

## Capítulo 6

# Pontos fundamentais para o desenho de políticas públicas de serviços ambientais voltadas às populações tradicionais e povos indígenas<sup>69</sup>

Luciano Mattos<sup>70</sup>  
Marcelo Hercowitz<sup>71</sup>

Baseado nos conceitos de Economia Ecológica do capítulo 3, na concepção geral de políticas públicas do capítulo 4 e na base teórica sobre capital social e controle social do capítulo 5, a seguir apresentamos cinco pontos fundamentais para o desenho de políticas públicas de serviços ambientais voltadas às populações tradicionais e povos indígenas:

### I – Coordenação pelo Estado

De início, faz-se necessário esclarecer as diferenças conceituais entre projeto, programa governamental e políticas públicas. Conforme exposto no capítulo 4, política pública define-se como um conjunto de formulações conceituais, de objetivos orientados para a solução de um (ou um conjunto de) problema(s) e de diretrizes que orientam condutas. Portanto, política pública é algo teórico, conceitual e orientador, que resulta em ações práticas a partir de um conjunto de programas governamentais que a compõe, sendo os programas definidos como unidades de gestão de ações executadas por um ou mais atores públicos e privados para a resolução de um problema. Já um projeto pode se constituir como componente piloto experimental de programas governamentais ou como iniciativas privadas da sociedade, fomentado ou não por programas governamentais.

Como estamos nos referindo aos pontos fundamentais para o desenho de políticas públicas de serviços ambientais voltadas às populações tradicionais e povos indígenas, o primeiro quesito a destacar é que não há política pública sem a coordenação estatal. A relevância da presença do Estado não se refere apenas ao apego

<sup>69</sup> Agradecemos a revisão crítica e sugestões do antropólogo Geraldo Andreollo (Instituto Socioambiental).

<sup>70</sup> Engenheiro Agrônomo (ESALQ/USP, 1993), Mestre em Engenharia Ambiental (EESC/USP, 1998), Doutorando em Desenvolvimento Econômico (IE/Unicamp); Pesquisador da Embrapa Meio Ambiente, Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP), Pesquisador Associado do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM).

<sup>71</sup> Economista (PUC/SP, 1997), Mestre em Economia Ecológica e Gestão Ambiental (Faculdade de Ciências Ambientais, Universidade Autônoma de Barcelona – UAB, 2001), Doutorando em Economia Ecológica (UAB); Sócio-fundador da Ecociente, Gestão e Desenvolvimento Socioambiental.

intelectual por definições conceituais, ainda que isto não seja nada desimportante sob nosso ponto de vista, mas de igual modo, para garantir a perenidade das ações e longevidade dos resultados de prestação de serviços ