecossistema, as quais são reconduzíveis às já mencionadas

---

<sup>409</sup> FURLAN, Melissa. **Mudanças Climáticas e Valoração Econômica da Preservação Ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 211.

<sup>410</sup> ALTMANN, Alexandre. **Pagamento por Serviços Ecológicos: uma estratégia para a restauração e preservação da mata ciliar no Brasil?** 2008. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, p. 56.

<sup>411</sup> NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamento por Serviços Ambientais. Sustentabilidade e disciplina jurídica**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 72.

<sup>412</sup> Ibid.

categorias de serviços: de produção, de regulação, culturais e de suporte. É a operação de valoração que permite a atribuição de preços, isto é, de valores monetários a pagar, pela utilização de recursos naturais e a receber pela conservação dos serviços dos ecossistemas<sup>413</sup>.

Nesta esteira, ele trabalha em sentido distinto das normas e políticas ambientais clássicas do direito ambiental, pautadas na regulação de posturas indesejáveis, sobretudo através do arcabouço administrativo e criminal. Estas medidas diretas, de caráter normativo, preventivas ou repressivas, regulam as condutas dos agentes econômicos através da imposição de *standards*, limites, proibições e sanções sobre atividades que incidem de forma negativa sobre o meio ambiente<sup>414</sup>. O conjunto de normas de comando e controle se mostrou insuficiente na tarefa de concretizar os objetivos de manutenção da qualidade ambiental, notadamente aqueles estabelecidos pela Constituição de 1988. Segundo Marina Courrol Ramos, em termos práticos, tais mecanismos, apesar de indispensáveis, não alcançam resultados em longo prazo, pois *surtem o efeito de reprimir ações, mas não de mudar comportamentos*<sup>415</sup>.

Nesta esteira, o ordenamento jurídico ambiental assume, nas palavras de Norberto Bobbio, uma função promocional. Segundo o autor, na teoria geral do direito contemporâneo<sup>416</sup>, ainda seria

---

<sup>413</sup> ARAGÃO, Alexandra. A natureza não tem preço... mas devia. O dever de valorar e pagar os sérvios dos ecossistemas. In.: **Estudos de Homenagem do Prof. Doutor Jorge Miranda**. Vol. 4. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/17696/1/A%20natureza%20n%C3%A3o%20tem%20pre%C3%A7o%20Alexandra%20Arag%C3%A3o%2025%20de%20Outubro.pdf>. Acesso em 19/12/2015.

<sup>414</sup> MONTEIRO, Carlos Eduardo Peralta. O pagamento por serviços ambientais como instrumento para orientar a sustentabilidade ambiental: a experiência de Costa Rica. In: **Direito e Mudanças Climáticas. Pagamento por serviços ambientais: experiências locais e latino-americanas** (organizado por Paula Lavratti e Guillermo Tejeiro). São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014, p. 17.

<sup>415</sup> RAMOS, Marina Courrol. O desenvolvimento econômico na Amazônia Legal: seus impactos sociais, ambientais e climáticos e as perspectivas para a região. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS**. Vol. 9, n° 1, 2014, p. 8.

<sup>416</sup> Saliente-se que os escritos do autor acerca da função promocional do direito remontam aos anos 60. O artigo *Sulla funzione promozionale Del diritto*, traduzido para o português na obra *Da Estrutura à Função: novos estudos de teoria do direito* (Vide referências bibliográficas), foi publicado originalmente em 1969.

dominante a concepção repressiva do direito, a qual o considera unicamente como ordenamento coativo, estabelecendo um vínculo necessário e indissolúvel entre direito e coação. Este vínculo é traduzido na importância exclusiva conferida às sanções negativas: a coação é, ela própria, considerada uma sanção negativa ou, então, o meio extremo para tornar eficazes as sanções (negativas), predispostas pelo ordenamento mesmo para a conservação do próprio patrimônio normativo<sup>417</sup>.

Diferentemente da concepção repressiva, a concepção promocional parte de uma técnica de encorajamento, desequilibrando a possibilidade de as pessoas fazerem ou não fazerem atos permitidos. Como destaca Bobbio,

A introdução da técnica do encorajamento reflete uma verdadeira transformação na função do sistema normativo em seu todo e no modo de realizar o controle social. Além disso, assinala a passagem de um controle passivo – mais preocupado em desfavorecer as ações nocivas do que em favorecer as vantajosas – para um controle ativo – preocupado em favorecer as ações vantajosas mais do que em desfavorecer as nocivas.

Ainda de acordo com o jurista italiano, dentre as normas de incentivo, característica do ordenamento jurídico do Estado assistencial, podem ser destacadas dois experientes: o da facilitação e o da sanção positiva. No primeiro grupo podem ser incluídas as subvenções, a ajuda ou contribuição financeira, ou mesmo uma facilitação de crédito. No segundo inclui-se, por exemplo, a consignação de um prêmio para um comportamento superconforme ou de uma isenção fiscal. Destaca ainda o autor que as sanções negativas e positivas dão origem a duas relações distintas, nas quais os sujeitos ativos e passivos das obrigações estão invertidos: *no primeiro caso, a relação direito-obrigação parte daquele que sanciona em direção àquele que é sancionado, no segundo caso, a mesma relação desloca-se daquele que é sancionado para aquele que sanciona*<sup>418</sup>.

---

<sup>417</sup> BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função. Novos Estudos de Teoria do Direito**. Barueri: Manole, 2007, p. 7.

<sup>418</sup> *Ibid.*, p. 18-19.

Os instrumentos de pagamento por serviços ambientais podem ser facilmente classificados nesta função promocional do direito. As medidas voluntárias estão sistematizadas numa lógica indireta, fundamentadas na implementação de diversos instrumentos econômicos de gestão ambiental. Tais instrumentos constituem *mecanismos de caráter ordenatório que revelam uma função promocional, uma vez que incentivam condutas que são almejadas pela coletividade. Neste sentido, são mecanismos que visam a educação ambiental, a adoção de práticas sustentáveis o desenvolvimento de novos conhecimentos científicos, e a adoção de tecnologias mais limpas*<sup>419</sup>.

No cenário internacional, os programas de Pagamento por Serviços Ambientais são tradicionalmente descritos a partir de uma série de elementos definidos por Sven Wunder, quais sejam: (a) transação voluntária; (b) um serviço ambiental bem definido ou uma forma de uso da terra que possa assegurar este serviço; (c) existência de um comprador; (d) existência de um provedor e (e) a garantia de que o provedor forneça os serviços<sup>420</sup>.

A satisfação de todos os critérios acima referidos constitui um desafio dificilmente alcançado. Por isso, os estudos costumam fazer a distinção entre os PSA perfeitos e os quase (ou semi) PSA, que são justamente aqueles programas que não atendem a todos os critérios. Em suma, a presença de todos os elementos não constitui uma exigência absoluta na caracterização dos programas, fato que demonstra a flexibilidade do conceito. Segundo Randrianarison, a existência de novas ferramentas assimiláveis aos programas PSA complica a definição destes sistemas, o que se observa, exemplificativamente, com as medidas agroambientais no domínio agrícola europeu<sup>421,422</sup>.

---

<sup>419</sup> MONTEIRO, Carlos Eduardo Peralta. Op. Cit., p. 17.

<sup>420</sup> WUNDER, Sven. **Payments for environmental services: some nuts and bolts.** CIFOR Occasional Paper n° 42, 2005, p. 3.

<sup>421</sup> RANDRIANARISON, Minoarivelo. Le paiement pour services environnementaux pour la protection de la biodiversité. Évaluation des «contrats de conservation» et des autres «incitations directs à la conservation» dans la région Est de Madagascar. **Environmental and Society**. Paris, 2010, p. 108.

<sup>422</sup> (...) *l'existence de nombreux outils assimilables aux PSE complique la définition de ces systèmes: les mesures agri-environnementales en sont des exemples concrets dans la domaine agricole en France.*

Outras duas classificações mostram-se relevantes para o estudo aqui proposto. A primeira refere-se ao conteúdo e condições estabelecidas pelos contratos. A segunda classificação é tangente aos serviços ambientais que são objeto de preservação.

A primeira classificação leva em consideração os limites de utilização dos recursos naturais preservados por parte do contratante. Dois grupos aqui são apresentados: na primeira categoria, resta totalmente vedada a utilização dos recursos naturais, os quais devem ser absolutamente preservados de qualquer utilização humana. Na segunda categoria, este impedimento é atenuado. Deste modo existe a possibilidade de utilização dos recursos naturais, dentro de certos limites estabelecidos pelos contratos. Como será demonstrado adiante, o modelo em vias de estruturação no Brasil parece ser enquadrado neste segundo grupo (este foi o modelo, reitera-se, aceito pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação). Os serviços ambientais promovidos pela agricultura familiar seriam um exemplo desta possibilidade.

A segunda classificação, proposta por Natasha Landell-Mills e Ina T. Porras, diz respeito às diferentes categorias de serviços ambientais objeto de proteção: os créditos para o sequestro do carbono, os pagamentos para a proteção da biodiversidade, os pagamentos para preservação da qualidade da água e, finalmente, aqueles serviços que mantêm a beleza da paisagem (figura 9<sup>423</sup>).

---

<sup>423</sup> LANDELL-MILLS, Natasha; PORRAS, Ina T. Silver bullet or fools' gold? A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor. London: International Institute for Environment and Development, 2002, p. ii-vi.

## Ilustração 9 – Categorias de programas PSA



### Proteção dos recursos hídricos

- Serviço ambiental: redução da sedimentação em áreas a jusante, melhora na qualidade da água, redução de enchentes aumento de fluxos em épocas secas, etc.
- Os programas PSA remuneram pelo reflorestamento em matas ciliares, manejo em bacias hidrográficas, áreas protegidas qualidade da água, servidões de conservação, etc.



### Proteção da biodiversidade

- Serviço ambiental: manutenção dos ecossistemas em funcionamento manutenção da polinização, manutenção de opções de uso futuro, etc.
- A remuneração se dá pela proteção de áreas, pelos produtos amigos da biodiversidade, concessão de conservação, etc.



### Sequestro ou armazenamento de carbono

- Serviço ambiental: absorção e armazenamento de carbono na vegetação e em solo.
- Paga-se pela tonelada de carbono não emitido ou sequestrado através de Reduções certificadas de emissões, créditos de offsets de carbono, servidões de conservação, etc.



### Beleza Cênica

- Serviço ambiental: proteção da beleza visual para recreação, etc.
- Paga-se através de acordos para uso sustentável de recursos naturais, concessões para ecoturismo pacotes de serviços turísticos, etc.

A classificação proposta parece ter sido tímida em relação à amplitude de serviços que podem ser objeto de proteção. Os conceitos de valorização cultural e conhecimento tradicional, por exemplo, utilizados pela legislação brasileira, não são confortavelmente enquadrados nas categorias acima descritas. As possibilidades de remuneração apresentadas pelo pesquisador parecem estar dirigidas quase exclusivamente para os serviços ambientais naturais *scrito sensu*, afastando-se da noção socioambiental proposta neste trabalho.

Classificação mais adequada parece ter sido proposta por Ludivine Eloy, EmilieCoudel e Fabiano Toni<sup>424</sup>. De acordo com os autores, os programas podem ser enquadrados em quatro grupos, a seguir identificados:

- PSA do tipo “restrição de uso”: os programas de pagamento são destinados a compensar um agricultor na medida em que o mesmo renuncia ao uso de uma área, geralmente coberta por vegetação nativa;
- PSA de tipo “restauração”: o pagamento visa contribuir para os custos de recomposição da vegetação em áreas já desmatadas;
- PSA de tipo “valorização de práticas tradicionais”: buscam recompensar práticas de gestão do meio-ambiente ou praticas agroextrativistas de baixo impacto que já são de domínio das populações locais;
- PSA do tipo “transição”: eles procuram incentivar a adoção de práticas agrícolas sustentáveis e a diversificação produtiva;

Grande parte dos benefícios decorrentes das estratégias de transição agroecológica pode ser enquadrada nos quatro grupos acima descritos. Uma exceção poderia ser verificada no que se refere aos serviços descritos como culturais imateriais, os quais não confortavelmente se inserem integralmente no tipo valorização de práticas tradicionais. Assim, uma 5ª categoria poderia ser proposta para receber os serviços imateriais vinculados à agricultura familiar. Contudo, salienta-se que as classificações propostas possuem importância restrita ao campo acadêmico, não aceitando em termos práticos compartimentalizações. *A natureza interdependente das funções ecossistêmicas faz com que a análise de seus serviços requiera a compreensão das interconexões entre os seus componentes*<sup>425</sup>.

A discussão a seguir proposta visa situar o atual estágio de discussão sobre as possibilidades de implantação de um programa de Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil de grande escala.

---

<sup>424</sup> ELOY, Ludivine; COUDEL, Emilie; TONI, Fabiano. Implementando Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil: caminhos para uma reflexão críticas. **Sustentabilidade em Debate**. Brasília, v. 4, n. 1, p. 21-42, jul/dez 2013, p. 29.

<sup>425</sup> ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Op. Cit., p. 14-15.

## 1.2 Os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil: discussões políticas e jurídicas

Como dito, em nível federal, a discussão sobre os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais ingressou no ordenamento jurídico através do Novo Código Florestal, lei nº 12.651/2012. Nos termos do artigo 41 da referida lei, o poder executivo federal restou autorizado a instituir programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, abrangendo o *pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais*<sup>426</sup>.

Desde então, intensificaram-se as discussões no Congresso acerca de um marco regulatório para uma futura Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Diversos projetos de leis encontram-se em tramitação, sendo pertinente uma breve exposição acerca dos seus teores.

O Projeto de Lei 792/2007, já mencionado anteriormente, estabelece em seu artigo 2º que *todo aquele que, de forma voluntária, empregar esforços no sentido de aplicar ou desenvolver os benefícios dispostos no Art 1º desta lei fará jus a pagamento ou compensação, conforme estabelecido em regulamento*. Contudo, a regulamentação da lei caberia ao poder executivo no período de 180 dias. Em sede de justificativa, o seu autor estabelece que o pagamento teria por objetivo transferir recursos para aqueles que ajudam a conservar ou produzir os serviços ambientais *mediante a adoção de práticas, técnicas e sistemas que beneficiam a todos*<sup>427</sup>.

---

<sup>426</sup> A redação do caput do artigo 41 foi alterada pela Medida Provisória 571 de 2012, posteriormente convertida na lei 12.727/2012. A redação original impunha o prazo de 180 dias para a instituição das linhas de ação. A nova redação excluiu qualquer prazo para a instituição dos programas. A exposição de motivos da referida medida provisória demonstra a preocupação com as dificuldades de concluir a arquitetura de um programa no prazo então estabelecido: *Quanto ao caput do art. 41, é proposta alteração na redação, a fim de permitir ao Poder Executivo Federal instituir programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente de acordo com sua capacidade operativa e as limitações das legislações que regulam a concessão de incentivos, o orçamento público e a responsabilidade fiscal*.

<sup>427</sup> Texto disponível em [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D19151A9850D0ED390F3CF72F8AB9B2F.proposicoesWeb2?codteor=453221&filename=PL+792/2007](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D19151A9850D0ED390F3CF72F8AB9B2F.proposicoesWeb2?codteor=453221&filename=PL+792/2007). Acesso em 23/12/2015.

O projeto, redigido em apenas 4 artigos, não agrega grandes inovações no que tange à lei 12.651/2012. A maior relevância parece residir justamente na conceituação dos serviços ambientais, o que ainda não se observa delimitado na legislação brasileira.

Apenso ao projeto 792/2007, encontram-se outros 10 projetos de lei, os quais direta ou indiretamente relacionam-se com a problemática do pagamento por serviços ambientais.

O projeto 1.190/2007, de autoria do então deputado Antônio Palocci (SP), propõe a criação de um programa nacional de compensação por serviços ambientais, denominado de Bolsa Verde. Os serviços ambientais passíveis de remuneração, nos termos do projeto, incluem a redução do desmatamento, a recuperação de áreas degradadas, a redução do risco de queimadas, a conservação do solo, da água e da biodiversidade, bem como outras práticas que reduzam a emissão de gases causadores do efeito estufa. A justificativa do projeto aponta que a política de pagamentos constituiria uma alternativa às iniciativas referentes aos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo – MDL, esses direcionados aos grandes empreendedores. A identificação dos agricultores familiares como potenciais beneficiados pelo projeto<sup>428</sup> é destacada como uma estratégia de proteção ambiental e de redução da pobreza. O projeto em grande parte se assemelha às diretrizes estatuídas pelo Programa de Apoio à Conservação Ambiental e pelo Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, ambos instituídos pela lei 12.512/2011 (a qual também criou incentivo com o mesmo nome – Bolsa Verde – que será oportunamente analisado neste trabalho).

O projeto de lei 1.999/2007, de autoria do deputado Angelo Vanhoni (PR), estabelece um sistema de recompensa ambiental

---

<sup>428</sup> Nos termos da justificativa do projeto, inicialmente, o PL visa beneficiar famílias de pequenos agricultores a serem selecionados por critérios de renda e responsabilidade. *Estima-se que os pagamentos possam representar uma parcela significativa da renda das famílias beneficiadas, com um total inicial de recursos para um Programa piloto que pode atingir um montante de R\$ 50 a R\$ 100 milhões no primeiro ano de funcionamento. Os pagamentos poderão ser mais elevados em função da demonstração da efetividade do projeto e de maior número de financiadores e doações. Por isso, inicialmente, o foco do programa é o conjunto de baixa-renda de pequenos agricultores familiares. Acreditamos que o Programa deverá estar vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, entretanto, deixamos essa definição para o Poder Executivo, no momento em que proceder a regulamentação desta Lei.*

para aqueles proprietários rurais que preservem florestas em suas propriedades além dos 20% da área delimitada como reserva legal. Nos termos da redação, a recompensa seria paga aos proprietários em valor correspondente a 50 sacas de milho por alqueire/ano. Ele também possui uma natureza claramente socioambiental, na medida em que visa

corrigir dois problemas de natureza socioambiental: o primeiro diz respeito (...) ao crônico cenário de pauperização ao qual estão submetidos milhares de agricultores familiares em nosso país, onde muitos se vêem forçados a abandonar o campo em busca de melhores condições de vida nos grandes centros urbanos; o segundo refere-se ao aprofundamento do processo de degradação ambiental em curso no Brasil, num momento em que o mundo globalizado constata as graves conseqüências da ação humana destruidora sobre o meio ambiente<sup>429</sup>.

O projeto de lei 2.364/2007, de autoria do deputado José Fernando Aparecido de Oliveira (MG), propõe a criação de um Programa de Crédito Ambiental de Incentivo aos Agricultores Familiares e Produtores Rurais, denominado de Crédito Verde. Os beneficiários do projeto seriam os produtores detentores de áreas ambientalmente relevantes do ponto de vista da biodiversidade, desde que averbadas, com restrição de uso no mínimo semelhante à da reserva legal, no devido Cartório de Registro de Imóveis. Seriam excluídas de tais benefícios as áreas reconhecidas como reserva legal e área de preservação permanente. A justificativa do projeto<sup>430</sup> guarda uma preocupação predominante com a temática da redução do desmatamento e das mudanças climáticas. Em linhas gerais, observa-se grande semelhança com um dos mecanismos previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, qual seja, a criação das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (que será posteriormente investigada).

O projeto de lei 1.667/2007, de autoria do deputado Fernando de Fabinho (BA), propõe a criação do Programa Bolsa

---

<sup>429</sup> Justificativa do projeto de lei 1999/2007. Disponível em [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=502306&filename=PL+1999/2007](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=502306&filename=PL+1999/2007). Acesso em 22/12/2015.

<sup>430</sup> Justificativa do projeto de lei nº 2364/2007 disponíveis em [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=520597&filename=PL+2364/2007](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=520597&filename=PL+2364/2007). Acesso em 23 de dezembro de 2015.

Natureza, destinado ao pagamento às famílias pobres residentes na zona rural em decorrência dos serviços ambientais por elas prestados. O projeto não estabelece a forma, quantia ou periodicidade dos pagamentos. Além do mais, ele silencia no estabelecimento dos critérios de pobreza para o recebimento do benefício. A definição dos contornos e dos métodos de gestão do programa seria definida pelo poder executivo, através de regulamento. Saliente-se o escopo distributivo do programa, o qual *visa, justamente, oferecer uma opção para que tais populações possam dispor de recursos de maneira sustentável, mediante o recebimento de pagamento ou de compensação por serviços ambientais prestados pelos ecossistemas, que elas ajudam a preservar*<sup>431</sup>.

O projeto de lei 1.920/2007, de autoria de Sebastião Ferreira da Rocha (AP), prevê a instituição do Programa de Assistência aos Povos da Floresta, denominado de Programa Renda Verde, destinado a compensar os serviços e produtos ambientais prestados pelos povos da floresta. O programa tem como destinatários *pequenos agricultores e produtores rurais, extrativistas, povos indígenas e outras populações que vivam em áreas de florestas e que estejam comprovadamente posicionados abaixo da linha de pobreza* (art. 2º, §1º)<sup>432</sup>. Tais grupos seriam compensados financeiramente pelo uso sustentável dos recursos naturais, bem como pela adoção de práticas voluntárias de conservação, proteção ambiental e redução do desmatamento (art. 2º, §2º). O projeto prevê ainda a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de subsidiar não apenas o Programa Renda Verde, mas também ações de educação ambiental, fomento e criação de tecnologias e energia limpa, apoio a cadeias produtivas sustentáveis, etc.

O projeto de lei 5.487/2009, de autoria de Carlos Minc Baumfeld (RJ), institui o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais. O projeto define os programas como *retribuições, monetária ou não, às atividades humanas de restabelecimento, recuperação, manutenção e melhoria dos ecossistemas que geram*

---

<sup>431</sup> Justificativa do projeto de lei nº 1667/2007 disponível em [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=486867&filename=PL+1667/2007](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=486867&filename=PL+1667/2007). Acesso em 24/12/2015.

<sup>432</sup> Projeto de lei disponível em [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=498231&filename=PL+1920/2007](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=498231&filename=PL+1920/2007). Acesso em 24/12/2015.

*serviços ambientais e que estejam amparadas por planos e programas específicos.* Entre as diretrizes desta política, observa-se uma preocupação com a promoção da integridade ambiental com inclusão social de populações em situação de vulnerabilidade (art. 3º, III) e com o reconhecimento da contribuição da agricultura familiar, dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais para a conservação ambiental (art. 3º, VI)<sup>433</sup>.

O projeto nº 5.487/2009 apresenta uma organização mais sofisticada quando comparada aos demais (a redação original apresenta 15 artigos, enquanto que os projetos antes mencionados limitam-se a 3 ou 4 artigos, sem uma profundidade no que tange ao funcionamento dos programas). Observa-se, por exemplo, que a instituição do Programa de Pagamento por Serviços Ambientais é articulada a partir de 3 subprogramas: o subprograma Floresta, o subprograma RPPN e, finalmente, o subprograma Água. O subprograma Floresta tem como finalidade gerir ações de pagamento aos povos e comunidades tradicionais, povos indígenas, assentados de reforma agrária e agricultores familiares, atendidas as diretrizes de reflorestamento de áreas degradadas, conservação da biodiversidade, preservação da beleza cênica relacionada ao desenvolvimento da cultura e do turismo, formação de corredores ecológicos e vedação da conversão de áreas florestais para uso na agricultura ou na pecuária (art. 7º). O subprograma RPPN tem como finalidade gerir ações de pagamento aos instituidores de RPPNs de até quatro módulos fiscais (excluídas áreas de reserva legal, de preservação permanente e destinadas à servidão florestal), atendidas as diretrizes de manutenção/recuperação de área de extrema relevância para fins de conservação da biodiversidade, bem como de formação/melhoria de corredores ecológicos entre unidades de conservação de proteção integral (art. 8º). Por fim, o subprograma Água tem como finalidade gerir ações de pagamento aos ocupantes regulares de áreas de até 4 módulos fiscais situadas em bacias hidrográficas de baixa disponibilidade e qualidade hídrica. A prioridade neste caso dirige-se para a qualidade das bacias

---

<sup>433</sup> Projeto de lei justificativa disponíveis em [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=667325&filename=PL+5487/2009](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=667325&filename=PL+5487/2009). Acesso em 26/12/2015.

ou sub-bacias abastecedoras de sistemas públicos de fornecimento de água para consumo humano ou contribuintes de reservatórios; para a diminuição de processos erosivos, redução de sedimentação, aumento da infiltração de água no solo, dentre outras diretrizes<sup>434</sup>.

O projeto de lei 5.528/2009, de autoria do deputado Silas Câmara (AM), prevê a Instituição do Programa Bolsa Floresta, com o objetivo de remunerar comunidades tradicionais pelo serviço de conservação das florestas e de outros ambientes naturais. Percebe-se que o projeto possui evidente inspiração em programa de mesmo nome e de similar funcionamento desenvolvido pelo governo do Estado do Amazonas (o programa amazonense Bolsa Floresta será apresentado posteriormente). Em sede de justificativa, observa-se que o projeto parte do reconhecimento da importância das comunidades e povos tradicionais para a promoção dos serviços ambientais.

As populações tradicionais (ribeirinhos, extrativistas, indígenas) desempenham um papel essencial na conservação das nossas florestas. Essas populações, portanto, prestam ao País um serviço fundamental, que, se fosse medido monetariamente, valeria talvez trilhões de reais. Entretanto, essas populações nada recebem por este serviço. Pior do que isso, são muitas vezes obrigadas a intensificar o uso dos recursos naturais e a desmatar as terras, em função das condições de pobreza em que vivem, sem assistência dos Poderes Públicos. É fundamental, portanto, em benefício de toda a nação, apoiar financeiramente essas populações, para que continuem conservando as florestas<sup>435</sup>.

O projeto de lei 6.204/2007, de autoria do deputado Carlos Bezerra (MT), altera a lei 7.797/2009, cujo teor institui o Fundo Nacional de Meio Ambiente. Nos termos do projeto, o pagamento por serviços ambientais passa a ser considerado área prioritária para aplicação dos recursos do fundo. O projeto não busca, portanto,

---

<sup>434</sup> Projeto de lei nº 5487/2009 encontra-se disponível em [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=667325&filename=PL+5487/2009](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=667325&filename=PL+5487/2009). Acesso em 26/12/2015.

<sup>435</sup> Justificativa do projeto de lei 5528/2009 encontra-se disponível no endereço [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=668678&filename=PL+5528/2009](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=668678&filename=PL+5528/2009). Acesso em 26/12/2015.

instituir um programa federal, mas possibilitar o financiamento de programas regionalmente localizados, com fiscalização de conselhos municipais (criados pelo projeto de lei especificamente para este fim)<sup>436</sup>. Nesta linha, o financiamento do FNMA se assemelharia às ações da Agência Nacional das Águas que, através do Programa Produtor de Água, possibilita a adesão voluntária de ações regionais visando à redução da erosão e assoreamento dos mananciais nas áreas rurais (o programa será posteriormente apresentado).

O projeto de lei 7.061/2010, de autoria do deputado Odacir Zonta (SC), prevê a criação do Programa Bolsa Florestal para a agricultura familiar, com o objetivo de promover a recuperação da cobertura vegetal nativa, a produção de florestas econômicas e a fixação do agricultor no campo. O programa se sistematizaria a partir do adiantamento de renda mínima oriunda de recursos advindos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Segundo o projeto, o agricultor familiar, ao aderir ao programa, deve plantar anualmente espécies florestais recomendadas por projeto técnico durante o período de 4 anos. Como remuneração o agricultor receberá, a título de adiantamento de renda mínima, o valor correspondente a 50% do salário a cada 60 dias<sup>437</sup>.

Os programas acima mencionados tramitam apensados, já tendo recebido aprovação da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), ambas as Comissões da Câmara dos Deputados. Recentemente, em outubro de 2015, os projetos foram apreciados pela Comissão de Finanças e Tributação, recebendo parecer favorável do relator Evair de Melo<sup>438</sup> (com emenda substitutiva para o projeto 792/2007).

Em linhas gerais, os projetos possuem diretivas, metodologias e objetivos que se repetem. Contudo, percebe-se que

---

<sup>436</sup> Projeto de lei e justificativa encontram-se disponíveis em [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=701496&filename=PL+6204/2009](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=701496&filename=PL+6204/2009). Acesso em 26/12/2015.

<sup>437</sup> Projeto de lei e justificativa do projeto de lei 7.061/2010 encontram-se disponíveis em [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=750928&filename=PL+7061/2010](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=750928&filename=PL+7061/2010). Acesso em 26/12/2015.

<sup>438</sup> Parecer do relator da Comissão de Finanças e Tributação disponível em [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1402304&filename=Tramitacao-PRL+2+CFT+%3D%3E+PL+792/2007](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1402304&filename=Tramitacao-PRL+2+CFT+%3D%3E+PL+792/2007). Acesso em 26/12/2015.

eles apresentam uma preocupação consideravelmente direcionada para o pequeno agricultor e para a proteção da biodiversidade, incluindo seus aspectos culturais. Tais programas podem representar uma antítese ao foco demasiadamente dirigido para as problemáticas das mudanças climáticas e, conseqüentemente, em favor dos programas de sequestro de carbono<sup>439</sup>.

Cabe salientar que o sequestro de carbono é um dos serviços ambientais passíveis de remuneração segundo a lei 12.651/2012. Estes serviços têm por horizonte evitar a mudança climática e seus efeitos adversos. Tendo em vista que é neste âmbito que a discussão acerca dos programas PSA encontra-se mais avançada, apresenta-se, resumidamente, uma análise dos mecanismos previstos em leis, notadamente os chamados MDL (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo) e REDD (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Ambiental).

### 1.3 Os serviços ambientais e as políticas de combate às mudanças climáticas.

Os benefícios do meio ambiente para a regulação do clima do planeta possuem papel de destaque na discussão sobre o pagamento por serviços ambientais. Como será visto adiante, grande parte das políticas de pagamento tem por objetivo frear a redução da cobertura florestal e, conseqüentemente, diminuir a emissão de dióxido de carbono na atmosfera e promover o sequestro do carbono.

Alguns esforços legislativos podem ser vislumbrados neste contexto. A Política Nacional sobre Mudança Climática, instituída pela lei 12.187/2009, tem por escopo compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção do sistema climático,

---

<sup>439</sup> No contexto europeu, a prevalência dos problemas relativos às mudanças climáticas sobre as promoções da biodiversidade foi salientado por Alexandra Langlais e Nathalie Hervé-Fournereau. Segundo as professoras da Universidade de Rennes I, *a questionável hierarquização dos problemas surgiu desde o começo. A prioridade das alterações climáticas emergiu rapidamente, como prova a análise das comunicações da Comissão Europeia e dos mecanismos jurídicos existentes* (LANGLAIS, Alexandra; HERVE-FOURNEREAU, Nathalie. O conceito de serviços ecossistêmicos: promotor de novas sinergias entre as estratégias européias sobre o clima e a biodiversidade? In: **Direito, Justiça e Ambiente: perspectivas franco-brasileiras** (organizado por Anderson Oreste Cavalcante Lobato e Philippe Pierre). Rio Grande: Editora da FURG, 2013, p. 123.

reduzir a emissão antrópica de gases de efeito estufa, incentivar o reflorestamento e à recomposição da cobertura vegetal, bem como estimular o desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), além de outros objetivos.

A problemática da redução do desmatamento não é objeto central de estudo desta tese, na medida em que, como já exposto, os serviços ambientais prestados pela agricultura familiar podem guardar uma amplitude que não se resume ao sequestro de carbono. Contudo, além de possuir uma institucionalização mais avançada, os serviços relacionados com a proteção das florestas guardam expressiva relevância para aqueles grupos que habitam regiões de floresta. Além do mais, conforme será demonstrado em oportunidade vindoura, a discussão sobre a titularidade dos créditos de carbono constitui uma oportunidade de emergência social de povos e comunidades tradicionais. O objetivo neste momento é analisar as normas já em vigência no Brasil a nível nacional, bem como a discussão legislativa em torno da política nacional para redução de desmatamento e degradação ambiental.

A PNMC foi regulamentada pelo Decreto 7.390/2010, no qual o país apresentou seus compromissos de redução de emissão de carbono para o ano de 2020<sup>440</sup>. Simultaneamente observa-se a criação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), instituído pela lei 12.114/2009. O FNMC, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e gerido pelo BNDES, tem como receitas principais parte dos recursos previstos no inciso II do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478/1997 (recursos oriundos da participação especial dos Estados sobre a receita da exploração do petróleo), recursos consignados na lei orçamentária da União, doações de entidades nacionais e internacionais, empréstimos de instituições financeiras, dentre outros recursos (art. 3º). De outro lado, os recursos do Fundo são destinados a ações voltadas à adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos das mudanças climáticas; à redução de emissões de carbono pelo desmatamento e degradação florestal; ao pagamento por serviços ambientais às comunidades

---

<sup>440</sup> Nos termos do artigo 6º do Decreto, *para alcançar o compromisso nacional voluntário de que trata o art. 12 da Lei nº 12.187, de 2009, serão implementadas ações que almejem reduzir entre 1.168 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq e 1.259 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq do total das emissões estimadas no art. 5, até o ano de 2020.*

e aos indivíduos cujas atividades comprovadamente contribuam para a estocagem de carbono; aos sistemas agroflorestais que contribuam para redução de desmatamento, etc (art. 5º, § 4º). Conforme relatório divulgado pelo Ministério do Meio Ambiente, no período compreendido entre 2011 e 2014 foram apoiados 189 projetos, executados por instituições públicas federais, estaduais, municipais e, principalmente, por entidades da sociedade civil sem fins lucrativos (cerca de 80% dos projetos são coordenados por estas entidades)<sup>441</sup>.

No mesmo contexto, ganham importância dois instrumentos direcionados à problemática das mudanças climáticas que se assemelham em seus princípios, mas guardam distinções: o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MLD) e o instrumento de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Ambiental (REDD).

O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL tornou-se uma das principais estratégias do país para atingir este objetivo. Através do MDL, instrumento previsto no Protocolo de Kyoto<sup>442</sup>, as reduções certificadas de emissões resultantes de atividades de projetos elaborados em países em desenvolvimento podem ser compradas por terceiros<sup>443</sup>. Esse mecanismo, o mais importante

---

<sup>441</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Atlas: Projetos em Execução com os Recursos não Reembolsáveis. 2011 a 2014. Fundo Nacional sobre Mudança do Clima**. Brasília: MMA, 2014. Disponível em <http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/publicacoes>. Acesso em 27/12/2015.

<sup>442</sup> Cabe salientar que o protocolo de Kyoto, em que pese fruto da Conferência das Nações Unidas de 1997, somente passou a ser aplicado em 2004, com a ratificação da Rússia. Ele estabeleceu o primeiro teto de emissões no âmbito internacional, diferenciado entre países signatários, além de estabelecer três mecanismos de flexibilização no cumprimento de restrições. Além do MDL, foram previstos o Comércio Internacional de Emissões e a Implementação Conjunta. O primeiro permitiu o comércio de certificados e redução de emissões entre os chamados países do Anexo I (países desenvolvidos e economias em transição), dando origem ao sistema europeu de comércio de emissões. O segundo, permitiu o investimento entre agentes econômicos nestes mesmos países visando implantar projetos de mitigação de menor custo, cujos certificados de redução de emissões podiam ser utilizados ou comercializados pelo investidor (VEIGA NETO, Fernando Cesar; MAY, Peter H. Mercados para serviços ambientais. In: Economia do Meio Ambiente. Teoria e Prática (organizado por Peter H. May). Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 319).

<sup>443</sup> BRASIL. COMITÊ INTERMINISTERIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima**. P. 117. Disponível em

para os países em desenvolvimento dentre aqueles previstos no Protocolo de Kyoto, somente permite atividades associadas com florestas (ou mudanças no uso do solo) em áreas que antes não eram florestadas. Assim, tendo em vista o elevado custo e risco associado à manutenção de florestas plantadas, o apoio do mercado regulado de carbono para estas atividades tem se mostrado irrelevante<sup>444</sup>. No mesmo sentido relatório elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado – IPEA, segundo o qual,

os elevados custos de transação têm reduzido os potenciais benefícios deste mecanismo. Há consenso generalizado de que, para que o MDL cumpra seu papel adequado no financiamento do desenvolvimento sustentável de países em desenvolvimento, medidas devem ser adotadas para reduzir os custos de transição<sup>445</sup>.

Conforme exposto no próprio Plano Nacional de Mudanças Climáticas, a grande parte dos projetos MDL, segundo relatório do Ministério de Ciência e Tecnologia datado de 2008, referiam-se às áreas de energia renovável e gestão de resíduos sólidos (aterros sanitários)<sup>446</sup>.

As políticas de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Ambiental – REDD (expressão original *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*), criada pela Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – CQNUMA, mostram-se mais voltadas para a problemática da redução do desmatamento. A discussão inicial sobre a redução de emissões remonta ao ano de 2003, quando um grupo de ambientalistas brasileiros propôs a criação de um mecanismo para compensar as reduções verificáveis de emissões de CO<sub>2</sub> provenientes de desmatamento. Tendo por base o monitoramento do desmatamento por satélite, o mecanismo compensaria o desmatamento evitado,

---

[http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq\\_climaticas/\\_arquivos/plano\\_nacional\\_mudanca\\_clima.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf). Acesso em 29/12/2015.

<sup>444</sup> VEIGA NETO, Fernando Cesar; MAY, Peter H. Op.cit., p. 321.

<sup>445</sup> BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. **Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Utilização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. Comunicados do IPEA nº 80, 2011, p. 1.

<sup>446</sup> BRASIL. COMITÊ INTERMINISTERIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. Op. cit., p. 138.

a partir da verificação das reduções nas taxas anuais de desmatamento, comparadas a uma linha de base histórica<sup>447</sup>.

Em 2007, uma série de entidades não governamentais<sup>448</sup> divulgou o Pacto pela Valorização da Floresta e pelo Fim do Desmatamento na Amazônia. O documento apresentou uma série de pressupostos, tais como a necessidade de instrumentos normativos e econômicos que valorizem a floresta, destinados ao poder público, aos atores sociais responsáveis pela conservação da floresta e aos produtores rurais. Dentre estes mecanismos, salienta-se a redução compensada do desmatamento, através do qual aqueles que comprovadamente empreenderem esforços para reduzir o desmatamento deveriam ser reconhecidos e compensados. *A Redução Compensada está baseada num princípio fundamental: o custo da conservação da floresta amazônica e da eliminação do desmatamento na região deve ser compartilhado pela sociedade brasileira e pela comunidade internacional.* O pacto ainda propôs a criação de um Fundo Amazônia com o objetivo de desenvolver um sistema de pagamento por serviços ambientais voltados à implementação e gestão de Unidades de Conservação, ao desenvolvimento socioambiental de Terras Indígenas e territórios de populações tradicionais, bem como ao apoio do desenvolvimento rural sustentável<sup>449</sup>.

Em 2008 é criado, pelo Decreto 6.527/2008, o Fundo Amazônia para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, além da promoção da conservação e do uso sustentável no bioma amazônico. Nos termos do decreto, as receitas do fundo advêm de doações, bem como do produto das aplicações financeiras dos saldos ainda não desembolsados. A título exemplificativo, cita-se as doações

---

<sup>447</sup> MAY, Peter H; MILLIKAN, Brent; GEBARA, Maria Fernanda. **O Contexto de REDD+ no Brasil: determinantes, atores e instituições. Publicação Ocasional n° 62.** Bogor: CIFOR, 2011, p. 48.

<sup>448</sup> O pacto foi firmado pelas seguintes organizações: Instituto Socioambiental, Greenpeace, Instituto Centro de Vida, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, The Nature Conservancy, Conservação Internacional, Amigos da Terra Amazônia Brasileira, IMAZON e WWF-Brasil.

<sup>449</sup> O Pacto pela Valorização da Floresta pelo Fim do Desmatamento na Amazônia está disponível em [http://www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/doc-pacto%20desmatamento%20zero%20SUM%20ONGs%20FINAL.pdf](http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/doc-pacto%20desmatamento%20zero%20SUM%20ONGs%20FINAL.pdf). Acesso em 29/12/2015.

feitas pelo governo da Noruega, em 2009, cerca de 119 milhões de dólares (foram celebrados aditivos em 2013 e 2014, na ordem de 164 e 121 milhões de dólares, respectivamente); pelo governo da Alemanha, em 2010, cerca de 28 milhões de dólares; e pela Petrobrás, também em 2010, cerca de 7 milhões de reais. Segundo relatório de atividades de 2014, desde 2009, 69 projetos já foram apoiados com recursos oriundos do Fundo Amazônia, numa disponibilização total<sup>450</sup> de recursos que ultrapassa o montante de um bilhão de reais, conforme se observa na tabela abaixo<sup>451</sup>.

**Tabela 6** – Projetos apoiados pelo Fundo Amazônia (2009-2014)

Ano	Número de projetos apoiados*	Valor total do apoio* (R\$)	Total desembolsado a projetos (R\$)
2009	5	70.303.338,87	-
2010	8	119.891.704,43	11.105.966,90
2011	8	69.299.105,77	59.740.091,49
2012	13	179.466.341,93	71.205.781,69
2013	14	332.003.810,00	80.903.376,19
2014	21	268.578.173,00	167.954.502,53
Total	69	1.039.542.474,00	390.909.718,80

Fonte: MMA/ BNDES, 2014.

No âmbito das discussões legislativas, cabe salientar o projeto de lei nº 195/2011, de autoria da deputada Rebecca Garcia (AM), o qual propõe a instituição do *Sistema Nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação, Conservação, Manejo Florestal Sustentável, Manutenção e Aumento dos Estoques de Carbono Florestal (REDD+)*. O Sistema Nacional REDD+, nos termos do projeto, contemplaria a redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal; a manutenção e o aumento dos estoques de carbono das florestas

<sup>450</sup> Importante diferenciar a disponibilização total de recursos, que considera o custo dos projetos durante todo o cronograma apresentado, e a disponibilização anual, a qual considera apenas os valores efetivamente repassados. Até 2014, os valores pagos aos projetos foram de cerca de 390 milhões de reais, conforme quadro acima apresentado.

<sup>451</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Fundo Amazônia. Relatório de atividades 2014**. Disponível em [http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site\\_pt/Galerias/Arquivos/Relatorio\\_Anual/RAFA\\_2014\\_port.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_pt/Galerias/Arquivos/Relatorio_Anual/RAFA_2014_port.pdf). Acesso em 29/12/2015.

nativas; o manejo e o desenvolvimento florestal sustentável; a valoração de produtos e serviços ambientais relacionados ao carbono florestal e, finalmente; o reconhecimento e a repartição dos benefícios decorrentes da implementação do Sistema (art. 3º). Dentre os diversos princípios estabelecidos pelo projeto, salienta-se o respeito aos conhecimentos, direitos e modo de vida dos povos indígenas, populações tradicionais e agricultores familiares, incluindo o direito ao consentimento livre, prévio e informado. Nesta esteira, saliente-se que o PL estabelece que, para o desenvolvimento de programas e projetos REDD, são elegíveis áreas florestais em terras indígenas, unidades de conservação, áreas legitimamente ocupadas por populações tradicionais, territórios quilombolas e assentamentos da reforma agrária (art. 11, § 1º)<sup>452</sup>. Conforme será demonstrado no título seguinte, tal abordagem favorece o reconhecimento dos direitos sobre os créditos de carbono em favor destes grupos de agricultores familiares, independentemente do tamanho da área florestal (ao contrário do que se observa em relação às ações REDD e MDL, normalmente reservados para grandes projetos).

Em suma, os programas MDL e REDD foram desenvolvidos com vistas a fornecer principalmente um serviço: o sequestro de carbono através da conservação de áreas florestais. Como não se torna possível compartimentalizar os serviços ambientais, a promoção simultânea da biodiversidade e dos demais serviços culturais intangíveis, por exemplo, torna-se decorrência da conservação das florestas. Contudo, não se pode olvidar que o objetivo principal das estratégias MDL e REDD é dirigido à problemática da regulação climática.

## **2. O Instituto do Pagamento por Serviços Ambientais: contextualizando os programas no campo das políticas públicas socioambientais**

O objetivo neste momento é localizar os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais dentro de um contexto de políticas públicas e, mais especificamente, de políticas públicas

---

<sup>452</sup> Projeto de lei nº 195/2011 e respectiva justificativa disponíveis no endereço [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=837868&filename=PL+195/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=837868&filename=PL+195/2011). Acesso em 29/12/2015.

socioambientais. Tal proposta tem uma importância fundamental na presente tese por duas razões principais: (a) é o poder público o ator central na articulação das ações e programas PSA e (b) todos os programas devem respeitar os princípios de política ambiental estabelecidos pela Constituição. Em outras palavras, a discussão sobre programas de Pagamento por Serviços Ambientais deve estar incluída num contexto do socioambientalismo e do Estado Socioambiental. Estes são os conceitos-chaves que se pretende abordar neste momento. Inicialmente a apresentação de cinco princípios constitucionais centrais para a discussão dos direitos e políticas socioambientais (2.1). Num segundo momento, abordando uma discussão recente: os programas de pagamento por serviços ambientais respeitam os princípios socioambientais estabelecidos pela Constituição (2.2)?

## 2.1. Linhas gerais sobre os princípios constitucionais da política socioambiental

Como dito, os programas de pagamento por serviços ambientais estão incluídos no terreno das políticas públicas ambientais. Cabe novamente salientar a amplitude da noção de meio ambiente adotada neste trabalho, a qual inclui uma dimensão ambiental *stricto sensu*, social e também cultural. Os objetivos da política de PSA devem assimilar esta compreensão, bem como respeitar uma série de princípios constitucionais que norteiam as políticas públicas socioambientais. Em que pese a discussão sobre os princípios socioambientais não seja recente na literatura jurídica e política, mostra-se conveniente revisitar-los com um foco particular sobre a agricultura familiar.

### 2.1.1. O princípio democrático-participativo

O caráter participativo do processo de elaboração de políticas públicas se insere num contexto de democratização do próprio Estado. Cabe assim lembrar que o modelo de Estado Liberal clássico parte do estabelecimento de uma fronteira rígida entre a esfera pública e privada. Ele é consequência direta da luta contra o Estado absolutista, tendo por objetivo limitar ou conter os poderes do Estado, ao mesmo tempo em que procurava proteger os indivíduos

das possíveis ingerências da administração na vida privada<sup>453</sup>. O liberalismo, ao sustentar uma postura antiestatal e antipolítica, acaba por subestimar e desestimular a existência do poder e da política na sociedade civil, desaconselhando a ação social e política com base na suposição de que apenas a ação econômica privada conduziria ao bem-estar-social. É esta distinção que vai justificar, inicialmente, a opção pelo modelo democrático representativo<sup>454</sup>.

Bobbio salienta, contudo, que não há um compromisso obrigatório entre o liberalismo e a democracia<sup>455</sup>.

Um Estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação é bastante restrita, limitada às classes possuidoras. Um governo democrático não dá vida necessariamente a um Estado Liberal, ao contrário o Estado liberal clássico foi posto em crise pelo progressivo processo de democratização produzido pela gradual ampliação do sufrágio até o sufrágio universal<sup>456</sup>.

A ciência política e a sociologia, nas últimas décadas, expressaram uma série de limitações à democracia representativa, as quais são relevantes para subsidiar o enfrentamento aqui proposto. Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer, em estudo sobre as diferentes experiências democráticas participativas, criticam a teoria democrática hegemônica, principalmente a partir do procedimentalismo de Joseph Schumpeter. Nos termos destes autores, a democracia é vista como um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas. Nesta lógica, o sistema toma uma preocupação

---

<sup>453</sup> LOBATO, Anderson Oreste Cavalcante. O reconhecimento e as garantias constitucionais dos direitos fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. N° 129. Jan./Mar. 1996, p. 87.

<sup>454</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Cidadania, Direitos Humanos e Democracia. Reconstruindo o conceito Liberal de Cidadania. In: **Sistema Penal Máximo Cidadania Mínima. Códigos de Violência na Era da Globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 68.

<sup>455</sup> No mesmo sentido, Paulo Bonavides, para quem *a ideia essencial do liberalismo não é a presença do elemento popular na formação da vontade estatal, nem tampouco a teoria igualitária de que todos têm direito igual a essa participação ou que a liberdade é formalmente esse direito* (BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8° Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2004, p. 50).

<sup>456</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000, p. 22.

predominante com as regras para a tomada de decisão, transformando-a em um método para a constituição de governos<sup>457</sup>.

Os autores destacam uma série de experiências (denominadas não hegemônicas<sup>458</sup>) que visam romper com o excessivo procedimentalismo/formalismo. A problemática da democracia, nestas concepções, está estreitamente ligada ao reconhecimento de que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional, mas uma nova gramática histórica. Nesta lógica, a ampliação da democracia sempre implica na ruptura com tradições estabelecidas e, por conseguinte, na tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis. *É essa a indeterminação produzida pela gramática democrática, em vez apenas da indeterminação de não saber quem será o novo ocupante de uma posição de poder*<sup>459</sup>.

Jurgen Habermas, através de sua Teoria da Ação Comunicativa oferece um suporte para esta discussão. Segundo o autor, os “direitos de participação política remetem

---

<sup>457</sup> SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa** (organizado por Boaventura de Sousa Santos). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 44.

<sup>458</sup> As diferentes formas de participação podem, assim, aparecer em versões que tendem a reforçar os modos hegemônicos de conhecimento e de exercício do poder político – organizadas de cima para baixo, com definição da agenda, procedimentos, critérios de seleção e participação pelos atores dominantes, homogeneização dos participantes, qualificação de certas formas de conhecimento ou de certas competências e desqualificação de outras, posição dominante dos especialistas enquanto produtores do conhecimento legítimo que está em discussão, orientação dominante para o consenso e secundarização da controvérsia, limitação ou negação da influência efetiva dos exercícios de participação sobre a decisão. Mas elas podem surgir também sob formas contra-hegemônicas, organizadas de “baixo para cima”, com critérios mais amplos de inclusão, admissão de uma diversidade de modos de expressão, de conhecimentos e de competências, de experiências, afirmação do caráter agonístico dos exercícios de participação, inclusão de temas considerados irrelevantes ou “fora de limites” pelos atores hegemônicos, pressão sobre a decisão, articulação com outras formas de mobilização e de ação coletiva (SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula G.; NUNES, João Arriscado. Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In.: **Semear Outras Soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais** (organizado por Boaventura de Sousa Santos). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 84-85).

<sup>459</sup> Ibid, p. 49-50.

a institucionalização de uma formação pública da opinião e da vontade, a qual culmina em resoluções sobre leis e política"<sup>460</sup>.

A ampliação democrática através de diferentes instrumentos passa pela incorporação da participação nos aparelhos burocráticos do Estado. A fragilização da fronteira entre a esfera pública e privada confere ressignificações à noção de cidadania. Evelina Dagnino, ao tratar da ideia de cidadania ampliada ou nova cidadania, destaca três elementos fundamentais. O primeiro refere-se à própria noção de direitos. A nova cidadania assume uma *redefinição da ideia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos*. O segundo elemento refere-se aos atores que atuam na arena política. A nova cidadania requer a constituição de sujeitos sociais ativos (não necessariamente membros das elites políticas tradicionais), os quais participam da definição e do reconhecimento dos direitos enquanto tais. Finalmente, o terceiro elemento, é a ideia de que a nova cidadania transcende uma referência central no conceito liberal: a reivindicação ao acesso e participação de um sistema já dado. *O que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade*<sup>461</sup>.

Retornando à doutrina jurídica, Paulo Bonavides expõe que o direito da sociedade de participar da administração pública foi alçada à categoria de uma nova geração de direitos, fundadora de um Direito Constitucional da Democracia Participativa.

O fim (do ordenamento jurídico) já não é, apenas, aquela segurança, de todo formal, senão a justiça substantiva, a justiça material, a justiça que se distribui na sociedade, a justiça em sua dimensão igualitária; portanto, a justiça incorporadora de todas as gerações de direitos fundamentais; da primeira à segunda, da segunda à terceira e desta à quarta, passando pelos direitos civis e políticos, pelos direitos sociais, pelos direitos dos povos

---

<sup>460</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia. Entre factibilidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 190-191.

<sup>461</sup> DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando. In: **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización** (organizado por Daniel Mato). Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 104.

ao desenvolvimento, até alcançar com a democracia participativa, onde tem sede os direitos de quarta geração – sobretudo o direito à democracia – um paradigma de juridicidade compendiando na dignidade da pessoa humana<sup>462</sup>.

Construindo a noção de cidadania ecológica, Carlos André Birnfeld expõe esta ampliação em moldes semelhantes,

o locus da cidadania passa a ser entendido como uma pluralidade democrática e eficiente de instâncias, apta a combinar o desenvolvimento da subjetividade, o respeito a alteridade e ao ecossistema, com a eficaz consolidação normativa nacional e transnacional das conquistas democráticas obtidas ao longo do processo civilizatório<sup>463</sup>.

Em sentido semelhante, destaca Agathe Van Lang que a promoção do desenvolvimento sustentável constitui o terreno ideal para a governança, designada como uma forma renovada de governo. A governança visa a gestão de sistemas complexos e se caracteriza pelo alargamento do círculo de atores associados nos processos de decisão. Segundo a autora, o novo contexto ideológico e social, marcado por uma atenção dos cidadãos no que tange às questões ambientais, favorece a reivindicação do direito de participar das decisões importantes. Este processo é acompanhado das evoluções tecnológicas, como o desenvolvimento de meios de comunicação eletrônicos, os quais revolucionam as modalidades de informação e de participação do público<sup>464</sup>.

Salienta-se, finalmente, que o princípio participativo, fundador de uma cidadania socioambiental, dialoga diretamente com os princípios da educação socioambiental e do direito à informação. O constitucionalismo brasileiro incorporou tais aspectos. Deste modo,

---

<sup>462</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa. Por um direito constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade.** São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 28.

<sup>463</sup> BIRNFELD, Carlos André. **Cidadania Ecológica. Fundamentos para a compreensão da emergência e do significado do estado de bem-estar ambiental e do direito ambiental.** Pelotas:Delfos, 2006, p 175.

<sup>464</sup> LANG, Agathe Van. Le principe de participation: un succès inattendu. In: **Les nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel. Dossier La Constitution et l'environnement.** N° 43. Avril 2014. Issy-les-Moulineaux Cedex: Lextenso éditions, p. 26-27.

nos termos do artigo 225 da Constituição Federal, a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado é dever do poder público, mas também da coletividade. A educação ambiental (art. 225, §1º, VI) e o direito à informação (art. 225, §1º, IV) são expressamente elencados como elementos que possibilitam a participação da sociedade em sua tarefa de defesa do ambiente. Esta visão foi confirmada pela lei 9.795/1999, cujo teor instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental<sup>465</sup> e reconheceu *a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania* (art. 5º, IV).

De modo semelhante, os programas de pagamento por serviços ambientais exigem um arcabouço de gestão participativa, envolvendo não apenas “compradores” e “vendedores” dos serviços ambientais, mas também os diferentes atores sociais envolvidos no cenário socioambiental. Nesta linha, o projeto de lei 312/2015, anteriormente apresentado, prevê a instituição de um órgão colegiado paritário com atribuição de estabelecer metas e acompanhar os resultados da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (art. 12). Mais do que isso, a participação ativa dos beneficiários na gestão dos programas PSA é requisito para uma constante adaptação das engrenagens administrativas às realidades locais.

### 2.1.2. O pluralismo jurídico/político

A noção de pluralismo jurídico ganhou destaque no Brasil, sobretudo, com o estudo de Boaventura de Sousa Santos, realizado ainda nos anos 70, em uma favela do Rio de Janeiro. Em sua pesquisa, o autor constatou a presença de mais de uma ordem jurídica no mesmo espaço geopolítico. Segundo Boaventura, esta pluralidade poderia ter uma fundamentação econômica, racial, profissional ou outra; poderia corresponder a um período de ruptura social (como um período de transição revolucionária) ou ainda resultar da conformação específica do conflito de classes numa área determinada da reprodução social (no caso do estudo na favela carioca, a problemática da habitação)<sup>466</sup>.

---

<sup>465</sup> Nos termos desta lei, a educação ambiental é conceituada como *os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade* (art. 1º).

<sup>466</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. **Notas sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada**. Disponível em [www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/)

O conceito pode ser vislumbrado em oposição à concepção de monismo jurídico, característico do Estado Liberal clássico. De acordo com o paradigma monista, o direito é orientado pelos (a) pressupostos da estatalidade (todo o sistema advém de órgãos estatais), (b) da unicidade (o direito constitui um sistema de normas jurídicas integradas), (c) da positividade (o direito se reduz ao direito positivo) e da racionalização (o ordenamento é resultado de uma especialização científica racional)<sup>467</sup>.

O pluralismo jurídico proposto pelo autor amplia a esfera de irradiação do direito. Assim, nem toda a regulação advém necessariamente do ente estatal. Ainda nos termos de Antônio Carlos Wolkmer, a pluralidade expressa a coexistência de normatividades diferenciadas que definem ou não relações entre si. Portanto, *o pluralismo pode ter como intento práticas normativas autônomas e autênticas, geradas por diferentes forças sociais ou manifestações legais plurais e complementares, podendo ou não ser reconhecidas, incorporadas ou controladas pelo Estado*<sup>468</sup>.

A ideia de pluralismo jurídico está intimamente ligada à noção de democracia participativa, contudo, vai um pouco além. O pluralismo exposto pelo autor é também político e, sobretudo, cultural. *Assim, em uma sociedade composta por comunidades e culturas diversas, o pluralismo fundado numa democracia expressa o reconhecimento dos valores coletivos materializados na dimensão cultural de cada grupo e de cada comunidade*<sup>469</sup>. Em sentido semelhante destaca Roberto Lyra Filho que a coexistência conflitual de séries de normas jurídicas, dentro da estrutura social, leva à atividade anômica (de contestação), *na medida em que grupos e classes dominadas procuram o reconhecimento de suas formações contra-institucionais, em desafio às normas dominantes*<sup>470</sup>.

---

boaventura\_pasargada\_passar.pdf. Acesso em 02/05/2015.

<sup>467</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito**. 3ª ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001, p. 55-56.

<sup>468</sup> Ibid., p. 222.

<sup>469</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo Jurídico, direitos humanos e interculturalidade. **Revista Sequência**, n° 53, dez. 2006, p. 118.

<sup>470</sup> LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. 11ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, p. 50.

Em linhas gerais, no Estado Socioambiental as regras de convivência estabelecidas por grupos da sociedade civil coexistem com as normas jurídicas estatais<sup>471</sup>. Os formatos comunitários e a resolução de conflitos extrajudiciais mostram-se, em certas ocasiões, mais frutíferos que o litígio judicial, pautado pela demora e, não raramente, pouca efetividade das decisões<sup>472</sup>. Saulo Tarso Rodrigues, ao examinar a cidadania dos povos indígenas, salienta que,

a luta pelos direitos coletivos deve partir primeiramente de uma política de reconhecimento e de pluralidade jurídica, entendendo como tal a obrigação dos Estados nacionais de reconhecerem

---

<sup>471</sup> Refuta-se aqui uma visão extremista e simplificadora segundo a qual o direito oficial seria opressor e injusto, enquanto que, em caminho oposto, o direito comunitário seria democrático e emancipador. Conforme salienta Luciano Oliveira, *esses direitos locais, em muitas de suas manifestações, longe de significarem uma práxis libertadora, cristalizam ao contrário práticas de dominação (...). Em resumo, as provas empíricas são falhas em demonstrar que essas formas populares e comunitárias de justiça portam consigo princípios e valores mais libertadores do que aqueles existentes no direito oficial* (OLIVEIRA, Luciano. Pluralismo Jurídico e Direito Alternativo no Brasil. Notas para um Balanço. In: **Direitos Humanos e Globalização. Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica** (organizado por David Sanchez Rúbio, Joaquín Herrera Flores e Salo de Carvalho). 2º Edição. Porto Alegre: Edipucrs, 2010, p. 383).

<sup>472</sup> Cabe aqui salientar estudo desenvolvido com pescadores artesanais da Reserva Extrativista de Canasvieiras, localizada no sul do Estado da Bahia. Segundo os pesquisadores Salvador Dal Pozzo Trevizan e Beliny Magalhães Leão, os moradores da comunidade utilizam predominantemente métodos extrajudiciais, como a autocomposição ou a heterocomposição, para a resolução de conflitos. A utilização do Poder Judiciário se dá, sobretudo, em situações em que a parte demandada não pertence à comunidade. O estudo não refuta a importância da jurisdição estatal, a qual mostra-se relevante *para a sustentabilidade dos aspectos socioambientais na medida em que confere segurança jurídica à comunidade em conflitos ambientais complexos, como no caso de conflitos de terra. A comunidade sozinha, por seus métodos próprios, não seria capaz de solucionar problemas desta envergadura, tendo em vista sua condição desfavorecida frente a agentes externos*. Neste aspecto, o Estado-juiz pode ser um importante aliado para garantia dos direitos socioambientais. Em linhas gerais, os autores destacam que o direito costumeiro local possui grande expressão e gera efeitos na comunidade. *Por meio dele, usos, costumes, práticas, técnicas e conhecimentos são transmitidos pela tradição de geração em geração, como é oficialmente caracterizado este tipo de comunidade, e ditam as normas das relações socioambientais desejáveis aos seus integrantes* (TREVIZAN, Salvador Dal; LEÃO, Beliny Magalhães. Pluralidade jurídica: sua importância para a sustentabilidade ambiental em comunidades tradicionais. **Revista Sociedade e Estado**. Vol. 29, n° 2, mai./ago. 2014, p. 551-555).

direitos coletivos de um lado e, de outro, possibilitarem a criação de uma competência jurídica interna, possibilitando o desafio ao monopólio da produção e distribuição do direito. O direito à autodeterminação como um direito à cidadania abrange, como visto, não somente seu aspecto político mas também seu viés econômico, cultural e social. Todos povos tem direito de decidir sobre sua própria vida comunitária, suas leis, suas regras, suas instituições, símbolos e seu próprio destino político<sup>473</sup>.

Exemplo do reconhecimento deste pluralismo é observado na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, promulgado no Brasil pelo decreto 5.051/2004, o qual sugere a conciliação dos sistemas de julgamento utilizados pelos povos indígenas com os sistemas jurídicos nacionais (artigo 9º<sup>474</sup>).

### 2.1.3. O princípio multicultural

O Estado de Direito Socioambiental reserva espaço central para as discussões multiculturais. Partindo da prerrogativa de que as sociedades se constituem a partir de uma heterogeneidade cultural, o poder público deve incorporar estas diferenças em sua tarefa de elaboração de políticas públicas. No modelo de Estado Socioambiental, o direito à alteridade se constitui como direito um fundamental, pressuposto para a dignidade humana. Nesta linha, a problemática multicultural se desenvolve em franco diálogo com as discussões da democracia participativa e do pluralismo jurídico, apresentadas anteriormente.

O projeto de Estado Liberal moderno que se impôs em substituição às estruturas absolutistas exigiu a unificação de identidades para sua legitimação. Nesta lógica, a instituição de uma língua única, o estabelecimento de Instituições, símbolos nacionais

---

<sup>473</sup> RODRIGUES, Saulo Tardo. A cidadania dos povos indígenas e a ressignificação do paradigma liberal. In: **Direito, Justiça e Ambiente: perspectivas franco-brasileiras**. (organizado por Anderson Oreste Cavalcante Lobato e Philippe Pierre). Rio Grande: Editora FURG, 2013, p. 258.

<sup>474</sup> **Art. 9º.** 1. *Na medida em que isso for compatível com o sistema jurídico nacional e com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, deverão ser respeitados os métodos aos quais os povos interessados recorrem tradicionalmente para a repressão dos delitos cometidos pelos seus membros.* 2. *As autoridades e os tribunais solicitados para se pronunciarem sobre questões penais deverão levar em conta os costumes dos povos mencionados a respeito do assunto.*

etc., demandou a convergência de identidades, com a supressão daquelas particulares e divergentes.

As culturas nacionais são uma forma distintivamente moderna. A lealdade e a identificação, que numa era pré-moderna ou em sociedades mais tradicionais, eram dadas à tribo, ao povo, à religião e à região, foram transferidas gradualmente, nas sociedades modernas, à cultura nacional. [...]

A formação de uma cultura nacional contribuiu para criar padrões de alfabetização universais, generalizou uma língua única vernacular como o meio dominante de comunicação em toda a nação, criou uma cultura homogênea e manteve instituições culturais nacionais, como, por exemplo, um sistema educacional nacional. Dessa e de outras formas, a cultura nacional se tornou uma característica chave da industrialização e um dispositivo da modernidade<sup>475</sup>.

Boaventura de Souza Santos denomina esta homogeneização, que passa a representar metaforicamente a coletividade nacional, de nacionalização da identidade cultural. Este é o processo pelo qual as *identidades móveis e parcelares dos diferentes grupos são territorializadas e temporalizadas no espaço-tempo nacional*. Em crítica ao fenômeno, expõe o sociólogo português que *a nacionalização da identidade cultural reforça os critérios de inclusão/exclusão que subjazem à socialização da economia e à politização do Estado, conferindo-lhes uma duração histórica mais longa e uma maior estabilidade*<sup>476</sup>.

No Brasil, este processo é observado na construção da ideia de uma miscigenação harmônica, constituidora de uma democracia racial. A profunda heterogeneidade vislumbrada na composição da população brasileira, com a presença de grupos europeus, africanos e nativos, seria fundadora da imagem de um país desprovido

---

<sup>475</sup> HALL, Stuart. **A identidade cultural da pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 11<sup>o</sup> edição. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2006, p. 49.

<sup>476</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar a Democracia: entre o pré-contratualismo e o pós contratualismo**. Oficina do Centro de Estudos Sociais n<sup>o</sup> 107. Coimbra, 1998, p. 8. Disponível em [www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/107.pdf](http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/107.pdf). Acesso em 04/05/2015.

de preconceitos raciais. Joaza Bernardino aponta em Gilberto Freyre, particularmente na sua obra *Casa Grande e Senzala*, o marco desta construção simbólica, sobretudo a partir do tom otimista em relação ao ambiente social gestado durante a fase colonial brasileira<sup>477/478</sup>.

Este princípio convida a uma nova reflexão sobre os direitos humanos, bem como sobre seu caráter universal. Como expõe Joaquín Herrera Flores, embora se reconheça a importância da Declaração Universal de Direitos do Homem como um marco importante no processo de humanização da humanidade, não se pode ocultar que seus fundamentos ideológicos e filosóficos são puramente ocidentais<sup>479</sup>. A luta pela dignidade e pelos direitos humanos, nesta linha, exige o reconhecimento de que todos e todas devem ter a possibilidade de reagir culturalmente, frente ao entorno de relações sociais. *De fato, o cultural, entendido como reação simbólica frente ao mundo, é o que nos caracteriza como seres humanos. Daí a necessidade de reconhecimento universal desta aptidão*<sup>480</sup>.

O reconhecimento cultural de identidades subalternas não é um processo espontâneo e natural, mas sujeito a conflitos próprios

---

<sup>477</sup> BERNARDINO, Joaze. Ação afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil. **Estudos Afro-asiáticos**. Rio de Janeiro: UCAM, n° 2, 2002, p. 251-252.

<sup>478</sup> Nesta linha, cabe transcrever trecho da publicação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 2005, denominado Racismo, pobreza e violência: *Igualmente singular ao racismo brasileiro foi a construção de mitos como o da escravidão benigna e o legado da democracia racial de Gilberto Freyre. Essas teorias alimentaram uma historiografia que via no sistema escravista do Brasil características que o aproximariam de um modelo paternalista, de interações mais próximas entre senhores e escravos. Valorizavam-se o papel da população negra escravizada na formação da nação brasileira e sua influência na cultura, na produção econômica e na prestação de serviços – papel descrito mais detalhadamente pela historiografia atual –, mas deixava-se em segundo plano o dilaceramento da identidade étnica dos escravos pela Igreja e pelos senhores, o tratamento de negação e exclusão que os negros receberam do Estado e da sociedade após a abolição da escravatura, e as reações da população negra a essa situação, por meio de movimentos de resistência como os quilombos e as irmandades religiosas dos negros* (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Brasil. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2005: Racismo, Pobreza e Violência**, p. 14. Disponível em [http://www.pnud.org.br/arquivos/brazil\\_2005\\_po.pdf](http://www.pnud.org.br/arquivos/brazil_2005_po.pdf). Acesso em 22/07/2015).

<sup>479</sup> FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 42.

<sup>480</sup> *Ibid.*, p. 159.

de uma sociedade heterogênea culturalmente. O Estado Socioambiental incorpora os direitos culturais, reconhecendo e valorizando as diferentes identidades existentes na sociedade<sup>481</sup>. Nos termos de José Alcebíades de Oliveira Junior, a questão central reside justamente no *respeito à diferença, ao diferente, ao outro*. Segundo expõe,

(...) estamos diante da necessidade de se tratar adequadamente a pluralidade cultural que se exprime cada vez com maior força nas sociedades pós-modernas, e que apresentam a necessidade de uma interpretação constitucional que contemple o cidadão desde os ângulos aparentemente contraditórios de sua identidade e diferença. Enfim, estamos a falar do fenômeno do Multiculturalismo que reúne discursos de defesa das minorias em face de culturas hegemônicas, na busca da inclusão e do reconhecimento<sup>482</sup>.

No âmbito dos programas de pagamento por serviços ambientais direcionados à agricultura familiar, este princípio ganha importância significativa. Tratando-se de grupos culturalmente distintos (comunidades indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, pequenos agricultores, etc), a arquitetura dos programas deve apresentar uma capacidade de flexibilidade que atenda esta complexidade cultural.

#### 2.1.4. A solidariedade ambiental intergeracional

A noção de solidariedade vem insculpida no objetivo estabelecido pelo artigo 225 da Constituição Federal: proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. O princípio é subdividido em outros três subprincípios, os quais informam a base de uma equidade intergeracional: o princípio da conservação de opções, da conservação da qualidade e da conservação do acesso. Segundo o primeiro, cada geração deve *conservar a diversidade da base dos recursos naturais e culturais*,

---

<sup>481</sup> A discussão acerca do multiculturalismo será parcialmente retomada quando da construção da noção de justiça socioambiental.

<sup>482</sup> OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. Constituição e Direitos Humanos Fundamentais – exigibilidade e proteção. In: **Anais do XVII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito/CONPEDI**, nov. 2008, Brasília, p. 3671. Disponível em [www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/08\\_846.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/08_846.pdf). Acesso em 25/06/2015.

*sem diminuir ou restringir as opções de avaliação das futuras gerações na solução de seus problemas e na satisfação de seus valores.* De acordo com o segundo, é dever de cada geração transferir a qualidade do planeta para as futuras gerações com a mesma qualidade em que recebeu. Por fim, no que tange ao subprincípio da conservação do acesso, cada geração deve prover seus membros com direitos de igual acesso ao legado de gerações passadas, conservando a mesma possibilidade de acesso às gerações futuras<sup>483</sup>.

A noção de responsabilidade é aqui central. Nos termos de François Ost, ela sugere, de início, que nós somos interpelados de fornecer uma resposta. A palavra responsabilidade designa a situação daquele que deve *responder por*<sup>484</sup>. O alargamento considerável das condições de responsabilidade observada na sociedade<sup>485</sup>, investe o homem de uma missão de garantia, de salvaguarda, de assistência e de proteção em relação aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade<sup>486</sup>.

Hans Jonas ao se deter sobre o fundamento de uma ética do futuro, expõe que esta responsabilidade é imposta à geração presente sem que ela queira, em razão da dimensão da potência que exerce cotidianamente a serviço do que está próximo, mas cujas repercussões são deixadas involuntariamente repercutir sobre o que está longe<sup>487488</sup>. Esta responsabilidade deve ser da mesma grandeza

---

<sup>483</sup> LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 98.

<sup>484</sup> OST, François. Op. cit., p. 307.

<sup>485</sup> Cabe aqui revisitar sucintamente o conceito de sociedade de risco, designada por um estágio da modernidade no qual começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então pela sociedade moderna. Neste turno, a sociedade de risco é aquela que, em função do seu contínuo crescimento econômico, pode sofrer a qualquer tempo as consequências de uma catástrofe ambiental (LEITE, José Rubens Morato; MOREIRA, Danielle de Andrade; ACHKAR, Azor El. Sociedade de Risco, Danos Ambientais Extrapatrimoniais e Jurisprudência Brasileira. In: Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2007, Manaus. **Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 4).

<sup>486</sup> OST, François. Op. Cit., p. 307.

<sup>487</sup> JONAS, Hans. **Pour une éthique du futur**. Paris: Éditions Payot & Rivages, 1998, p. 76.

<sup>488</sup> Neste aspecto, Hans Jonas se refere às gerações futuras como vítimas: (...) *c'est avant tout l'accusation que comporte cet avertissement, montrant ces êtres du futur comme nos victimes* (Ibid., p. 111-112).

da intensidade de suas ações<sup>489</sup>. O homem é o único ser que pode ser responsabilizado, não importando se existe ou não alguém que lhe demande por responder pelas suas respectivas ações. Esta responsabilidade existe independentemente da existência de uma instituição julgadora ou da crença na justiça divina<sup>490</sup>. Deste modo, o princípio não pode ser obtido pela ideia tradicional de direitos e deveres, baseada na reciprocidade, segundo a qual o dever de alguém é a imagem refletida do dever alheio. Essa reivindicação só surge diante daquilo que reivindica. A reivindicação de existência só se inicia com o existir. *Mas a ética almejada lida exatamente com o que ainda não existiu, e seu princípio da responsabilidade tem de ser independente tanto da ideia de um direito quanto da ideia de uma reciprocidade*<sup>491</sup>.

Nesta linha, Hans Jonas constrói uma noção de responsabilidade ontológica pela ideia de homem. O autor expõe que a atual geração não é responsável pelos homens futuros, mas sim pela ideia de homem, cujo modelo de ser exige a presença da sua corporificação no mundo.

É, em outras palavras, uma ideia ontologia que não garante a existência de seu objeto desde já a definir a sua essência, tal como supostamente a prova ontológica crê fazê-lo com o conceito de Deus – longe disso! –, mas que diz que deve haver uma tal presença; portanto, ela deve ser preservada, fazendo com que nós, que podemos ameaçá-la, nos tornemos responsáveis por ela (...).

Daí resulta que o primeiro princípio de uma “ética para o futuro” não se encontra nela própria, como doutrina do fazer (a qual pertencem aliás todos os deveres para com as gerações futuras), mas na metafísica, como doutrina do Ser, da qual faz parte a ideia do homem<sup>492</sup>.

---

<sup>489</sup> Ibid., p. 76.

<sup>490</sup> Ibid., p. 83.

<sup>491</sup> JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade. Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica.** Traduzido por Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC/Rio, 2006, p. 89.

<sup>492</sup> Ibid., p. 94-95.

O princípio da solidariedade é observado já na Conferência da ONU de Estocolmo em 1972<sup>493</sup>, nos princípios 2<sup>494</sup> e 5<sup>495</sup>. Ele se repete no relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum), o qual reserva seu capítulo inicial para alertar as ameaças ambientais do futuro e destaca em sua proposição de princípios a equidade intergeracional<sup>496</sup>. Do mesmo modo, os documentos resultantes da Conferência do Rio de Janeiro em 1992 guardam destaque ao princípio. A Agenda 21, ao dispor sobre os seus meios de implantação, alerta que a inação limitará as opções das gerações futuras<sup>497</sup>. É o que também se observa no Preâmbulo da Convenção sobre a Diversidade Biológica<sup>498</sup>.

Na lógica do que vem sendo defendido neste trabalho acerca da amplitude do bem ambiental, o patrimônio que deve ser preservado para as gerações futuras não é apenas o natural, mas também o cultural. A solidariedade neste aspecto se estende ao patrimônio imaterial. A Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, fruto da Conferência da UNESCO de Paris em 2003, não utilizou expressamente a consagrada expressão *gerações futuras*. Contudo, o teor do documento evidencia o seu objetivo de perpetuação deste patrimônio, o que é expresso através dos considerandos iniciais, dentre os quais se destaca

---

<sup>493</sup> Saliente-se que, embora a expressão *gerações futuras* tenha sido popularizada a partir do princípio de direito ambiental da solidariedade intergeracional em Estocolmo (1972), ela já é observado em documentos internacionais anteriores. Neste sentido, saliente-se o preâmbulo da carta das Nações Unidas de 1945: *Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade (...)*.

<sup>494</sup> **Princípio 2.** *Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.*

<sup>495</sup> **Princípio 5.** *Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.*

<sup>496</sup> **I. 2 Equidade entre as gerações.** *Os Estados devem conservar e utilizar o meio ambiente e os recursos naturais em benefício das gerações presentes e futuras.*

<sup>497</sup> Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. **Op. Cit.**, p. 404.

<sup>498</sup> **Preâmbulo.** (...) *Determinadas a conservar e utilizar de forma sustentável a diversidade biológica para benefício das gerações presentes e futuras.*

o reconhecimento da *vontade internacional e da preocupação comum de salvaguardar o patrimônio cultural imaterial da humanidade*<sup>499</sup>.

Do desafio de garantir a mesma qualidade ambiental para as gerações futuras decorre o princípio da vedação do retrocesso em matéria ambiental<sup>500</sup>, correlato ao princípio da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana. Ele se aproxima dos ditames do princípio da vedação do retrocesso social, o qual também impede a adoção de leis e políticas que atentem aos valores a princípios adotados pela Constituição.

Numa primeira aproximação da noção de proibição de retrocesso (...) é corrente, no direito constitucional brasileiro, a tese de que em relação a qualquer norma constitucional (ainda que se trate de norma impositiva de uma tarefa ou objetivo estatal) existe um direito subjetivo negativo, ou seja, a possibilidade de impugnação de qualquer medida contrária aos parâmetros estabelecidos pela norma constitucional, o que aponta para a noção de uma proibição de atuação contrária às imposições constitucionais, tal qual adotada no âmbito da proibição do retrocesso<sup>501</sup>.

Conforme sustenta Michel Prieur, reduzir ou revogar as regras de proteção ambiental teria como efeito impor às gerações futuras um ambiente mais degradado. Contudo, salienta o autor que o princípio não se mostra absoluto, uma vez que existem exceções a não regressão. A interpretação dos limites da regressão tolerada

---

<sup>499</sup> Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial. Disponível em [www.unesco.org/culture/ich/doc/src/00009-PT-Portugal-PDF.pdf](http://www.unesco.org/culture/ich/doc/src/00009-PT-Portugal-PDF.pdf). Acesso em 23/07/2015.

<sup>500</sup> Ainda a título exemplificativo pode ser citado o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, aderido pelo Brasil em 1992. Segundo o documento, cabem aos países adotar medidas para assegurar *progressivamente* o pleno exercício dos direitos reconhecidos no Pacto, dentre os quais se inclui o direito ao meio ambiente. O mesmo se afirma em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), no qual o Brasil assumiu semelhantes compromissos. Ambos os documentos utilizam o termo *progressivamente*, o qual, numa interpretação literal, pode ser lido como *não passível de regressão*.

<sup>501</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) Ambiental. In.: **Princípio da Vedação do retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012, 145-146.

deve ser feita de maneira restritiva, uma vez que é necessário sempre atentar ao princípio geral segundo o qual toda a legislação ou regulamento ambiental deve permitir a melhor proteção e promoção do meio ambiente<sup>502503</sup>. Em sentido semelhante, Heline Sivini Ferreira e José Rubens Morato Leite dispõem que *não se pretende estabelecer uma proibição geral do retrocesso, o que certamente enrijeceria o sistema jurídico-ambiental. Na verdade, procura-se evitar o recuo injustificado de normas e de medidas que estabeleçam um nível de proteção jurídica adequado ao meio ambiente*<sup>504</sup>.

O limite desta regressão estaria na noção de mínimo ecológico essencial. Novamente segundo Michel Prieur, a mudança no direito não pode ultrapassar certos limites nem desnaturalizar o direito em causa. Logo, sempre deve ser considerado que em matéria ambiental existe um nível de obrigações jurídicas fundamentais abaixo do qual toda inovação legislativa deve ser considerada como uma violação ao direito ambiental. O estabelecimento deste nível ou limite mínimo não é feito *a priori*. Ele varia em cada país e em cada microbem ambiental. O conteúdo mínimo em matéria ambiental deve ser a proteção máxima, levando em conta as circunstâncias locais.

O princípio da não regressão no âmbito do Estado Socioambiental abarca também a faceta multicultural. Assim projetos de lei que dificultem ou impeçam o reconhecimento de direitos culturais também contrariam, em tese, o princípio em foco. Cite-se,

---

<sup>502</sup> PRIEUR, Michel. De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de «nos-régression» en droit de l'environnement. In: **Équité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale?**(organizado por Agnès Michelot. Bruxelles: Éditions Larcier, 2012, p. 91.

<sup>503</sup> O autor chega a afirmar em outro trabalho que a busca pela manutenção da qualidade ambiental impõe mesmo um afastamento do princípio da mutabilidade do direito, *pois veda a submissão das gerações futuras a normas responsáveis pelo recuo na proteção jurídica do meio ambiente* (PRIEUR, Michel. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: **O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012, p. 19-20).

<sup>504</sup> LEITE, José Rubens Morato. FERREIRA, Helini Silvini. A expressão dos objetivos do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988. In: **Repesando o Estado de Direito Ambiental** (organizado por José Rubens Morato Leite, Helini Sivini Ferreira, Matheus Almeida Caetano). Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 30.

a título exemplificativo, a polêmica acerca das atuais discussões legislativas que alteram os procedimentos administrativos atuais para a demarcação de terras indígenas<sup>505</sup>.

### 2.1.5. A função socioambiental da propriedade

As limitações ao direito de propriedade, tido como absoluto no Estado Liberal clássico<sup>506</sup>, já foram objeto de profunda análise da doutrina. A emergência de direitos de diferentes gerações impôs inicialmente uma função social sobre a propriedade; num segundo momento, uma função ambiental sobre a propriedade e; na mesma linha, uma função cultural sobre a propriedade.

Tais funções são essenciais no Estado de Direito Socioambiental aqui proposto e estão presentes no texto constitucional de 1988. A primeira função responde à preocupação de que a propriedade seja produtiva e atenda aos interesses sociais da coletividade<sup>507</sup> (Constituição Federal, artigo 5º, XXIII<sup>508509</sup>).

---

<sup>505</sup> Vide a Proposta de Emenda Constitucional nº 215/2000, atualmente em tramitação. Nos termos do projeto, restaria como *competência exclusiva do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios*.

<sup>506</sup> Sobre o contexto pós-revolucionário burguês, é conveniente retomar as palavras de François Ost em torno do direito de propriedade. Segundo o autor, *toda a proteção da natureza é sacrificada sobre o altar da propriedade e da liberdade econômica* (OST, François. Op. cit., p. 53).

<sup>507</sup> Historicamente, cabe ressaltar a Constituição do México, em 1917, fruto da revolução camponesa de 1910, a qual, pela primeira vez, determinou que a propriedade da terra estivesse subordinada aos interesses sociais. O mesmo se afirma em relação à Constituição alemã de Weimer (1919), cujo teor *estipulou que “a propriedade obriga”*. Isto é, o proprietário deve cumprir determinadas obrigações para com a sociedade, como produzir adequadamente, garantir relações de trabalho justas, entre outras coisas, para que seja reconhecida sua propriedade (SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. A reforma Agrária no Século XXI ganha uma nova importância com a questão ambiental. In: **Almanaque Brasil Socioambiental**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2007, p. 329).

<sup>508</sup> (...) a *propriedade atenderá a sua função social*.

<sup>509</sup> Relevante salientar que a Constituição define os contornos da propriedade cumpridora de sua função social: **Art. 186**. *A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:*

*I – aproveitamento racional e adequado;*

*II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;*

Neste âmbito se justificam os institutos da desapropriação por interesse social (lei 4.504/1964, artigo 17 e seguintes<sup>510</sup>) e do IPTU progressivo<sup>511</sup> (Constituição Federal, art. 153, § 4º, I). A função ambiental da propriedade (Constituição Federal, art. 170, VI<sup>512</sup>), exemplificadamente, é vislumbrada em dispositivos que impõem ao proprietário o dever de preservar certas regiões (como a instituição de áreas de preservação permanente – lei 12.651/2012, art. 3º, II<sup>513</sup>) e com o estabelecimento de limites de construções em determinadas áreas urbanas. Contudo, a constatação mais evidente desta função encontra-se justamente no texto do Código Civil, com a expressa limitação ao irrestrito gozo do direito de propriedade (artigo 1228, §1º<sup>514</sup>).

A função socioambiental da propriedade incorpora as funções acima descritas, mas adiciona um viés cultural. O direito

---

*III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;*

*IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.*

<sup>510</sup> **Art. 17.** *O acesso à propriedade rural será promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de qualquer das seguintes medidas:*

*a) desapropriação por interesse social; (...)*

**Art. 18.** *À desapropriação por interesse social tem por fim:*

*a) condicionar o uso da terra à sua função social;*

<sup>511</sup> Cabe aqui fazer referência ao exposto reconhecimento da função social da propriedade urbana pela lei 10257/2001 (Estatuto da Cidade):

**Art. 39.** *A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.*

<sup>512</sup> **Art. 170.** *A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.*

<sup>513</sup> **Art. 3º (...)** *II – Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, 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;*

<sup>514</sup> **Art. 1228. §1º.** *O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.*

de propriedade em situações específicas pode ser limitado a partir do reconhecimento de elementos, não necessariamente materiais, que constituem a identidade de determinadas coletividades. A antropologia, através de seu conceito de territorialidade, fornece subsídios para esta visualização.

A territorialidade é definida por Paul E. Little como o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico. Um território surge das práticas das condutas de territorialidade de um grupo. Logo, trata-se de um conceito histórico de processos sociais e políticos. Nesta linha, o autor trabalha a noção de cosmografia, a qual é definida como *os saberes ambientais, ideologias e identidades – coletivamente criados e historicamente situados – que um grupo social utiliza para estabelecer e manter seu território*<sup>515</sup>. Deste modo, um dos elementos relevantes da noção de território é encontrado justamente nos vínculos sociais, simbólicos e rituais que os diferentes grupos mantêm com seus espaços.

Esta territorialidade é fruto de constantes ameaças em decorrência de conflitos socioambientais. Os exemplos mais lembrados referem-se aos embates envolvendo particulares e comunidades indígenas ou quilombolas. Contudo, podem ser citadas ameaças à territorialidade advindas da própria ação estatal (como as desapropriações necessárias para a construção de barragens para usinas hidrelétricas, duplicações de rodovias, etc.) ou decorrentes de crises e pressões econômicas (como a necessidade de agricultores familiares alterarem suas práticas produtivas tradicionais ou seu local de convivência em decorrência de dificuldades financeiras).

No que tange às comunidades indígenas, a importância da terra como elemento constitutivo da identidade foi expressamente reconhecido pela Constituição Federal (art. 231, caput e §1º<sup>516</sup>).

---

<sup>515</sup> LITTLE, Paul E. **Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, p. 4.

<sup>516</sup> **Art. 231.** São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. §1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

O mesmo se afirma no que tange às comunidades quilombolas, o que se observa no decreto 4.887/2003<sup>517</sup>, o qual regulamentou o processo de identificação e demarcação de terras ocupadas por remanescentes de comunidades dos quilombos, direito reconhecido no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. Finalmente, cabe destacar a Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo decreto 6.040/2007, a qual também estabeleceu o liame entre os direitos territoriais e a valorização da identidade<sup>518519</sup>.

A título jurisprudencial, cabe salientar que o Tribunal Regional Federal da 4ª Região vem reconhecendo o princípio socioambiental da propriedade em diversas decisões. É com fundamento neste princípio que a jurisprudência do TRF4 vem impondo o dever de recuperar áreas degradadas mesmo que o proprietário já tenha adquirido a propriedade com níveis de degradação<sup>520</sup>.

---

<sup>517</sup> **Art. 2º.** *Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (...)*

<sup>518</sup> **§2º** *São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.*

<sup>518</sup> **Art. 2º** *A PNPCT tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.*

**Art. 3º** *São objetivos específicos da PNPCT:*

*I – garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;*

<sup>519</sup> A problemática da demarcação de terras indígenas e do reconhecimento das comunidades de remanescentes de quilombos será aprofundada na segunda parte desta tese.

<sup>520</sup> Neste sentido, exemplificadamente:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO IRREGULAR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP. MATA ATLÂNTICA. VEGETAÇÃO DE RESTINGA. TERRENO

## 2.2. Os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais e a discussão sobre sua constitucionalidade

A doutrina vem discutindo a constitucionalidade dos programas de pagamento por serviços ambientais, notadamente em decorrência de uma suposta privatização dos bens ambientais, definidos pela Constituição Federal como públicos. Tal situação chegou ao STF, onde tramitam algumas ações que visam a declaração de inconstitucionalidade de artigos da lei 12.651/2012. Propõe-se nesse item uma breve análise sobre este debate.

Conforme salienta Larissa Ambrosano Packer, a definição do conceito de crédito de carbono como títulos passíveis de transação no mercado financeiro acarretam a regressão dos estatutos regulatórios sobre o meio ambiente, o que lesaria o princípio da solidariedade intergeracional e a vedação do retrocesso socioambiental. Segundo a autora, percebe-se a transferência da tutela ambiental do ordenamento jurídico, pautada em princípios e regras constitucionais, para as regras de livre mercado. Nesta linha, os programas de pagamento por serviços ambientais constituem *fórmulas jurídicas criadas a partir da imputação de valor monetário direto a bens comuns até então fora do mercado, realizando sua incorporação à forma histórica da propriedade, como mercadoria*<sup>521</sup>.

Entendido como “serviços ambientais” o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a qualidade ambiental e suas funções ecológicas ganham natureza jurídica das coisas aptas a satisfazer um interesse econômico, com gestão econômica autônoma

---

DE MARINHA. DANO AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO DE REPARAR. INDENIZAÇÃO. PRECEDENTES. . A obrigação de recompor o meio degradado tem natureza propter rem, ou seja, é inerente à função socioambiental da propriedade, de modo que acompanha o imóvel e pode ser exigida dos adquirentes posteriores, ainda que não tenham sido autores da lesão ecológica. Causa dano ecológico *in re ipsa*, presunção legal definitiva que dispensa produção de prova técnica de lesividade específica, quem, fora das exceções legais, desmata, ocupa ou explora APP, ou impede sua regeneração. (TRF4, AC 5002328-84.2011.404.7208, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão Sérgio Renato Tejada Garcia, juntado aos autos em 21/08/2015)

<sup>521</sup> PACKER, Larissa Ambrosano. **Novo Código Florestal & Pagamento por Serviços Ambientais. Regime Proprietário sobre os Bens Comuns**. Curitiba: Juruá, 2015, p. 198.

e subordinação jurídica a um titular. Deste modo, quer se criar um novo regime jurídico para aqueles bens ambientais que passam a ser valorados e valorizados pelas cadeias produtivas e agentes econômicos como “ativos ambientais” ou “capital natural”, de modo a se ampliar as formas de acesso, apropriação e circulação dos recursos naturais e suas funções como qualquer mercadoria, em desposseção ou espoliação das presentes e futuras gerações<sup>522</sup>.

A comercialização destes serviços ambientais, através de títulos representativos de créditos de carbono (ou de outros serviços ambientais) em mercados transacionáveis, impõe a valoração destes títulos a partir de uma regra econômica de oferta e procura. Nesta linha, quanto maior for a escassez de um determinado bem, maior será o seu valor. De forma inversa, havendo maior disponibilidade de tal bem, menor será o seu valor de mercado. Ora, em determinadas circunstâncias, a promoção dos serviços ambientais será desinteressante para um proprietário, na medida em que a produção excessiva dos serviços ambientais acarretará a desvalorização econômica do mesmo. Em suma, a regulação do valor dos serviços ambientais pela lei econômica da oferta e procura pode constituir um real incentivo à não proteção do meio ambiente, efeito contrário aquele intentado pela Constituição Federal e demais princípios anteriormente enumerados. Novamente neste sentido alerta Larissa Packer:

É evidente e contundente que esta engenharia legal de emissão de títulos representativos de direitos sobre bens e funções ambientais, transacionáveis em mercados de carbono e biodiversidade nas bolsas de valores e balcão organizados, debilitam profundamente o status normativo de proteção do bem ambiental, representando não apenas um menor grau de eficiência na preservação ou conservação da natureza, mas inclusive, um mecanismo perverso indutor de desmatamento e degradação<sup>523</sup>.

Este constitui, em linhas gerais, a principal discussão no que se refere à possível inconstitucionalidade dos programas de pagamento por serviços ambientais que prevêm a expedição

---

<sup>522</sup> Ibid., p. 200.

<sup>523</sup> Ibid., p. 207.

de títulos comercializáveis em bolsas de mercado. Contudo, cabe ainda fazer menção à possível lesão ao princípio da função socioambiental da propriedade. Destaca Larissa Packer que a lei 12.651/2012, notadamente ao tratar do instituto do pagamento por serviços ambientais, apresenta uma função normativa que contraria os demais princípios ambientais, servindo de instrumento de conformação do direito de propriedade<sup>524</sup>. Critica a autora o artigo 41 da lei referida, a qual inclui o pagamento também para aqueles que preservem as áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito. Segundo expõe, ao se pagar para o cumprimento da lei, ou seja para a recomposição e manutenção de áreas protegidas por lei, elide-se a responsabilidade socioambiental do proprietário do imóvel rural, imposta justamente pelo princípio da função socioambiental da propriedade.

O que é autorizado até o presente momento pelo ordenamento jurídico é o incentivo público, seja através de isenção fiscal e subsídios, seja através de pagamento diretos, para atividades de preservação e conservação que vão além do mínimo legal exigido. Deste modo, os pagamentos por serviços ambientais só poderiam ser destinados para áreas regularizadas, e para estimular ações “voluntárias” que vão além do dever legal de recuperação, recomposição e manutenção da RL, APP e área de uso restrito. Entendidas dentro do regime jurídico de PSA, as atividades humanas de recuperação, recomposição e manutenção das áreas protegidas por lei deixam de ser obrigações *propter rem* (em razão do direito real do proprietário), adquirindo status de atividades de serviço público prestado por particular<sup>525</sup>.

Como será melhor demonstrado no segundo título desta parte, discorda-se deste apontamento. A sanção premial em matéria ambiental não constitui, por si só, uma novidade no direito brasileiro. O dever do pescador artesanal, por exemplo, de respeitar os períodos de defeso, com o recebimento de benefício financeiro durante este período, não altera a natureza jurídica do bem ambiental. Deste modo, quanto respeitados outros princípios constitucionais ambientais, o pagamento por atividades de recuperação de áreas

---

<sup>524</sup> Ibid., p. 209.

<sup>525</sup> Ibid., p. 215.

legalmente protegidas não parece constituir afronta à função socioambiental da propriedade.

A preocupação que se mostra mais relevante neste ponto tange ao possível incentivo excessivo a um serviço ambiental, em detrimento de outros. O foco exacerbado no seqüestro de carbono, em prejuízo à proteção dos serviços ligados à biodiversidade, à cultura e aos recursos hídricos, pode desvirtuar a função socioambiental da propriedade. Contudo, tal desequilíbrio somente pode ser averiguado concretamente em cada política/programa desenvolvido.

Tramitou no Supremo Tribunal Federal, ajuizada em abril de 2013, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.937, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, a qual, entre outros dispositivos, argui a inconstitucionalidade do artigo 44 da lei 12.651/2012, instituidora da Cota de Reserva Ambiental – CRA. A CRA, nos termos deste artigo, constitui *título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação*. Cada cota corresponde a um hectare de área com vegetação nativa ou com vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração ou recomposição (art. 46, I) ou de área de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas (art. 46, II). O CRA, nos termos do artigo 47, deverá ser registrado em bolsa de mercadorias de âmbito nacional ou em sistema de registro e de liquidação financeira de ativos autorizada pelo Banco Central do Brasil. Já foram admitidos como *amici curiae* no processo a entidade Terra de Direitos, a Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia (AATR), a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), a DIGNITATIS – Assessoria Jurídica Popular, o Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais (INGA), a Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), o Núcleo Amigos da Terra Brasil, o Instituto Socioambiental, a Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica e a Associação Mineira de Defesa do Ambiente (AMDA). Em junho de 2014, a Procuradoria Geral da União manifestou concordância com a alegação de inconstitucionalidade do artigo 44 da lei 12.651. Segundo, o Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros,

Na lógica da lei, a aquisição de cotas de reserva ambiental desonera o adquirente do dever de manter reserva legal em sua propriedade, por meio de compensação. Esse sistema não considera as diferenças naturais existentes em um mesmo bioma e permite até compensação de áreas de reserva legal em Estados distintos, nos termos dos arts. 48, §§ 2º e 3º, e 66, § 6º. O art. 225 da Constituição da República, porém, é explícito quanto à obrigatoriedade de o poder público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, com reparação dos danos que vierem a ser causados (art. 225, §§ 1º, I, e 3º). Desse modo, a supressão de vegetação além dos limites da reserva legal deve ser objeto de restauração integral, não de compensação mediante ato entre particulares. Lei ordinária não pode modificar diretrizes básicas da política ambiental definidas em patamar constitucional.

**Em última análise, o art. 44 não trata propriamente de regularização ambiental, mas de transferência do ônus de preservar a vegetação nativa, mediante comércio de títulos.** Tal medida não contribui sequer para aumento da consciência ambiental, em contrariedade ao dever de promoção da educação ambiental e da conscientização pública (art. 225, § 1º, VI, da Constituição da República).

Por esses motivos, o art. 44 é materialmente inconstitucional. (grifo do autor)<sup>526</sup>.

Em março de 2016, o Ministro Luiz Fux convocou audiência pública para discussão do tema. O processo teve seu mérito julgado em 2018, com decisão pela constitucionalidade do referido dispositivo.

A inconstitucionalidade residiria na transferência para o mercado de ações da regulação sobre a valoração ambiental. Tratando-se de um bem sujeito a uma tutela constitucional de direitos difusos, a intervenção estatal sobre os serviços ambientais mostrar-se-ia obrigatória e vinculante. Contudo, tratando-se de políticas públicas que respeitem os princípios apresentados, para os fins desta tese, resta em segundo plano a discussão sobre a constitucionalidade. Neste sentido novamente a doutrina de Larissa Packer,

---

<sup>526</sup> Petição disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4388129>. Acesso em 05/01/2015.

(...) sem a possibilidade de emissão de títulos transacionáveis e a constituição de mercados sobre os direitos nele representados, os projetos de redução de emissões tornam-se projetos de pagamento por serviços ambientais desvinculados do mercado financeiro, que, no entanto, devem observar o regime jurídico constitucional e administrativo de controle quanto ao uso e disposição dos bens comuns ambientais<sup>527</sup>.

---

<sup>527</sup> PACKER, Larissa Ambrosano. Op. cit., p. 208.

## CAPÍTULO II

### **EXPERIÊNCIAS DE PROGRAMAS DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: DA EMERGÊNCIA INTERNACIONAL ÀS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS**

O segundo capítulo deste título é reservada para a análise dos programas de Pagamento por Serviços Ambientais já desenvolvidos no cenário internacional e também no Brasil. No âmbito mundial, evidentemente, devido à amplitude de experiências, não é possível construir um antologia universal de projetos, os quais, como já dito, são observados desde meados da década de 80. Deste modo, no que se refere à projeção estrangeira, seleciona-se o programa que recebeu maior visibilidade nos estudos acadêmicos: o FONAFIFO, desenvolvido pelo governo da Costa Rica. Posteriormente, para análise do contexto nacional, propõe um estudo mais abrangente. Tendo em vista as recentes coletâneas de programas PSA elaboradas por diversos institutos independentes e órgãos públicos (vide bibliografia final), é possível mapear territorialmente e temporalmente um conjunto importante de experiências brasileiras.

#### **1. Os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais desenvolvidos pelo governo da Costa Rica: o Fundo Nacional de Financiamento Florestal (FONAFIFO)**

A Costa Rica é um país localizado na América Central com uma população de cerca de 4 milhões e 870 mil habitantes (2014), território de 51.100 km<sup>2</sup> e densidade populacional de 93,2 habitantes por Km<sup>2</sup>. O país possui um PIB de 49,55 milhões de dólares (2014) e um renda per capita de 10.120 dólares (2014)<sup>528</sup>. O índice GINI

---

<sup>528</sup> Informações do Banco Mundial extraídas do endereço <http://databank.banco.mundial.org/data/reports.aspx?source=2&country=CRI&series=&period=>. Acesso em 06 de janeiro de 2016.

apurado em 2013 foi de 49,2<sup>529</sup> e o Índice de Desenvolvimento Humano medido pela Organização das Nações Unidas no mesmo ano foi de 0,763 (68ª posição no ranking mundial)<sup>530</sup>. De acordo com dados do CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), o turismo, a produção de produtos para a exportação e a agricultura constituem as principais atividades econômicas do país<sup>531</sup>.

O país apresenta atualmente 52% do território com cobertura florestal. Contudo, em 1980, esta taxa era de apenas 26%<sup>532</sup>. O desmatamento acentuado no país durante os anos 60 e 70 alcançava a média de 50 a 60 mil hectares por ano. Segundo estudo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO e do Centro Agronômico Tropical de Investigação e Educação – CATIE, a agricultura de exportação, a pecuária extensiva, a abertura de vias de comunicação, o consumo de carvão e de lenha como fontes energéticas, as políticas de colonização e as políticas de crédito rural constituíram fatores consideráveis deste processo<sup>533</sup>.

Diante deste quadro, podem ser observados três gerações de incentivos legais para a reversão do desmatamento. A primeira geração é observada com a lei florestal nº 4.465 de 1979, a qual, em linhas gerais, criou um sistema de isenções fiscais visando a recuperação dos estoques de recursos madeireiros. A lei florestal 7.032, de 1986, inaugurou uma segunda geração de incentivos. A lei criou os Certificados de Abono Florestal (CAF), concebidos como subsídios concedidos aos proprietários interessados em desenvolver atividades

---

<sup>529</sup> Informação do Banco Mundial disponível em <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>. Acesso em 06 de janeiro de 2016.

<sup>530</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. **Resumen. Informe sobre Desarrollo Humano 2014 Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia**. New York: PNUD, 2014. Disponível em <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014es.pdf>. Acesso em 06/01/2016.

<sup>531</sup> Informação extraída do site [http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Economico.html?pais=CRI&idioma=spanish](http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=CRI&idioma=spanish). Acesso em 07/01/2016.

<sup>532</sup> Segundo informações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Disponível em <http://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/countryinfo/>. Acesso em 06/01/2016.

<sup>533</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE. CENTRO AGRONÔMICO TROPICAL DE INVESTIGAÇÃO E EDUCAÇÃO. **Bibliografía Comentada. Cambios em la Cobertura Forestal. Costa Rica**. Documento de trabajo 36. Disponível em <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/ad668s/ad668s00.pdf>. Acesso em 06/01/2016, p. 13-17.

florestais a partir de títulos transacionáveis. Em 1995, observou-se uma importante ampliação dos mecanismos, com a criação da Oficina Costarriquenha de Implementação Conjunta (OCIC) e o Sistema Nacional de Áreas de Conservação (SINAC). Também neste ano, os Certificados de Abono Florestal são ampliados e são concebidos os Certificados para a Proteção dos Bosques (CPB)<sup>534</sup>.

Em 1996 entrou em vigência a lei 7.575 de 1996, considerada a terceira geração de incentivos à recuperação e proteção florestal. A lei trouxe uma série de inovações, como a instituição de um programa de pagamento por serviços ambientais, a criação de um imposto sobre o consumo de combustíveis fósseis, além do Sistema Nacional de Certificação Florestal para o Manejo dos Bosques e do Fundo Nacional de Financiamento Florestal (FONAFIFO). A iniciativa constituiu o primeiro programa de pagamento por serviços ambientais no quadro de uma lei nacional e, no fim de 2005, 10% das terras florestais da Costa Rica já era objeto de contratos<sup>535</sup>.

O atual PSA-CR pode ser definido como um instrumento econômico de gestão ambiental fundamentado nas modernas tendências que procuram a conservação e o uso sustentado dos bosques tropicais através de incentivos econômicos. O Programa parte da ideia de que a conservação e o uso sustentável dos bosques – a floresta em pé – tem importantes benefícios para a sustentabilidade ambiental, e foi estabelecido como parte de uma estratégia nacional de conservação ambiental com o intuito de complementar o Sistema de Áreas Silvestres Protegidas<sup>536</sup>.

---

<sup>534</sup> HERCOWITZ, Marcelo; MATTOS, Luciano; SOUZA, Raquel Pereira de. Estudos de caso sobre serviços ambientais. In: **Economia do Meio Ambiente e Serviços Ambientais. Estudo aplicado à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2011, p. 226.

<sup>535</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE. **La Situation Mondiale de L'Alimentation et de L'Agriculture Payer les agriculteurs pour les services environnementaux**. Collection FAO: Agriculture N° 38. Rome: FAO, 2007, p. 91.

<sup>536</sup> PERALTA, Carlos E. O Pagamento por serviços ambientais como instrumento para orientar a sustentabilidade ambiental. A experiência da Costa Rica. In: **Direito e Mudanças Climáticas. Pagamento por Serviços Ambientais. Experiências locais e latino-americanas**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2014, p. 25.

A entrada no cenário político/jurídico do conceito de serviços ambientais, através da lei florestal 7.575, resulta de uma janela política singular que tem origem em quatro fatores: (a) a existência de um problema identificado de desmatamento; (b) a existência, há cerca de duas décadas, de dispositivos de apoio ao setor florestal e de grupos de interesse estruturados representando o setor florestal; (c) o desenvolvimento de um fluxo de ideias no seio de algumas elites costarriquenhas inseridas em redes internacionais; e (d) a existência de empreendedores políticos que souberam tirar vantagem do contexto nacional e internacional para construir um compromisso para uma nova política florestal na Costa Rica<sup>537</sup>.

O contexto social/econômico/acadêmico observado no início dos anos 90 também deve ser destacado. Neste momento, tornou-se evidente a preocupação de setores madeireiros em alcançar formas de exploração florestal duradouros. Em que pese estratégias de reflorestamento estivessem em curso, a cobertura florestal continuava a diminuir. A busca de apoio no orçamento público para o setor madeireiro mostrou-se dificultado devido ao cenário de déficit público e da adoção de planos de ajuste macroeconômico. Observou-se, paralelamente, o início de uma série de estudos com o objetivo de avaliar os benefícios econômicos da preservação dos recursos naturais. O crescimento da visibilidade da economia do meio ambiente na esfera acadêmica também constitui um elemento importante para a difusão das noções de serviços ambientais/ecossistêmicos<sup>538</sup>. Saliente-se, outrossim, que o país já possuía programas de menor porte

---

<sup>537</sup> PESCHE, Denis; LE COQ, Jean-François; LEGRAND, Thomas; FROGER, Géraldine; SEGURA, Fernando Saenz. La Mise de Politique des Services Environnementaux: la genèse du Programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica. *Vertigo*. Vol. 12, n° 3. Dossier: Émergence et mise en politique des services environnementaux et écosystémiques, déc. 2012.

<sup>538</sup> *Outre un accroissement de la visibilité de ce nouveau domaine de l'économie dans les sphères académiques du Costa Rica, cet évènement contribue à accroître la conscience de décideurs politiques sur l'intérêt économique de préserver l'environnement et les écosystèmes naturels, notamment forestiers. Si la plupart des travaux présentés mobilisent «l'évaluation économique de l'environnement», la notion de «services environnementaux / services écosystémiques» commence à être mobilisée par quelques chercheurs au Costa Rica, par exemple dans l'évaluation de la réserve de Monteverde du CCT publiée en 1995 (Ibid).*

com instrumentos de pagamento por serviços ambientais, embora não aplicassem ainda esta nomenclatura<sup>539</sup>.

A lei 7.575 conceituou os serviços ambientais como aqueles fornecidos pelos bosques e plantações florestais e que incidem diretamente na proteção e melhoramento do meio ambiente. Segundo o teor da lei, são identificados quatro tipos de SA: a mitigação de emissões de gases do efeito estufa (fixação, redução, sequestro, proteção e absorção); a proteção das águas para o uso urbano, rural ou hidrelétrico; a proteção da biodiversidade para conservá-la e utilizá-la de forma sustentável; e a proteção dos ecossistemas, formas de vida e beleza cênica para fins turísticos e científicos.

A gestão do programa é pública, efetuada pelo Fundo Nacional de Financiamento Florestal (FONAFIFO). O FONAFIFO tem o objetivo de financiar, para o benefício de pequenos e médios produtores, os processos de reflorestamento, viveiros florestais, sistemas agroflorestais, recuperação de áreas nuas e mudanças tecnológicas no aproveitamento e industrialização dos recursos florestais (art. 46). O recebimento, a avaliação e a aprovação das propostas de manejo por parte dos proprietários, bem como a elaboração e fiscalização dos contratos, são efetuados pelo FONAFIFO, que possui, portanto, a obrigação de estabelecer os mecanismos de incentivo aos pequenos e médios produtores florestais<sup>540</sup>. Em linhas gerais, o fundo funciona como uma espécie de intermediário entre cidadãos costarrriquenhos, incentivando aqueles que possuem maior capacidade de fornecer serviços ambientais a integrar-se ao programa de pagamento<sup>541</sup>.

---

<sup>539</sup> Ibid.

<sup>540</sup> A centralidade do FONAFIFO é observada nos considerandos iniciais do decreto 30.762/2002 do Ministério do Meio Ambiente e Energia (MINAE), o qual regulamentou a lei florestal 7.575: *1º. Que El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), desde su creación ha asumido dentro de la estructura de la Administración Forestal del Estado, importantes funciones en lo que se refiere al Pago de Servicios Ambientales, que generan los bosques y las plantaciones forestales. Que esta experiencia de más de cinco años, a permitido especializar a este órgano de La Administración en el tema, por lo que se considera viable que sea principalmente el citado Fondo quien regule y determine El proceso técnico-administrativo para el pago y cobro de los servicios ambientales, incluyendo el manual de procedimientos, selección de beneficiarios, evaluación de documentos y formalización de contratos.*

<sup>541</sup> PERALTA, Carlos E. Op. cit., p. 28.

O Fundo possui um rol de recursos diversificado. Uma parte do imposto único sobre os combustíveis (3,5%), instituído pela lei 8.114/2001, é repassado ao FONAFIFO para gestão dos programas de pagamento por serviços ambientais (art. 5º, caput). Da mesma forma, percentual dos valores arrecadados a partir do instituto *Canón pelo uso da água*<sup>542</sup> é repassado ao fundo. Outros recursos são estabelecidos pelo artigo 47 da lei 7.575, tais como os aportes financeiros advindos do Estado, as doações ou créditos repassados de organismos nacionais e internacionais, os recursos captados mediante a emissão de títulos de crédito, 40% do montante proveniente do imposto sobre a madeira etc.

Os beneficiários do programa são proprietários de imóveis ou pessoas com títulos de posse válidos. Salienta-se que a exigência do título de propriedade limita parcialmente o acesso ao programa, tendo em vista que, não raramente, os pequenos agricultores não possuem títulos de propriedade regularizados. Atualmente o programa admite participantes que possuam apenas o direito de posse sobre a propriedade, mas apenas quando os recursos de financiamento não são obtidos diretamente do setor público. Diante deste entrave de natureza jurídica, algumas ações são desenvolvidas para acelerar a regularização dos títulos de propriedade. Os participantes que podem ser selecionados pelo programa são agricultores individuais, empresas privadas, associações de desenvolvimento e conservação e comunidades indígenas. Uma possibilidade de contratos grupais para pequenos proprietários teve vigência entre 1998 e 2002, mas foi extinta devido aos altos custos de transação<sup>543</sup>.

No âmbito das populações indígenas, os contratos são celebrados com associações denominadas ADIIS – Associações

---

<sup>542</sup> Guardadas as peculiaridades nacionais, o instituto pode ser equipado à outorga do direito de uso da água prevista no direito brasileiro na lei 9.433/1997. Segundo o artigo 1º do decreto 32.868/2006 do Ministério do Meio Ambiente e Energia de Costa Rica, *el canon por aprovechamiento del agua debe utilizarse como instrumento económico para la regulación de la provechamiento y administración del agua, que permita la disponibilidad hídrica para el abastecimiento confiable em el consumo humano y el desarrollo socio económico del país y además la generación de recursos económicos para financiar a largo plazo una gestión sostenible del recurso hídrico em Costa Rica.*

<sup>543</sup> PERALTA, Carlos E. Op. cit., p. 32-34.

de Desenvolvimento Integral Indígena. Cabe aqui salientar a pesquisa de Carlos Borge Carvajal acerca do impacto dos pagamentos por serviços ambientais em terras indígenas na Costa Rica. De acordo com o autor, as primeiras seis ADIIs que se inscreveram no programa estavam submetidas aos mesmos regimentos administrativos incidentes aos participantes privados. Devido às dificuldades contatadas na aplicação das regras para esses grupos, uma série de alterações foi concretizada. Atualmente, o funcionamento do programa passa por uma série de etapas. Inicialmente, o FONAFIFO, por meio de seu manual de procedimentos, estabelece uma lista de prioridades de proteção (quase todas as ADIIs se enquadram nesta lista de prioridades). Para as ADDIs, foi estabelecido um teto de 100 hectares para os contratos do tipo proteção, 100.000 árvores para os contratos de sistemas agroflorestais e 300 hectares para os demais tipos de contratos. A ADII interessada deve procurar um regente<sup>544</sup> que a ajude a elaborar o dossiê de solicitação, estabelecendo-se um contrato privado entre estes. Posteriormente, a associação faz uma pré-solicitação perante o escritório regional da FONAFIFO, que por sua vez efetua uma revisão preliminar do processo. Uma vez aprovado, a ADII e seu regente são autorizados a elaborar o estudo técnico, onde são delimitadas as características da área a ser protegida e o seu plano de proteção. Este plano técnico<sup>545</sup> é submetido à aprovação definitiva. Superada esta fase, a FUNAFIFO autoriza o pagamento dos valores pelo Banco Nacional da Costa Rica em favor da ADII<sup>546</sup>.

---

<sup>544</sup> Os regentes florestais são responsáveis pela elaboração de planos de proteção das áreas a serem inscritas no programa. Nos termos do artigo 21 da lei 7.575, *los planes de manejo forestal deberán ser elaborados por un profesional en ciencias forestales, incorporado a su colegio. La ejecución estará a cargo de un regente forestal, quien tendrá fe pública y será el responsable de que se cumplan.*

<sup>545</sup> Este plano cumpre uma função semelhante àquela prevista nos planos de manejo estabelecidos pelo artigo 27 do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (lei 9985/2000).

<sup>546</sup> CARVAJAL, Carlos Borge. **Resultados del PSA en los Territorios Indígenas Apoyados por el PPD-GEF/PNUD: Casos de Conte Burica, Guaymí de Coto Brus y Bajo Chirripó.** GEF/PNUD, 2010. Disponível em [http://consultas.fonafifo.go.cr/paginas\\_espanol/noticias/REDD/DOC/consultorias%20y%20otros%20documentos%20de%20interes/Resultados%20de%20PSA%20en%20territorios%20indigenas.pdf](http://consultas.fonafifo.go.cr/paginas_espanol/noticias/REDD/DOC/consultorias%20y%20otros%20documentos%20de%20interes/Resultados%20de%20PSA%20en%20territorios%20indigenas.pdf). Acesso em 08/01/2016.

Os interessados em participar do programa, além de demonstrar a titularidade da terra (ou os direitos de posse, como dito), devem comprovar que não efetuaram desmatamento nos dois anos anteriores à solicitação e ainda apresentar um plano de manejo certificado por um técnico florestal autorizado. Os participantes comprometem-se a cumprir o plano de manejo, recebendo para tanto valores pelo prazo de 5, 10 ou 15 anos, conforme as peculiaridades do contrato. Salienta-se ainda que os contratos são vinculados à propriedade, de modo que a eventual venda da terra não exonera o comprador das obrigações estabelecidas no plano de manejo. Os créditos de carbono gerados do reflorestamento ou do desmatamento evitado passam para a titularidade do organismo gestor do programa<sup>547</sup>.

A remuneração se dá, em linhas gerais, diretamente em dinheiro ou através de *certificados de conservación del bosque*<sup>548</sup>, condicionado ao cumprimento dos requisitos estabelecidos no plano. Os regentes florestais são responsáveis pela fiscalização, com a elaboração de vistorias anuais. A certificação de regularidade no cumprimento dos requisitos é condição para o pagamento<sup>549</sup>.

O programa ganhou notoriedade internacional, sobretudo, em decorrência dos resultados gerais obtidos para a recuperação da cobertura florestal na Costa Rica. Como se observa em recente relatório, trata-se do único país da América Central que conseguiu reverter o processo de desmatamento das florestas tropicais<sup>550</sup>.

---

<sup>547</sup> HERCOWITZ, Marcelo; MATTOS, Luciano; SOUZA, Raquel Pereira de. Op. cit., 227-228.

<sup>548</sup> Os *certificados de conservación del bosque* – CCB, são instituídos para retribuir o proprietário ou possuidor pelos serviços ambientais gerados ao conservar os bosques, cumpridos certos requisitos. Nos termos do artigo 22 da lei 7575, *de acuerdo com los recursos disponibles y La importancia relativa de los servicios ambientales que se quieran maximizar, el Poder Ejecutivo establecerá el orden de prioridad al otorgamiento de los certificados y los distribuirá en proporción com el área de cada propietario o poseedor. Los certificados serán títulos valores nominativos que podrán negociarse o utilizarse para pagar impuestos, tasas nacionales o cualquier otro tributo* (Ibid., p. 22).

<sup>549</sup> PERALTA, Carlos E. Op. cit., p. 41.

<sup>550</sup> BOUCHER, Doug; ELIAS, Pipa; FAIRES, Jordan; SMITH, Sharon. **Histórias de sucesso no âmbito do desmatamento Nações tropicais onde as políticas de proteção e reflorestamento deram resultado**. Union of Concerned Scientists, 2014, p. 31. Disponível em <http://www.ucsusa.org/sites/default/files/legacy/assets/>

No entanto, algumas ressalvas merecem ser destacadas. Na origem, o programa não tinha um alvo particular definido, funcionando sobre o princípio do “quem chegar primeiro”<sup>551</sup>, o que acarretou a inclusão no projeto de propriedades com pequena risco de desmatamento<sup>552</sup>. Recente estudo do FONAFIFO supõe que, no período compreendido entre 2005 e 2015, houve um acréscimo de 0,94% da cobertura florestal do país. Contudo, uma cautela deve ser salientada: o próprio relatório é expresso em admitir que tal recuperação não guarda nenhum padrão específico e que, devido à diferença de resolução das imagens de satélite, não se pode mesmo comparar com grande rigor os mapas de cobertura florestal de 2005 e 2010<sup>553554</sup>.

---

documents/global\_warming/UCS-2014-DeforestationSuccessStories-Portugues-final.pdf.

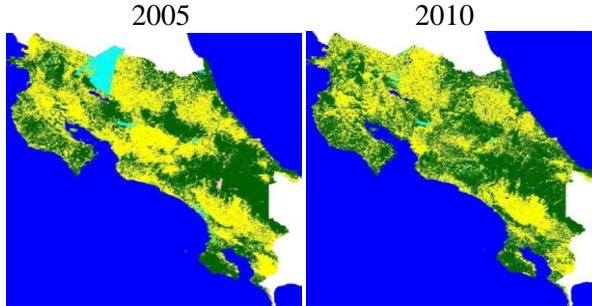
<sup>551</sup> Expressão traduzida pelo autor a partir da versão original em língua francesa: *À l'origine, ce programme n'avait pas de cible particulière, fonctionnant sur le principe du «premier arrivé, premier servi».*

<sup>552</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE. **La Situation Mondiale de L'Alimentation et de L'Agriculture Payer les agriculteurs pour les services environnementaux.** Collection FAO: Agriculture N° 38. Rome: FAO, 2007, p. 91.

<sup>553</sup> MINISTERIO DE AMBIENTE, ENERGIA Y TELECOMUNICACIONES. FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL. Estudio de cobertura forestal de Costa Rica 2009-2010. Marzo 2012. Disponível em <http://www.minae.go.cr/recursos/documentos/cobertura-forestal/estudio-cobertura-forestal-fonafifo-marzo2012.pdf>. Acesso em 08 de janeiro de 2016, p. 21

<sup>554</sup> Nos termos do relatório: *se puede apreciar comprando com la figura 13 que La recuperación de las áreas no sigue ningún patrón, sino que puede responder en parte al abandono de actividades agrícolas y ganaderas. (...) Tomando en cuenta el mapa elaborado (Figura 12) y el mapa del año 2005 (Figura 13), y tomando en cuenta que las diferencias de sensor impiden realizar una comparación geográfica fiel entre ambos mapas, debido a las diferencias de resolución principalmente así como a las diferencias radiométricas (p. 22).*

### Ilustração 10 – Cobertura florestal em Costa Rica (2005-2010)



Fonte: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, 2012<sup>555</sup>

Como destaca estudo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura sobre os programas de pagamento voltados à agricultura, as diferenças relativas à metodologia empregada, ao objeto e ao período de estudo, dificultam a comparação direta dos resultados da experiência costarriquenha. Os impactos do programa são objeto de divergências de interpretação, mas parece claro que somente uma parte das zonas sobre contrato teve uma real mudança na forma de utilização da terra. Esta frágil eficácia do programa deve ser vista num contexto de baixa contínua do preço do gado, o que tornou a conversão de florestas em pastagens menos rentável e inverteu a tendência de desmatamento antes mesmo da introdução do programa de 1997. Além do mais, o programa se beneficiou da introdução paralela de novas restrições jurídicas à derrubada das florestas<sup>556</sup>.

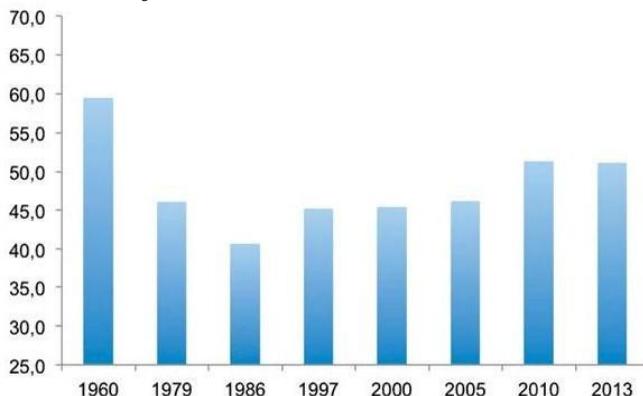
Em sentido semelhante, observa-se artigo de Arturo Sánchez-Azofeifa. Em que pese seja evidente a recuperação da cobertura florestal em Costa Rica no curso das últimas décadas, não se pode imputar, com precisão, às políticas PSA este resultado. O gráfico a seguir demonstra esta recuperação. A coluna vertical indica o percentual de cobertura florestal no território costarriquenho.

---

<sup>555</sup> Ibid., p. 20-21.

<sup>556</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE. **La Situation Mondiale de L'Alimentation et de L'Agriculture Payer les agriculteurs pour les services environnementaux.** Collection FAO: Agriculture N° 38. Rome: FAO, 2007, p. 91.

**Gráfico 2** – Evolução da cobertura florestal na Costa Rica (1960-2013)



Fonte: SÁNCHEZ-AZOFEIFA, 2015.

O autor divide o período apresentado no gráfico em duas fases. A primeira, compreendida entre 1960 e 1986 é denominada de desmatamento frontal. A perda de floresta observada foi de 956.675 hectares (taxa de desmatamento médio de 36.800 hectares/ano). O segundo momento, denominado de recuperação florestal, tem início em 1986 e termina em 2010. Nesta fase, a cobertura florestal passou de 40,8% para 51,4% do território nacional. Percebe-se que a fase de recuperação teve início ainda na década de 80, mais de 10 anos antes da instituição da lei 7.575. Como salienta o autor,

portanto, é difícil dizer que um governo específico ou uma política específica das últimas quatro décadas tenham contribuído em maior medida para incrementar a cobertura florestal do país, antes disso, o processo é resultado de uma combinação de causas que, vistas como um todo, tem produzido uma cobertura florestal de 51% atualmente (tradução livre do autor)<sup>557</sup>.

---

<sup>557</sup> (...) por lo tanto, es difícil decir que un Gobierno específico o una política específica de las últimas cuatro décadas hayan contribuído en mayor medida a incrementar la cobertura forestal del país; antes bien, el proceso es el resultado de una combinación de causas que, miradas como un todo, han producido una cobertura forestal del 51 % actualmente (SÁNCHEZ-AZOFEIFA, Artudo. Análisis de la cobertura forestal de Costa Rica entre 1960 y 2013. **Revista Ambiental. Cobertura Forestal de Costa Rica**. N°253, mayo 2015, p. 8-9).

Em termos sociais, estudos realizados sobre os impactos indiretos do programa costarricense de pagamento por serviços ambientais apontam que a sua efetivação não acarretou mudanças significativas nos níveis de pobreza. Contudo, não se trata do reconhecimento de uma possível ineficiência do programa PSA-CR para a problemática da redistribuição, mas da percepção de que o fenômeno da pobreza é multifatorial e, portanto, envolve outros elementos não atingíveis pela política de pagamento<sup>558</sup>. O fato de que o programa seja dirigido majoritariamente para proprietários, os quais em geral possuem uma média de renda maior que a maior parte das famílias rurais do país, pode explicar a limitação do impacto socioeconômico do programa<sup>559</sup>. Conclusões mais positivas são salientadas em trabalho de Paul Ferraro, Merlin Hanauera e Katharine Sims. De acordo com os autores, é possível sugerir uma relação entre a redução do desmatamento e a redução da pobreza<sup>560</sup>.

---

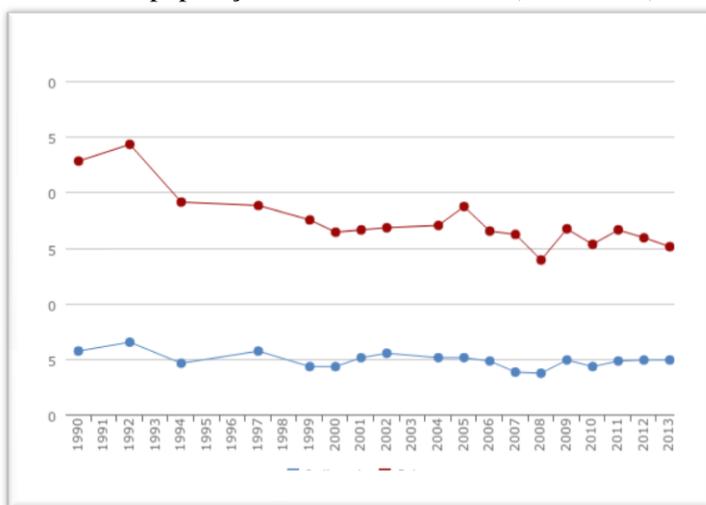
<sup>558</sup> *Los resultados muestran que los efectos sobre las variables de pobreza y pobreza extrema son insignificantes estadísticamente y/o en magnitud (ver Tabla 23). También, los resultados muestran que a nivel general, la cobertura de PSA em los segmentos está asociada con reducciones em los salarios y aumentos em el desempleo em forma estadísticamente significativa. (...) El efecto de los PSA sobre la pobreza a nivel nacional parece ser nulo ya que estadísticamente no es significativo y La magnitud es baja. Esto podría ser porque em algunos segmentos la pobreza podría estar aumentando y em otros reduciéndose, o porque no hay efecto alguno (...) Aún dentro del grupo de propietarios del país, los resultados de este estudio sugieren que el perfil socio económico del propietario que aplica al incentivo es sistemáticamente diferente al productor agropecuario promedio. En general, son hogar es con varias propiedades, con alto nivel educativo e ingreso, y cuyo ingreso depende menos de las actividades de la finca (ALPIZAR, Francisco; ROBALINO, Juan; SANDOVAL, Catalina; VILLALOBOS, Laura. **Consultoría: Evaluación de los impactos socioeconómicos del Programa de Pago por Servicios Ambientales. Análisis Socioeconómico del Programa de Pagos por Servicios Ambientales**, p. 41. Disponível em [http://www.fonafifo.go.cr/documentacion/biblioteca/consultorias\\_investigaciones/inf\\_ImpactoPSA.pdf](http://www.fonafifo.go.cr/documentacion/biblioteca/consultorias_investigaciones/inf_ImpactoPSA.pdf). Acesso em 08/01/2016.)*

<sup>559</sup> *Sin embargo, dado que el Programa está dirigido a hogares propietarios de tierra, quien es em general tienen em ingreso promedio mayor al de lamayoría de las familias rurales del país, esto sugiere que el impacto socioeconómico del Programa será limitado (Ibid).*

<sup>560</sup> *Our results are not consistent with protected areas creating poverty traps. In fact, the results suggest that protection in areas associated with high poverty has, on average, reduced poverty while also reducing deforestation (FERRARO, Paul J.; HANAUERA, Merlin M; SIMSB, Katharine R. E. Conditions associated with protected area success in conservation and poverty reduction. PNAS. Vol. 108, nº 34, August 23, 2011, p. 13917).*

Segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, houve uma redução dos níveis de pobreza no meio rural desde 1997 (18,8%) até 2013 (15,1%). Os níveis de extrema pobreza, contudo, mantiveram-se estáveis (5,7% em 1997 e 4,9% em 2013). Desde 2010, quando o índice de extrema pobreza alcançou a marca de 4,3% da população rural, observa-se pequenos avanços deste percentual<sup>561</sup>.

**Gráfico 3** – Taxas de pobreza e extrema pobreza entre a população rural na Costa Rica (1990-2013)



Fonte: CEPAL, 2016.

## 2. A emergência das estratégias de Pagamento por Serviços Ambientais no contexto brasileiro.

A lógica do provedor-recebido não é recente no Brasil. São inúmeras as experiências que funcionam na lógica dos incentivos às ações particulares de proteção ambientais. Tais experiências, que no contexto nacional se utilizam, sobretudo, de instrumentos tributários (extrafiscalidade), constituem a semente dos instrumentos econômicos de promoção da qualidade ambiental (A). O surgimento

<sup>561</sup> Informações disponíveis no site institucional do CIPAL: [http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Social.html?pais=CRI&idioma=spanish](http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=CRI&idioma=spanish). Acesso em 07/01/2016.

de inúmeros programas PSA com incentivos financeiros diretos a particulares surge recentemente, através de experiências de dimensão territorial limitada, tanto com gestão pública, como privada. A lei do defeso (última alteração dada pela lei 11959/2015), que visa auxiliar financeiramente pescadores artesanais durante o período no qual a pesca é proibida pela legislação ambiental, constitui um primeiro passo neste caminho (B). Finalmente, uma série de programas é desenvolvida sobre a coordenação da Agência Nacional das Águas, com o objetivo de incentivar a preservação das nascentes de rios (C). O conjunto de tais programas constitui uma fase embrionária das políticas de Serviços Ambientais no Brasil, ainda sem engrenagens mais sofisticadas de participação direta significativa dos beneficiados na formulação/controle dos programas.

### 2.1. A Tributação Ambiental

Como destaca Liana Francisca Huning Birnfeld em sua tese de doutorado,

o Poder de tributar do Estado Socioambiental pode ser visto como um instrumento de transformação social em defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, diante da dupla função existente nos impostos e a efetiva possibilidade da extrafiscalidade servir de instrumento para materializar a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>562</sup>.

Neste campo, o cenário brasileiro oferece duas experiências de relevância: a distribuição do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços e as reduções/isenções do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU. Nos termos da organização constitucional brasileira, o primeiro é de competência estadual, enquanto que o segundo compete aos municípios. Uma terceira experiência, tangente ao Imposto Territorial Rural – ITR, de competência federal, foi prevista com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Contudo, esta experiência apresenta uma engrenagem mais sofisticada, que inclui também outras ferramentas jurídicas.

---

<sup>562</sup> BIRNFELD, Liana Francisca Huning. **A Extrafiscalidade nos Impostos Brasileiros como Instrumento Jurídico-Econômico para a Promoção de Defesa do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2013, p. 260.

### 2.1.1. O ICMS Ecológico.

Segundo a Constituição Federal, embora o ICMS seja um imposto de competência estadual, 25% de sua arrecadação deve ser repassada aos municípios. Deste valor,  $\frac{3}{4}$  ainda deve ser repassado diretamente ao município no qual foi realizada a circulação ou prestado o serviço. O  $\frac{1}{4}$  restante pode ser distribuído conforme dispor lei estadual. Esta autonomia dada aos Estados sobre 25% da arrecadação é a fonte do ICMS ecológico. Após autorização legislativa, os Estados podem repassar parte da arrecadação do ICMS diretamente aos municípios que, por exemplo, possuem em seu território Unidades de Conservação.

Observa-se que nesta sistemática não há incentivos aos proprietários particulares, mas diretamente a outro ente público. O município é incentivado a criar unidades de conservação, ou instado a promovê-las entre particulares. Aquele que possuir maiores áreas protegidas receberá proporcionalmente maiores repasses do ICMS, respeitados os percentuais de autonomia estadual.

O principal motivo para a criação do ICMS Ecológico foi o de compensar os municípios que apresentavam altos custos de oportunidade em função da existência de Unidades de Conservação em seu território, que o impediam de utilizar essas áreas com atividades produtivas. Áreas de florestas, representadas pelas UCs, eram vistas, portanto, como entrave para o desenvolvimento<sup>563</sup>.

Diversos Estados já adotaram o ICMS ecológico, como o Paraná (Estado pioneiro em 1991), São Paulo (lei estadual 8.510/1993<sup>564</sup>), Mato Grosso do Sul (lei complementar 57/1994, regulamentada, contudo, apenas em 2001), Rio Grande do Sul (lei estadual 11.038/1997) etc. Destaque para o Estado de Minas Gerais, o qual aprimorou o mecanismo, incluindo um repasse diferenciado para os municípios a partir de um conjunto de critérios. Assim, a lei estadual 18.030/2009 instituiu o Índice de Meio Ambiente – IMA,

---

<sup>563</sup> HERCOWITZ, Marcelo; MATTOS, Luciano; PEREIRA DE SOUZA, Raquel. Estudos de casos sobre serviços ambientais. **In: Economia do Meio Ambiente e Serviços Ambientais. Estudos aplicados à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas** (organizado por Marcelo Hercowitz e Luciano Mattos). Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2011, p. 277-278.

<sup>564</sup> Contudo, segundo a lei paulista, apenas 0,5% da parcela da arrecadação total do imposto é dirigida ao ICMS Eco.

formado de outros três subíndices: o índice de conservação (45,45%), o índice de saneamento ambiental (45,45%) e o índice Mata Seca<sup>565</sup> (9,1%), esse com o objetivo de promover a preservação de um bioma específico. Assim, os Municípios são estimulados a aprimorar a gestão de suas políticas ambientais de forma ampla.

### 2.1.2. O IPTU Verde

Inúmeros municípios vêm desenvolvendo instrumentos fiscais de incentivo a práticas protetivas. Diferentemente do caso do ICMS, o benefício é dirigido aos particulares, que dentro dos limites de sua propriedade urbana, promovem algum tipo de serviço ambiental previsto em lei. Normalmente, o benefício constitui uma redução tributária decorrente da manutenção de um percentual de área verde ou de algum exemplar vegetal de importância significativa (inclusive para fins estéticos/turísticos). Trata-se de um estímulo para que o proprietário não suprima a vegetação urbana, seja ela imune de corte por lei ou não<sup>566</sup>.

Tramita atualmente na Câmara de Vereadores de Porto Alegre projeto de lei significativamente amplo, o qual visa incentivar uma série de ações de sustentabilidade ambiental (Projeto de Lei 374/2014). Assim, a partir de um sistema de pontuações, não apenas a manutenção de vegetação nativa nos imóveis proporciona a concessão de descontos no IPTU, mas também a adoção de áreas verdes públicas, a captação e reutilização de águas pluviais nas residências e prédios, implantação de pavimentos permeáveis, instalação de paredes verdes, realização de coleta seletiva de resíduos sólidos em condomínios com sua posterior destinação a cooperativas de catadores, adoção de reciclagem orgânica de águas cloacais no próprio local da destinação, etc<sup>567</sup>.

---

<sup>565</sup> A Mata Seca constitui um rico bioma observado no norte do Estado de Minas Gerais. As formações vegetais do bioma se caracterizam pela presença de plantas espinhosas, galhos secos e poucas folhas na estação seca. No período de chuva a mata floresce abundantemente (informações disponíveis em [www.ief.mg.gov.br](http://www.ief.mg.gov.br), acesso em 02/06/2015).

<sup>566</sup> Cabe destacar que a presença de espécies vegetais imunes ao corte em áreas urbana constitui frequentemente fator de desvalorização da propriedade.

<sup>567</sup> Projeto de lei disponível em <http://projetos.camarapoa.rs.gov.br/processos/121408>. Acesso em 21/03/2016.

### 2.1.3. Extrafiscalidade e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação, instituído pela lei 9.985/2000, criou basicamente dois grupos de Unidades de Conservação: as unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável. Dentre as unidades de uso sustentável encontram-se as Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN, criadas por iniciativa de um proprietário, com caráter perpétuo, nas quais somente é permitida a pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais. Saliente-se que com a criação da RPPN não há alteração na titularidade da propriedade. Segundo dados do Cadastro Nacional das Unidades de Conservação do Brasil, gerenciado pelo Ministério do Meio Ambiente, existem atualmente no Brasil 782 RPPNs, as quais protegem cerca de 551 mil hectares.

Nos termos do decreto 5.746/2006, que regulamentou a lei de criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a área criada como RPPN é excluída da porção tributável do imóvel para fins de cálculo do Imposto Territorial Rural – ITR. O ITR é um imposto de competência federal que tem como fato gerador a propriedade, o domínio ou a posse de imóvel não urbano (artigo 1º lei 9393/1996). Deste modo, o proprietário pode manter atividades econômicas na propriedade, desde que preservados os limites da lei e as previsões do plano de manejo, o qual deverá ser objeto de avaliação e aprovação do IBAMA (art. 24 do decreto 5.746/2006).

Outros benefícios de natureza não tributária podem ser elencados aos proprietários, como a prioridade de análise dos projetos apresentados ao Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), bem como preferência na análise de pedidos de crédito agrícola junto a instituições de crédito.

### 2.2. A Lei do Defeso para Pescadores Artesanais

A lei nº 10.779/2003 regula atualmente o pagamento do benefício desemprego aos pescadores artesanais, desde que esses exerçam sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar. O benefício é pago durante o chamado período do defeso, no qual a pesca é proibida. Segundo conceito do Ministério do Meio Ambiente,

defeso é uma medida que visa proteger os organismos aquáticos durante as fases mais críticas de seus ciclos de vida, como a época de sua reprodução ou ainda de seu maior crescimento. Dessa forma, o período de defeso favorece a sustentabilidade do uso dos estoques pesqueiros e evita a pesca quando os peixes estão mais vulneráveis à captura, por estarem reunidos em cardumes.

O desrespeito ao período do defeso acarreta a cessação do benefício, nos termos do artigo 6º, II, do decreto regulamentador 8.424, de 31 de março de 2015. Nestes termos, ainda que se trate de um benefício de natureza previdenciária, não há que se negar a preocupação com os serviços ambientais prestados pelos pescadores artesanais ao suspenderem suas atividades profissionais durante o período de desova de determinadas espécies. A natureza do incentivo dado ao promotor dos serviços ambientais não é preponderante para a caracterização de um programa de pagamento, sejam eles de ordem tributária ou previdenciária.

Saliente-se que o benefício já era previsto desde a década de 90, instituído pela lei 8.287/1991 (atualmente revogada)<sup>568</sup>.

### 2.3. Os programas voltados à preservação dos Recursos Hídricos

Em caráter experimental, a partir do início dos anos 2000, diversas experiências regionais são observadas no Brasil tendo por objetivo principal a remuneração de particulares pelos serviços ambientais fornecidos. O principal conjunto de serviços constatados nesta etapa diz respeito à preservação de recursos hídricos, notadamente a partir da proteção das matas ciliares.

As matas ciliares, além de ajudar na criação de importantes corredores ecológicos, têm o papel específico de assegurar fornecimento de água, bem como evitar a erosão e o assoreamento dos rios<sup>569</sup>. Além do mais, elas filtram poluentes

---

<sup>568</sup> Nos termos da redação original, o pescador profissional que exercia sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, sem contratação de terceiros, fazia jus ao benefício de seguro-desemprego, no valor de um salário-mínimo mensal, durante o período de proibição de atividade pesqueira para a preservação da espécie.

<sup>569</sup> RECH, Adir Ubaldo. Fundamentos jurídicos da recuperação e preservação das matas ciliares e dos recursos hídricos por pagamento de serviços ambientais. In: **Pagamento por serviços ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e a restauração das matas ciliares** (organizado por Adir Ubaldo Rech e Alexandre Altmann). Caxias do Sul: EDUCS, 2009, p. 111.

químicos e produzem condições favoráveis para a biodiversidade aquática<sup>570</sup>.

As regiões ribeirinhas são consideradas áreas de preservação permanentes – APP, nos termos da lei 12.651/2012. Segundo o conceito legal, as APPs constituem áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, *com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, 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* (artigo 3º, inciso II). A vegetação existente nas APPs são imunes ao corte, salvo nas situações de *utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental* (art. 8).

Ainda assim, o quadro de proteção dos recursos hídricos é alarmante<sup>571</sup>. Em áreas urbanas, a ocupação irregular e o crescimento desordenado das cidades são os principais responsáveis pela inexistência das matas ciliares. Em áreas rurais, cita-se o uso das regiões ribeirinhas, sobretudo, para proveito agrícola. Nesse contexto, onde as normas de comando e controle não se mostraram suficientes para a preservação das matas ciliares, emergem de forma crescente programas regionais de PSA com foco central na questão hídrica. Os esquemas de pagamento remuneram produtores rurais pela proteção e restauração de florestas em áreas estratégicas para a produção de água (nascentes, matas ciliares, áreas de captação etc.).

A Agência Nacional das Águas – ANA ganhou papel preponderante nesta etapa. Através do programa Produtor de Águas, a ANA visa estimular as políticas PSA voltadas à proteção hídrica. A partir da obediência de uma série de condicionantes os programas são certificados com a marca “produtor de água”, guardadas

---

<sup>570</sup> VEIGA, Fernando; GAVALDÃO, Marina. Iniciativas de PSA de Conservação dos Recursos Hídricos na Mata Atlântica. In: **Pagamento por Serviços Ambientais na Mata Atlântica Lições aprendidas e desafios** (organizado por Fátima Becker Guedes e Susan Edda Seehusen). Brasília: MMA, 2011, p. 129.

<sup>571</sup> Cabe salientar que a gestão dos recursos hídricos é regulamentada no Brasil pela lei 9.433/1997. Objetivando a racionalização do uso da água (artigo 19, inciso II) e reconhecendo seu valor econômico (inciso I), a lei incorpora o princípio do usuário pagador e institui uma sistemática de cobrança pelo uso de recursos hídricos (com a consequente internalização dos custos).

as peculiaridades locais<sup>572</sup>. Tais condicionantes incluem (a) a presença de monitoramento de resultados, para fins de quantificação dos benefícios obtidos; (b) o estabelecimento de parcerias; (c) a assistência técnica aos produtores rurais participantes; (d) a inclusão de práticas sustentáveis de redução e (e) o estabelecimento da bacia hidrográfica como unidade de planejamento<sup>573</sup>.

A título exemplificativo, dois programas são destacados. O primeiro dele é desenvolvido pelo governo do Estado do Espírito Santo, chamado programa “programa Produtores de Água”. O segundo programa, de âmbito municipal, é desenvolvido no município de Extrema (Minas Gerais). Ambos os programas contam com financiamento público e apresentam engrenagens sofisticadas de gestão.

### 2.3.1. O Programa Produtores de Água

O programa é desenvolvido pelo Governo do Estado do Espírito Santo, remunerando proprietários, arrendatários ou detentores do domínio legal da propriedade. O programa foi instituído pela lei 8.995/2009, tendo como objetivo a conservação e melhoria da qualidade e da disponibilidade hídrica, a conservação e o incremento da biodiversidade, a redução de processos erosivos e a minimização dos efeitos das mudanças climáticas globais (art. 2º).

A lei prevê contratos com duração de no mínimo 2 anos e máximo de 10 anos. O comprometimento principal do participante é atingir um percentual de área da propriedade com cobertura florestal nativa ou em recuperação. A convocação aos interessados se dá através de edital, no qual a administração pública estabelece as regiões da bacia hidrográfica consideradas prioritárias e critérios de pagamento<sup>574</sup>. O financiamento do projeto é feito com recursos advindos o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FUNDAGUA, o qual tem como fonte de recursos os royalties do petróleo

---

<sup>572</sup> O Programa também é responsável pelo financiamento de outros projetos. O chamamento de propostas de 2014 ofertou a quantia de R\$ 5,6 milhões de reais com limite máximo de 700 mil reais por projeto.

<sup>573</sup> Disponível em [www.produtordeagua.ana.gov.br/Principal.aspx](http://www.produtordeagua.ana.gov.br/Principal.aspx). Acesso em 03/06/2015.

<sup>574</sup> A Portaria nº 06-S10.03.2011 estabeleceu a chamada de proprietários em 2011. Nos termos do regramento, as propriedades devem, concomitantemente, estar localizadas em zonas ripárias, apresentar declividade igual ou superior a 20%, e ser caracterizada como área de formação de cobertura florestal nativa do ecossistema regional.

devidos ao Estado (3% do total), a compensação financeira do setor hidrelétrico (100% do valor devido ao Estado), com possível complementação advinda do orçamento geral do Estado. O valor de pagamento para cada participante varia conforme as características da propriedade, variando entre R\$ 90 e R\$ 300 por hectare de floresta em pé por ano. O pagamento médio no biênio 2009/2010 foi de R\$ 146,01 por hectare protegido/ano. A média de pagamento anual R\$ 1.537,29 para cada contrato firmado<sup>575</sup>.

### 2.3.2. O Programa Conservador de Águas

O projeto é desenvolvido pelo poder público municipal de Extrema, Estado de Minas Gerais. Instituído pela lei municipal 2.100/2005, o programa apresenta objetivos semelhantes aos descritos na experiência anterior: aumentar a cobertura vegetal nas sub-bacias hidrográficas, implantar microcorredores ecológicos, reduzir os níveis de poluição difusa rural, difundir o conceito de manejo integrado de vegetação, solo e água e, finalmente, garantir a sustentabilidade socioeconômica e ambiental nos manejos e práticas implantadas. Contudo, o programa apresenta inovações importantes, como o incentivo à implantação de sistemas de saneamento rural e a exigência de que os beneficiários desenvolvam atividades agrícolas com finalidade econômica.

A contratação se dá a partir da celebração de Termos de Conduta entre os proprietários e o Município, instrumento com o qual os participantes se comprometem a cumprir o projeto técnico estabelecido pelo Departamento Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente (DSUMA) para cada propriedade. Os pagamentos são efetuados mensalmente, após relatórios elaborados pelo DSUMA. O programa garante também a participação popular através da deliberação dos projetos pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental – CODEMA. O pagamento médio foi de cerca de R\$ 176,00 anuais por hectare. O custo do projeto, durante os anos de 2007, 2008 e 2009 foi de R\$ 2.172.000,00 advindos do orçamento municipal<sup>576</sup>.

---

<sup>575</sup> Dados extraídos do site da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEAMA: [www.meioambiente.es.gov.br/default.asp](http://www.meioambiente.es.gov.br/default.asp). Acesso em 04/06/2015.

<sup>576</sup> VEIGA, Fernando; GAVALDÃO, Marina. Iniciativas de PSA de Conservação de Recursos Hídricos na Mata Atlântica. In: **Pagamento por Serviços Ambientais na Mata Atlântica**. Lições aprendidas e desafios. Brasília, MMA, 2011, p. 148.

Os programas de Pagamento por Serviços Ambientais pautados na promoção de recursos hídricos têm usado diferentes ferramentas de valoração econômica para a definição do valor das remunerações. Fátima Guedes e Susan Seehusen, em trabalho sobre os projetos desenvolvidos na Mata Atlântica, salientam que os custos de oportunidade vêm balizando os níveis de pagamento, ponderados por características ecológicas das áreas em questão. Nos programas objeto do estudo, o pagamento anual por hectare girou entre R\$ 77 (mínimo) e R\$ 319 (máximo). Em linhas gerais, percebem-se critérios de valoração definidos em regulamentos administrativos que buscam aliar certo grau de segurança jurídica (para ambos os contratantes) com um custo não excessivo de monitoramento<sup>577</sup>.

---

<sup>577</sup> GUEDES, Fátima Becker; SEEHUSEN, Susan Edda. O PSA na Mata Atlântica: situação atual, desafios e recomendações. In: **Pagamento por Serviços Ambientais na Mata Atlântica. Lições aprendidas e desafios** (organizado por Fátima Becker Guedes e Susan Edda Seehusen). Brasília, MMA, 2011, p. 240.

## **TÍTULO II**

### **OS PROGRAMAS DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS DIRIGIDOS À AGRICULTURA FAMILIAR**

No título final desta tese, dirige-se as atenções para os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais direcionados à agricultura familiar, salientando as potencialidades desses programas para o estímulo da produção sustentável.

Para tanto, são apresentados dois títulos. No primeiro, são focados os estudos empíricos, tanto em nível brasileiro, como internacional. O objetivo é estabelecer um quadro, ainda que superficial, acerca dos avanços destas políticas no âmbito da agricultura familiar, bem como dos resultados obtidos.

No segundo capítulo, pretende-se analisar as potencialidades destes programas com vias à transição agroecológica e à sustentabilidade. Para tanto, serão analisados as problemáticas da distribuição e do reconhecimento, com vias à construção de proposições para o cenário brasileiro.

É neste título que a hipótese apresentada ainda na introdução do trabalho será avaliada. Buscar-se-á, portanto, investigar se os programas de Pagamento por Serviços Ambientais apresentam uma capacidade de, além de contribuir para a consolidação de uma política nacional de transição agroecológica, efetivar medidas de redistribuição e de reconhecimento cultural na agricultura familiar.

## **CAPÍTULO I**

### **PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E AGRICULTURA FAMILIAR: ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS E INTERNACIONAIS**

Propõe-se neste momento uma análise sobre experiências nacionais e internacionais de programas de Pagamento por Serviços Ambientais direcionados à agricultura familiar. O estudo de tais projetos aponta desafios e caminhos importantes para a construção de uma futura Política Nacional de PSA.

No âmbito nacional, selecionam-se quatro programas desenvolvidos (extintos ou ainda em curso), cuja análise mostrar-se-á relevante para os objetivos desta tese: o Programa Proambiente, o Programa Bolsa Floresta, a Lei Chico Mendes e, finalmente, o programa Bolsa Verde. Em que pese tais programas sejam desenvolvidos especificamente em um espaço geográfico (a região da Amazônia Legal), os seus diferentes arcabouços administrativos (alguns mais complexos, outros mais simples) demonstram os limites, dificuldades e potencialidades de uma política de âmbito nacional.

No âmbito internacional, será analisada a Política Agrícola Comum (Politique Agricole Commune) desenvolvida no continente europeu. A apreciação desta experiência trará aportes significativos ao contexto brasileiro, em que pese devam ser resguardadas as peculiaridades de ordem agrária, social e econômica.

#### **1. O contexto brasileiro: experiências regionais e transitórias**

As experiências brasileiras podem ser caracterizadas, em linhas gerais, pela ausência de diálogo e coordenação entre elas, pelo seu regionalismo (ausência de um programa nacional), dificuldades a nível de continuidade e carência de instrumentos de avaliação.

Tais aspectos, que serão resgatados ao fim deste ponto podem ser identificados na apresentação de cada um dos seguintes programas.

### 1.1 O Programa Proambiente

O programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural – Proambiente foi desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente nos Estados da Amazônia Legal. Distribuído em 11 pólos, o programa atendeu cerca de 300 famílias em cada unidade.

O Proambiente deve ser analisado a partir de um cenário de demandas de organizações da sociedade civil, bem como num contexto de alternância de poder a nível federal, com a vitória do Partido dos Trabalhadores no processo eleitoral de outubro de 2002. O programa é fruto do protagonismo político dos movimentos sociais, fenômeno que se observa na redemocratização do país, notadamente a partir da década de 90, momento no qual a sociedade civil passa a integrar espaços públicos colegiados de participação e deliberação política<sup>578</sup>. Luciano Mattos, em análise sobre os movimentos sociais ambientalistas, salienta que estes se distinguem conforme o ambiente social-econômico em que estão inseridos. Assim,

os movimentos ecológicos das regiões mais desenvolvidas do Brasil, na sua maioria, são centrados na busca da melhoria da qualidade de vida (...). Essas ações se traduzem de várias maneiras, como a preocupação com a conservação dos grandes mamíferos ou protestos contra a perda da paisagem natural. Já nas regiões mais economicamente deprimidas do País, a exemplo de outros casos latino-americanos, há também outro tipo de movimento ecológico, o ecologismo popular, em que a questão central é a sobrevivência no bioma<sup>579</sup>.

---

<sup>578</sup> LOBATO, Anderson Oreste Cavalcante; WIENKE, Felipe Franz. Os conselhos de proteção do meio ambiente: um instrumento jurídico de construção da democracia participativa. In: **Direito Ambiental. Princípios Gerais de Direito Ambiental** (organizado por Elisabete Gabriela Castellano, Alexandre Rossi e Silvio Crestana). Brasília: Embrapa, 2014, p. 895).

<sup>579</sup> MATTOS, Luciano Mansor de. Análise do Proambiente como Política Pública Federal para a Amazônia Brasileira. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, v. 28, n° 3, set./dez. 2011, p. 731.

Luciano Mattos, Marcelo Hercowitz e Raquel Pereira de Souza, em estudo sobre o programa Proambiente, salientam o papel do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), administrado pelo Banco da Amazônia, previsto constitucionalmente com o objetivo de financiar setores produtivos regionais. Nos termos dos autores, o FNO proporcionou a democratização do acesso ao crédito rural pelos produtores familiares, fato que se constitui num dos principais elementos propulsores de mudanças no cenário rural e de pressão para alterações o modelo de desenvolvimento regional. Entretanto, o acesso ao crédito não se traduziu numa alteração estrutural do modelo de desenvolvimento<sup>580</sup>.

O Proambiente é fruto da demanda dos movimentos sociais rurais amazônicos pela implantação de um novo modelo de sustentabilidade agrícola. Assim, a concepção técnica o programa partiu da tomada de consciência cerca dos desequilíbrios ambientais regionais, os quais se traduzem também em desequilíbrios sociais e econômicos. Nesta linha, o programa parte do pressuposto que a transição ecológica para sistemas agrícolas menos degradantes ambientalmente impõe custos adicionais, os quais não podem ser de responsabilidade restrita dos beneficiários (FURLAN, 2010, p. 227).

O Proambiente<sup>581</sup> parte de três pilares: o controle social das políticas públicas, o desenvolvimento territorial e o planejamento das unidades de produção. O primeiro princípio decorre diretamente da demanda dos movimentos sociais por instrumentos coletivos de deliberação política. O programa possui um Conselho Gestor Nacional (CONGEN), bem como instâncias locais de participação, os Conselhos Gestores dos Pólos (CONGEPs), todos com a presença de representantes dos agricultores familiares, das esferas governamentais e de outros atores sociais, como ONGs e associações.

O desenvolvimento territorial é pensado a partir das realidades regionais. A adesão ao programa foi pensada

---

<sup>580</sup> MATTOS, Luciano; HERCOWITZ, Marcelo; DE SOUZA, Raquel Pereira. Estudos de casos sobre serviços ambientais. In: **Economia do Meio Ambiente e Serviços Ambientais. Estudo aplicado à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas**. Organizado por Luciano Mattos e Marcelo Hercowitz. Brasília: Embrapa, 2011, p. 216.

<sup>581</sup> A apresentação do programa é feita a partir dos trabalhos de Luciano Mattos, pesquisador da EMBRAPA e ex-coordenador do ProAmbiente.

numa sistemática voluntária e coletiva. Nessa linha um grupo de agricultores se articulava em torno de um pólo regional, organizando-se através do respectivo conselho de polo (CONGEP). É a partir deste conselho que eram elaborados os Planos de Desenvolvimento Sustentável do Polo, os quais definiam as demandas, metas e estratégias para cada região. Neste aspecto, o programa respeitava a autonomia dos agricultores (que não eram obrigados a se filiar), mas impunha aqueles que aderissem ao programa a necessidade de atentar aos objetivos do plano de desenvolvimento regional. Deste modo, as atividades específicas de cada unidade de produção familiar eram planejadas através de Planos de Utilização das Unidades de Produção (PUs). Os PUs eram construídos com a participação ativa das famílias, contendo o plano de manejo específico da unidade, cronograma de atividades e custos, plano operacional etc.

Como instrumentos de apoio ao programa, eram previstos mecanismos de crédito rural e de assistência técnica. Cada pólo contava com uma equipe formada por agentes comunitários (eleitos na própria comunidade) e um corpo técnico. Esta equipe era responsável pela elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Pólos (PD) e de cada Unidade (PU), dos eventuais projetos de crédito rural, bem como dos Acordos Comunitários de Serviços Ambientais (ACs). Os Acordos Comunitários elaborados anualmente constituíam compromissos coletivos com a função de definir a metodologia de trabalho, além de avaliar o cumprimento das metas estabelecidas nos planos.

A avaliação do projeto era feita através da verificação de 6 tipos de serviços ambientais divididos em dois grupo. No primeiro grupo, localizavam-se os serviços passíveis de identificação direta, como a redução do desmatamento, a absorção do carbono atmosférico (verificados via monitoramento ambiental). No segundo grupo estavam os serviços não verificados diretamente, como a conservação do solo, da água, da biodiversidade e a redução da inflamabilidade da paisagem. Este segundo grupo passava por um monitoramento indireto através de um conjunto de princípios e critérios que compunha os padrões de certificação do programa. A observância dos critérios era verificada através de auditorias anuais. O pagamento dos serviços ambientais era efetuado mensalmente, com a quantia de meio salário mínimo nacional

por unidade rural. O valor referia-se ao custo médio de eliminação do uso do fogo no sistema produtivo.

## 1.2 O Programa Bolsa Floresta

O programa Bolsa Floresta aguarda similaridades com o programa apresentado anteriormente. O projeto é desenvolvido pelo Governo do Estado do Amazonas, tendo como base a lei estadual nº 3.135, a qual instituiu a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas. Nos termos da lei, o programa tem o objetivo de instituir o *pagamento por serviços e produtos ambientais às comunidades tradicionais pelo uso sustentável dos recursos naturais, conservação, proteção ambiental e incentivo às políticas voluntárias de redução do desmatamento*.

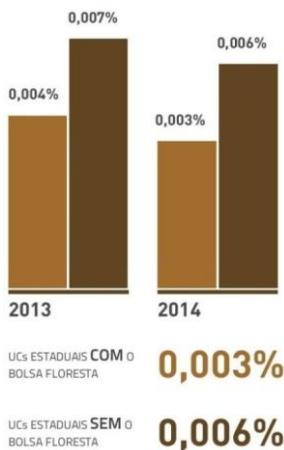
O programa, gerenciado pela Fundação Amazonas Sustentável, beneficia famílias residentes em Unidades de Conservação Estaduais. A partir da adesão das comunidades, o programa prevê uma etapa de preparação das famílias, através de oficinas ministradas pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS). O principal compromisso dos participantes é evitar o desmatamento da floresta. Para tanto, é efetuado o pagamento mensal da quantia de R\$ 50,00 por família, o qual pode ser suspenso ou cancelado definitivamente em caso de descumprimento das obrigações pelos beneficiários. O monitoramento do programa se dá através de auditorias diretas nas Unidades de Conservação, bem como de monitoramento via satélite.

Segundo o relatório de atividades de 2014, o projeto atuou em 574 comunidades distribuídas em 16 unidades de conservação (atingindo área total de 10.856.933 hectares), beneficiando 40.052 pessoas em 9.411 famílias. O relatório aponta ainda que o desmatamento nas unidades de conservação sem o bolsa floresta é superior aos índices de desmatamento nas regiões com bolsa floresta, conforme gráfico que segue<sup>582</sup>.

---

<sup>582</sup> FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL. **Relatório de Atividades 2014**. Manaus: Fundação Amazonas Sustentável, 2015, p. 3. Disponível em [http://fas-amazonas.org/versao/2012/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/relatorio2014\\_final\\_redux.pdf](http://fas-amazonas.org/versao/2012/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/relatorio2014_final_redux.pdf). Acesso em 22/03/2016.

**Gráfico 4 – Índice de desmatamento:**  
UCs beneficiadas pelo Bolsa Floresta vs UCs não beneficiadas



Fonte: Fundação Amazonas Sustentável, 2015.

Paralelamente ao pagamento individual previsto às famílias, o programa possui mecanismos de pagamentos coletivos, efetuados diretamente às associações de moradores, no patamar de 10% do montante total pago aos participantes das unidades. Segundo dados de 2014 do programa, 14 associações encontram-se formalizadas (diante 8 associações existentes em 2007), integrando 86% das famílias beneficiadas pelo programa (8.058 famílias associadas dentre as 9.411 beneficiadas)<sup>583</sup>.

Além do mais, são destinados recursos exclusivamente para o desenvolvimento de fontes de renda sustentáveis e qualificação da infraestrutura local. A utilização destes recursos é definida pelo conjunto dos membros da associação. Os valores destinados ao pagamento dos benefícios advêm dos juros dos recursos existentes no Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, o qual por sua vez capta valores, sobretudo, da iniciativa privada.

### 1.3 A Lei Chico Mendes

Trata-se de um programa de âmbito estadual definido pela lei nº 1.277/1999 do Estado do Acre. Seu objetivo é estabelecer um sistema de subsídio financeiro para a extração sustentável

<sup>583</sup> Ibid., p. 40.

da borracha. Deste modo, busca-se evitar o avanço de outros setores produtivos, sobretudo ligados à grande agricultura e à pecuária. Cabe salientar que a produção da borracha enfrentou um declínio econômico significativo no início dos anos 90, após a extinção da política de subsídio federal.

Para participar do programa, os seringueiros devem estar organizados coletivamente. Através de associações ou cooperativas, por exemplo, os produtores negociam a borracha diretamente para as usinas. Posteriormente, o poder público estadual, através do Banco da Amazônia, efetua o repasse dos subsídios às associações, proporcionalmente à produção. A sistemática possibilita o incremento de renda dos participantes, a manutenção de uma prática extrativista sustentável e o aumento da arrecadação tributária estadual.

Maria do Socorre Saraiva da Silva, em trabalho de dissertação de mestrado, analisou os efeitos da política de subsídios na Reserva Extrativista Chico Mendes, sob o ponto de vista produtivo, social e ambiental. No primeiro aspecto, salienta a pesquisadora que a implantação do subsídio estadual permitiu a melhoria do preço da borracha, incentivando o retorno à atividade tanto daqueles seringueiros que haviam partido para as cidades, como daqueles que permaneciam na reserva, mas que haviam adotado outras práticas produtivas. No âmbito social, é ressaltado que o programa induziu a retomada de um processo de organização social que estava adormecido, através o fortalecimento das organizações extrativistas da região. Do mesmo modo, é destacado a implementação de políticas públicas de educação, saúde e infraestrutura básica. Finalmente, no que tange ao aspecto ambiental, o programa evitou que novas áreas de floresta fossem derrubadas. O repasse do incentivo aos extrativistas tem *contribuído de forma efetiva para o controle do desmatamento junto à reserva, ao longo da execução do programa*<sup>584</sup>. Esta também foi a percepção dos moradores da reserva: segundo a pesquisadora, a grande maioria dos habitantes acreditam que o subsídio contribui decisivamente para a conservação das florestas<sup>585</sup>.

---

<sup>584</sup> SARAIVA DA SILVA, Maria do Socorro. **Subsídio da Borracha e sua Relação com os Moradores da RESEX Chico Mendes: uma análise das contribuições socioeconômicas e ambientais**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Áreas Protegidas da Amazônia/Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. Manaus, 2013, p. 100-102.

<sup>585</sup> Ibid., p. 82.

#### 1.4 O Programa Bolsa Verde

O Programa Bolsa Verde foi instituído pela lei 12.512 de 2011, com os objetivos de incentivar a conservação dos ecossistemas, promover a cidadania, a melhoria das condições de vida e a elevação da renda das populações em situação de extrema pobreza que exerçam atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural, além de incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, educacional, técnica e profissional (art. 1º).

A gestão do Programa Bolsa Verde é realizada por um Comitê Gestor, sob coordenação do Ministério do Meio Ambiente, com participação de representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério do Desenvolvimento Social, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, além da colaboração de membros do Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade e da Secretaria do Patrimônio da União.

A regulamentação do Programa é feita pelo Decreto 7.572, de 28 de setembro de 2011. Nos termos do decreto, podem ser beneficiados pelo programa as famílias de extrema pobreza que desenvolvem atividades de conservação ambiental em florestas nacionais, reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável federais (art. 5º, I), projetos de assentamento florestal, projetos de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento agroextrativista instituídos pelo INCRA (art 5º, II), além de outras áreas rurais indicadas pelo Comitê Gestor do Programa e definidas pelo Ministério do Meio Ambiente (art. 5º, III).

Três conceitos devem ser salientados para a compreensão dos contornos do programa: as noções de (a) família, (b) extrema pobreza e (c) atividades de conservação ambiental.

Para os fins do programa, (a) famílias são conceituadas como toda unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento da unidade familiar ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, moradores de um mesmo domicílio (art. 5, §1º). A caracterização do estado de (b) extrema pobreza é feita a partir da regulamentação do Decreto 7.492, de 02 de junho de 2011, o qual instituiu o programa Brasil sem Miséria.

Nos termos deste programa, considera-se em extrema pobreza aquela população que possua uma renda per capita mensal de até R\$ 77,00. Finalmente, as (c) atividades de conservação ambiental são definidas pelo próprio decreto regulamentador do programa Bolsa Verde. Segundo o artigo 4º do normativo, são consideradas atividades de conservação ambiental: (i) a manutenção da cobertura vegetal identificada pelo diagnóstico ambiental da área onde a família está inserida; e (ii) o uso sustentável, expressão definida pela lei nº 9.985 (Sistema Nacional de Unidades de Integração) como a *exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável*.

Em nível local, o programa é gerenciado por gestores locais, designados pelo Ministério do Meio Ambiente, com atribuição de operacionalizar a adesão das famílias beneficiárias, bem como realizar a sua capacitação técnica simplificada, com a entrega de material educativo acerca da importância da conservação dos recursos naturais e da adoção de melhores práticas para esta finalidade (art. 14).

O valor do benefício para cada família é de R\$ 300,00, pagos a cada três meses. O pagamento da parcela inicial se dá após à assinatura do termo de adesão. A liberação das parcelas subsequentes é condicionada à apresentação de laudo atestando o cumprimento dos compromissos assumidos pela família. O benefício tem duração de dois anos, podendo ser renovado e a transferência dos recursos não compõe a renda familiar mensal dos contemplados para efeito de elegibilidade nos demais programas de transferência de renda do governo federal (art. 17). A transferência dos valores cessará caso o beneficiado não atenda as condições definidas pelo programa no termo de adesão, ou ainda caso a família se habilite em outro programa ou ação federal de incentivo à conservação ambiental (art. 18). O saque dos valores pode ser feito em toda rede de atendimento da Caixa Econômica Federal, que é o agente operador do programa Bolsa Verde.

O acompanhamento de atividades e resultados do programa é feito através do (a) monitoramento da cobertura vegetal das áreas inseridas, com frequência mínima anual, da (b) fiscalização,

por meio de análise de dados e relatórios disponíveis no sistema de monitoramento ou mesmo de verificação *in loco*, com critérios de amostragem; ou ainda de (c) outros mecanismos estabelecidos pelo Comitê Gestor do Programa.

Segundo dados de monitoramento da Universidade Federal de Lavras, divulgados pelo Ministério do Meio Ambiente, no período entre 2012 e 2015, apenas 0,77% das áreas incluídas no programa foram objeto de supressão da vegetação nativa<sup>586</sup>.

O programa Bolsa Verde constitui o maior programa de pagamento por serviços ambientais já desenvolvido no país, beneficiando atualmente 76.795 unidades familiares. O Estado com o maior número de beneficiários é o Acre, com 45.400, seguido do Estado do Amazonas com 8.686 e da Bahia, com 6.833 famílias. O programa possui uma abrangência nacional, em que pese os dados apontem uma incidência mais significativa na região da Amazônia Legal (total de 69.177 beneficiários, cerca de 90% do total de bolsas destinadas pelo programa)<sup>587/588</sup>.

Os dados do Ministério do Meio Ambiente também apontam uma adesão constante de novas famílias, com a divulgação atualizada do número de unidades familiares cadastradas mensalmente, bem como a relação nominal de cada uma delas, fator que possibilita uma maior transparência sobre as informações do programa. A tabela seguinte demonstra o conjunto de beneficiados que aderiram ao Bolsa Verde anualmente, desde sua criação em outubro de 2011.

---

<sup>586</sup> Informação extraída do site <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2016/02/bolsa-verde-comprova-eficacia-na-protacao-da-biodiversidade>. Acesso em 26/02/2016.

<sup>587</sup> Informações extraídas do site <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/item/9141>. Acesso em 25 de fevereiro de 2015.

<sup>588</sup> Os dados referentes à Amazônia legal são aproximados. Isso se deve à metodologia adotada para a contagem: o sistema de monitoramento do programa disponibilizado pelo Ministério do Meio Ambiente não possibilita uma análise detalhada do Estado do Maranhão, cujo território não compõe em sua integralidade a região da Amazônia Legal. Portanto, o percentual apresentado tem objetivo de demonstrar o foco central do projeto. O número exato de bolsas concedidas na região da Amazônia Legal é timidamente inferior.

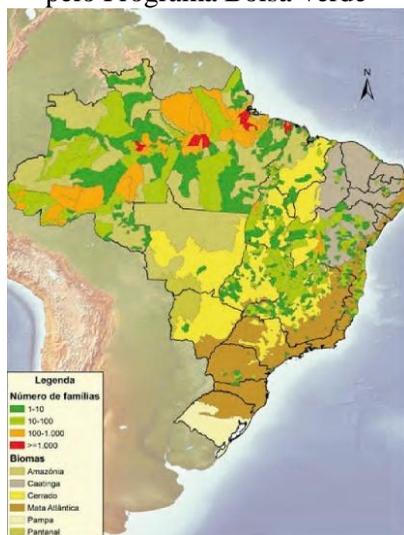
**Tabela 7** – Número de famílias cadastradas no Programa Bolsa Verde (por ano).

Ano	Famílias cadastradas
2011	8.879
2012	24.758
2013	17.079
2014	20.683
2015	3.124
2016	2.273

Fonte: Ministério do Meio Ambiente, 2016<sup>589</sup>.

O mapa seguinte aponta a distribuição regional das famílias cadastradas, comprovando assim a concentração do programa na região norte do país.

**Ilustração 11** – Distribuição territorial das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Verde



Fonte: IPEA, 2014<sup>590</sup>.

<sup>589</sup> Informações disponíveis em <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/fam%C3%ADlias-benefici%C3%A1rias/item/9141>. Acesso em 26/02/2016.

<sup>590</sup> VIANA, João Paulo. **Dois anos de Bolsa Verde: Seria a meta alcançável?** Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 15.

## 2. A estratégia europeia: a Política Agrícola Comum (PAC)

As estratégias de produção agrícola na União Europeia são geridas pela Política Agrícola Comum – PAC. Tal experiência, que remonta ao próprio contexto de início do processo europeu de integração regional, sofreu diversas modificações: alternando de uma concepção inicial preocupada com a produção e distribuição de alimentos para a população (2.1) e recepcionando, paulatinamente um viés socioambiental (2.2). É a partir deste processo de alteração das diretrizes da PAC que se constata o surgimento das estratégias de pagamento por serviços ambientais, notadamente com objetivos de estimular a produção agrícola sustentável (2.3).

### 2.1 A Política Agrícola Comum: a consolidação de uma estratégia agrícola comunitária

A agricultura nos países europeus no pós 2ª guerra apresentava um significativo emprego de mão-de-obra (em média 26,5% em 1954), em que pese as distintas realidades nacionais (40% na Itália, 28% na França, 20% na Alemanha, 12% nos Países Baixos e 11% na Bélgica). O cenário francês, por exemplo, mostrava, desde o século XIX, uma agricultura de baixa produtividade, com utilização de métodos tradicionais e pequena influência das inovações industriais. O protecionismo contra importações e baixos preços foi constantemente julgado como necessário para a manutenção do campo da população que não poderia ser absorvida pelas atividades industriais<sup>591</sup>.

No cenário pós-guerra, o aumento da produção agrícola tornou-se uma prioridade. A Comunidade Econômica Europeia<sup>592</sup> era deficitária para a maior parte dos produtos ao fim dos anos 50: com exceção da França, todos os demais países possuíam carência de cereais. Diferentemente, os Países Baixos apresentavam excedentes em produtos de origem animal (leite e derivados, carnes, etc). Esta disparidade também era observada nos preços, em particular

---

<sup>591</sup> CARISIO, Maria Clara Duclos. **A Política Agrícola Comum e seus Efeitos sobre o Brasil**. Brasília: Instituto Rio Branco: FUNAG, 2006, p.22.

<sup>592</sup> A Comunidade Econômica Europeia foi criada em 1957, através de um dos Tratados de Roma (com vigência a partir de 1958). Inicialmente, esta iniciativa para o estabelecimento de um Mercado Comum Europeu teve como signatários a França, Alemanha (limitada à sua porção ocidental), Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

no que tange aos cereais, extremamente elevados na Alemanha, mas baixos na França. A necessidade de equilibrar as especificidades do diferentes países estimulou a criação de um regime especial para o comércio agrícola<sup>593</sup>. Isso deu através de um sistema aplicável ao comércio intrazona de manutenção dos preços nacionais a partir de taxas móveis, com o fim de evitar choques de preços. Os preços comuns eram administrados por uma Comissão, por meio da fixação de um preço-alvo e de um preço de intervenção (equivalente ao mínimo garantido aos produtores). Através desta metodologia, que visava anular qualquer flutuação no mercado internacional, sempre que havia queda nos preços a Comissão realizava a compra do produto ao preço de intervenção, até chegar novamente ao preço-alvo<sup>594</sup>.

Em que pese a Política Agrícola Europeia tenha sido formalmente criada apenas em 1962, já na redação do Tratado de Roma instituidor da Comunidade Econômica Europeia em 1957, havia a previsão de sua formatação. Nos termos do artigo 39 do Tratado, a Política Agrícola Comum tinha por objetivo (a) incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra; (b) assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura; (c) estabilizar os mercados; (d) garantir a segurança dos abastecimentos e; (e) assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

As discussões seguintes para o estabelecimento dos contornos da PAC, que tiveram início em uma reunião em Stresa (Itália) em julho de 1958, buscaram atenuar as divergências de interesse, tendo como foco a melhoria das estruturas agrícolas e a manutenção do caráter familiar das unidades agrícolas. Três princípios basilares foram destacados neste momento: (i) a unicidade dos mercados, o qual permitiu a livre circulação de bens agrícolas e ao mesmo tempo a harmonização dos preços e das regulamentações, (ii) o princípio

---

<sup>593</sup> BOURGET, Bernard. *Les Défis de L'Europe Verte: essai sur la politique agricole commune*. Paris: L'Harmattan, 2011, p. 13-14.

<sup>594</sup> CARISIO, Maria Clara Duclos. Op. cit., p. 38.

da preferência comunitária, que implicou a implantação de um sistema onde a produção europeia fosse privilegiada diante da produção de terceiros países e; (c) o princípio da solidariedade financeira, segundo o qual as despesas foram colocadas num orçamento comum e atribuídas em função da política comunitária, independentemente da contribuição de cada Estado-membro<sup>595</sup>.

Estes princípios se efetivaram através dos mecanismos do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), os quais demonstraram um duplo interesse: proteger o mercado comunitário de importação a baixo preço e garantir uma relativa estabilidade de preços agrícolas no mercado comunitário. O sistema, contudo, sofreu duas limitações. A primeira decorrente da ação dos Estados Unidos no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), o qual obteve uma brecha na política de incentivos para alguns produtos em 1962, durante a Rodada de Dillon e, posteriormente, em 1967, na rodada Kennedy. A segunda restrição é decorrente da ausência de uma limitação quantitativa nos produtos que poderiam receber a intervenção, o que poderia acarretar um problema de orçamento na consecução da política comunitária<sup>596</sup> (o que de fato se confirmou nas décadas seguintes).

Em linhas gerais, nesta fase percebe-se o primeiro pilar da PAC: as medidas de preços e ajudas diretas aos produtores, através da organização comum dos mercados (OCM). Nos termos do artigo 40 – 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a OCM pode se utilizar de uma série de medidas para alcançar seus objetivos, tais como, *regulamentações dos preços; subvenções tanto à produção como à comercialização dos diversos produtos; medidas de armazenamento e de reporte; e mecanismos comuns de estabilização das importações ou das exportações.*

Esta estratégia acarretou um duplo problema, concernentes ao montante dos excedentes agrícolas e a conseqüente fragilidade do equilíbrio financeiro da PAC. Saliente-se que os produtos agrícolas europeus apresentavam valores mais elevados que aqueles observados no mercado internacional e que, além do mais, o sistema

---

<sup>595</sup> Groupe PAC 2013. Guide de la Politique Agricole Commune, p. 12. Disponible en [http://www.gpp.pt/PAC/PAC\\_explicada/Guide-de-la-Politique-Agricole-Commune.pdf](http://www.gpp.pt/PAC/PAC_explicada/Guide-de-la-Politique-Agricole-Commune.pdf). Consulté en 26/02/2016.

<sup>596</sup> BOURGET, Bernard. Op. Cit., p. 17-19.

de intervenção nos preços era permanente e ilimitado. Desde sua criação, o custo da Política Agrícola Comum cresceu exponencialmente, chegando a absorver 70% do orçamento europeu em 1980. A Inglaterra foi o país que mais fortemente se insurgiu a este cenário, sobretudo com a chegada de Margaret Thatcher ao poder em 1979<sup>597</sup>.

Paulatinamente, os objetivos da Política Agrícola Comum incorporaram preocupações ambientais. Em 1985, a Comissão Europeia apresenta o livro verde sobre o futuro da PAC, salientando a importância da agricultura para a preservação do meio ambiente rural, e não apenas suas funções econômicas e sociais. O relatório reconheceu que o desenvolvimento de modernas técnicas agrícolas teve um papel importante para o incremento da agricultura. Contudo, ele foi também diretamente responsável pela extinção de espécies da flora e da fauna, além da destruição de ecossistemas valiosos<sup>598599</sup>. Nesta linha, o relatório propôs a adoção de práticas amigáveis ao meio ambiente, como a adoção de políticas designadas para a promoção de práticas que conservem o ambiente rural e áreas específicas de proteção<sup>600</sup>. Tais políticas começam a ser consolidadas comunitariamente no curso dos anos 90, o que se demonstra no ponto seguinte.

---

<sup>597</sup> Elle n'eut de cesse de dénoncer le scandale des excédents laitiers et le coût de la PAC en martelant son slogan : I want my money back. Sa ténacité lui permit d'avoir gain de cause au Sommet de Fontainebleau de 1984, en obtenant une diminution de la contribution britannique au budget communautaire (Ibid., p. 24).

<sup>598</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Perspectives for the common agricultural policy**. Brussels , 15 July 1985, p. 51 Available in [http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/green\\_paper\\_perspectives\\_for\\_cap\\_com\\_85\\_333.pdf](http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/green_paper_perspectives_for_cap_com_85_333.pdf). Accessed on 28/02/2016.

<sup>599</sup> *Changes in farming practices and the development of modern agricultural techniques have played an important role in the increase in agricultural activity over the Last decades. But they have also been identified as a cause – and sometimes even as the major cause - of the extinction of species of flora and fauna and of the destruction of valuable ecosystems such as wet lands, and in some cases have increased risks of ground and surface water pollution.*

<sup>600</sup> *At least as important as the “passive” protection of the environment is a policy designed to promote farming practices which conserve the rural environment and protect specific sites (Ibid., p. 51).*

## 2.2 As reformas da Política Agrícola Comum e a incorporação de um pilar ambiental

Antes de adentrar na análise dos conceitos e mecanismos que caracterizam o pagamento por serviços ambientais na Política Agrícola Comum, cabe expor algumas disposições embrionárias na legislação comunitária.

O Regulamento da Comunidade Econômica Europeia<sup>601</sup> (CEE) nº 797 de 12 de março de 1985 situa-se num contexto de inclusão de elementos ambientais na PAC. O artigo 2º do referido regulamento estabeleceu a instituição de um regime de ajuda aos investimentos nas explorações agrícolas. Tal regime, nos termos do artigo seguinte da norma, poderia incidir sobre investimentos que tivessem por objetivo a melhoria qualitativa e a reconversão da produção, em função das necessidades do mercado; a adaptação da exploração com vista a uma redução dos custos de produção, melhoria das condições de vida e de trabalho ou realização de economias de energia e, finalmente; a proteção e melhoria do meio ambiente.

A norma comunitária previa ainda o estabelecimento, pelos Estados-membros, de regimes especiais nacionais nas *zonas sensíveis do ponto de vista do meio ambiente*, estas entendidas como *as zonas de reconhecido interesse do ponto de vista ecológico e paisagístico* (art. 19). No contexto destes regimes, poderiam ser concedidas ajudas aos agricultores que se comprometessem a explorar as zonas sensíveis de forma a manter ou melhorar o seu meio ambiente.

Tais regimes não constituíam por si só uma novidade na legislação europeia. A diretiva 75/268, de 28 de abril de 1975, sobre a agricultura de montanha e de zonas desfavorecidas, já autorizava os Estados-membros a instaurar regimes de ajudas aos agricultores destas zonas agrícolas. Nos termos da diretiva, estas áreas são definidas como as *zonas de montanha nas quais a atividade agrícola é necessária a fim de salvaguardar o espaço natural, nomeadamente*

---

<sup>601</sup> Cabe aqui fazer uma breve exposição acerca da natureza dos regulamentos e da sua posição hierárquica no ordenamento jurídico da União Europeia. Os regulamentos constituem normas comunitárias aplicáveis em todos os Estados-membros, não havendo necessidade de recepção em cada país. Possuem aplicabilidade imediata e efeitos diretos sobre os cidadãos (MACHADO, Diego Pereira; DEL'OLMO, Florisbal de Souza. Direito da Integração, Direito Comunitário, Mercosul e União Europeia. Salvador: Editora Jus Podivm, 2011, p. 190).

*por razões de proteção contra a erosão (...), bem como outras zonas onde a manutenção de um mínimo de povoamento ou a conservação do espaço natural não são asseguradas.* O Regulamento 797 reforça o sistema de indenizações aos produtores de zonas montanhosas e certas zonas desfavoráveis (art. 13), afirmando que em tais regimes os beneficiários são os agricultores que explorem pelo menos três hectares de superfície agrícola útil e se comprometam a prosseguir uma atividade agrícola durante pelo menos cinco anos a contar do primeiro pagamento de uma indenização compensatória (art. 14).

No que tange às medidas florestais, a diretiva 797/1985 autorizou a instituição de ajudas à *florestação das superfícies agrícolas, bem como aos investimentos que digam respeito à melhoria das superfícies florestadas, tais como a introdução de cortinas de abrigo, de corta-fogos, de pontos de água e de caminhos florestais* (art. 20).

No curso dos anos 90, observa-se uma série de medidas com vistas a reduzir os subsídios diretos pagos aos agricultores, sobretudo em decorrência da forte ofensiva feita pelos Estados Unidos e demais países exportadores de produtos agrícolas. Este movimento ganha força com o início das negociações da Rodada do Uruguai<sup>602</sup> e se consolidam com a criação da Organização Mundial do Comércio em 1994. A reforma da PAC de 1992 acarretou a redução dos subsídios ao preço dos cereais (35% entre 1993 e 1995) e à carne bovina (15% no mesmo período). Essa redução dos preços foi compensada através de ajudas diretas aos produtores, calculadas a partir de fatores fixos (como a área de produção e os rendimentos históricos)<sup>603</sup>.

Essa tendência foi reforçada com a segunda reforma da Política Agrícola Comum, a Agenda 2000, definida em Berlim no ano de 1999.

---

<sup>602</sup> A Rodada do Uruguai foi a maior e mais longa rodada de negociações no âmbito do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT). Iniciada no ano de 1986, ela permitiu o estabelecimento do primeiro acordo multilateral sobre agricultura, com o objetivo de *proporcionar reduções progressivas substanciais em matéria de apoio e proteção à agricultura, a serem mantidas durante um período acordado de tempo, resultando na correção e prevenção de restrições e distorções em mercados agrícolas mundiais* (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Ata Final que Incorpora os Resultados das Negociações Comerciais Multilaterais da Rodada Uruguai, 1994, p. 41. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/anexo/and1355-94.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and1355-94.pdf). Acesso em 29/02/2016)

<sup>603</sup> BOURGET, Bernard. Op. Cit., p.29.

A nova redução no subsídio dos preços nos cereais (15% entre 2000 e 2002) e na carne bovina (20% também no triênio 2000-2002) foi acompanhada de uma redução apenas parcial na compensação por estas baixas (50% para os cereais)<sup>604</sup>. O objetivo foi de facilitar a integração de novos países do continente que demandavam o ingresso na União Europeia e preparar as futuras negociações multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

Outro elemento marcante na Agenda 2000 foi integração de objetivos ambientais na PAC. Assim, conforme se observa no documento *Agenda 2000: para uma União reforçada e alargada*, publicada ainda em 1997, as ações no âmbito da PAC passariam a conferir

uma importância acrescida aos instrumentos agroambientais destinados a apoiar o desenvolvimento duradouro das zonas rurais e a responder ao aumento crescente das exigências da sociedade em matéria de serviços ecológicos. Todas as medidas destinadas a manter e a reforçar a qualidade do ambiente devem ser reforçadas e desenvolvidas.

Para melhor integrar o ambiente nas organizações comuns de mercado, a Comissão apresentará uma proposta que autorizará os Estados-Membros a efectuar pagamentos directos, sob reserva do respeito das disposições ambientais.

(...)

Além disso, as medidas agroambientais dirigidas deverão ser reforçadas e incentivadas através de meios orçamentais acrescidos e, quando necessário, de taxas de co-financiamento mais elevadas. Os serviços mais importantes são os que exigem um esforço suplementar dos agricultores, tais como a agricultura biológica, a preservação dos habitats seminaturais, a manutenção dos prados tradicionais e das pastagens tradicionalmente rodeadas por filas de árvores, a manutenção das explorações animais alpinas e a manutenção das zonas húmidas<sup>605</sup>.

Neste sentido, a criação de um segundo pilar para a PAC constituiu a grande novidade da Agenda 2000, identificada

---

<sup>604</sup> BOURGET, Bernard. Op. Cit., p.33.

<sup>605</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Boletim da União Europeia. Suplemento 5/97. **Agenda 2000: para uma União reforçada e alargada**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997, p. 35.

no estabelecimento de uma política de desenvolvimento rural. Tal inovação pode ser dividida em três vias. A primeira, de cunho econômico e social, refere-se à instalação dos jovens na agricultura, à modernização da produção, à transformação e comercialização dos produtos, bem como ao apoio à silvicultura. A segunda via, cujo teor é relevante para esta tese, concerne justamente às medidas agroambientais que os Estados-membros são autorizados a adotar, as quais são complementadas, finalmente, pela terceira via, que diz respeito ao desenvolvimento das zonas rurais. Num primeiro momento, apenas França e Reino Unido países adotaram medidas de pagamento direto como forma de incentivo às medidas agroambientais<sup>606</sup>.

É no contexto de discussões da Agenda 2000 que a Comissão Europeia apresenta um conceito rural e ambiental de multifuncionalidade.

As zonas rurais são multifuncionais e os agricultores deveriam ser encorajados a tirar parte de todas as possibilidades que se oferecem aos empreendedores do mundo rural. Isso porque no futuro, as zonas rurais deverão preencher as funções de ordem ecológica e recreativas cada vez mais importantes e as exigências ligadas a estas funções poderão necessitar de adaptações da agricultura<sup>607</sup>.

Uma nova reforma da Política Agrícola Comum é observada em 2003. Tais modificações visavam reforçar a integração comercial da União Europeia ao comércio internacional, adaptando as práticas de subsídio dos agricultores às imposições da Organização Mundial do Comércio, além de dar resposta à crescente demanda por práticas agrícolas sustentáveis. Em linhas gerais, dentre as inovações do remodelamento de 2003, são observadas nos seguintes pontos:

dissociação das ajudas em relação aos volumes produzidos, para melhor orientar as explorações em função do mercado e reduzir as distorções no que diz respeito à produção e à comercialização de produtos agrícolas. Com este processo, que já havia iniciado nas reformas anteriores, as ajudas dissociadas passaram a ser

---

<sup>606</sup> BOURGET, Bernard. Op. Cit., p.34.

<sup>607</sup> DELORME, Hélène. Introduction. **La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation** (sous la direction de Hélène Delorme). Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

um pagamento único à exploração, centrado na estabilidade dos rendimentos dos agricultores;  
a condicionalidade (“cross-compliance”), que subordinou os pagamentos únicos ao respeito de uma série de critérios em matéria de ambiente e de saúde pública;  
a compatibilidade com as regras da Organização Mundial do Comércio, na medida em que o objetivo último da dissociação das ajudas era a inclusão do regime de pagamento único na “caixa verde”<sup>608</sup>;  
a redistribuição pública dos direitos de pagamento atribuídos às explorações segundo as referências históricas através de dois mecanismos: a modulação, que permite a transferência das dotações entre os dois pilares da PAC para reforçar o desenvolvimento rural, e a aplicação eventual de um modelo regional de dissociação que permite a harmonização dos pagamentos por hectare atribuídos segundo critérios territoriais;  
uma gestão flexível, outorgando aos Estados-Membros a possibilidade de aplicar de forma diferenciada uma série de parâmetros da nova PAC;  
a disciplina financeira, princípio consagrado posteriormente nas Perspetivas Financeiras para 2007-2013, em virtude do qual o orçamento do primeiro pilar da PAC foi congelado e foram impostos limites máximos anuais obrigatórios. Para os respeitar, as instituições europeias podiam proceder a reduções lineares das ajudas diretas em vigor<sup>609</sup>.

Os mecanismos de *cross-compliance* podem ser identificados como espécies de sistemas de pagamento por serviços ambientais. Nos termos da Comissão de Agricultura e Desenvolvimento Rural da Comissão Europeia, ele é definido como um *mecanismo*

---

<sup>608</sup> Caixa verde é a expressão utilizada para qualificar as medidas de apoio interno que não distorcem (ou distorcem minimamente) o comércio agrícola. Esta forma de apoio está isenta do compromisso de redução, mas não pode estar vinculada a nenhum tipo de garantia de preços aos produtores. (...) São medidas de apoio doméstico do tipo caixa verde as assistências a desastres, bem como os programas governamentais de pesquisa, extensão rural, infra-estrutura e controle de pestes e doenças (conceito extraído do glossário disponibilizado pelo Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais – ICONE. Disponível em <http://www.iconebrasil.com.br/biblioteca/glossario/letra/c>. Acesso em 27/02/2016).

<sup>609</sup> PARLAMENTO EUROPEU. **Instrumentos da PAC e respectivas reformas**. Disponível em [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.3.html). Acesso em 28/02/2016.

*que subordina os pagamentos diretos ao respeito pelos agricultores às normas de base ambiental, de segurança alimentar, de saúde animal e vegetal, de bem estar animal, de manutenção de terras em boas condições agrícolas e ambientais* (tradução do autor)<sup>610611</sup>.

Novas modificações na Política Agrícola Comum foram observadas em 2008, com o relatório *Exame da Saúde*. Neste documento, novamente a questão ambiental se torna altamente relevante, com inovações no que tange à gestão da água, à proteção da biodiversidade, à luta contra a mudança climática e em prol do desenvolvimento de fontes de energias renováveis.

Como destaca Bernard Bourget, o *Exame da Saúde* trouxe um novo desafio à PAC. Tendo em vista a importância das mudanças climáticas para a agricultura e para as zonas rurais europeias, não apenas o segundo pilar, mas o conjunto da Política Agrícola Europeia foi influenciado em dois aspectos: a necessidade de adaptação dos agricultores às consequências das mudanças climáticas e a redução de emissões de gases causadores do efeito estufa<sup>612</sup>.

Finalmente, a estratégia Europa 2020 é fruto do novo acordo sobre a reforma da Política Agrícola Comum, a qual confirma o seu forte viés ambiental. Nos termos do documento da Comissão Europeia denominado *Apresentação da Reforma da PAC 2014-2020*,

A nova PAC continua organizada em torno de dois pilares, mas reforça os pontos de contato entre eles, oferecendo também uma visão mais global e integrada de apoio. Mais especificamente, ela introduz uma nova arquitetura de pagamentos diretos, melhor identificado, mais equilibrado e mais ecológico, uma rede de segurança melhorada e um reforço do desenvolvimento rural. Ela é, portanto, adequada para enfrentar os desafios futuros, sendo mais eficiente para tornar a agricultura europeia mais sustentável e competitiva<sup>613</sup> (tradução do autor<sup>614</sup>).

---

<sup>610</sup> Disponible em [http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cross-compliance/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cross-compliance/index_fr.htm). Consulté en 28/02/2016.

<sup>611</sup> *La conditionnalité est un mécanisme qui subordonne les paiements directs au respect par les agriculteurs de normes de base concernant l'environnement, la sécurité alimentaire, la santé animale et végétale, le bien-être des animaux et le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.*

<sup>612</sup> BOURGET, Bernard. Op. Cit., p.76.

<sup>613</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Présentation de la réforme de la PAC 2014-2020. **Brief: Les perspectives de la politique agricole.** N° 5. Décembre 2013. Disponible

Três desafios são identificados: o primeiro de ordem econômica (segurança alimentar, tendência de baixa das taxas de crescimento da produtividade, volatilidade dos preços, pressão sobre os custos de produção em razão da alta dos preços de inseticidas, etc.), o segundo de ordem ambiental (utilização eficaz dos recursos, qualidade do solo e da água, ameaças sobre os habitats e sobre a biodiversidade) e o terceiro de ordem territorial (regiões rurais confrontadas com mudanças climáticas, econômicas e sociais).

## 2.3 O Pagamento por Serviços Ambientais no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC)

A ideia de condicionalidade é fundamental para a compreensão do sistema de pagamento por serviços ambientais no âmbito da Política Agrícola Comum. Nos termos do artigo 3º do regulamento 1.782/2003<sup>615</sup>, qualquer agricultor que se beneficie de pagamentos diretos deve respeitar os requisitos legais de gestão estabelecidos, assim como as boas condições agrícolas e ambientais definidas nos termos do artigo 5º. Este artigo, por sua vez, estabelece que os parâmetros e requisitos mínimos para as boas condições agrícolas e ambientais devem ser definidas pelos estados-membros, levando-se em consideração *as características específicas das zonas em questão, nomeadamente as condições edafoclimáticas, os sistemas de exploração, a utilização das terras, a rotação das culturas, as práticas agrícolas, assim como as estruturas agrícolas existentes.*

Este princípio é reforçado em 2005, a partir de quando todos os agricultores que recebem pagamentos diretos são submissos

---

en [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_fr.pdf). Consulté en 26/02/2016.

<sup>614</sup> *La nouvelle PAC reste organisée autour de deux piliers mais renforce les liens qui existent entre eux, offrant ainsi une approche plus globale et intégrée du soutien. Plus spécifiquement, elle introduit une nouvelle architecture des paiements directs, mieux ciblés, plus équitables et plus écologiques, un filet de sécurité amélioré et un renforcement du développement rural. Elle s'avère donc adaptée pour relever les défis à venir en étant plus efficace et en visant à rendre l'agriculture européenne plus durable et plus compétitive. Ce numéro de Brief présente la réforme et expose le «pourquoi» et le «comment» de la nouvelle PAC 2014-2020.*

<sup>615</sup> Revogado pelo Regulamento 73/2009, o qual, contudo, não alterou significativamente o conceito aqui exposto.

à condicionalidade, organizada em dois eixos. O primeiro refere-se às exigências regulamentares em matéria de gestão, meio ambiente, segurança alimentar, saúde animal e vegetal e bem-estar de animais. O segundo eixo refere-se às exigências regulamentares em matéria de boas condições agrícolas e ambientais, as quais incluem um conjunto de normas concernentes à proteção do solo (compreendendo a manutenção de sua matéria orgânica e de sua estrutura), a gestão da água e as medidas visando à prevenção da deterioração dos habitats<sup>616</sup>.

O regulamento 1.698/2005 do Conselho Europeu aborda princípios e direções da estratégia de pagamento aos agricultores. Dois deles merecem ser destacados: (a) o primeiro refere-se a complementaridade dos compromissos assumidos pelos agricultores em relação às obrigações já estabelecidas em lei; (b) o segundo refere-se à amplitude da noção de desenvolvimento rural que a PAC busca promover.

Os considerandos iniciais do regulamento afirmam que os (a) compromissos ambientais já impostos por lei não podem embasar o pagamento direto aos agricultores. A remuneração vincula-se aos compromissos “extras” por estes assumidos.

35. Os pagamentos agro-ambientais devem continuar a desempenhar um papel proeminente no apoio ao desenvolvimento sustentável das zonas rurais e na resposta à procura crescente de serviços ambientais por parte da sociedade. Estes pagamentos devem incentivar ainda mais os agricultores e outros gestores do espaço rural a servir a sociedade no seu conjunto através da introdução ou continuação da aplicação de métodos de produção agrícola compatíveis com a protecção e melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética. Neste contexto, deve ser prestada especial atenção à preservação dos recursos genéticos na agricultura. De acordo com o princípio do poluidor-pagador, **estes pagamentos devem abranger apenas os compromissos que ultrapassem as normas obrigatórias aplicáveis** (grifos do autor).

O caráter suplementar dos compromissos é observado em outras disposições do regulamento.

---

<sup>616</sup> Disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cross-compliance/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cross-compliance/index_fr.htm). Consulté en 28/02/2016.

36. Os agricultores devem continuar a ser incentivados a adoptar normas elevadas em matéria de bem-estar dos animais, através do apoio aos **agricultores que se comprometam a adoptar normas zootécnicas mais exigentes que as normas obrigatórias aplicáveis.**

(...)

41. **Devem ser introduzidos pagamentos silvo-ambientais para os compromissos voluntários** de promoção da biodiversidade, de preservação dos ecossistemas florestais de elevado valor e de reforço do papel protector das florestas quanto à erosão dos solos, à manutenção dos recursos hídricos e da qualidade das águas e aos perigos naturais (grifos do autor).

Outro aspecto relevante refere-se ao **(b)** modelo de desenvolvimento reafirmado na resolução. Denominado de iniciativa LEADER – relações entre ações de desenvolvimento rural (expressão original em língua francesa: *Liaison entre actions de développement rural*), o modelo, lançado em 1991, constitui um método de mobilizar e incentivar o desenvolvimento nas comunidades rurais locais e não apenas um conjunto de medidas a serem efetivadas. Ela tem por base iniciativas e competências locais, promovendo a aquisição do saber-fazer no domínio do desenvolvimento integrado local e divulgando esse saber-fazer a outras zonas rurais<sup>617</sup>.

Desde o seu lançamento em 1991 que a abordagem Leader proporcionou às comunidades rurais da UE as ferramentas necessárias para desempenharem um papel activo na definição do seu próprio futuro, tendo evoluído no tempo, simultaneamente com o resto da PAC. As informações obtidas através de avaliações e directamente dos agentes do mundo rural indicam que a abordagem Leader é um instrumento que funciona de modo adequado em situações e tipos de zonas muito diferentes, adaptando a elaboração de políticas rurais à extrema diversidade das necessidades das zonas correspondentes. Por essas razões, tornou-se uma parte integrante da política de desenvolvimento rural<sup>618</sup>.

---

<sup>617</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **A Abordagem Leader. Um guia básico.** Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006, p. 5-6.

<sup>618</sup> Ibid, p. 5.

A iniciativa Leader é introduzida como uma iniciativa de natureza comunitária, desenvolvida inicialmente em três etapas: a iniciativa Leader I (entre 1991 e 1993), Leader II (entre 1994 e 1999) e, finalmente, Leader + (entre os anos 2000 e 2006). Em 2007 a iniciativa é incorporada à política de desenvolvimento rural da União Europeia<sup>619</sup>. Ela abandona, assim, seu caráter regional, transitório e mesmo experimental. O financiamento das iniciativas tem como origem o FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (expressão original em língua francesa: Fonds européen agricole pour le développement rural), o qual tem por objetivo promoção do desenvolvimento rural sustentável em toda a Comunidade (art. 3º, resolução 1.698/2005).

**Tabela 8**– Informações quantitativas das Iniciativas Leader

Iniciativas Leader	Nº de grupos de ação local	Superfície abrangida	Financiamento UE
Leader I	217	367.000 Km2	442 milhões de euros
Leader II	906	1 375 144 km2	1755 milhões de euros
Leader +	893	1 577 386 km2	2 105,1 milhões de euros

Fonte: Comissão Europeia, 2006<sup>620</sup>.

Cabe salientar o conjunto de características que regem o seu funcionamento, tais como as estratégias locais de desenvolvimento por zona; a abordagem ascendente no que diz respeito à elaboração e execução das ações; as parcerias locais dos setores público e privado (grupos de ação local); as ações integradas e multisetoriais; a inovação; a cooperação e; a ligação em rede. Cabe investigar rapidamente cada um dos elementos:

estratégias locais de desenvolvimento por zona: a noção de zona deve ser vista como um pequeno território, homogêneo e socialmente coerente, frequentemente caracterizado por tradições comuns, um sentimento de pertença ou por necessidades e expectativas comuns.

<sup>619</sup> Ibid., p. 6.

<sup>620</sup> Ibid., p. 7.

abordagem ascendente: de acordo com este elemento: os agentes locais possuem um papel importante no processo de tomada de decisões da zona local. *As políticas rurais que seguem esta abordagem devem ser definidas e executadas do modo melhor adaptado às necessidades das comunidades a que se destinam.*

parcerias locais dos setores público e privado (grupos de ação): os grupos de ação locais são responsáveis pela identificação e aplicação de uma estratégia local de desenvolvimento, pela tomada de decisões sobre atribuição de recursos, bem como pela gestão financeira dos mesmos. Entre os agentes locais que participam dos grupos de ação podem ser referidas organizações profissionais, associações (de mulheres, jovens, ambientalistas, etc.); fornecedores de serviços culturais e comunitários, etc.

inovação: a iniciativa desempenha um papel de estímulo a abordagens inovadoras de desenvolvimento das zonas rurais. Este elemento é decorrente da ampla margem de autonomia concedida aos grupos de ação local para a tomada de decisões.

ações integradas e multisetoriais: as diversas ações desenvolvidas pelos grupos locais devem ser coordenadas com vistas à integração e coerência.

Ligação em rede: este elemento refere-se ao intercâmbio de resultados, experiências, saber-fazer de diferentes grupos. A ligação em grupo constitui *um meio de transferir boas práticas, de divulgar a inovação e de retirar ensinamentos do desenvolvimento rural a nível local.*

Cooperação: ela vai além da mera ligação em rede, possibilitando a realização de projetos conjuntos entre diferentes grupos que adotam abordagens de desenvolvimento rural semelhantes.

A importância da iniciativa Leader para o desenvolvimento rural no continente europeu foi reconhecida nos considerandos do regulamento 1.698/2005, o qual expressamente dispõe que

50. a iniciativa Leader atingiu um nível de maturidade que permite às zonas rurais executar a abordagem Leader no quadro mais vasto da programação geral relativa ao desenvolvimento rural. Por conseguinte, devem ser adotadas disposições relativas à transferência dos princípios básicos da abordagem Leader para os programas que integrem um eixo específico e à definição dos grupos de ação local e das medidas a apoiar, incluindo a capacidade de parceria, a execução de estratégias locais, a cooperação, a ligação em rede e a aquisição de competências.

Para o apoio ao desenvolvimento rural, o regulamento enumera uma série de medidas para a melhoria do ambiente e da paisagem rural, que constitui o segundo eixo de atuação do FEADER (o primeiro, como dito, é aumento da competitividade dos setores agrícola e florestal). Dentre estas, salienta-se os pagamentos agro-florestais, os quais são *concedidos aos agricultores que assumam, a título voluntário, compromissos agro-ambientais* (art.39, 2). Tais pagamentos são efetuados anualmente e abrangem os custos adicionais e a perda de rendimentos resultantes dos compromissos assumidos, bem como, caso necessário, os custos resultantes da mudança.

Como sublinha Alexandra Langlais, a ideia de pagamento por serviços ambientais ingressou no vocabulário jurídico da União Europeia na sequência do Regulamento 1.798/2005, anteriormente mencionado. Este conceito, que não é localizado expressamente na norma comunitária, mas detectada a partir de sua finalidade, tende a substituir a noção de medidas agro-ambientais observadas no regulamento 1.257/1999, sem, contudo, perder totalmente a sua ideologia<sup>621</sup>.

Diante das peculiaridades socioeconômicas observadas no continente europeu (em que pese o contexto da Europa também apresente uma pluralidade de realidades locais), as diretrizes da PAC não poderiam ser automaticamente transportadas para uma política brasileira de pagamento por serviços ambientais direcionada à agricultura familiar. Contudo, a adoção de ferramentas semelhantes à condicionalidade prevista na PAC seria importante para a sustentabilidade da política agrária brasileira. Do mesmo modo, a definição de um modelo (ainda que em caráter geral) de desenvolvimento rural de âmbito nacional poderia consolidar um novo norte para a agricultura familiar: consolidando uma preocupação socioambiental, ao invés do norte majoritariamente socioeconômico. Neste caso, paulatinamente o orçamento público direcionado à agricultura passaria a estimular a produção sustentável (de forma semelhante ao observado entre os dois eixos da PAC).

---

<sup>621</sup> LANGLAIS, Alexandra. Les paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs? Reflexions juridiques. **Revue de Droit Rural**. N° 413, mai 2013, étude 7.

## **CAPÍTULO II**

### **OS PROGRAMAS DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO FERRAMENTA DE TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA, DE DISTRIBUIÇÃO E DE RECONHECIMENTO CULTURAL PARA A AGRICULTURA FAMILIAR**

A agricultura familiar, nos termos no exposto na primeira parte desta tese, se caracteriza por sua heterogeneidade de modelos, os quais são identificados a partir de elementos socioeconômicos e culturais. Como visto anteriormente, em análise à Política Nacional de Agricultura Familiar (lei 11.326/2006) não se vislumbra qualquer elemento que vincule esta forma de organização agrícola com princípios de natureza socioambiental. A preocupação com a sustentabilidade somente é observado com o conceito de agroecologia, o qual embora não se restrinja à produção em pequenas propriedades, incorpora de maneira central o elemento socioambiental.

No capítulo anterior foram analisados os programas de pagamento por serviços ambientais dirigidos à agricultura familiar desenvolvidos no Brasil e a estratégia adotada no âmbito da Política Agrícola Comum da União Europeia. O objetivo neste capítulo será de apontar e sugerir diretrizes para uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais no âmbito da agricultura familiar no Brasil. Em outras palavras, qual o modelo de agricultura que se busca estimular através dos instrumentos de pagamento (além de outros mecanismos econômicos indiretos)? Evidentemente, tendo em vista tudo o que foi dito neste trabalho acerca da amplitude da noção de meio ambiente, o modelo a ser incentivado pelos PSAs no Brasil deve incorporar uma tripla dimensão (social, cultural e ambiental stricto sensu).

Para tanto, inicialmente demonstrar-se-á que a agricultura familiar no Brasil deve buscar ferramentas de superação de um déficit de justiça social e cultural. A obra de Nancy Fraser oferece subsídios importantes para este fim, razão pela qual se utilizam os trabalhos desta autora como referencial teórico central (1). Num segundo momento, tendo como base o contexto brasileiro, apresentar-se-ão sugestões e diretrizes que poderiam nortear à futura Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Tais diretrizes, evidentemente, estarão focadas nos aspectos de natureza social, cultural e ambiental.

## **1. As discussões sobre o reconhecimento e a distribuição: uma proposta de Justiça Socioambiental a partir de Nancy Fraser**

O objetivo dos Programas de Pagamento por Serviços Ambientais é estimular modelos de produção agrícolas que se mostrem socioambientalmente justos. Nesta linha, a noção de justiça socioambiental é identificada como finalidade das políticas PSA, razão pela qual se torna necessário o enfretamento do seu conceito. A obra de Nancy Fraser fornece subsídios para esta tarefa. Em que pese a autora não enfrente diretamente a questão dos conflitos ambientais e suas repercussões na sociedade, suas considerações sobre a problemática da justiça social são de grande valia para a discussão proposta neste momento.

Deste modo, num momento inicial propõe-se a análise do modelo de Justiça social proposta por Nancy Fraser (1.1). Num segundo momento, elabora-se o conceito de justiça socioambiental que se mostra adequado para a análise da agricultura familiar e suas interrelações sociais, ambientais e culturais (1.2).

### **1.1 A distribuição e o reconhecimento como elementos do modelo de justiça**

Os trabalhos de Nancy Fraser ajudam a pensar a problemática da justiça tanto na dimensão social como cultural. Segundo sua análise, *a justiça requer arranjos sociais que permitam que todos participem como pares na vida social*. Deste modo, superar injustiças significa *desmantelar os obstáculos institucionalizados que impedem alguns sujeitos de participarem em*

*condições de paridade com os demais, como parceiros integrais da interação social*<sup>622</sup>.

Desta linha, ela refuta as análises exclusivamente econômicas, segundo as quais as injustiças distributivas seriam a exegese de toda a injustiça social. Do mesmo, não aceita as teorias que partem de uma perspectiva identitária de reconhecimento. O seu conceito de justiça, portanto, tem por base a conciliação entre redistribuição e reconhecimento.

Para construir sua teoria, Nancy Fraser busca desconstruir o contraste entre aqueles que partem de normas de justiça, em relação aqueles que se filiam ao conceito de boa vida. De acordo com os primeiros, as normas de justiça seriam pensadas como universalmente vinculatórias e se sustentariam independentemente de horizontes de valor historicamente específicos<sup>623</sup>. Esta visão, que parte principalmente da obra de John Rawls, reconhece a complexidade social e as diferentes concepções de justiça que podem existir. Através de uma concepção contratualista, Rawls defende que deve haver uma certa medida de consenso sobre o que é justo e o que é injusto<sup>624</sup>. Tais princípios de justiça devem ser escolhidos em uma situação de abstração máxima das circunstâncias sociais, de forma que ninguém poderia ser beneficiado pelas suas condições particulares.

Este universalismo é criticado pela corrente comunitarista, a qual parte de uma concepção de boa vida. Segundo esta, a concepção de justiça envolve avaliações qualitativas acerca do valor relativo de práticas culturais. Neste sentido, a noção depende de horizontes de valor historicamente específicos que não podem ser universalizados. O não reconhecimento identitário consiste na depreciação de uma identidade por outra cultura dominante, bem como o consequente dano à subjetividade dos membros do grupo. Assim, a identidade de grupo é o objetivo do reconhecimento, o que requer que os seus membros individuais se unam a fim de remodelar sua identidade coletiva, através da criação de uma cultura própria auto-afirmativa<sup>625</sup>.

---

<sup>622</sup> FRASER, Nancy. Reenquadrando a Justiça em um Mundo Globalizado. **Lua Nova**, São Paulo, n° 77, vol. 11, 2009, p. 17.

<sup>623</sup> FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, n° 70, 2007, p. 102-103.

<sup>624</sup> RAWLS, John. **Op. cit.**, p. 7.

<sup>625</sup> FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, n° 70,

Nancy Fraser formula uma série de contestações a esta concepção. Segundo expõe, o modelo culturalista pode submeter os membros individuais a uma pressão moral a fim de se conformarem à cultura do grupo. Muitas vezes, o resultado seria a imposição de uma identidade de grupo singular e drasticamente simplificada que nega a complexidade das vidas dos indivíduos, a multiplicidade de suas identificações, além das inserções de suas várias afiliações.

Ignorando interações transculturais, ele trata as culturas como profundamente definidas, separadas e não interativas, como se fosse óbvio onde uma termina e a outra começa. Como resultado, ele tende a promover o separatismo e a enclausurar os grupos ao invés de fomentar interações entre eles<sup>626</sup>.

O modelo de reconhecimento proposto por Fraser utiliza a noção de status social. Em linhas gerais, o que exige reconhecimento não é a identidade específica de um grupo, mas as condições dos membros do grupo como parceiros integrais na interação social. Assim, o não reconhecimento aparece quando as instituições estruturam esta interação de acordo com as normas culturais que impedem a paridade de participação. A interação é regulada por um padrão institucionalizado de valoração cultural que constitui algumas categorias de atores sociais como normativos e outros como deficientes ou inferiores. Visando superar a subordinação de grupo,

as reivindicações por reconhecimento no modelo de status procuram tornar o sujeito subordinado um parceiro integral na vida social. Elas objetivam desinstitucionalizar padrões de valoração cultural que impedem a paridade de participação substituir por padrões que o promovam<sup>627</sup>.

Segundo a autora, para os teóricos comunitaristas, ser reconhecido por outro sujeito é condição necessária para a formação de uma subjetividade integral e não distorcida. Assim, o não-reconhecimento é entendido em termos de uma subjetividade prejudicada e uma auto-identidade danificada.

---

2007, p. 106.

<sup>626</sup> Ibid., p. 107.

<sup>627</sup> Ibid., p. 109.

O modelo de status social, por sua vez, incorpora o espírito da liberdade subjetiva, característico da modernidade, sustentando que cabe aos indivíduos e aos grupos definir para si próprios o que concebem como boa vida e criar as forma de alcançá-la, dentro de limites que asseguram uma liberdade semelhante para os demais. *Assim, o modelo de status não apela para uma concepção de boa vida. Ele apela, ao contrário, para uma concepção de justiça que pode – e deve – ser aceita por aqueles que tenham divergentes concepções da boa vida*<sup>628</sup>.

Nos termos da paridade de participação, apenas as diferenças que colocam os atores em condição de subordinação devem ser reconhecidas. O que torna o não reconhecimento moralmente inaceitável é que ele nega a alguns indivíduos e grupos a possibilidade de participar. Tal cenário de subordinação deve ser analisado pragmaticamente em cada contexto. Ela rejeita, portanto, que todos sempre precisam ter suas particularidades reconhecidas. Logo, as reivindicações por reconhecimento devem comprovar (a) que a institucionalização das normas culturais da maioria nega-lhes a paridade participativa e, (b) que as práticas cujo reconhecimento são pleiteadas não negam a mesma paridade a alguns membros do grupo e a outros não-membros<sup>629</sup>. Em suma, cada contexto vai apontar as injustiças às quais estão submetidos os indivíduos. Aquelas de ordem econômica demandarão remédios de redistribuição; enquanto que aquelas de ordem cultural, remédios de reconhecimento<sup>630</sup>.

---

<sup>628</sup> Ibid., p. 113.

<sup>629</sup> Ibid., p. 129.

<sup>630</sup> Em recentes trabalhos, contudo, Fraser tem ampliado a sua teoria, incluindo uma terceira dimensão de seu conceito de justiça. Ao lado da dimensão econômica e cultural, é adicionada uma dimensão política. A noção política aqui tem sentido específico, constitutivo, que diz respeito à natureza da jurisdição do Estado e das regras de decisão pelas quais ele estrutura as disputas sociais. *Ao estabelecer o critério de pertencimento social, e, portanto, determinar quem conta como um membro, a dimensão política da justiça específica o alcance daquelas outras dimensões: ela designa quem está incluído, e quem está excluído.* Nesta sequência, o político fornece o palco em que as lutas por distribuição e reconhecimento são conduzidas. Em outras palavras, cabe analisar nesta dimensão não apenas quem pode fazer as reivindicações por redistribuição e reconhecimento, mas também o modo como tais reivindicações devem ser introduzidas no debate. A autora foca seu modelo sobre o sistema de representação político. A partir a sua visão de justiça como paridade participativa, ela sustenta que pode haver obstáculos distintamente

Eu defendo que os aspectos emancipatórios dos dois paradigmas devem ser pensados num quadro. Em termos teóricos, o desafio que se põe consiste em formular uma concepção bidimensional da justiça social que estabeleça redes de reivindicações legítimas de reconhecimento. Em termos práticos, é necessário dar uma orientação programática que combine o melhor da política de redistribuição e o melhor da política de reconhecimento<sup>631</sup> (tradução do autor<sup>632</sup>).

Em algumas situações, alguns grupos podem estar submetidos a um cenário de subordinação tanto social como cultural. Tais coletividades, submissas por uma dupla injustiça, são denominadas por Nancy Fraser de coletividades bivalentes. Segundo a autora, estas coletividades são diferenciadas

tanto em virtude da estrutura econômico-política quanto da estrutura cultural-valorativa da sociedade. Oprimidas ou subordinadas, portanto, sofrem injustiças que remontam simultaneamente à economia política e à cultura. Coletividades bivalentes, em suma, podem sofrer da má distribuição socioeconômica e da desconsideração cultural de forma que nenhuma dessas injustiças seja um efeito indireto da outra, mas ambas primárias e co-originais. Nesse caso, nem os remédios de redistribuição nem os de reconhecimento, por si sós, são suficientes. Coletividades bivalentes necessitam dos dois<sup>633</sup>.

A autora critica, portanto, qualquer divisão absoluta entre remédios de distribuição ou de reconhecimento, expondo que esta distinção constituiria uma falsa antítese. Nesta linha, o desafio consiste

---

políticos à paridade, irredutíveis a má distribuição ou ao falso reconhecimento (em que pesem estejam entrelaçados) (FRASER, Nancy. Reenquadrando a Justiça em um mundo globalizado. **Lua Nova**. São Paulo, v. 11, n° 77, 2009, p. 9).

<sup>631</sup> FRASER, Nancy. **Qu'est-ce que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution**. Traduit pour le français par Estelle Ferrarese. Paris: La découverte, 2011.

<sup>632</sup> Je soutiens que les aspects émancipateurs de deux paradigmes doivent être pensés dans un cadre général unique. En termes théoriques, le défi qui se pose dès lors consiste à formuler une conception «bidimensionnelle» de la justice sociale qui maille les revendications légitimes de reconnaissance. En termes pratiques, il faut pouvoir se donner une orientation programmatique qui combine le meilleur de la politique de redistribution et le meilleur de la politique de reconnaissance.

<sup>633</sup> FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14/15, 2006, p. 233.

*em elaborar um conceito amplo de justiça que consiga acomodar tanto as reivindicações defensáveis de igualdade social quanto as reivindicações defensáveis de reconhecimento da diferença*<sup>634</sup>.

O exame da agricultura familiar provoca indagações instigantes. Como dito, a categoria agricultura familiar pode ser identificada em dois grupos, um deles identificados a partir de elementos socioeconômicos, outro a partir de elementos culturais. No primeiro grupo estão agricultores se caracterizam pelo seu restrito poder financeiro e que, portanto, figuram num cenário de hipossuficiência em face da grande agricultura e dos mercados. Este grupo demanda por políticas de apoio econômico (crédito diferenciado, apoio no acesso aos mercados, subsídios, etc.). No segundo grupo estão as coletividades que se caracterizam por suas peculiaridades culturais. Os povos e comunidades tradicionais não raramente apresentam um déficit de reconhecimento em face da cultura hegemônica nacional, razão pela qual demandam por políticas de valorização cultural.

Esta divisão, contudo, não é absoluta. Os povos e comunidades tradicionais (identificados no segundo grupo), por exemplo, encontram-se muitas vezes diante de um cenário tanto de submissão cultural, como econômica. Tal quadro também é observado em relação a pequenos agricultores familiares (localizados *a priori* no primeiro grupo), mas submetidos também a um déficit identitário. Cada contexto concreto apresentará distinções que exigem análises específicas. Nesta linha, é possível mesmo que alguns grupos de agricultores familiares, identificados tanto por elementos econômicos e culturais, não necessitem de políticas nem de redistribuição, nem de reconhecimento<sup>635</sup>.

A tese aqui defendida aponta que a noção de justiça socioambiental está diretamente relacionada tanto com os déficits de distribuição, como de reconhecimento. Nesta linha, os programas

---

<sup>634</sup> FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007, p. 103.

<sup>635</sup> Poder-se-ia pensar aqui, sem um aprofundamento empírico e sem um rigor científico, nos agricultores familiares descendentes de imigrantes italianos que habitam a região denominada *serra gaúcha*. A condição econômica destes grupos e a ausência de um cenário de submissão cultural não demandariam, numa leitura superficial, políticas específicas de redistribuição ou de reconhecimento.

de pagamento por serviços ambientais constituem políticas bivalentes, na medida em que possuem um pilar de redistribuição (remuneram indivíduos que normalmente estão em uma situação socioeconômica de vulnerabilidade) e um pilar de reconhecimento (na medida em que incentiva formas organizativas comunitárias que são fundamentais para a valorização cultural).

## 1.2 Um modelo de justiça socioambiental para a agricultura familiar

Nancy Fraser busca construir sua noção de justiça social refutando a antítese entre liberais e comunitaristas. Segundo a autora, tanto as políticas de distribuição como de reconhecimento cultural são relevantes para a construção de um modelo de justiça social, o que deve ser analisado em cada contexto, tendo como foco a paridade de participação. Os estudos da autora, em parte focadas na problemática do feminismo nos Estados Unidos, não enfrentam diretamente a problemática ambiental. A tarefa que ora se propõe visa delimitar uma noção que incorpore a temática ambiental e responda, portanto, aos conflitos com que convive a agricultura familiar.

As discussões sobre o modelo de justiça ambiental são observadas nos Estados Unidos ainda nos anos 70, tendo como mérito, a partir da organização sindical, demonstrar que as desigualdades cresciam em razão da concentração dos danos ambientais sobre populações mais vulneráveis. Os sindicatos americanos se apoiavam no conceito de justiça socioambiental para demandar normas de saúde do trabalho. As análises desenvolvidas naquele momento denunciavam a interrelação entre as desigualdades sociais e os riscos ambientais<sup>636</sup>.

As desigualdades sociais e ambientais se interconectam: os mais pobres são afetados prioritariamente pelos efeitos e degradações do meio ambiente. Estas injustiças sociais e ambientais se conjugam nos diferentes grupos de pessoas, mas também nos diferentes países: as crises ambientais ou os danos catastróficos causam dificuldades de acesso aos recursos de base e sobretudo os países mais pobres não podem responder a tais problemas em razão de sua infraestrutura insuficiente.

---

<sup>636</sup> MOREAU, Marie-Ange. La Justice sociale environnementale: la nécessité d'un nouveau concept. In.: **Equité et Environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale?** (organizado por Agnès Michelot). Bruxelles: Éditions Larcier, 2012, p. 164.

As pesquisas nos Estados Unidos mostram a necessidade de construir proteções adequadas para os grupos sociais mais desfavorecidos que não possuem modos de proteção específicos. Elas se articulam em um olhar sobre as desigualdades sociais e das discriminações confrontadas aos riscos ambientais<sup>637</sup> (tradução do autor<sup>638</sup>).

A preocupação aqui deduzida mostra-se limitada a coexistência de princípios de justiça social e equidade no acesso à qualidade ambiental, naquilo que outrora foi denominado de uma versão reduzida da sustentabilidade. É nesta amplitude que pode ser identificado um conceito de justiça socioambiental, por exemplo, na *Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre Justiça Social para uma Globalização Equitativa*, de 2008. Embora, o documento não se utilize da expressão justiça socioambiental, ela emprega o termo sustentabilidade em diversas ocasiões, deflagrando uma interpretação conciliadora entre as temáticas sociais e ecológicas<sup>639</sup>.

---

<sup>637</sup> Ibid., p. 164-165.

<sup>638</sup> *Les inégalités sociales et environnementales s'engendrent mutuellement: les plus pauvres sont touchés en priorité par les effets et dégradations de l'environnement et subissent de façon accrue les effets de ces dernières tout comme les effets des catastrophes environnementales.*

*Les inégalités sociales et environnementales se conjuguent à la fois au niveau des personnes des groupes mais aussi de pays : ainsi les crises environnementales ou les dommages catastrophiques (mass disaster) causent des difficultés d'accès aux ressources de base et les pays les plus pauvres ne peuvent y répondre en raison de leurs infrastructures insuffisantes.*

*Les recherches aux États-Unis montrent la nécessité de construire des protections adaptées pour les groupes sociaux les plus défavorisés qui n'ont pas accès à des modes de protection spécifique. Elles s'articulent sur une approche des inégalités sociales et des discriminations confrontées aux risques de l'environnement.*

<sup>639</sup> A título exemplificativo, a declaração expõe a necessidade de a OIT auxiliar, sempre que necessário, a reforçar a capacidade institucional dos Estados Membros, assim como das organizações representativas de empregadores e trabalhadores para facilitar a condução de uma política social pertinente e coerente além de um desenvolvimento sustentável (Disponível em [http://www.oit.brasil.org.br/sites/default/files/topic/oit/doc/declaracao\\_oit\\_globalizacao\\_213.pdf](http://www.oit.brasil.org.br/sites/default/files/topic/oit/doc/declaracao_oit_globalizacao_213.pdf). (Acesso em 06/12/2015) .

No contexto brasileiro, cabe salientar a conceituação dada pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental – RBJA<sup>640</sup> em sua declaração de fundação.

Por justiça ambiental designamos o conjunto de princípios e práticas que asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas.

Em que pese a RBJA não se utilize do sufixo *socio*, percebe-se a preocupação com a equidade ambiental no que se aos diferentes grupos sociais, incluindo aqueles de ordem étnica ou racial. Tal concepção incorpora o elemento cultural no seio das discussões socioambientais, ampliando a noção de justiça ambiental.

Conforme salienta Roberta Camineiro Baggio, de forma geral, as situações geradoras de injustiças ambientais podem ser identificadas através de um processo de degradação ambiental, que traz consigo, um processo de exclusão social<sup>641</sup>. Os remédios de redistribuição, contudo, tipicamente mencionados para os cenários de injustiça social, parecem não atender a complexidade que envolve o enfrentamento das injustiças ambientais. Segundo a autora,

Há que se questionar até que ponto a busca por uma justiça distributiva, mesmo acrescida ou complementada pela perspectiva da ampliação da participação nas decisões institucionais, é suficiente para, em primeiro lugar, agregar e definir as situações de injustiça ambiental existente nas sociedades contemporâneas e, em segundo lugar, para atingir a meta de democratização do debate em torno da questão ambiental. O perfil de algumas situações

---

<sup>640</sup> A rede Brasileira de Justiça Ambiental se consolidou em 2002, contando com a participação de inúmeras entidades da sociedade civil, como ONGs, entidades ambientalistas, associações de classes, etc. Trata-se de um espaço de *identificação, solidarização e fortalecimento dos princípios de Justiça Ambiental — marco conceitual que aproxima as lutas populares pelos direitos sociais e humanos, a qualidade coletiva de vida e a sustentabilidade ambiental* (Disponível em <https://redejusticaambiental.wordpress.com/sobre/>. Acesso em 06/12/2015).

<sup>641</sup> BAGGIO, Roberta Camineiro. **Justiça Ambiental entre redistribuição e reconhecimento. A necessária democratização da proteção da natureza**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 244.

que envolvem tanto a questão da proteção da natureza quanto a violação dos direitos humanos nem sempre pertence ao rol de denúncias das injustiças ambientais anunciado corriqueiramente pelos movimentos de luta por justiça ambiental, tampouco podem ser identificados unanimemente como conflitos distributivos propriamente ditos<sup>642</sup>.

As situações de injustiça ambiental que envolve povos e comunidades tradicionais não podem ser confortavelmente atendidas com remédios redistributivos. Tendo como base a ideia de que as injustiças ambientais possuem uma dimensão cultural, os remédios de reconhecimento cultural mostram-se necessários para a superação das desigualdades socioambientais. No intuito de construir uma noção de justiça socioambiental, Robert Melchior Figueroa, seguindo a linha de Nancy Fraser, argumenta que a justiça ambiental é uma forma distinta de justiça, a qual requer uma síntese de justiça distributiva e de reconhecimento<sup>643</sup>.

Em caminho semelhante observa-se a visão de Rogério Santos Rammê. Segundo o autor, a perspectiva ampla de justiça ambiental está vinculada à confirmação da hipótese de que muitas das demandas que envolvem processos de injustiça ambiental ultrapassam a dimensão teórica da justiça distributiva<sup>644</sup>. Reitera-se que a problemática distributiva possui papel relevante nos contextos de justiça socioambiental<sup>645</sup>, contudo não exclusiva.

Como exposto na primeira parte desta tese, a agroecologia é caracterizada como um modelo de produção agrícola que articula

---

<sup>642</sup> Ibid., p. 247.

<sup>643</sup> FIGUEROA, Robert Melchior. Bivalent Environmental Justice and the Culture of Poverty. **Rutgers University Journal of Law and Urban Policy**. Vol 1. Disponível em <http://www.rutgerspolicyjournal.org/sites/rutgerspolicyjournal.org/files/issues/issue1vol1figueroa.pdf>. Acesso em 25/03/2016.

<sup>644</sup> REMMÊ, Rogério Santos. **Da Justiça Ambiental aos Direitos e Deveres ecológicos. Conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica**. Caxias do Sul: EDUCS, 2012, p. 100.

<sup>645</sup> Neste sentido, expõe o autor que *as reivindicações contidas, na perspectiva do movimento por justiça ambiental, também se voltam à flexibilização da aplicação das leis ambientais junto às comunidades pobres ou vulneráveis, ou seja, a uma injusta e desigual aplicação da legislação ambiental. Ainda, o viés redistributivo abrange a reivindicação de uma justa distribuição dos bens ambientais, tais como parques, praças, espaços verdes, água e ar limpos e até mesmo alimentos saudáveis* (Ibid., p. 102).

elementos sociais, culturais e ambientais *stricto sensu*. Logo, ela constitui, por excelência, um sistema promotor de justiça socioambiental, e que deve ser buscado tanto nas estratégias de redistribuição, como de reconhecimento. Em outras palavras, as políticas públicas (como os programas de pagamento por serviços ambientais), ao estimular a transição agroecológica, trilha um caminho de fomento (a) à redistribuição em prol de populações em situação de vulnerabilidade social, (b) de valorização cultural para as coletividades que sofrem com um déficit de reconhecimento e (c) de proteção do patrimônio ambiental em suas diversas manifestações.

## **2. Proposições para o cenário brasileiro: a necessidade de uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais com foco na agricultura familiar.**

Os programas de pagamento por serviços ambientais debatidos no curso deste processo devem ser analisados num contexto das políticas públicas ambientais. Nestes termos, embora se reconheça a importância dos programas privados de estímulo à agricultura sustentável, é o poder público o ator central de elaboração e implantação destas estratégias num contexto territorial e político mais amplo.

Conforme foi exposto no título inicial da segunda parte desta tese, as discussões legislativas acerca da implantação de uma política nacional de pagamento por serviços ambientais conferem à agricultura familiar uma significativa importância na produção de serviços ambientais. Tal aspecto, além de ter fundamento científico nas ciências agrárias e da saúde, é fruto de um processo histórico-político de emergência de um discurso de valorização do pequeno agricultor, o qual emerge de maneira mais visível nos anos 80, se aprofunda nos anos 90 e ganha preponderância na esfera pública nos anos 2000.

Estas políticas devem possuir uma tripla pretensão: atingir um quadro de distribuição social, de reconhecimento cultural e de proteção do patrimônio ambiental (*stricto sensu*), finalidade esta que compõe o modelo de justiça socioambiental anteriormente defendido. Contudo, como já dito, torna-se difícil identificar quando o pagamento é dirigido a uma estratégia de redistribuição,

de reconhecimento, ou de mera manutenção/recuperação dos ecossistemas. As problemáticas se interrelacionam e se sobrepõem: um grupo de agricultores familiares em situação de vulnerabilidade social apresenta um forte risco de abandonar sua estrutura social/cultural, bem como acelerar o ritmo de exploração do meio ambiente para um patamar superior à sua capacidade natural de regeneração.

Propõe-se nesta etapa uma análise de aspectos relevantes para esta Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais direcionada à agricultura familiar. Para tanto, divide-se o estudo em duas partes: inicialmente através dos mecanismos de PSA pensados para a agroecologia aqui denominados de *diretos* (2.1); posteriormente através das estratégias de pagamento denominadas *indiretas* (2.2).

## 2.1 Os mecanismos diretos de Pagamento por Serviços Ambientais direcionados à agricultura familiar

Para os fins deste trabalho, denominar-se-á pagamento direto por serviços ambientais todo o benefício financeiro diretamente repassado ao agricultor familiar. Excluem-se desta categoria, portanto, subsídios fiscais, medidas de garantia de preço mínimo ou outras políticas de suporte. O campo de estudo dirige-se unicamente ao repasse poder público-produtor familiar, seja através de bolsas mensais, depósitos ou financiamento a fundo perdido.

A caracterização destes programas não guarda maior complexidade. Recuperam-se brevemente os elementos caracterizadores do conceito de pagamento por serviços ambientais desenvolvido por Wunder: uma transação voluntária, um serviço ambiental bem definido, a existência de um comprador e de um vendedor, e a garantia de que o provedor forneça os serviços. Contudo, principalmente quando os serviços forem fornecidos por comunidades tradicionais, as engrenagens administrativas necessitarão de adaptações às peculiaridades sociais e culturais em xeque (2.1.1). A problemática envolvendo o *quantum* objeto de pagamento também merece uma análise específica para a agricultura familiar (2.1.2).

### 2.1.1 Revisitando os elementos caracterizadores dos Programas de Pagamento por Serviços Ambientais: as peculiaridades da agroecologia familiar

Percebe-se que as discussões doutrinárias acerca dos programas de pagamento por serviços ambientais encontram-se em degrau mais elevado no que se refere à preservação dos recursos hídricos (principalmente para o pagamento pela preservação das matas ciliares) e ao combate às mudanças climáticas (principalmente para preservação e recuperação das florestas). Somente recentemente a agricultura ganhou um espaço de destaque no âmbito destas políticas, notadamente com vistas à manutenção da biodiversidade e a redução da emissão de gases causadores do efeito estufa (GEE). Tratando-se, contudo, da agricultura familiar (que possui uma engrenagem produtiva mais complexa do que a mera preservação de áreas florestais), torna-se necessário averiguar se o conceito clássico de Pagamento por Serviços Ambientais se aplica confortavelmente ao contexto aqui exposto. Para tanto, propõe-se a analisa-se cada um dos seus elementos constitutivos:

**a) Transação voluntária:** não há aqui grandes complexidades. A opção do agricultor pela adoção da transição agroecológica não pode, na atual organização do ordenamento jurídico brasileiro, ser imposta. A questão que se põe é discutir qual o nível de benefícios que a administração pública deve ofertar para estimular a adoção de medidas voluntárias.

**b) Serviço ambiental bem definido:** aqui se torna necessário resgatar a amplitude da noção de serviços ambientais anteriormente apreciada. Os serviços não se limitam apenas ao sequestro do carbono ou à manutenção da qualidade dos recursos hídricos, apresentando um universo mais amplo de benefícios ambientais, sociais e culturais.

Logo, se mostra inviável a definição precisa, para fins contratuais, dos serviços ambientais promovidos pela agricultura familiar de base ecológica. A heterogeneidade de produções, organizações sociais e culturais que envolvem a agricultura familiar implica no fornecimento de serviços ambientais absolutamente distintos. O desafio reside no estabelecimento de instrumentos de aferição da efetiva promoção dos serviços ambientais, o que se torna

ainda mais emblemático ao se pensar nos serviços ambientais culturais imateriais (por exemplo, como o Estado pode medir que determinadas identidades estão sendo preservadas, quando esta aferição depende da auto-identificação dos membros de uma comunidade?).

Em linhas gerais, pode-se afirmar que os programas de pagamento que tenham por base a expansão da noção de serviços ambientais não podem exigir critérios fixos de medição. A definição e aferição do serviço ambiental objeto do pagamento não é feito pelo seu comprador (no caso, a administração pública), mas depende de um processo participativo adequado a cada realidade. Logo, os instrumentos contratuais diretos entre a administração pública e os beneficiários podem não ser adequados para o desenvolvimento dos programas PSA. Poder-se-ia pensar, como exceção, nos agricultores familiares que possuem uma organização empresarial avançada (notadamente aqueles identificados a partir de critérios socioeconômicos) e que adotem, voluntariamente, técnicas agroecológicas de produção. Neste caso, a maior capacidade de adaptabilidade à formalidade burocrática autorizaria sistemas mais simplificados de gestão das políticas de pagamento por serviços ambientais direcionados à transição agroecológica.

Contudo, tratando-se de povos e comunidades tradicionais, os programas devem atentar para os formatos de organização social de cada coletividade. Logo, eventuais programas PSA direcionados às comunidades indígenas, não podem prever instrumentos contratuais individuais, mas engrenagens coletivas que envolvam todo o grupo participante. O princípio do multiculturalismo e do pluralismo jurídico, invocados anteriormente neste trabalho, sugerem que o direito oficial seja readaptado para propiciar a integração com sistemas de organização social alternativos.

Assim, exemplificadamente, são saudadas as iniciativas desenvolvidas no âmbito do Programa Proambiente, previamente referido, no qual o Plano de Desenvolvimento Sustentável de cada pólo era organizado coletivamente nos respectivos Conselhos de Pólo. Deste modo, cada coletividade poderia definir, respeitando-se evidentemente princípios de sustentabilidade, quais os serviços ambientais que seriam objeto de valorização.

**c) A figura do comprador:** tratando-se da discussão acerca das diretrizes gerais de uma futura Política Nacional de Pagamento

por Serviços Ambientais, o adquirente dos serviços ambientais é, por excelência, o Estado. Como salientam Luciano Mattos e Marcelo Hercowitz, *não há política pública sem a coordenação estatal*<sup>646</sup>. Nada impede que o setor privado seja parceiro das estratégias de pagamento, seja financiando ações específicas, seja apoiando diretamente as ações dos beneficiários. Contudo, cabe à administração pública, preferencialmente através de agências participativas, o gerenciamento central de uma política nacional.

A problemática da origem dos recursos mostra-se aqui primordial, envolvendo a seguinte questão: como garantir a médio e longo prazo a manutenção de uma política nacional cujo principal articulador (o Estado) está sujeito a instabilidades de ordem financeira (por exemplo, causados por cortes de orçamento decorrentes da redução da capacidade arrecadatória) e política (por exemplo, causados pela alternância de poder e, conseqüentemente, da diminuição do orçamento dos ministérios e agências de política ambiental).

A composição de fundos específicos para o financiamento desta política parece ser uma ferramenta com potencialidades significativas para a gestão dos programas, inclusive com a possibilidade de obtenção de recursos internacionais. Parte dos recursos oriundos dos processos de licenciamento ambiental poderiam ser repassado aos fundos, o que reforçaria a simbiose entre os princípios poluidor-pagador e recebedor/provedor. Quatro fundos já existentes no Brasil também poderiam ser utilizados: o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; o Fundo Nacional de Meio Ambiente; o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos; Fundo Amazônia. Neste sentido, destaca Peter May a relevância na *criação de fundos com governança local, através de um “orçamento participativo ambiental”, mediante o qual a comunidade decide como alocar os recursos provenientes da promoção de serviços*

---

<sup>646</sup> MATTOS, Luciano; HERCOWITZ, Marcelo. Pontos Fundamentais para o desenho de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas. In: **Economia do Meio Ambiente e Serviços Ambientais. Estudo aplicado à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas** (organizado por Luciano Mattos e Marcelo Hercowitz). Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2011, p. 142.

*ambientais*<sup>647</sup>. A concretização dos fundos, além de propiciar a participação das comunidades envolvidas, reduz a influência do governo nas decisões acerca da alocação dos recursos. No cenário internacional, resgata-se aqui a experiência da Costa Rica, através do FONAFIFO. No cenário nacional, além dos fundos anteriormente estudados, mencionam-se os fundos estaduais de meio ambiente, os quais também podem contribuir para a sustentabilidade financeira de uma política nacional (vide o caso do Fundo Estadual de Meio Ambiente do Estado do Paraná, o qual contribui para o programa PSA denominado Bioclima Paraná).

**d) A figura do vendedor:** o vendedor é o agricultor familiar, seja ele apontado a partir de elementos socioeconômicos, seja identificado a partir de elementos culturais. Contudo, não necessariamente o vendedor será identificado individualmente com o produtor e a sua família. Tratando-se de comunidades tradicionais que possuem sistemas de organização social coletivos, o pagamento também deve respeitar a coletividade do patrimônio comunitário. Logo, um sistema de pagamento direto individualizado, ao invés de promover a justiça socioambiental, pode acarretar um processo de desarmonização das relações comunitárias. Neste sentido, salienta-se a exposição de Luciano Mattos e Marcelo Hercowitz acerca do programa colombiano desenvolvido na Bacia Hidrográfica do Rio La Vieja:

Para o contexto das populações tradicionais e povos indígenas, a base de ação do mecanismo colombiano também necessita ser adaptadas eliminando-se a abordagem por propriedade individual e assumindo uma linha de base para toda a área de uso coletivo. Os modos de vida de populações tradicionais e povos indígenas não trazem consigo a lógica de uso da terra com fins de mercado. Assim, o foco da política nacional de serviços ambientais para os mesmos deve ser direcionado ao reconhecimento de seu papel na manutenção da paisagem rural, sem necessariamente pressupor conversão qualitativa do uso da terra e dos recursos naturais com objetivo econômico<sup>648</sup>.(...)

---

<sup>647</sup> MAY, Peter H. Iniciativas de PSA de Carbono Florestal na Mata Atlântica. In: **Pagamento por Serviços Ambientais na Mata Atlântica. Lições aprendidas e desafios** (organizado por Fátima Becker Guedes e Susan Edda Seehusen). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2011, p. 75.

<sup>648</sup> MATTOS, Luciano; HERCOWITZ, Marcelo. Op. cit., p. 154.

Por conseguinte, (...) a remuneração de serviços ambientais para populações tradicionais e povos indígenas deve ser efetuada para a pessoa jurídica que os represente oficialmente em cada território<sup>649</sup>.

**e) A garantia de que o provedor forneça os serviços:** aqui reside a maior complexidade para a concretização de um programa de pagamento por serviços ambientais de amplitude nacional. A distinção de natureza dos serviços a serem promovidos impede a adoção de uma metodologia única. Deste modo, resta como alternativa a análise individual de cada conjunto de serviços, através de projetos e planos de desenvolvimento específicos, os quais poderiam ser controlados e avaliados através de conselhos gestores locais. Dois instrumentos podem ser sugeridos: o controle social sobre o funcionamento dos programas e a certificação. Tais mecanismos não se confundem, mas podem funcionar em grau em complementaridade. Observa-se sucintamente cada um deles.

O desenvolvimento de outras políticas sociais no cenário brasileiro auxilia a construção de um sistema de controle social para os programas PSA. O programa de redistribuição Bolsa Família, por exemplo, possui conselhos gestores locais, estabelecidos pela lei 10.836/2004<sup>650</sup>, responsáveis pelo controle social da política. A criação de conselhos deliberativos dos programas PSA, em âmbito municipal (ou meso regional) constituiria uma ferramenta importante para o controle da consecução de princípios e objetivos institucionais.

A certificação ou a inclusão do produtor em cadastros públicos poderia ser também utilizada como critério para o pagamento de serviços ambientais. No caso dos agricultores familiares, o Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos pode servir para este fim: o pagamento direto ao agricultor ficara condicionado ao seu regular registro no cadastro. A fiscalização ficaria a cargo do próprio sistema de certificação, além da paralela fiscalização pública advinda dos conselhos locais.

---

<sup>649</sup> Ibid., p. 146.

<sup>650</sup> Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Art. 9: *O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.*

No âmbito dos serviços ambientais culturais, o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, instituído pelo Decreto 3.551, de 04 de agosto de 2000, e gerido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, se apresenta como uma ferramenta importante na definição dos bens culturais passíveis de remuneração. Nos termos do decreto, os Bens Culturais de Natureza Imaterial são registrados em quatro livros: (a) o Livro de Registro dos Saberes, onde são inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades; (b) o Livro de Registro das Celebrações, onde são inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social; (c) o Livro de Registro das Formas de Expressão, onde são inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas; e (d) o Livro de Registro dos Lugares, no qual são inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas.

Contudo, tendo em vista a pequena quantidade de bens culturais com registro finalizado<sup>651</sup>, mesmo após 15 anos de instituição do registro, impor-se-ia a aceitação de cadastros paralelos, notadamente advindos de inventários estaduais e municipais. Reitera-se que não necessariamente, o pagamento direto será o mais adequado para a promoção dos serviços ambientais culturais imateriais, os quais podem receber outras formas indiretas de estímulo (vide apresentação acerca dos pagamentos indiretos).

### 2.1.2. Uma problematização acerca do *quantum* a ser pago: a valoração dos serviços ambientais

Para fins de uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, a valoração econômica do bem ambiental não é determinante para estipular quanto deverá receber o agricultor familiar pelo seu trabalho de manutenção do meio ambiente nos espaços rurais. Em linhas gerais, dois pontos devem ser destacados: (a) o pagamento não deve ser insuficiente a ponto de desencorajar o produtor rural e a (b) manutenção do programa não deve ser suficiente cara a ponto de inviabilizar sua continuidade. O primeiro

---

<sup>651</sup> O Livro dos Saberes possui dez bens registrados; o Livro das Celebrações oito; o Livro das Formas de Expressão apresenta quinze registros e, finalmente, o Livro dos Lugares, apenas três inscrições.

aspecto é definido como os custos de oportunidade; o segundo como os custos de operacionalização ou de transação.

**a) Os custos de oportunidade:** como dito, o valor a ser ofertado ao agricultor familiar pelo fornecimento dos serviços ambientais não pode ser inferior à lucratividade que ele obteria se adotasse técnica produtiva menos sustentável, porém mais favorável economicamente. Nesta linha,

sendo voluntária, a participação em esquemas de PSA só é interessante se houver perspectiva de que os benefícios excedam os custos de oportunidade, aumentando assim a renda do provedor. Dessa forma, os PSA não funcionariam em situações nas quais os custos de oportunidade da provisão de serviços ambientais são muito altos<sup>652</sup>.

Os custos de oportunidade, evidentemente, devem ser enfrentados de acordo com os grupos de agricultores envolvidos, bem como com a natureza das atividades por estes desenvolvidos. Contudo, deve-se atentar para situações potencialmente não equânimes. Certamente, o custo para a transição agroecológica de agricultores familiares que se utilizem de organismos geneticamente modificados e alto grau de inseticidas é superior à manutenção do saber fazer de comunidades indígenas. Esta disparidade não pode justificar pagamentos excessivamente superiores aos agricultores em prejuízo das comunidades indígenas, já que isso representaria um desprivilegio em face de comunidades que historicamente mantiveram uma relação harmoniosa com o meio ambiente natural.

**b) Custos de transação:** a gestão de uma política a nível nacional exige a consolidação de uma estrutura burocrática apta a gerir o programa. A criação de burocracias excessivamente sofisticadas e caras pode inviabilizar economicamente a política. Neste sentido, salienta-se que os programas,

PSA são relativamente intensivos em informações, o que desencadeia custos de transação. Entretanto, custos de transação tendem a ser comparativamente mais altos no início, anteriormente

---

<sup>652</sup> WUNDER, Sven; BÖRNER, Jan; TITO, Marcos Rüginitz; PEREIRA, Lígia. **Pagamentos por serviços ambientais. Perspectivas para a Amazônia legal.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009, p. 13.

ao primeiro pagamento (devido à negociação de custos, avaliação de linha de base do serviço ambiental, desenho do sistema etc.) do que na fase operacional (monitoramento, implementação, aprovação, administração), quando a implementação de esquemas de PSA normalmente eleva o custo efetividade<sup>653</sup>.

Assim, os custos de transação podem representar um ponto de estrangulamento dos programas PSA. A medição, aferição e fiscalização do efetivo fornecimento de serviços ambientais passa pela consolidação de uma estrutura de gestão dos programas. Por exemplo, *a medição e comprovação de relações entre usos da terra e propriedades hídricas em padrões científicos pode implicar em custos que excedam exageradamente os próprios pagamentos necessários, o que na maioria dos casos irá constituir uma quebra de contrato*<sup>654</sup>.

Tratando-se de programas que envolvem agricultores familiares em suas distintas atividades econômicas e sociais, a manutenção de uma política PSA de nível nacional exige uma burocracia mais complexa do que aquela observada, por exemplo, nas estratégias de manutenção/recuperação de áreas florestais para o seqüestro de carbono (as quais podem ser objeto de controle por satélite). Logo, ferramentas colegiadas de controle, com a participação dos próprios envolvidos nos programas, podem constituir ferramentas importantes tanto para sua transparência, como para a redução dos custos operacionais.

## 2.2 Mecanismos indiretos de promoção à agroecologia: além do pagamento direto pelos serviços ambientais

Em que pese o pagamento direto ao agricultor seja o instrumento, por excelência, de incentivo a ações socioambientais, a mera transferência de renda não garante por si só resultados efetivos (podendo, inclusive, em algumas circunstâncias, se mostrar nociva à organização social de certas comunidades). Outros instrumentos podem se mostrar úteis quando combinados com a transferência de renda, como as estratégias de financiamento (2.1.1), as estratégias de extrafiscalidade (2.1.2), as estratégias de compras públicas (2.1.3)

---

<sup>653</sup> Ibid., p. 43.

<sup>654</sup> Ibid., p. 43.

e as estratégias de fomento aos novos mercados (2.1.4). Uma derradeira discussão ainda se mostra conveniente, concernente ao reconhecimento da titularidade dos créditos de carbono eventualmente produzidos por agricultores familiares (2.1.5).

### 2.2.1 O financiamento de estímulo à agroecologia

Como exposto na primeira parte, no âmbito da agricultura familiar (e da agricultura, de maneira geral), o financiamento público é promovido através do Programa Safra. Atualmente, o programa também possui uma ramificação de recursos direcionados especificamente à agricultura familiar. Neste contexto salientam-se as estratégias de fortalecimento da agroindústria familiar, do cooperativismo, e de seguro agrícola.

Conforme demonstrado, o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar – PRONAF, quando criado nos anos 90, tinha como objetivos principais, sobretudo, aspectos sociais (melhoria da qualidade de vida da população rural, aumento da produtividade, redução de um quadro de êxodo rural). Paulatinamente um discurso agroecológico é incorporado ao programa. A Cartilha do Pronaf 2015/2016, publicada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, reflete o redimensionamento dado ao programa. A assistência técnica e a extensão rural são previstas como um dos eixos centrais de ações e estabelecem como foco a produção de base agroecológica<sup>655</sup>.

No âmbito específico dos financiamentos, quatro linhas de crédito merecem ser destacadas: o Pronaf Agroecologia (a), o Pronaf Eco (b), o Pronaf Eco Dendê e o Pronaf Eco Seringueira (c).

**a) Pronaf Agroecologia:** constitui uma linha de financiamento para investimentos nos sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo os custos relativos à implantação e manutenção dos empreendimentos beneficiados. Nos termos da seção 14, capítulo 10, do Manual de Crédito Rural do Banco Central, os beneficiados pelo programa podem ser tanto agricultores familiares que já utilizam sistemas agroecológicos, como aqueles que visam efetuar a conversão agroecológica (1, a, I).

---

<sup>655</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Plano Safra 2015-2016. Agricultura Familiar. Alimentos Saudáveis para o Brasil. Disponível em [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_383/plano%20safr a%20cartilha.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/plano%20safr a%20cartilha.pdf). Acesso em 06 de março de 2016.

Além do mais, o financiamento pode incluir desde os agricultores familiares definidos a partir de elementos sociais (vide MCR, capítulo 10, seção 2, item 1), como também aqueles vislumbrados através de elementos culturais, tais como pescadores artesanais, aquicultores, silvicultores (desde que promovam o manejo sustentável dos ambientes), além de extrativistas, integrantes de comunidades quilombolas rurais, povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais (MCR, capítulo 10, seção 2, item 2).

Nesta modalidade, o programa oferta ao agricultor taxa de juros de 2,5% ao ano, mediante a apresentação de projeto técnico ou proposta simplificada. Salienta-se que a taxa de juros padrão do PRONAF varia conforme os valores financiados (neste caso, a taxa de 2,5% limita-se às operações de até R\$ 10.000,00). Para o Pronaf Agroecologia, o limite das operações é R\$150.000,00 anuais, ou R\$ 300.000,00 para os projetos de fruticultura.

**b) Pronaf Eco:** trata-se de linha de crédito específica para investimentos em técnicas que minimizam o impacto da atividade rural no meio ambiente, bem como permitam ao agricultor um melhor convívio com o bioma em que sua propriedade está inserida. O MCR do Banco Central, em seu capítulo 10, seção 16, estabelece os projetos que podem ser inclusos nesta linha de financiamento:

I – tecnologias de energia renovável, como o uso da energia solar, da biomassa, eólica, miniusinas de biocombustíveis e a substituição de tecnologia de combustível fóssil por renovável nos equipamentos e máquinas agrícolas;

II – tecnologias ambientais, como estação de tratamentos de água, de detritos e efluentes, compostagem e reciclagem;

III – armazenamento hídrico, como o uso de cisternas, barragens, barragens subterrâneas, caixas d'água e outras estruturas de armazenamento e distribuição, instalação, ligação e utilização de água;

IV – pequenos aproveitamentos hidroenergéticos;

V – silvicultura, entendendo-se por silvicultura o ato de implantar ou manter povoamentos florestais geradores de diferentes produtos, madeireiros e não madeireiros;

VI – adoção de práticas conservacionistas e de correção da acidez e fertilidade do solo, visando sua recuperação e melhoramento da capacidade produtiva;

Os limites de crédito são os mesmos estabelecidos para o financiamento padrão do PRONAF (R\$ 150.000,00 e, para os projetos de fruticultura, suinocultura e avicultura, R\$ 300.000,00). Algumas particularidades podem ser observadas nesta linha de financiamento. Uma mesma unidade familiar pode celebrar dois contratos de financiamentos, desde que a concessão da segunda operação seja precedida do pagamento de ao menos três parcelas do empréstimo anterior. Além do mais, o agricultor deve apresentar laudo da assistência técnica que ateste a regularidade do empreendimento e a capacidade de pagamento por parte dos beneficiados. Por fim, ressalta-se que o MCR estabelece prazos mais flexíveis de carência e reembolso, dependendo na natureza do projeto (MCR, capítulo 10, seção 16).

**c) Pronaf Eco Dendê e Pronaf Eco Seringueira:** trata-se de linha de crédito destinada ao estímulo da cultura do dendê ou da seringueira, com custeio associado à manutenção da cultura até o 4º ano. Também aqui se observam prazos de carência e reembolso diferenciados: 14 anos de reembolso, com 7 anos de carência, para a cultura do dendê; 20 anos de reembolso, com até 8 anos de carência para a cultura da seringueira (MCR, capítulo 10, seção 16, item 2).

Saliente-se que o Manual de Crédito Rural do Banco Central impõe algumas condições de ordem ambiental para a concessão dos financiamentos. Duas delas merecem ser salientadas:

- a) à observância do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC)<sup>656</sup> para as culturas do dendê e da seringueira, elaborado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

---

<sup>656</sup> O Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC) é um instrumento de política agrícola e gestão de riscos na agricultura. É elaborado a partir de estudo desenvolvido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, que define as exigências mínimas de cada cultura a ser zoneada. O plano elaborado por consultoria privada contratada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O objetivo do ZARC é minimizar os riscos relacionados aos fenômenos climáticos e permitir a cada município identificar a melhor época de plantio das culturas, nos diferentes tipos de solo e ciclos de cultivares. O estudo do zoneamento para as diferentes culturas é revisto anualmente e publicado na forma de portarias (informações extraídas do site <http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/zoneamento-agricola>. Acesso em 08/03/2016).

b) à apresentação, pelo mutuário, de contrato ou instrumento similar de fornecimento da produção proveniente das culturas do dendê e da seringueira para indústria de processamento ou beneficiamento do produto, no qual fiquem expressos os compromissos desta com a compra da produção, com o fornecimento de mudas de qualidade e com a prestação de assistência técnica;

Ambas as condicionantes visam propiciar resultados de produtividade adequados, garantindo o sucesso do empreendimento. Do mesmo modo que o PRONAF Eco, as modalidades de crédito aqui estudadas também exigem elaboração de projeto técnico.

Destaca-se ainda, fora do âmbito do PRONAF, linha de crédito dirigida à agricultura de baixo carbono, a qual foi estabelecida no *Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Economia* (também denominado de Plano ABC – Agricultura de Baixa Emissão de Carbono). O Plano ABC deve ser entendido como o *instrumento de integração das ações dos governos (federal, estadual e municipal), do setor produtivo e da sociedade civil, para a redução das emissões dos GEE provenientes das atividades agrícolas e de pecuária*. Assim, o plano visa estimular certas técnicas produtivas, como o plantio direto, o correto tratamento de dejetos animais, o plantio de florestas, a recuperação de pastagens degradadas etc.<sup>657</sup>.

Para alcançar seus objetivos, o Plano reconhece a importância do crédito rural. No âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o sistema de crédito é regulamentado pela resolução do Banco Central nº 3.896, de 17 de agosto de 2010, e tem o intuito de *promover a redução das emissões de gases de efeito estufa oriundas das atividades agropecuárias e contribuir para a redução do desmatamento* (vide objetivos assumidos pelo Brasil a nível de redução de emissão de gases causadores do efeito estufa – GEE – na lei 12.187/2009).

---

<sup>657</sup> Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura: plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono)**. Brasília: MAPA/ACS, 2012, p. 46. Disponível em [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/download.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/download.pdf). Acesso em 08/03/2016.

Em que pese o Plano ABC tenha reafirmado a importância da agricultura familiar para a consecução dos objetivos, as estratégias enumeradas são dirigidas ao conjunto da produção agrícola, e não apenas aos sistemas familiares de produção.

O foco do programa, contudo, é adstrito à redução das emissões de gases do efeito estufa e, conseqüentemente, às mudanças climáticas. As questões de ordem cultural ou vinculadas à preservação da biodiversidade não estão inscritos no rol prioritário das ações do programa, em que pese os resultados obtidos possam apresentar efeitos indiretos sobre estas problemáticas.

### 2.2.2. As estratégias de extrafiscalidade

O decreto 7.794, de 20 de agosto de 2012, o qual estabeleceu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, arrolou, dentre os seus instrumentos, medidas fiscais e tributárias. Porém, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), divulgado em 2013, silenciou no que tange a tais instrumentos. Ainda assim, observa-se um conjunto não ordenado de normas instituidoras de benefícios extrafiscais aos agricultores que adotam técnicas sustentáveis de produção.

Dentre os impostos estabelecidos pela Constituição Federal de competência da União Federal, certamente é o Imposto Territorial Rural (ITR)<sup>658</sup> aquele que apresenta maior potencial para o estímulo no fornecimento de serviços ambientais no âmbito da agricultura familiar. A emenda Constitucional nº 42 de 2003 trouxe alterações que beneficiaram o agricultor familiar, estabelecendo que o ITR não incide sobre pequenas glebas rurais quando o proprietário explore tais terras e que o mesmo não possua outro imóvel (art. 153, parágrafo 4º, II). A emenda constitucional aplicou aspectos socioeconômicos para estabelecer a isenção, deixando, contudo, de prever condicionantes socioambientais.

Neste sentido, menciona-se o projeto de lei nº 2.832 de 2008, proposto pelo deputado federal José Roberto Oliveira Faro (Pará). Nos termos do projeto, a lei 9.399/1996, que regulamenta a cobrança do ITR, passaria a isentar os imóveis rurais *exclusivamente explorados sob sistemas orgânicos de produção agropecuária nos termos da Lei*

---

<sup>658</sup> Constituição Federal. Art. 153: *Compete à União Instituir Impostos sobre: (...) VI – propriedade territorial rural.*

nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, observados os parâmetros de produtividade da terra nos termos do art. 6º, da lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. A isenção também seria aplicada em outras duas situações: (a) para aqueles imóveis classificados como *médias propriedades* pela lei nº 8.629/1993 e que sejam explorados por sistemas de pluriatividades agropecuárias, bem como para os imóveis (b) *adquiridos em áreas já desflorestadas da Amazônia Legal e que estejam cumprindo a função social da propriedade*<sup>659</sup>.

Em suma, podem ser destacados três objetivos distintos no projeto. O primeiro refere-se ao incentivo à produção orgânica de alimentos. O segundo vincula-se à diversificação de culturas. Nos termos da justificativa do projeto, *ao invés de punir os monocultivos, a opção do projeto é a de premiar os imóveis explorados de forma mais ajustadas aos imperativos da preservação da biodiversidade*. Finalmente, o terceiro objetivo visa auxiliar o comprador de área localizada na Amazônia Legal em seu dever de recuperar eventuais áreas degradadas anteriormente à aquisição da propriedade rural<sup>660</sup>.

O projeto atualmente encontra-se tramitando na Câmara dos Deputados. A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural emitiu parecer favorável em julho de 2008. Do mesmo modo, em julho de 2009, o projeto recebeu parecer favorável da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O relator do projeto na Comissão de Finanças e Tributação, contudo, apresentou parecer contrário, alegando que a proposição não era acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro ou da comprovação da sua compatibilidade com o cumprimento de metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, exigências estas introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101, art. 14, caput). Posteriormente, o projeto foi arquivado e desarquivado em 2015, sem receber, contudo, novas movimentações significativas desde então.

No âmbito dos tributos estaduais, o imposto relativo à circulação de mercadorias e serviços (ICMS)<sup>661</sup> é aquele que poderia

---

<sup>659</sup>Íntegra do projeto de lei nº 8629 de 2008, bem como de sua justificativa, disponível em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=538662&filename=PL+2832/2008](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=538662&filename=PL+2832/2008). Acesso em 08/03/2016.

<sup>660</sup>Ibid., p.2-3.

<sup>661</sup>Constituição Federal. Art. 155. *Compete aos Estados e ao Distrito Federal*

melhor se adequar às finalidades aqui estudadas. Porém, a grande maioria dos Estados não estabelecem qualquer tipo de incentivo tributário para a agroecologia. Percebe-se apenas a adoção, por parte de alguns Estados, de normas instituidoras de isenção de ICMS para os produtos da agricultura familiar adquiridos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. O convênio celebrado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ<sup>662</sup> (Convênio ICMS 11, de 21 de março de 2014<sup>663</sup>) autorizou os seguintes estados a ratificar a isenção referida: Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Tocantins, São Paulo, Sergipe e o Distrito Federal.

De forma contrária, contudo, a extrafiscalidade observada no âmbito estadual funciona como um desestímulo à agroecologia, na medida em que diversos Estados concedem isenção de ICMS para a comercialização de agrotóxicos. Através do Convênio 100, de 04 de novembro de 2007, do CONFAZ, os Estados restaram autorizados em reduzir em 60% a base de cálculo do ICMS para a comercialização de agrotóxicos<sup>664</sup>.

---

*instituir impostos sobre: (...) II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.*

<sup>662</sup> Saliente-se que, nos termos da lei complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, compete ao Conselho Nacional de Política Fazendária autorizar a isenção de ICMS pelos Estados. Tal autorização é formalizada através de convênios celebrados pelos Estados com o CONFAZ, os quais devem ser ratificados pelas respectivas Assembleias Legislativas (Lei complementar nº 24/1975, art. 1º, caput).

<sup>663</sup> Convênio CONFAZ ICMS 11, de 21 de março de 2014. *Cláusula primeira. Ficam os Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Tocantins, São Paulo, Sergipe e o Distrito Federal autorizados a isentar o ICMS devido na saída de gêneros alimentícios para alimentação escolar promovida por agricultor familiar ou empreendedor familiar rural ou por suas organizações, para serem utilizados por estabelecimentos das redes de ensino das Secretarias Estadual ou Municipal de ensino ou por escolas de educação básica pertencentes às suas respectivas redes de ensino, decorrente do Programa de Aquisição de Alimentos – Atendimento da Alimentação Escolar, instituído pela Lei Federal nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, nos termos da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009.*

<sup>664</sup> Convênio ICMS 100/97.

De forma semelhante, o artigo 1º do decreto federal 5.630, de 22 de dezembro de 2005, reduziu a zero as

alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS incidentes na importação e sobre a receita bruta decorrente da venda no mercado interno de:

I – adubos ou fertilizantes classificados no Capítulo 31 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e suas matérias-primas;

II – defensivos agropecuários classificados na posição 38.08 da NCM e suas matérias-primas;

III – sementes e mudas destinadas à semeadura e plantio, em conformidade com o disposto na Lei no 10.711, de 5 de agosto de 2003, e produtos de natureza biológica utilizados em sua produção;

IV – corretivo de solo de origem mineral classificado no Capítulo 25 da NCM;

Finalmente, dentre os impostos municipais, apenas o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN poderia apresentar potencial para o estímulo à agroecologia, notadamente nas atividades de ecoturismo. Contudo, tendo em vista que os valores objeto das isenções não seriam significativos, é difícil precisar a efetiva contribuição que esta isenção aportaria à agricultura familiar.

### 2.2.3 Estratégias de compras públicas

As estratégias aqui mencionadas dizem respeito às políticas federais, estaduais e municipais que privilegiam as compras públicas de determinados produtos. No âmbito da agricultura familiar, a lei 11.947 de 2009, em seu artigo 14, estabeleceu que,

*do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações,*

---

*Art. 1º. Cláusula primeira Fica reduzida em 60% (sessenta por cento) a base de cálculo do ICMS nas saídas interestaduais dos seguintes produtos:*

*I – inseticidas, fungicidas, formicidas, herbicidas, parasiticidas, germicidas, acaricidas, nematocidas, raticidas, desfolhantes, dessecantes, espalhantes, adesivos, estimuladores e inibidores de crescimento (reguladores), vacinas, soro e medicamentos, produzidos para uso na agricultura e na pecuária, inclusive inoculantes, vedada a sua aplicação quando dada ao produto destinação diversa;*

*priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.*

De forma semelhante, a lei 10.696 de 2003 instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, com o objetivo de incentivar a agricultura familiar e combater um quadro de insegurança alimentar então observada no Brasil. Com as alterações promovidas pela lei 12.512 de 2011, o PAA recebe um viés socioambiental, na medida em que inclui a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar no rol de hipóteses de dispensa de licitação. Mais do que isso, a lei expressamente autoriza que produtos agroecológicos sejam adquiridos com um acréscimo de até 30% em relação aos preços estabelecidos para os produtos convencionais (artigo 17, parágrafo único).

Em que pese a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica tenha estabelecido as compras públicas como um dos seus instrumentos (art. 4º, inciso V, decreto 7.794 de 20 de agosto de 2012), inexistente um programa federal que imponha algum tipo de aquisição pela administração pública de produtos advindos da agroecologia. A hipótese ventilada pelo Plano de Aquisição de Alimentos (pagamento de valores superiores – até 30% – aos produtos agroecológicos), embora constitua um avanço significativo, deixa na esfera de discricionariedade do gestor a opção entre o alimento oriundo da agroecologia e da agricultura convencional.

No âmbito estadual cabe fazer menção à lei 13.922 de 2012 do Estado do Rio Grande do Sul, a qual estabeleceu a *Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e da Economia Popular e Solidária*, também denominado de Compra Coletiva/RS. Nos termos do artigo 3º da lei, dentre as diretrizes e princípios estabelecidos, destacam-se:

*II. aquisições diretamente da Economia Popular e Solidária e da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando-se a produção agroecológica, os assentamentos da reforma agrária, as comunidades indígenas, de pescadores artesanais e de remanescentes de quilombos; (...)*

*VII – incentivo à produção diversificada agroecológica e ao apoio multisetorial das entidades de extensão rural e dos órgãos*

*de pesquisa agropecuária, de crédito, de abastecimento e de armazenamento do Estado;*

Nesta linha, o artigo 6º da lei expõe que, para se atingir tais diretrizes, a administração direta e indireta do Estado deve reservar percentual mínimo de 30% para aquisição de bens e serviços provenientes da Agricultura Familiar e de Empreendimentos Familiares Rurais e da Economia Popular e Solidária. Do mesmo que a legislação federal anteriormente mencionada, os produtos agroecológicos adquiridos pela administração estadual poderão ter um acréscimo de até 30% em relação aos preços convencionais.

A reforma da lei de licitações (lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), com a inclusão de princípios socioambientais, proporcionaria um avanço para esta discussão. A exigência de certificação ambiental na aquisição de alimentos (ainda que apenas de um percentual mínimo) ou a instituição de critérios de desempate dirigidos ao agricultor orgânico (da mesma forma como já se opera em relação micro e pequeno empreendedor) constituiriam exemplos de incentivo indiretos ao agricultor familiar.

Neste sentido, o projeto de lei nº 4.685 de 2007, proposta pelo senador Tião Viana, propõe alterações à atual lei de licitações. Nos termos da proposição legislativa, restará inserido no rol de critérios de desempate dos processos licitatórios, a posse *de certificação ambiental, emitida por entidade com competência reconhecida pelo órgão federal de metrologia, normalização e qualidade industrial*<sup>665</sup> (os critérios preferenciais de desempate da lei 8.666 continuariam a ser a procedência ou produção nacional). Com o mesmo intuito, o projeto acrescenta um critério de qualificação técnica dos concorrentes, qual seja,

prova de atendimento de requisitos de sustentabilidade ambiental, conforme definidos no edital convocatório de acordo com o objeto da licitação, sempre que a obra, serviço ou produto licitado envolver potencial dano ambiental, seja por sua natureza ou pela localização das instalações necessárias à sua execução ou fornecimento.

---

<sup>665</sup> Projeto de lei 4.685/2007, bem como sua justificativa, disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/9171.pdf>. Acesso em 02/03/2016.

Finalmente, e provavelmente o ponto mais promissor do projeto no que tange a agricultura familiar, saliente-se a inclusão do §13º no artigo concernente à qualificação técnica dos licitantes. De acordo com a proposição,

§13. A comprovação de atendimento aos requisitos de sustentabilidade ambiental exigidos no edital convocatório será feita por laudos técnicos ou certificações fornecidas por pessoas jurídicas habilitadas a concedê-las e versarão sobre diferentes indicadores de capacitação técnico-ambiental do licitante para a execução do objeto da licitação, tais como:

(...)

V – **comprovação de utilização de insumos produzidos ou extraídos de forma ambientalmente sustentável;**

VI – **existência de plano de manejo para utilização de recursos naturais e manipulação de dejetos** (grifos do autor);

Neste caminho, dependendo da interpretação que for dada ao dispositivo, caso aprovado, poderá a administração pública exigir que o licitante demonstre não ter utilizado agrotóxicos e outros insumos nocivos ao meio ambiente. Tal comprovação poderia ser feita, por excelência, através da certificação da agricultura orgânica.

No cenário internacional, a publicação *Comprar Ecológico: Manual de Contratos Públicos e Ecológicos da União Europeia*, salienta a importância dos rótulos ecológicos tanto para a elaboração das especificidades técnicas do edital, como para a verificação de conformidade dos produtos dos candidatos. O manual apenas destaca que não se poderá exigir que o proponente apresente um rótulo específico, devendo ser aceitos meios equivalentes de verificação da conformidade técnica. A publicação traz o exemplo da cidade de Kolding, na Dinamarca, que incorporou critérios de rótulo ecológico comunitário em todas as suas ações de aquisição de produtos<sup>666667</sup>.

---

<sup>666</sup> COMISSÃO EUROPEIA. *Comprar ecológico! Manual de contratos públicos ecológicos*. 2ª Ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2011, p. 39-40.

<sup>667</sup> De acordo com o relatório, ao especificar a experiência da cidade de Kolding, *os critérios aplicáveis dos rótulos ecológicos são inseridos diretamente nas especificações técnicas e/ou nos critérios de adjudicação, onde se especifica que uma cópia da licença de rótulo ecológico é considerada como comprovação cabal da observância dos critérios, mas também que será aceite documentação alternativa* (Ibid., p. 40).

Guardadas as peculiaridades econômicas e sociais envolvendo os diferentes países, a exigência de certificação agroecológica constituiria um instrumento de extrema importância para a agricultura familiar no Brasil.

#### 2.2.4 Fomento à cooperação e aos mercados alternativos

O incentivo à criação de novos espaços para a comercialização de produtos advindos da agricultura familiar agroecológica não constituiria, num olhar preliminar, um instrumento claro de pagamento por serviços ambientais. Contudo, novas engrenagens de burocracia pública podem acarretar incentivos indiretos à agroecologia, o que permitiria a qualificação destas estratégias como exemplos de programas PSA.

Para demonstrar esta afirmação, faz-se uma breve exposição acerca da experiência desenvolvida pelo Estado do Rio Grande do Sul com a Política Estadual de Fomento à Economia da Cooperação e o Programa de Economia Popular e Solidária, ambos estabelecidos pela lei 13.839, de 05 de dezembro de 2011. Em que pese a lei não faça expressa menção ao fomento da agroecologia, ao conceituar a economia solidária constata-se a íntima relação entre ambas as noções.

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

III – Economia popular e solidária: o conjunto de atividades econômicas de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito, organizadas sob a forma da autogestão, que aponta para uma nova lógica de **desenvolvimento sustentável** com geração de trabalho e distribuição de renda, mediante um crescimento econômico com proteção dos ecossistemas, cujos resultados econômicos, políticos e culturais são compartilhados pelos participantes, sem distinção de gênero, idade e raça, considerando o ser humano na sua integralidade como sujeito e finalidade da atividade econômica;

Dentre os objetivos da lei estadual, destaca-se, a redução dos desequilíbrios regionais, sociais e ambientais (art. 2º, XIII), o fortalecimento das ações de combate à erradicação da fome e da pobreza (art. 2º, XIV) e o desenvolvimento de atividades sustentáveis ambientais, sociais, culturais e econômica (art. 2º, XV),

dentre outras. Em suma, percebe-se que a política de fomento à economia solidária possui uma pretensão de redistribuição social, reconhecimento cultural e também de proteção do patrimônio ambiental (scritto sensu).

Em que pese se reconheça que as estratégias produtivas e associativas da economia solidária e da agroecologia são entrelaçadas, não há uma homogeneidade entre os grupos. Exemplificadamente, nem todo empreendimento rural de economia solidária emprega técnicas agroecológicas e nem todo empreendimento agroecológico pode ser classificado como partícipe da economia solidária. Neste sentido, salienta-se que, segundo o *Atlas Digital da Economia Solidária*, desenvolvido através de mapeamento realizado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) e finalizado em 2007<sup>668</sup>, o Brasil contava com 21.763 empreendimentos de economia solidária, 48% deles tendo como espaço de atuação o meio rural. Contudo, do total de empreendimentos cadastrados, apenas 6.144 não utilizavam algum tipo de agrotóxicos na produção<sup>669</sup>.

O estímulo às redes de economia solidária pode trazer benefícios indiretos ao agricultor familiar agroecológico, na medida em que este se aproprie dos espaços e estratégias de comercialização direta ao consumidor final. Neste sentido, a noção de Arranjos Produtivos Locais – APL, trazida pela lei do Estado do Rio Grande do Sul aporta elementos oportunos. Nos termos do artigo 3º, I, os APLs podem ser definidos como,

as aglomerações de empresas localizadas em um mesmo território que apresentem especialização produtiva e que mantenham vínculos de interação, cooperação, comércio, tecnologia e aprendizagem entre si e com outras instituições locais, tais como órgãos e entidades públicos, associações, universidades, centros

---

<sup>668</sup> Novo mapeamento foi concluído em 2013. Contudo, entre as ferramentas de pesquisa disponibilizadas na versão digital (<http://sies.ecosol.org.br/atlas>), não é possível analisar especificamente a utilização de técnicas ambientais de produção, razão pela utilizam-se os dados da pesquisa de 2007.

<sup>669</sup> SCHMITT, Cláudia Job. Economia Solidária e agroecologia: convergências e desafios na construção de modos de vida sustentáveis. In: **Mercado de Trabalho. Conjuntura e Análise**. Nº 42, fev. 2010, p. 59-59. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/mt42\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/mt42_completo.pdf). Acesso em 20/12/2015.

tecnológicos, sindicatos, instituições de crédito, ensino e pesquisa, geradores de externalidades econômicas positivas e de um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico e social.

Através do Programa Estadual de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais, o poder público passou a estimular a organização e o aprofundamento da cooperação pública-privada dos diferentes segmentos que desenvolvem relações sociais, culturais e ambientais comuns. Segundo informações da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento – AGDI, existem atualmente 20 APLs consolidados no Estado<sup>670</sup>.

Apresenta-se, para exemplificar a política em foco, o Arranjo Produtivo Local de Alimentos da Região Sul. Abrangendo 22 municípios da Região Sul do Estado do Rio Grande do Sul<sup>671</sup>, a APL agrega dezenas de cooperativas, agroindústrias familiares, associações e pequenas empresas, a maior parte delas vinculada à agricultura familiar, com a produção de hortaliças, mel, frutas e condimentos. O Arranjo da Região Sul possui parcerias com universidades, centros de pesquisa, extensão e entidades representativas, as quais compõem o seu Comitê Gestor<sup>672673</sup>.

Os Arranjos Produtivos Locais tem o claro objetivo de promover o desenvolvimento de cadeias produtivas locais, através de

---

<sup>670</sup> Informação extraída do endereço eletrônico <http://www.agdi.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=903>. Acesso em 04/02/2016.

<sup>671</sup> Os municípios localizados na área de abrangência do Arranjo Produtivo Local de Alimentos da Região Sul são: Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chui, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitoria do Palmar, Santana da Boa Vista, São Jose do Norte, São Lourenço do Sul, Tavares e Turuçu.

<sup>672</sup> A título exemplificativo, citam-se as seguintes entidades integrantes do Comitê Gestor: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA); Cooperativa dos Apicultores e Fruticultores da Zona Sul (CAFSUL); Cooperativa Sul Ecológica de Agricultores Familiares; Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Fórum da Agricultura Familiar da Região Sul; Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Riograndense (IFSul); Universidade Federal de Pelotas (UFPEL); Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

<sup>673</sup> Informações extraídas do endereço eletrônico: <http://www.aplalimentosul.org.br/> Inicial. Consulta em 09/03/2016.

apoio e extensão na produção e inovação, capacitação de gestores, construção de uma agenda transversal de ações com diferentes órgãos públicos e privados, construção de rede de oferta de serviços a empresas, dentre outros instrumentos. Neste campo, o direcionamento das ações estatais com o fim de estimular a produção orgânica entre os produtores familiares constitui uma ferramenta relevante para a transição agroecológica. O pagamento (leia-se: repasse de recursos públicos) é realizado diretamente às entidades integrantes do Comitê Gestor, a qual desenvolve as ações de estímulo ao desenvolvimento regional.

Em que pese os documentos do APL de Alimentos da Região Sul valorizem a produção sustentável de alimentos, não se percebe a consolidação de uma metodologia específica para a concretização de uma transição agroecológica. A minuta do projeto para elaboração do Plano de Desenvolvimento da APL, a cargo da Fundação de Apoio à Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário Edmundo Gastal (FAPEG), prevê o desenvolvimento, através de uma metodologia participativa, *de uma visão compartilhada de futuro, a fim de propiciar o desenvolvimento econômico local com equidade e sustentabilidade*<sup>674</sup>.

O apoio do poder público aos arranjos produtivos locais voltados à agricultura ecológica, através de financiamentos ao Comitê Gestor, constitui um instrumento de pagamento indireto aos agricultores familiares. Assim, as estratégias de venda, agregação de valor ao produto final, inovação, etc. seriam subsidiadas aos produtores associados à APL e que assumissem o compromisso de aderir à agenda de transição agroecológica.

### 2.2.5 A definição da titularidade sobre os direitos advindos dos serviços ambientais produzidos

A discussão que se propõe neste ponto, foge relativamente daquela apresentada nos itens anteriores. Enquanto até então se discutia as estratégias de concretização do pagamento por serviços ambientais, tendo como ator central o Estado (seja através

---

<sup>674</sup> Documento disponível no endereço eletrônico da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI): [www.agdi.rs.gov.br/upload/1436904279\\_A%C3%A7%C3%B5es%20-%20APL%20Alimentos%20Nov%202014.pdf](http://www.agdi.rs.gov.br/upload/1436904279_A%C3%A7%C3%B5es%20-%20APL%20Alimentos%20Nov%202014.pdf). Acesso em 09/03/2016.

da extrafiscalidade, das compras públicas, etc), o objetivo aqui é salientar o direito dos agricultores familiares e comunidades tradicionais sobre os valores oriundos dos serviços ambientais por eles fornecidos.

Em termos pragmáticos, a discussão guarda relevância com a titularidade dos créditos de carbono advindos da proteção das florestas pelas populações indígenas e demais comunidades tradicionais. Cabe salientar que os estoques de carbono contidos na Amazônia Legal podem atingir a ordem de 62 GtC (giga toneladas de carbono). O cálculo aproximado deste estoque localizado em apenas 12 terras indígenas aponta para um total de cerca de 6GtC. Caso 20% das florestas existentes nestas terras fossem desmatadas (o que é legalmente possível), seriam realizadas emissões futuras na ordem de 2,8 GtC, o que representa 460% do volume total de emissões que o Brasil pretende reduzir até 2020<sup>675</sup>. A tabela 9 demonstra tais estoques, utilizando para tanto as metodologias de dois estudos distintos<sup>676</sup>.

A discussão não é recente na doutrina jurídica, havendo certo consenso em favor da titularidade destes direitos em prol das comunidades locais. Neste sentido, menciona-se o posicionamento de Raul Silva Telles do Valle e Erika Magami Yamada, para quem,

Os povos indígenas são os únicos sujeitos com poder para dispor sobre os recursos naturais existentes em suas terras, apenas com exceção aos casos acima mencionados. Conseqüentemente, não cabe à União decidir sobre a pertinência da realização de projetos de REDD+ ou reflorestamento em terras indígenas. O desenvolvimento de atividades em terras indígenas é decidido pelos povos indígenas orientados pela Constituição Federal. Por isso mesmo não é possível concluir que o Estado detém

---

<sup>675</sup> SANTILLI, Márcio. Terras Indígenas e Crise Climática. In: **Desmatamento Evitado (REDD) e Povos Indígenas. Experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico** (organizado por Raul Silva Telles do Valle). São Paulo: Instituto Socioambiental; Washington: Forest Trends, 2010, p. 15-16.

<sup>676</sup> Os estudos que embasaram a tabela desenvolvida por Márcio Santilli são: Saatchi, S. S., R. A. Houghton, R. C. Dos Santos Alvala, J. V. Soares, and Y. Yu. 2007. "Distribution of above ground live biomass in the Amazon basin". **Global Change Biology**. 13: 816-837.

CARNEIRO FILHO, Arnaldo; SOUZA, Oswaldo Braga. **Atlas de Pressões e Ameaças às Terras Indígenas na Amazônia**. São Paulo : Instituto Socioambiental, 2009.

a titularidade sobre os créditos de carbono ou outros benefícios gerados por tais atividades<sup>677</sup>.

**Tabela 9** – Estoque de carbono em terras indígenas na Amazônia Legal

Terra Indígena	Área (ha)		tC/ha		Carbono total (t)	
	ISA**	Ipam**	ISA	Ipam	ISA	Ipam
Yanomami	9.589.302	9.523.037	149	111	1.432.598.612	1.057.057.107
Vale do Javari	8.561.824	8.516.001	148	131	1.264.825.726	1.115.596.131
Alto Rio Negro	8.034.176	7.979.953	150	125	1.201.268.666	997.494.125
Menkragnoti	4.928.083	4.907.539	141	81	694.721.947	397.510.659
Trombetas/Mapuera	4.002.902	3.984.974	155	134	619.695.304	533.986.516
Kayapó	3.307.878	3.293.920	123	84	407.685.159	276.689.280
Waimiri-Atroari	2.602.964	2.591.312	151	149	392.191.734	386.105.488
Tumucumaque	3.069.940	3.053.109	126	117	386.346.228	357.213.753
Mundurucu	2.397.454	2.387.301	107	107	256.179.665	255.441.207
Xingu	2.646.405	2.636.116	89	69	234.674.949	181.892.004
Alto Rio Guamá	280.416	279.164	153	120	42.788.995	33.499.680
Sete de Setembro	244.196	243.225	149	106	36.285.040	25.781.850
<b>Total</b>					<b>6.969.262.025</b>	<b>5.618.267.800</b>

Fonte: SANTILLI, 2010, p.15<sup>678</sup>

Erika Yamada expõe, inclusive, que são *nulas e inconstitucionais quaisquer negociações, projetos ou contratos que comprometam os direitos dos povos indígenas sobre suas terras, o usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre seus recursos e a manutenção física e cultural dos mesmos*<sup>679</sup>.

O embasamento jurídico que sustenta a tese acima exposta pode ser transposto para outras unidades do SNUC (em favor de comunidades extrativistas, por exemplo), bem como para as áreas habitadas por outras comunidades tradicionais. Nesta esteira, as estratégias de pagamento decorrentes de programas REDD podem

<sup>677</sup> VALLE, Raul Silva Telles de; YAMADA, Erika Magami. Créditos de carbono gerados em Terras Indígenas: uma análise jurídica sobre sua titularidade. In: **Desmatamento Evitado (REDD) e Povos Indígenas. Experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico** (organizado por Raul Silva Telles do Valle). São Paulo: Instituto Socioambiental; Washington: Forest Trends, 2010, p. 93.

<sup>678</sup> Ibid.

<sup>679</sup> YAMADA, Erica Magami. Oportunidades e Riscos para a Etnogestão de TIs. In: **Povos Indígenas no Brasil 2006-2010** (organizado por Beto Ricardo e Fany Ricardo). São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011, p. 123.

constituir fontes de renda importantes, servindo como estímulo para a autonomia dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Esta autonomia, estendida ao campo financeiro, pode permitir a manutenção da organização social tradicional e, conseqüentemente, a valorização do patrimônio cultural imaterial dos povos das florestas. A tese contrária, de que a titularidade dos créditos de carbono caberia ao poder público, através de suas agências políticas, fortalece a visão tuteladora do Estado sobre a autonomia indígena.

## CONCLUSÃO

O problema de pesquisa levantado nesta tese diz respeito à capacidade dos programas de Pagamento por Serviços Ambientais constituírem-se como instrumentos para a transição agroecológica no cenário brasileiro.

Em linhas gerais, a hipótese inicialmente apresentada restou confirmada, de modo que, analisadas as peculiaridades do país, o desenvolvimento de uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais direcionada à Agricultura Familiar pode fomentar o processo de transição agroecológica e, conseqüentemente, de justiça socioambiental.

Cabe retomar alguns aspectos apresentados no curso da pesquisa, salientando as inovações que o trabalho pretende ofertar para a esfera acadêmica e política.

O primeiro enfrentamento conceitual desenvolvido no trabalho refere-se aos contornos da noção de agricultura familiar. A hipótese de que os programas PSA possuem uma potencialidade para a AF exige uma análise desta expressão. O estudo da lei 11.326/2006 aponta para a identificação de dois grupos distintos de agricultores familiares, mas que, por vezes, possuem características análogas.

O primeiro grupo, denominado de *standard*, foi identificado a partir de elementos socioeconômicos, principalmente aquele vinculado ao tamanho da propriedade. Nesta categoria, a ideia de agricultura familiar tem como origem a pequena propriedade e, por tal razão, a investigação sobre a formatação da estrutura agrária do país mostrou-se conveniente. É nesta linha que se compreende, igualmente, como os discursos da agricultura familiar e da reforma agrária emergiram conjuntamente no curso dos anos 90. A pequena propriedade familiar deixou de ser vista como um sistema em via de extinção diante do capitalismo rural, consolidando-se como uma forma alternativa de desenvolvimento.

A lei, num segundo momento, equiparou ao grupo *standard* de agricultores familiares todo o universo de povos e comunidades tradicionais do país. Assim, a partir da interpretação de outras normas, identificou-se uma categoria de agricultores não mais identificados por critérios socioeconômicos, mas históricos e culturais.

A leitura individualizada destes dois grupos poderia sugerir que eles não possuem grandes pontos de contato. O primeiro seria tutelado pela lei em decorrência de sua situação de hipossuficiência socioeconômica. O segundo em decorrência de um processo histórico de expansão territorial que impossibilitou o seu acesso às terras que tradicionalmente ocuparam. Contudo, a análise prática demonstra que um mesmo grupo pode ser enquadrado em ambas as categorias, sendo identificados tanto a partir de elementos sociais, como a partir de elementos histórico-culturais.

Ora, mas porque a lei reuniu pequenos agricultores e povos e comunidades tradicionais numa mesma Política Nacional de Agricultura Familiar? A hipótese apresentada neste estudo é de que ambos os grupos, embora normalmente distintos, possuem um desafio comum: se consolidar num cenário político/econômico de preponderância da grande agricultura. A primeira categoria possui majoritariamente (evitando-se o risco de generalizações) um déficit de redistribuição. A segunda, majoritariamente, um déficit de reconhecimento cultural.

Para o enfrentamento da temática dos programas de Pagamento por Serviços Ambientais, outro conceito preliminar necessitou ser estudado, qual seja, a própria ideia de serviços ambientais. Esta noção foi apresentada incorporando-se a amplitude dos termos meio ambiente e sustentabilidade, ambos vistos numa tripla dimensão: social, ambiental *stricto sensu* e cultural. Em que pese esta abordagem não seja uma novidade no direito ambiental pátrio, tornou-se relevante salientar que o modelo de desenvolvimento socioambiental defendido para a agricultura familiar não abarca apenas a equalização de preocupações socioeconômicas e ambientais, mas também culturais.

A noção de serviços ambientais, apresentada a partir do relatório Avaliação dos Ecossistemas para o Milênio, alimentou-se desta multidimensionalidade. Com a percepção de que os serviços ambientais fornecidos pelo ambiente não advêm apenas do meio

ambiente natural, foi possível destacar os benefícios advindos da própria intervenção do homem sobre a natureza. É nesta linha que se interpretam uma série de serviços ambientais previstos pelo novo Código Florestal, o qual abarca tanto serviços de caráter material (ou tangível), como de caráter imaterial (notadamente a valorização cultural e o conhecimento tradicional ecossistêmico).

Uma análise crítica, a partir de estudos de caso no contexto brasileiro, demonstra que estes serviços ambientais, importantes para o socioambientalismo, não são constantemente ofertados pela agricultura familiar. Muitos cenários regionais apontam para uma redução no fornecimento destes serviços, seja por questões sociais e econômicas, seja por questões culturais.

O conceito de transição agroecológica é apresentado como uma alternativa para este quadro. A transição não é vista apenas como uma alteração de técnicas de produção, mas como uma mudança paradigmática, acarretando um profundo redimensionamento principiológico para a agricultura familiar. Trata-se, portanto, de repensar as suas abordagens culturais, éticas, ambientais, políticas, etc., tendo como norte a sustentabilidade. Em que pese a legislação brasileira tenha criado alguns mecanismos de valorização da agroecologia, ainda são tímidos os resultados observados.

Em linhas gerais, a primeira parte da tese levantou estes aspectos e trouxe como inquietação o seguinte ponto: quais as estratégias políticas que poderiam estimular a transição agroecológica? A resposta (Pagamento por Serviços Ambientais) norteou a segunda parte da tese.

Inicialmente foi apresentado o instituto do Pagamento por Serviços Ambientais num contexto de políticas públicas ambientais. Para tanto, foram visitados os conceitos desenvolvidos pela doutrina nacional e estrangeira, bem como avaliado o atual estágio das discussões legislativas sobre a temática. Na sequência, buscou-se analisar os princípios constitucionais de direito ambiental que dialogam com o instituto. Tais princípios servem como marco para as ações de PSA que venham a ser desenvolvidas tanto pelo Estado, como por atores privados. Projetos e mecanismos que não respeitem esses princípios são eivados de inconstitucionalidade, questão esta que, como visto, encontra-se em discussão no Supremo Tribunal Federal.

No capítulo seguinte, destacou-se a emergência dos programas de Pagamento por Serviços Ambientais no cenário internacional e brasileiro. No primeiro caso, foi estudada a experiência desenvolvida na Costa Rica, a qual obteve significativa repercussão acadêmica. O Fundo Nacional de Financiamento Florestal – FONAFIFO, comumente celebrado com uma experiência exitosa de recuperação florestal, recebeu uma análise crítica e algumas indagações acerca de seus resultados. No cenário brasileiro, algumas experiências foram abordadas, seja através de mecanismos tributários, previdenciários ou através de sistemas de pagamentos direcionados, sobretudo, para a preservação de recursos hídricos. Como conclusão principal, salienta-se a inexistência de uma política coordenada e consolidada de Pagamento por Serviços Ambientais em todo o território nacional.

No segundo título desta parte, foi proposta uma maior delimitação, analisando-se o Pagamento por Serviços Ambientais direcionada para a Agricultura Familiar. Novamente, recorreu-se aos estudos de casos. No quadro brasileiro, quatro programas foram apresentados, todos eles voltados principalmente para os povos e comunidades tradicionais. Em que pese os resultados positivos visualizados, constatou que os programas se caracterizam pela transitoriedade ou regionalidade.

Uma política de maior proporção e coordenação foi observada no desenvolvimento da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia. Embora seu surgimento se dê por preocupações de ordem social e econômico (produção e distribuição de alimentos na pós-segunda guerra), paulatinamente, princípios ambientais são incorporados às engrenagens comunitárias e nacionais. Evidentemente, as peculiaridades regionais devem ser observadas, mas a grande lição que a PAC oferece refere-se à existência de uma política de desenvolvimento rural que possui o socioambientalismo como uma das balizas centrais.

Finalmente, recuperando-se a amplitude das noções de serviços ambientais e a complexidade social e cultural que envolve a agricultura familiar, buscou-se apresentar diretrizes para uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais direcionada à agricultura Familiar.

A finalidade desta política é a constituição de uma justiça socioambiental, traduzida politicamente através da transição

agroecológica. Os contornos dessa justiça socioambiental foram definidas no trabalho a partir da obra de Nancy Fraser, a qual destaca que, nos cenários de déficit de distribuição, urgem remédios distributivos; nos cenários de déficit de reconhecimento, urgem remédios de valorização cultural. Tais cenários podem se somar, formando injustiças bivalentes, ocasião em que ambos os remédios devem coexistir.

O Pagamento por Serviços Ambientais se apresenta como um desses remédios para os cenários de injustiças socioambientais observadas na agricultura familiar. O pagamento (que não será necessariamente monetário) poderá visar a solução de um déficit social e econômico, mas também combater a ausência de um reconhecimento cultural (ou de ambos os déficits).

Alguns mecanismos foram propostos para a consecução desta política nacional. De um lado, focaram-se os pagamentos diretos (monetários), que constituem o lado mais conhecido das estratégias de PSA. Aqui ficou claro que o conceito clássico proposto por Sven Wunder necessita ser reformatado para se adaptar a atores que não se enquadrariam como partes numa teoria tradicional de contratos.

No que tange ao pagamento indireto, outros mecanismos foram apresentados, como o crédito rural, a tributação ambiental, as compras públicas e o fomento de novos mercados. Estas ferramentas não constituem, por si só, novidades no direito brasileiro. Inovadora seria a reconfiguração de suas finalidades, incorporando-se fins socioambientais.

O presente trabalho não pretende encerrar o debate. Embora a temática do Pagamento por Serviços Ambientais tenha ganhado espaço na recente doutrina jurídica, (sobretudo como estratégia de combate às mudanças climáticas e de proteção dos recursos hídricos), no campo da produção rural de base familiar são poucas as pesquisas direcionadas para este foco. No âmbito dos programas de pós-graduação em direito, esta tese inaugura o enfrentamento da problemática. Espera-se que ela possa acarretar, ainda que timidamente, contribuições ao debate acadêmico.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDELMALKI, Lahsen; MUNDLER, Patrick. **Economie de L'environnement et du Développement Durable**. Éditions de Boeck: Bruxelles, 2010.

ABREU, Lucimar Santiago de. **A Construção da Relação Social com o Meio Ambiente entre Agricultores Familiares da Mata Atlântica Brasileira**. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2005.

ALLEGRETTI, Mary Helena. **A Construção Social de Políticas Ambientais – Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros**. 2002. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, Brasília.

ALPIZAR, Francisco; ROBALINO, Juan; SANDOVAL, Catalina; VILLALOBOS, Laura. **Consultoría: Evaluación de los impactos socioeconómicos del Programa de Pago por Servicios Ambientales. Análisis Socioeconómico del Programa de Pagos por Servicios Ambientales**. Disponível em [http://www.fonafifo.go.cr/documentacion/biblioteca/consultorias\\_investigaciones/inf\\_ImpactoPSA.pdf](http://www.fonafifo.go.cr/documentacion/biblioteca/consultorias_investigaciones/inf_ImpactoPSA.pdf). Acesso em 08/01/2016.

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. Traduzido por Marília Marques Lopes. 4.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. Disponível em <https://www.socla.co/wp-content/uploads/2014/Agroecologia-Altieri-Portugues.pdf>.

ALTMANN, Alexandre; BUTZKE, Alindo. Pagamento por Serviços Ambientais como Promotor da Agroecologia e da Segurança Alimentar. In: **Florestas, Mudanças Climáticas e Serviços Ecológicos** (organizado por Antônio Herman Benjamin, Carlos Teodoro Irigaray, Elodio Lecey e Silvia Cappeti). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

ALTMANN, Alexandre. **Pagamento por Serviços Ecológicos: uma estratégia parra a restauração e preservação da mata ciliar no Brasil?** 2008. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul.

ALVES, Alda Cristiane de Oliveira; SANTOS, André Luís de Sousa dos; AZEVEDO, Rose Mary Maduro Camboim de. Agricultura Orgânica no Brasil: sua trajetória para a certificação compulsória. **Revista Brasileira de Agroecologia**. N° 7, vol. 2, 2012, p. 21-23.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Cidadania, Direitos Humanos e Democracia. Reconstituindo o conceito Liberal de Cidadania. In: **Sistema Penal Máximo x Cidadania Mínima. Códigos de Violência na Era da Globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ARAGÃO, Alexandra. A natureza não tem preço... mas devia. O dever de valorar e pagar os sérvios dos ecossistemas. In.: **Estudos de Homenagem do Prof. Doutor Jorge Miranda**. Vol. 4. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/17696/1/A%20natureza%20n%C3%A3o%20tem%20pre%C3%A7o%20Alexandra%2020Arag%C3%A3o%2025%20de%20Outubro.pdf>. Acesso em 19/12/2015.

ARAGÃO, Alexandra. **O Princípio do Poluidor Pagador. Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2014.

ARAÚJO, Ana Valéria. **Povos Indígenas e a Lei dos Brancos: o direito à diferença**. Brasília: Ministério da Educação; Museu Nacional/LACED, 2006.

ARAUJO JUNIOR, Ari Francisco de; SHIKIDA, Claudio; ALVARENGA, Patrícia Silva. Economia política da disputa por terras em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 46, n. 3, set. 2008.

ARRUDA, Rinaldo. Territórios Indígenas no Brasil: aspectos jurídicos e socioculturais. In: **Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas: bases para uma nova política indigenista** (organizado por Antônio Carlos de Souza Lima e Maria Barroso-Hoffmann). Rio de Janeiro: LACED, Contra Capa, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA – ABRASCO. **Dossiê Abrasco. Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na Saúde**. Organizado por Fernando Ferreira Carneiro, Lia Giraldo da Silva Augusto, Raquel Maria Rigotto, Karen Friedrich e André Campos Búrigo. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Justiça Ambiental entre redistribuição e reconhecimento. A necessária democratização da proteção da natureza**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

BERNARDINO, Joaze. Ação afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil. **Estudos Afro-asiáticos**. Rio de Janeiro: UCAM, n° 2, 2002.

BIRNFELD, Carlos André. Cidadania Ecológica. **Fundamentos para a compreensão da emergência e do significado do Estado de bem-estar ambiental e do Direito Ambiental**. Pelotas, Delfos, 2006.

BIRNFELD, Liana Francisca Huning. **A Extrafiscalidade nos Impostos Brasileiros como Instrumento Jurídico-Econômico para a Promoção de Defesa do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado**. 2013. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função. Novos Estudos de Teoria do Direito**. Barueri: Manole, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa. Por um direito constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BORGES, Paulo Torminn. Reforma Agrária e a Constituinte – a ordem legal e a ordem ilegal. **Revista Faculdade de Direito UFG**, nº 12, jan./dez. 1988.

BORSATTO, Ricardo Serra; CARMO, Maristela Simões do. **A Construção do Discurso Agroecológico no Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST)**. In: Revista de Economia e Ecologia Rural, vol. 51, nº 4, 2013.

BOURGET, Bernard. **Les Défis de L'Europe Verte: essai sur la politique agricole commune**. Paris: L'Harmattan, 2011.

BOSC, Pierre-Marie et al. Définir, caractériser et mesurer les agricultures familiales. In: **Agricultures familiales et mondes à venir** (coordonné par Jean-Michel Sourisseau). Paris: Éditions Quae, 2014.

BOTELHO, Maria Auxiliadora Leite. O Reformismo Agrário: de FHC a Lula. In: **Anais do VII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural**, Porto de Galinhas, 2010.

BOUCHER, Doug; ELIAS, Pipa; FAIRES, Jordan; SMITH, Sharon. **Histórias de sucesso no âmbito do desmatamento Nações tropicais onde as políticas de proteção e reflorestamento deram resultado**. Union of Concerned Scientists, 2014. Disponível em [http://www.ucsusa.org/sites/default/files/legacy/assets/documents/global\\_warming/UCS-2014-DeforestationSuccessStories-Portugues-final.pdf](http://www.ucsusa.org/sites/default/files/legacy/assets/documents/global_warming/UCS-2014-DeforestationSuccessStories-Portugues-final.pdf).

BUENO, Eduardo. **A Coroa, a Cruz e a Espada. Lei, ordem e corrupção no Brasil Colônia**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.

BRANDENBURG, Alfio. Ciências Sociais e Ambiente Rural: principais temas e perspectivas analíticas. **Ambiente & Sociedade**. Vol VIII, nº 1 jan./jun. 2005.

BRASIL. COMITÊ INTERMINISTERIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima**. P. 117. Disponível em [http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq\\_climaticas/\\_arquivos/plano\\_nacional\\_mudanca\\_clima.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf). Acesso em 29/12/2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária. Paz, Produção e Qualidade de Vida no meio Rural.** Disponível em [http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf). Acesso em 17/08/2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Direitos dos Povos Indígenas.** Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano de Manejo Participativo da Reserva Extrativista Arapixi. Boca do Acre, 2010,** p. 22. Disponível em [http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/resex\\_arapixi.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/resex_arapixi.pdf) . Acesso em 27/01/2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Atlas: Projetos em Execução com os Recursos não Reembolsáveis. 2011 a 2014. Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.** Brasília: MMA, 2014. Disponível em <http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/publicacoes>. Acesso em 27/12/2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Guia alimentar para a população brasileira.** 2º edição. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. **Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Utilização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.** Comunicados do IPEA nº 80, 2011.

BRASIL. INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO ARTÍSTICO NACIONAL. **Guia de pesquisa e documentação para o INDL: patrimônio cultural e diversidade lingüística.** Brasília: IPHAN, 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura: plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono).** Brasília: MAPA/ACS, 2012. Disponível em [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/download.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/download.pdf). Acesso em 08/03/2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Plano Safra 2015-2016. Agricultura Familiar. Alimentos Saudáveis para o Brasil.** Disponível em [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_383/plano%20safra%20cartilha.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/plano%20safra%20cartilha.pdf). Acesso em 06 de março de 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Fundo Amazônia. Relatório de atividades 2014**. Disponível em [http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site\\_pt/Galerias/Arquivos/Relatorio\\_Anuar/RAFA\\_2014\\_port.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_pt/Galerias/Arquivos/Relatorio_Anuar/RAFA_2014_port.pdf). Acesso em 29/12/2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Mensagem n° 967, de 18 de julho de 2000. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/Mensagem\\_Veto/2000/Mv0967-00.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/2000/Mv0967-00.htm). Acesso em 25/09/2015

BRUNO, Regina. O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n° 5, nov. 1995.

BUTZKE, Alindo; PONTALTI, Sieli. Restauração e conservação das matas ciliares através do sistema de pagamento por serviços ambientais. In: **Pagamento por serviços ambientais. Incentivos econômicos para a proteção dos recursos hídricos e restauração da mata ciliar** (organizado por Haide Maria Hupffer; João Alcione Sganderia Figueiredo; José Galizia Tundisi). Porto Alegre: Entremeios, 2013.

CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar; HIGUCHI, Maria Inês Gasparetto; BRUNO, Ana Carla dos Santos. Povos e Comunidades Tradicionais: das Áreas Protegidas à visibilidade política de grupos sociais portadores de identidade étnica e coletiva. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v. XVII, n° 3, jul./set. 2014.

Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília, 1995.

Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO**. Brasília, DF: MDS; CIAPO, 2013.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida. Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. Traduzido por Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Editora Cultrix, 1995.

CARISIO, Maria Clara Duclos. **A Política Agrícola Comum e seus Efeitos sobre o Brasil**. Brasília: Instituto Rio Branco: FUNAG, 2006.

CARNEIRO, Maria José. Política Pública e Agricultura Familiar: uma leitura do PRONAF. Estudos Sociedadee Agricultura. N° 8, abril 1997.

CARPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. Análise Multidimensional da Sustentabilidade Uma proposta metodológica a partir da Agroecologia. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v.3, n.3, Jul/Set 2002.

CARVAJAL, Carlos Borge. **Resultados del PSA en los Territorios Indígenas Apoyados por el PPD-GEF/PNUD: Casos de Conte Burica, Guaymí de Coto Brus y Bajo Chirripó.** GEF/PNUD, 2010. Disponível em [http://consultas.fonafifo.go.cr/paginas\\_espanol/noticias/REDD/DOC/consultorias%20y%20otros%20documentos%20de%20interes/Resultados%20de%20PSA%20en%20territorios%20indigenas.pdf](http://consultas.fonafifo.go.cr/paginas_espanol/noticias/REDD/DOC/consultorias%20y%20otros%20documentos%20de%20interes/Resultados%20de%20PSA%20en%20territorios%20indigenas.pdf). Acesso em 08/01/2016.

CARVALHO, Délton Winter de. A formação sistêmica do sentido jurídico de meio ambiente. In: **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito.** São Leopoldo, jan./jun. 2009.

CHABOT, Pascal. **L'Âge des Transitions.** Paris: PUF, 2015.

CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO. **Povos Indígenas no Brasil: 1987/88/89/90.** São Paulo: CEDI, 1991.

COMISSÃO EUROPEIA. Boletim da União Europeia. Suplemento 5/97. **Agenda 2000: para uma União reforçada e alargada.** Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997.

COMISSÃO EUROPEIA. **A Abordagem Leader. Um guia básico.** Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006.

COMISSÃO EUROPEIA. Comprar ecológico! Manual de contratos públicos ecológicos. 2ª Ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2011.

COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Sessão n° 1620, celebrada em 11 de março de 2004. Relatório n° 32/04. Caso 11.556, Corumbiara, Brasil.

COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANO. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Relatório 21/03. Petição 11.820. Caso Eldorado de Carajás, Brasil.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum.** 2º edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMMISSION EUROPÉENNE. Présentation de la réforme de la PAC 2014-2020. **Brief: Les perspectives de la politique agricole.** N° 5. Décembre 2013. Disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_fr.pdf). Consulté en 26/02/2016.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Perspectives for the common agricultural policy. Brussels , 15 July 1985, p. 51 Available in [http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/green\\_paper\\_perspectives\\_for\\_cap\\_com\\_85\\_333.pdf](http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/green_paper_perspectives_for_cap_com_85_333.pdf). Accessed on 28/02/2016.

CORAZZA, Gentil. O Estado Estacionário e a Economia Clássica. **Análise Econômica**. Ano 9, nº 15, março 1991.

CHRISTILLINO, Cristiano Luis. Sob a pena presidencial: a Lei de Terras de 1850 no Rio Grande do Sul e a negociação política. *Revista Tempo*, 2012, vol. 18, nº 32.

CIRAD. **Les agricultures familiales do monde. Définitions, contributions et politiques publiques**. Montpellier, 2013.

CORADINI, Odacir Luiz. Formação e evolução histórica da estrutura agrária na região. In: **Agricultura, cooperativas e multinacionais** (organizado por Odacir Luiz Coradini e Antoinette Fredeicq). Rio de Janeiro: Cetro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

COSTA NETO, Canrobert; CANAVESI, Flaviane. Sustentabilidade em assentamentos rurais: o MST rumo à reforma agrária agroecológica no Brasil? In. **Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía** (organizado por Héctor Alimonda). Buenos Aires: CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2002.

CREMA, Roberto. **Introdução à Visão Holística. Breve relato de viagem do velho ao novo paradigma**. São Paulo: Summus, 1989.

CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro W. B. **Quem são as populações tradicionais?** Disponível em [www.uc.socioambiental.org/territórios-de-ocupação/quem-são-as-populações-tradicionais](http://www.uc.socioambiental.org/territórios-de-ocupação/quem-são-as-populações-tradicionais). Acesso em 02/09/2015.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Savoir traditionnel, droits intellectuels et dialectique de la culture**. Villefranche de Rouergue: Éditions de l'Éclat, 2010.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Savoirs autochtones: quelle nature, quels apports?** Paris: Librairie Athème et Collège de France, 2012.

DAILY, Gretchen G. Introduction. What are Ecosystem Services? In: **Nature's Services. Societal Dependence on Natural Ecosystems** (Edited by Gretchen Daily). Washington: Island Press, 1997.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando. In: **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización** (organizado por Daniel Mato). Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DASSONVILLE, Stéphane Pessina. Pourquoi et comment protéger le patrimoine culturel immatériel? Approche critique, les ressources génétiques et les expressions culturelles traditionnelles, éléments du patrimoine culturel immatériel. In: **Diversités du patrimoine. Approche comparée en droits brésilien et français** (organizado por Marion Bary e Anderson Lobato). Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014.

DELORME, H el ene. Introduction. **La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation** (sous la direction de H el ene Delorme). Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econ mico**. 3  edic o. S o Paulo: Saraiva, 2008.

DERANI, Cristiane et. al. A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e a autonomia do Direito Ambiental brasileiro. In: **XV Encontro Nacional do CONPEDI**, Manaus, 2006.

DEROCHE, Frédéric. **Les peuples autochtones et leur relation originale à la terre. Un questionnement pour l'ordre mondial**. Paris: L'Harmattan, 2008.

DIEGUES, Antonio Carlos; ARRUDA, Rinaldo Sergio Vieira; SILVA, Viviane Capezzuto Ferreira da; FIGOLS, Francisca Aida Barboza; ANDRADE, Daniela. **Os Saberes Tradicionais e a Biodiversidade no Brasil**. São Paulo: MMA, COBIO, NUPAUB/USP, 2010.

DIEGUES, Antonio Carlos. **Os Saberes Tradicionais e a Biodiversidade no Brasil**. São Paulo: Ministério do Meio Ambiente, 2000.

Dictionnaire Le Petit Larousse Illustré. Paris: Editions Larousse, 2011.

DOUSSAN, Isabelle. Les services écologiques: un nouveau principe du droit de l'environnement? In: **La responsabilit  environnementale. Prévention, imputation, réparation** (organizado por Chantal Cans). Paris: Dalloz, 2009.

ELOY, Ludivine; COUDEL, Emilie; TONI, Fabiano. Implementando Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil: caminhos para uma reflexão críticas. **Sustentabilidade em Debate**. Brasília, v. 4, n. 1, p. 21-42, jul/dez 2013.

EMPERAIRE, Laure; VELTHEM, Lúcia Van; OLIVEIRA, Ana Gita de. **Patrimônio cultural imaterial e sistema agrícola: o manejo da diversidade agrícola no médio Rio Negro (AM)**, comunica o   26  Reunião Brasileira de Antropologia, ABA, 01-04/06/2008, Porto Seguro (BA). Disponível em [http://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/Laure\\_Emperaire\\_0.pdf](http://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/Laure_Emperaire_0.pdf). Acesso em 13/01/2016.

EMPERAIRE, Laure (org.), 2010. **Dossiê de registro do Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro**. ACIMRN / IPHAN / IRD / Unicamp-CNPq, Brasília, 235 p. (textos de Manuela Carneiro da Cunha, Laure Emperaire, Esther Katz, Ana Gita de Oliveira, Juliana Santilli, Lúcia Hussak van Velthem), p. 9. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/228>. Acesso em 12/01/2016.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Documento 146. Variação Geográfica do Tamanho dos Módulos Fiscais no Brasil.** Elena Charlotte Landau et al. Sete Lagoas: Embrapa Milho e Sorgo, 2012, p. 18. Disponível em <http://aiba.org.br/wp-content/uploads/2013/11/variacao-Geografica-do-Tamanho-dos-Modulos-Fiscais-no-Brasil-Embrapa.pdf>. Acesso em 15/12/2015.

FARIA, Neice M.X; FACCHINI, Luiz A.; FASSA, Ana Claudia G.; TOMASI, Elaine. Estudo transversal sobre saúde mental de agricultores na serra gaúcha (Brasil). **Revista de Saúde Pública.** Vol. 33, n° 4. Agosto 1999, São Paulo: USP.

FAVARETO, Arilson. Agricultura, trabalhadores. Os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Vol. 21, n° 62, out. 2006.

FEIJÓ, Sabrine Soares Rezende. **Caminho Pomerano de São Lourenço do Sul (RS): analisando suas fraquezas para desvendar seu potencial.** Monografia de Conclusão do Curso de Tecnólogo em Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural à Distância. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

FERRAROA, Paul J.; HANAUERA, Merlin M; SIMSB, Katharine R. E. Conditions associated with protected area success in conservation and poverty reduction. *PNAS.* Vol. 108, n° 34, August 23, 2011.

FERREIRA, Iara Vasco. O Dilema das Terras Indígenas no SNUC: uma abordagem de um velho problema. In: **A Diversidade cabe na Unidade? Áreas protegidas no Brasil** (organizado por Nurit Bensusan e Ana Paula Prates). Brasília: IEB, 2014.

FIGUEROA, Robert Melchior. Bivalent Environmental Justice and the Culture of Poverty. **Rutgers University Journal of Law and Urban Policy.** Vol 1. Disponível em <http://www.rutgerspolicyjournal.org/sites/rutgerspolicyjournal.org/files/issues/issue1vol1figueroa.pdf>. Acesso em 25/03/2016.

FINATTO, Roberto Antônio; SALAMONI, Giancarla. Agricultura Familiar e Agroecologia: perfil da produção de base agroecológica do Município de Pelotas/RS. In: **Sociedade & Natureza**, vol. 20, n° 2, dez. 2008.

FLORENTINO, Manolo; AMANTINO, Márcia. Uma morfologia dos quilombos nas Américas, séculos XVI-XIX. **História, Ciências, Saúde – Manginhos**, Rio de Janeiro, v. 19, supl., dez. 2012.

FLORENTINO, Manolo; AMANTINO, Márcia. Fugas, quilombos e fujões nas Américas – século XVI-XIX. **Análise social**, v. 203, 2012.

FLORES, Joaquin Herrera. **A (re)invenção dos Direitos Humanos.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14/15, 2006.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, n° 70, 2007.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a Justiça em um Mundo Globalizado. **Lua Nova**, São Paulo, n° 77, vol. 11, 2009.

FRASER, Nancy. **Qu'est-ce que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution**. Traduit pour le français par Estelle Ferrarese. Paris: La découverte, 2011.

FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL. **Relatório de Atividades 2014**. Manaus: Fundação Amazonas Sustentável, 2015. Disponível em [http://fas-amazonas.org/versao/2012/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/relatorio2014final\\_redux.pdf](http://fas-amazonas.org/versao/2012/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/relatorio2014final_redux.pdf). Acesso em 22/03/2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. **Quem produz o que no campo: quanto e onde II. Censo Agropecuário 2006. Resultados: Brasil e regiões**. Brasília: Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil, 2010.

FURLAN, Melissa. **Mudanças Climáticas e Valoração Econômica da Preservação Ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor**. Curitiba: Juruá, 2010.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 2005.

GOMES, Carla Amado. Direito Ambiental. **O ambiente como objeto e os objetos do direito do ambiente**. Curitiba, Juruá, 2010.

GOMES, Mércio Pereira. **Os Índios e o Brasil. Passado, presente e Futuro**. São Paulo: Contexto, 2012.

GRISA, Catia. **Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UFJR, 2012.

GRISA, Catia; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. A “Produção Invisível” na Agricultura Familiar: autoconsumo, segurança alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: **Revista Agroalimentaria**, Mérida, v. 16, n. 31, jul. 2010.

GROUPE PAC 2013. Guide de la Politique Agricole Commune, p. 12. Disponible en [http://www.gpp.pt/PAC/PAC\\_explicada/Guide-de-la-Politique-Agricole-Commune.pdf](http://www.gpp.pt/PAC/PAC_explicada/Guide-de-la-Politique-Agricole-Commune.pdf). Consulté en 26/02/2016.

- GUANZIROLI, Carlos Enrique; SABBATO, Alberto Di. Existe na Agricultura Brasileira um setor que corresponde ao Family Farming Americano? **Revista de Economia e Sociologia Rural**. 2014, vol. 52, sup. 1.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia. Entre factibilidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HALL, Stuart. **A identidade cultural da pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 11º edição. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2006.
- HAMMES, Edilberto Luiz. **A imigração alemã para São Lourenço do Sul**. São Leopoldo: Studio Zeus, 2014.
- HERCOWITZ, Marcelo; MATTOS, Luciano; PEREIRA DE SOUZA, Raquel. Estudos de casos sobre serviços ambientais. In: **Economia do Meio Ambiente e Serviços Ambientais. Estudos aplicados à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas** (organizado por Marcelo Hercowitz e Luciano Mattos). Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2011.
- HERCULANO, Selene. Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil. In: **Anais do I Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Meio Ambiente e Sociedade – ANPPAS**. São Paulo, 2002.
- HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros; COSTA, Vera Mariza Henriques de Miranda. Produção Familiar: perspectivas de análise e inserção na microrregião geográfica de Presidente Prudente – SP. In: **Do Natural, do Social e de suas Interações: visões geográficas** (organizado por Lúcia Helena de O. Geradi e Iandara Alves Mendes). Rio Claro: Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNESP; Associação de Geografia Teórica – AGETEO, 2002.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOUTZAGER, Peter P. **Os últimos cidadãos. Conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995)**. Traduzido por Graziela Schneider. São Paulo: Globo, 2004.
- HUTEN, Nicolas. A Carta Francesa do Meio Ambiente. In: **Direito Público sem fronteiras**. Organizado por Vasco Pereira da Silva e Ingo Wolfgang Sarlet. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011.
- INSERGUET-BRISSET, Véronique. La protection du patrimoine naturel en France: évolutions conceptuelles et techniques. In: **Diversités du patrimoine. Approche comparée en droits brésiliens et français**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação.** Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo da Agropecuária 2006. Agricultura familiar. Primeiros resultados.** Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicado nº 155 do IPEA. A Década Inclusiva (2011-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda,** 2012.

INSTITUTO DO HOMEM E DO MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA – IMAZON. **Boletim do desmatamento da Amazônia Legal (janeiro de 2015) SAD.** Disponível em [http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/transparencia\\_florestal/amazonia\\_legal/SAD-Janeiro2015.pdf](http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/transparencia_florestal/amazonia_legal/SAD-Janeiro2015.pdf). Acesso em 12/01/2016.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA. SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD, MINISTERIO DE AGRICULTURA? GANADERIA Y PESCA. **La producción orgánica en la Argentina: compilación de experiencias institucionales y productivas.** Buenos Aires.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Consulta livre, prévia e informada na Convenção 169 da OIT.** Disponível em [www.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil](http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil). Acesso em 20/08/2015.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Almanaque Brasil Socioambiental.** São Paulo: ISA, 2007.

INTERNATIONAL FEDERATION ORGANIC AGRICULTURE MOVEMENTS. RESEARCH INSTITUTE OF ORGANIC AGRICULTURE (FiBL). **The World of Organic Agriculture. Statistics & Emerging Trends 2014.** 2014. Disponível em [www.fibl.org/fileadmin/documents/shop/1636-organic-world-2014.pdf](http://www.fibl.org/fileadmin/documents/shop/1636-organic-world-2014.pdf). Acesso em 03/08/2015.

IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene. Pagamento por serviços ecológicos e o emprego de REDD na Amazônia. In: **Direito e mudanças climáticas: serviços ecológicos** (org. por Paula Lavratti e Vânesca Buzelato Prestes). São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2010.

IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene. Pagamento por Serviços Ecológicos e o Emprego do REDD para contenção do desmatamento na Amazônia. In: **Florestas, Mudanças Climáticas e Serviços Ecológicos** (organizado por Antônio Herman Benjamin, Carlos Teodoro Irigaray, Elodio Lecey e Silvia Cappeti). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

KALIKOSKI, Daniela C; ROCHA, Ronado D.; VASCONCELLOS, Marcelo C. Importância do Conhecimento Ecológico Tradicional na Gestão da Pesca Artesanal da Lagoa dos Patos, Extremo Sul do Brasil. **Ambiente & Educação**, Vol. 11, 2006.

KAUTSKY, Karl. O grande e o pequeno estabelecimento de exploração Agrícola (cap. VI). In. **A questão agrária**. Traduzido por Otto Erich Walter Maas. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1998.

KLIEMANN, Luiza H. Schmitz. **RS: Terra & Poder. História da Questão Agrária**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e Vadiagem. A origem do trabalho livre no Brasil**. 2º edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

JONAS, Hans. **Pour une éthique du futur**. Paris: Éditions Payot & Rivages, 1998.

JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade. Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Traduzido por Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC/Rio, 2006.

Journal de la Société des Américanistes. 1980, vol. 67, n. 67.

LANDAU, Elena Charlotte; CRUZ, Roberta Kelly da; HIRSCH, André; PIMENTA, Fernando Martins; GUIMARÃES, Daniel Pereira. **Variação geográfica do tamanho dos módulos fiscais no Brasil. Documentos 146**. Sete Lagoas: Embrapa Milho e Sorgo, 2012.

LANG, Agathe Vang. **Droit de l'environnement**. 3º édition mise à jour. Paris: Presses Universitaires de France, 2011.

LANG, Agathe Van. Le principe de participation: un succès inattendu. In: **Les nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel. Dossier La Constitution et l'environnement**. N° 43. Avril 2014. Issy-les-Moulineaux Cedex: Lextenso éditions.

LANGLAIS, Alexandra (et. al.). **Biodiversités. Nouveaux regards sur le vivant**. Paris: Le cherche midi, 2010.

LANGLAIS, Alexandra; HERVÉ-FOURNEREAU, Nathalie. O conceito de serviços ecossistêmicos: promotor de novas sinergias entre as estratégias europeias sobre o clima e a biodiversidade? In: **Direito, Justiça e Ambiente: perspectivas franco-brasileiras** (organizado por Anderson Oreste Cavalcante Lobato e Philippe Pierre). Rio Grande: Editora Furg, 2013.

LANGLAIS, Alexandra. Les paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs? Reflexions juridiques. **Revue de Droit Rural**. N° 413, mai 2013, étude 7.

LATOUCHE, Serge. **Petit traité de la décroissance sereine**. Clamecy: Mille et une nuits, 2014.

LEFF, Henrique. Complexidade, Racionalidade Ambiental e Diálogo de Saberes. **Educação & Realidade**. Nº 34. Set./dez. 2009.

LEIS, Héctor Ricardo. **A Modernidade Insustentável. As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea**. Montevideo: Centro Latino Americano de Ecologia Social – CLAES, 2004.

LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helini Silvini. A expressão dos objetivos do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988. In: **Repesando o Estado de Direito Ambiental** (organizado por José Rubens Morato Leite, Helini Sivini Ferreira, Matheus Almeida Caetano). Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

LEITE, Ilka Boaventura. O Projeto Político Quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, nº 3, set./dez. 2008.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: **Perspectivas e Desafios para a Proteção da Biodiversidade no Brasil e na Costa Rica** (organizado por José Rubens Morato Leite e Carlos E. Peralta), 2014.

LEITE, José Rubens Morato; PILATI, Luciano Cardoso. Reparabilidade do dano ambiental no sistema da responsabilização civil: 25 anos da lei 6938/1981. **Revista Seqüência**, nº 53, p. 43-80, dez. 2006.

LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LEITE, José Rubens Morato; MOREIRA, Danielle de Andrade; ACHKAR, Azor El. Sociedade de Risco, Danos Ambientais Extrapatrimoniais e Jurisprudência Brasileira. In: Congresso Nacional do Conselho nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2007, Manaus. **Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

LEVY, Maria Stella Ferreira. Perspectivas do crescimento das populações indígenas e os direitos constitucionais. **Revista Brasileira de Estudos de População**, 2008, vol. 25, n. 2.

LIMA, Jandir Ferrera de; JUNQUEIRA, Clarissa Pereira. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Semina Ciências Sociais e Humanas**. Londrina, v. 29, n. 2, jul./dez. 2008.

LINHARES, Maria Yedda Leite. Pecuária, Alimentos e Sistemas Agrários no Brasil (Séculos XVII E XVIII). **Revista Tempo**. Número 2. Volume 1. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, dez. 1996.

LITTLE, Paul E. **Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

LOBATO, Anderson Oreste Cavalcante. Protection de L'aspect Immateriel du Patrimoine Culturel. In: **Revue Juridique de l'Ouest: Droit eu Europe**, 2012, N° Special: Environnement et Patrimoine Culturel: approche comparée: droits brésilien, français et de l'Union européenne.

LOBATO, Anderson Oreste Cavalcante. O reconhecimento e as garantias constitucionais dos direitos fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. N° 129. Jan./Mar. 1996.

LOBATO, Anderson Oreste Cavalcante; WIENKE, Felipe Franz. Os conselhos de proteção do meio ambiente: um instrumento jurídico de construção da democracia participativa. In: **Direito Ambiental. Princípios Gerais de Direito Ambiental** (organizado por Elisabete Gabriela Castellano, Alexandre Rossi e Silvio Crestana). Brasília: Embrapa, 2014.

LANDELL-MILLS, Natasha; PORRAS, Ina T. Silver bullet or fools' gold? **A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor**. London: International Institute for Environment and Development, 2002.

LONDRES, Flávia. **Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida**. Rio de Janeiro: AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, 2011.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. 11° edição. São Paulo: Editora Brasiliense.

MACHADO, Diego Pereira; DEL'OLMO, Florisbal de Souza. Direito da Integração, Direito Comunitário, Mercosul e União Europeia. Salvador: Editora Jus Podivm, 2011.

MACHADO E SILVA, Claudia Christina. **Escravidão e Grande lavoura: o debate parlamentar sobre a lei de terras (1842-1854)**. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2006.

MACKEDANZE, Daiane. Língua, Identidade e a Manutenção do Pomerano na Serra dos Tapes, RS. In: **XI Encontro do CELSUL – Círculo de Estudos Linguísticos do Sul**. Chapecó, 2014. Artigo disponível em <http://www.celsul.org.br/os-encontros/2014-chapeco-sc/>. Acesso em 03/01/2016.

MAGUET, Frédéric. L'image des communautés dans l'espace public. In: **Le Patrimoine Culturel Immatériel. Enjeux d'une nouvelle catégorie**(coordonné par Chiara Bortolotto). Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2011.

MARTINEZ, Ernesto Alvaro. **Serviços ambientais ofertados por diferentes agroecossistemas de base familiar**. 2013. Tese (Doutorado em Agronomia). Universidade Federal de Pelotas. Pelotas.

MARTINS, José de Souza. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. **Tempo Social/USP**, vol. 15, n° 2, nov. 2003.

MATTEI, Lauro Francisco. A Reforma Agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. In: **Estudos Sociológicos e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 20, n. 1, 2012.

MATTOS, Luciano Mansor de. Análise do Proambiente como Política Pública Federal para a Amazônia Brasileira. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, v. 28, n° 3, set./dez. 2011.

MATTOS, Luciano; HERCOWITZ, Marcelo. Pontos Fundamentais para o desenho de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas. In: **Economia do Meio Ambiente e Serviços Ambientais. Estudo aplicado à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas** (organizado por Luciano Mattos e Marcelo Hercowitz). Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2011

MATTOS, Luciano; ROMEIRO, Ademar Ribeiro; HERCOWITZ, Marcelo. Economia do Meio Ambiente. In.: **Economia do Meio Ambiente e Serviços Ambientais. Estudos aplicados à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas** (organizado por Luciano Mattos e Marcelo Hercowitz). Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2011.

MATTOS, Luciano; HERCOWITZ, Marcelo; DE SOUZA, Raquel Pereira. Estudos de casos sobre serviços ambientais. In: **Economia do Meio Ambiente e Serviços Ambientais. Estudo aplicado à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas**. Organizado por Luciano Mattos e Marcelo Hercowitz. Brasília: Embrapa, 2011.

MAY, Peter H; MILLIKAN, Brent; GEBARA, Maria Fernanda. **O Contexto de REDD+ no Brasil: determinantes, atores e instituições. Publicação Ocasional n° 62**. Bogor: CIFOR, 2011.

MAY, Peter H. Iniciativas de PSA de Carbono Florestal na Mata Atlântica. In: **Pagamento por Serviços Ambientais na Mata Atlântica. Lições aprendidas e desafios** (organizado por Fátima Becker Guedes e Susan Edda Seehusen). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2011.

MAYRAND, Karel; PAQUIN, Marc. **Le paiement pour les services environnementaux: étude et évaluation des systèmes actuels**. Unisféra International Centre: Montréal, 2004.

MEDEIROS, Leonilde Severo de. Sem Terra, “Assentados”, “Agricultores familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: **Una nueva ruralidad en América Latina?** (organizado por Norma Giarracca). Buenos Aires: CLACSO, 2001.

MEIRELLES, Dimária Silva. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham? **Cadernos EBAPE. BR**, v. 8, n° 4, artigo 5, Rio de Janeiro, dez. 2010.

MENDES, José Sacchetta Ramos Mendes. Desígnio da Lei de Terras: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império. **Caderno CRH**, Salvador, V. 22, n 55, p. 173-184, jan./abr. 2009.

MENDONÇA, Daniel de. A teoria da hegemonia de Ernesto Laclau e a análise política brasileira. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 43, n. 3, set./dez. 2007.

MINAVERY, Clara María. La normativa de los servicios ambientales em sudamérica. Propuestas para una gestión sustentable. **Observatorio Medioambiental**. Vol. 17, 2014. Disponível em <http://revistas.ucm.es/index.php/OBMD/article/viewFile/47198/44261>. Acesso em 29/01/2016.

MILARÉ, Édís; COSTA JUNIOR, Paulo José. **Direito Penal Ambiental. Comentários à lei n° 9605/98**. Campinas: Millennium, 2002.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. Vivre au-dessus de nos moyens. Actifs naturels et bien-être humain. 2005, p. 7. Disponível em <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.441.aspx.pdf>. Acesso em 20/06/2015.

MOLINARO, Carlos Alberto. Têm os animais direitos? Um breve percurso sobre a proteção dos animais no direito alemão. In: **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais** (organizado por Ingo Wolfgang Sarlet). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

MONTANARI JUNIOR, Isaias. **Demarcação de Terras Indígenas e cooperação internacional. Análise do PPTAL – Programa Piloto de Proteção das Terras Indígenas na Amazônia Legal**. Curitiba: Juruá, 2013.

MONTEIRO, Carlos Eduardo Peralta. O pagamento por serviços ambientais como instrumento para orientar a sustentabilidade ambiental: a experiência de Costa Rica. In: **Direito e Mudanças Climáticas. Pagamento por serviços ambientais: experiências locais e latino-americanas** (organizado por Paula Lavratti e Guillermo Tejeiro). São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014.

MOREAU, Marie-Ange. La Justice sociale environnementale: la nécessité d'un nouveau concept. In.: **Equité et Environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale?**(organizado por Agnès Michelot). Bruxelles: Éditions Larcier, 2012.

MOREIRA, Cássio Silva. **O Projeto de Nação do Governo João Goulart: o plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964)**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

MOTTA, Marcia Maria Menendes. **Nas fronteiras do poder: conflitos de terra e direito agrário no Brasil de meados do século XIX**. Tese de doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1996.

MOURA, Clóvis. **Dicionário da Escravidão Negra no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

MURADIAN, R.; CORBERA, E.; PASCUAL, U.; KOSOY, N.; MAY, P.H. Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. In: **Ecological Economics**, 2010. n.º. 69.

NOGUEIRA, Eline Maria de Souza; SASSI, Roberto. A arte das caixaras e o conhecimento tradicional dos caiçareiros de Alagoas. In.: **Conhecimento Tradicional e Estratégias de Sobrevivência de Populações Brasileiras** (organizado por Flávia de Barros Prado Moura). Maceió: Ed. UFAL, 2007.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamento por Serviços Ambientais. Sustentabilidade e disciplina jurídica**. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. Constituição e Direitos Humanos Fundamentais – exigibilidade e proteção. In: **Anais do XVII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito/CONPEDI**, nov. 2008, Brasília. Disponível em [www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/08\\_846.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/08_846.pdf). Acesso em 25/06/2015.

OLIVEIRA, Luciano. Pluralismo Jurídico e Direito Alternativo no Brasil. Notas para um Balanço. In: **Direitos Humanos e Globalização. Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica** (organizado por David Sanchez Rúbio, Joaquín Herrera Flores e Salo de Carvalho). 2º Edição. Porto Alegre: Edipucrs, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos do Homem. Méxanisme d'experts Sur lês droits des peuples autochtones. **Étude sur le rôle des langues et de la culture dans la promotion et la protection des droits et de l'identité des peuples autochtones**. Texto de discussão da 5ª sessão (9-13 de julho de 2012), p. 15. Disponível em [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session5/A-HRC-EMRIP-2012-3\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session5/A-HRC-EMRIP-2012-3_fr.pdf). Acesso em 12/01/2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Um retrato multidimensional. Relatório 2014**. Brasília: FAO.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. Bureau de l'information du public. **Savoirs traditionnels**, 2006. Disponível em [http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobpi48\\_tradknowledge\\_fr.pdf](http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobpi48_tradknowledge_fr.pdf). Acesso em 10/01/2015.

ORGANIZATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE. **Projet UNESCO: Atlas des Langues en danger dans le monde**. Paris: UNESCO, 2011, p. 5. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001924/192416f.pdf>. Acesso em 13/01/3016.

ORGANIZATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE. Site de la Conférence internationale sur l'agriculture biologique et la sécurité alimentaire – Rome, 03 – 05 mai 2007. Disponible à [http://www.fao.org/organigag/ofs/index\\_fr.htm](http://www.fao.org/organigag/ofs/index_fr.htm). Access à 17/01/2016.

ORGANIZATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE. **Glossaire d'Agriculture Biologique**, Roma, 2009.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE. CENTRO AGRONÔMICO TROPICAL DE INVESTIGAÇÃO E EDUCAÇÃO. **Bibliografia Comentada. Cambios en la Cobertura Forestal. Costa Rica**. Documento de trabajo 36. Disponível em <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/ad668s/ad668s00.pdf>. Acesso em 06/01/2016.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE. **La Situation Mondiale de L'Alimentation et de L'Agriculture Payer les agriculteurs pour les services environnementaux**. Collection FAO: Agriculture N° 38. Rome: FAO, 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Ata Final que Incorpora os Resultados das Negociações Comerciais Multilaterais da Rodada Uruguai, 1994, p. 41. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/anexo/and1355-94.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and1355-94.pdf). Acesso em 29/02/2016.

OST, François. A Natureza à Margem da Lei. A ecologia à prova do direito. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PACKER, Larissa Ambrosano. **Novo Código Florestal & Pagamento por Serviços Ambientais. Regime Proprietário sobre os Bens Comuns**. Curitiba: Juruá, 2015.

PAULA JUNIOR, Franklin. Cooperação pela água em bacias hidrográficas: olhares sobre o território, os saberes e os comitês. In: **Água e cooperação reflexões, experiências e alianças em favor da vida** (organizado por Sérgio Ribeiro, Vera Catalão e Bené Fonteles). Brasília: Ararazul, 2014.

PAIVA, Ruy Miller. Modernização e dualismo tecnológico na agricultura. **Revista Pesquisa e Planejamento**. Rio de Janeiro, dez 1971.

PERALTA, Carlos E. O Pagamento por serviços ambientais como instrumento para orientar a sustentabilidade ambiental. A experiência da Costa Rica. In: **Direito e Mudanças Climáticas. Pagamento por Serviços Ambientais. Experiências locais e latino-americanas**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2014.

PARLAMENTO EUROPEU. **Instrumentos da PAC e respectivas reformas**. Disponível em [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.3.html). Acesso em 28/02/2016.

PESCHE, Denis; LE COQ, Jean-François; LEGRAND, Thomas; FROGER, Géraldine; SEGURA, Fernando Saenz. La Mise de Politique des Services Environnementaux: la genèse du Programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica. **Vertigo**. Vol. 12, n° 3. Dossier: Émergence et mise en politique des services environnementaux et écosystémiques, déc. 2012.

PLOEG, Jan Douwe Van der. O modo de produção camponês revisitado. In: **A diversidade da Agricultura Familiar** (organizado por Sérgio Schneider). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

POLLAK-ELTZ, Angelina. **La esclavitud en Venezuela: un estudio historico-cultural**. Caracas: Universidad Católica Andres Bello, 2000.

PRADO JUNIOR, Caio. **A revolução Brasileira. A questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. 6° édition. Paris: Dalloz 2011.

PRIEUR, Michel. De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de «nos-régression» en droit de l'environnement. In: **Équité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale?** (organizado por Agnès Michelot. Bruxelles: Éditions Larcier, 2012.

PRIEUR, Michel. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: **O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Brasil. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2005: Racismo, Pobreza e Violência**. Disponível em [http://www.pnud.org.br/arquivos/brazil\\_2005\\_po.pdf](http://www.pnud.org.br/arquivos/brazil_2005_po.pdf). Acesso em 22/07/2015).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. **Resumen. Informe sobre Desarrollo Humano 2014 Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia**. New York: PNUD, 2014. Disponível em <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014es.pdf>. Acesso em 06/01/2016.

RAMOS, Marina Courrol. O desenvolvimento econômico na Amazônia Legal: seus impactos sociais, ambientais e climáticos e as perspectivas para a região. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS**. Vol. 9, n° 1, 2014.

RANDRIANARISON, Minoarivelo. Le paiement pour services environnementaux pour la protection de la biodiversité. Évaluation des «contrats de conservation» et des autres «incitations directs à la conservation» dans la région Est de Madagascar. **Environmental and Society**. Paris, 2010.

RECH, Adir Ubaldo. Fundamentos jurídicos da recuperação e preservação das matas ciliares e dos recursos hídricos por pagamento de serviços ambientais. In: **Pagamento por serviços ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e a restauração das matas ciliares** (organizado por Adir Ubaldo Rech e Alexandre Altmann). Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

REMMÊ, Rogério Santos. **Da Justiça Ambiental aos Direitos e Deveres ecológicos. Conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica**. Caxias do Sul: EDUCS, 2012.

ROCHA, Ana Flávia. **A defesa dos Direitos Socioambientais no Judiciário**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

RODRIGUES, Aryon Dall’Igna. Sobre as línguas indígenas e sua pesquisa no Brasil. **Ciência e Cultura**. Vol. 57, n° 2, jun 2005.

RODRIGUES, Saulo Tardo. A cidadania dos povos indígenas e a ressignificação do paradigma liberal. In: **Direito, Justiça e Ambiente: perspectivas franco-brasileiras**. (organizado por Anderson Oreste Cavalcante Lobato e Philippe Pierrre). Rio Grande: Editora FURG, 2013.

RODRIGUES, Saulo Tarso; MORENO, Juliano; DO LAGO ALBUQUERQUE, Antonio Armando Ulian. La protection des savoirs traditionnels autochtones comme patrimoine immatériel: comment procéder. In: **Diversités du patrimoine. Approche comparée en droits brésiliens et français** (organisé par Marion Bary et Anderson Oreste Cavalcante Lobato). Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia ou economia política da sustentabilidade. In: **Economia do Meio Ambiente. Teoria e prática** (organizado por Peter H. May). 2° edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento. Incluído, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SALIS, Carmem Lúcia Gomes de. **Estatuto da Terra: origem e descaminhos da proposta de reforma agrária nos governos militares.** Tese de Doutorado. Universidade Estadual Paulista, 2008.

SANCHES, Almir Teubl. **A questão das terras no início da república: o registro e sua inaplicação.** Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

SÁNCHEZ-AZOFEIFA, Arturo. Análisis de la cobertura forestal de Costa Rica entre 1960 y 2013. **Revista Ambientico. Cobertura Forestal de Costa Rica.** Nº 253, mayo 2015.

SANTILLI, Juliana Ferraz da Rocha. **Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores.** Tese de Doutorado. Curitiba: PUC/PR, 2009.

SANTILLI, Juliana. A Agrobiodiversidade e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). In: **A Diversidade cabe na Unidade? Áreas Protegidas no Brasil** (organizado por Nurit Bensusan e Ana Paula Prates). Brasília, IEB, 2014.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos.** São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005.

SANTILLI, Juliana. Unidades de Conservação da Natureza, Territórios Indígenas e de Quilombolas: aspectos jurídicos. Definições básicas: áreas protegidas, unidades de conservação e espaços territorialmente protegidos pelo poder público. In: **O Direito e o Desenvolvimento Sustentável. Curso de Direito Ambiental.** São Paulo: Peirópolis; Brasília: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

SANTILLI, Márcio. A cilada corporativa. In: **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza** (organizado por Fany Ricardo). São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

SANTILLI, Márcio. Terras Indígenas e Crise Climática. In: **Desmatamento evitado (REDD) e povos indígenas. Experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico.** São Paulo: Instituto Socioambiental. Washington: Forest Trends, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. Uma concepção multicultural de direitos humanos. In: **Lua Nova**, nº 39, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar a Democracia: entre o pré-contratualismo e o pós contratualismo.** Oficina do Centro de Estudos Sociais nº 107. Coimbra, 1998, Disponível em [www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/107.pdf](http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/107.pdf). Acesso em 04/05/2015.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa** (organizado por Boaventura de Sousa Santos). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula G.; NUNES, João Arriscado. Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In.: **Semear Outras Soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais** (organizado por Boaventura de Sousa Santos). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Notas sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada**. Disponível em [www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura\\_pasargada\\_passar.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura_pasargada_passar.pdf). Acesso em 02/05/2015.

SARAIVA DA SILVA, Maria do Socorro. **Subsídio da Borracha e sua Relação com os Moradores da RESEX Chico Mendes: uma análise das contribuições socioeconômicas e ambientais**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Áreas Protegidas da Amazônia/Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. Manaus, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo a compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: **Dimensões da Dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional** (organizado por Ingo Wolfgang Sarlet). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental. Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. 3ª Ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) Ambiental. In.: **Princípio da Vedação do retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIGNORILI, Patricia. Propos introductifs. Le regard d'une philosophe la notion d'économie verte. Prolégomènes à une éthique de l'environnement. In: **Jalons pour une économie verte** (organizado por Sabrina Dupouy). Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2012.

SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro: a reforma agrária na constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, Lígia Maria Osorio. A apropriação territorial na primeira república. In: **História Econômica da Primeira República** (organizado por Sérgio S. Silva e Tamás Szmrecsányi). 2º edição. São Paulo: HUCITEC/Associação Brasileira dos Pesquisadores em História Econômica/Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial SP, 2002.

SCHMITT, Cláudia Job. Economia Solidária e agroecologia: convergências e desafios na construção de modos de vida sustentáveis. In: **Mercado de Trabalho. Conjuntura e Análise**. Nº 42, fev. 2010, p. 59-59. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/mt42\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/mt42_completo.pdf). Acesso em 20/12/2015.

SCHNEIDER, Sergio. Agricultura familiar e desenvolvimento rural endógeno: elementos teóricos e um estudo de caso. In: Froehlich, J.M; Vivien Diesel (org.). **Desenvolvimento Rural – Tendências e debates**. Ijuí: Unijuí, 2006.

SCHNEIDER, Sergio. Teoria Social, Agricultura Familiar e Pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº 51, fev. 2003.

SCHNEIDER, Sérgio. Introdução. In: A Diversidade da Agricultura Familiar (organizado por Sérgio Schneider). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SEEHUSEN, Susan Edda; PREM, Ingrid. Por que Pagamento por Serviços Ambientais. In.: **Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios**(organizado por Fátima Becker Guedes e Susan Edda Seehusen) Brasília: MMA, 2011. Disponível em [http://www.ciliosdoribeira.org.br/sites/default/files/arquivos/pagamentos\\_por\\_servicos\\_ambientais\\_na\\_mata\\_atlantica\\_2edicao\\_revisada.pdf](http://www.ciliosdoribeira.org.br/sites/default/files/arquivos/pagamentos_por_servicos_ambientais_na_mata_atlantica_2edicao_revisada.pdf).

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira de Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERVICE INTERNATIONAL POUR L'ACQUISITION DES APPLICATIONS D'AGRO-BIOTECHNOLOGIE. **Résumé. Rapport nº 46. État mondial des cultures transgéniques commercialisées**: 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manuel de Direito Ambiental**. 4º edição. São Paulo: Saraiva, 2006.

SOUTO, Francisco José Bezerra. Etnoecologia em área de manguezal. In.: **Conhecimento Tradicional e Estratégias de Sobrevivência de Populações Brasileiras** (organizado por Flávia de Barros Prado Moura). Maceió: Ed. UFAL, 2007.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. A reforma Agrária no Século XXI ganha uma nova importância com a questão ambiental. In: **Almanaque Brasil Socioambiental**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2007.

SPAROVEK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas e Letras, 2003.

SUPERIOR TRIBUNAL de JUSTIÇA. Mandado de Segurança 14.987. Relator Ministra Eliana Calmon. Publicado em 10/05/2010

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 29.542/DF. Voto da Relatora Ministra Cármen Lúcia, p. 19. Decisão proferida em 30/09/2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 99.849-7-PE – Rel.: Ministro Moreira Alves.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3540/Distrito Federal. Relator Ministro Celso de Mello.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Recurso Extraordinário 466.343/SP, voto Ministro Gilmar Mendes.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Popular nº 3384, voto proferido pelo Ministro Carlos Ayres Britto.

TEDESCO, João Carlos. Modernização, Patrimônio Cultural e Dinâmicas Familiares. Estratégias Camponesas e Territoriais de Desenvolvimento do Centro-Norte do RS. **Ruris**, vol. 4, nº 1, mar. 2010.

TEJEIRO, Guillermo; STANTON, Marcia; LAVRATTI, Paula. **Sistemas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais: diagnósticos, lições aprendidas e desafios para a futura legislação – Relatório Final**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014.

TRECCANI, Giralamo Domenico. **Terras de Quilombo: Caminhos e Entraves do Processo de Titulação**. Belém: Secretaria Executiva de Justiça, Programa Raízes, 2006.

TREVIZAN, Salvador Dal; LEÃO, Beliny Magalhães. Pluralidade jurídica: sua importância para a sustentabilidade ambiental em comunidades tradicionais. **Revista Sociedade e Estado**. Vol. 29, nº 2, mai./ago. 2014.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. Agravo de instrumento nº 2008.04.00.010160-5/PR. Decisão publicada em 12/11/2008.

UNESCO. Atlas UNESCO des langues en danger dans le monde. Disponible en <http://www.unesco.org/languages-atlas/fr/atlasmap.html>. Consulté le 10/01/2016.

VALLE, Raul Silva Telles de; YAMADA, Erika Magami. Créditos de carbono gerados em Terras Indígenas: uma análise jurídica sobre sua titularidade. In: **Desmatamento Evitado (REDD) e Povos Indígenas. Experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico** (organizado por Raul Silva Telles do Valle). São Paulo: Instituto Socioambiental; Washington: Forest Trends, 2010.

VIANA, João Paulo. **Dois anos de Bolsa Verde: Seria a meta alcançável?** Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

VIANNA, Lucila Pinsard. **De Invisíveis a protagonistas. Populações Tradicionais e Unidades de Conservação.** São Paulo. Annablume; FAPESP, 2008.

VEIGA, Fernando; GAVALDÃO, Marina. Iniciativas de PSA de Conservação dos Recursos Hídricos na Mata Atlântica. In: **Pagamento por Serviços Ambientais na Mata Atlântica Lições aprendidas e desafios** (organizado por Fátima Becker Guedes e Susan Edda Seehusen). Brasília: MMA, 2011.

VEIGA, José Eli. **Sustentabilidade. A legitimação de um novo valor.** São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável. O desafio do século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VEIGA NETO, Fernando Cesar; MAY, Peter H. Mercados para serviços ambientais. In: **Economia do Meio Ambiente. Teoria e Prática** (organizado por Peter H. May). Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro. In. **XX Encontro Anual da ANPOCS**, 1996.

YAMADA, Erica Magami; VILLARES, Luiz Fernando. Julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: Todo dia era dia de Índio. **Revista Direito Getúlio Vargas**, 2010, vol. 6, nº 1.

YAMADA, Erica Magami. Oportunidades e Riscos para a Etnogestão de TIs. In: **Povos Indígenas no Brasil 2006-2010** (organizado por Beto Ricardo e Fany Ricardo). São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011

WHATELY, Marussia; HERCOWITZ, Marcelo. **Serviços Ambientais: conhecer, valorizar e cuidar: subsídios para a proteção dos mananciais de São Paulo.** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.

WIENKE, Felipe Franz. Desenvolvimento e Multiculturalismo: uma análise da política de cotas no cenário brasileiro. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 5, n. 10, jul./dez. 2014.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito**. 3ª ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo Jurídico, direitos humanos e interculturalidade. In: **Revista Sequencia**, n° 53, dez. 2006.

WUNDER, Sven. **Payments for environmental services: some nuts and bolts**. CIFOR Occasional Paper n° 42, 2005.

WUNDER, Sven; ENGEL, Stefanie; PAGIOLA, Stefano. Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries. **Ecological Economics**. Vol. 65, may 2008.

WUNDER, Sven; BÖRNER, Jan; TITO, Marcos Rüginitz; PEREIRA, Lígia. **Pagamentos por serviços ambientais perspectivas para a Amazônia legal**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009.

EDITORA E GRÁFICA DA FURG  
CAMPUS CARREIROS  
CEP 96203 900  
editora@furg.br

## Coleção Direito e Justiça Social

A Coleção Direito e Justiça Social se propõe a publicar estudos críticos e interdisciplinares sobre a promoção da igualdade de direito, da solidariedade e da sustentabilidade.

Poderão ser acolhidos os resultados de pesquisas que enfrentem grandes temas, seja no contexto da realidade nacional, regional e internacional; e que representem possibilidades de aprofundamento e conhecimento das soluções adotadas pelos diferentes sistemas jurídicos. Dentro dessa perspectiva o Direito e o jurista devem estar comprometidos com a promoção da cidadania, da diversidade cultural, da ética e, sobretudo, da justiça social. A construção da cidadania exige a efetividade dos direitos constitucionalmente reconhecidos e protegidos por procedimentos jurisdicionais que se exercem no ambiente democrático de decisão política. Assim sendo, o poder público deve promover políticas públicas capazes de transformar a realidade de desigualdade social e econômica que ameaça a estabilidade democrática no Brasil e no mundo globalizado.

Maria Claudia Crespo Brauner

Coordenadora da Coleção Direito e Justiça Social



ISBN 978-85-7566-440-7



9 788575 664407

ISBN 978-65-5754-023-7



9 786557 540237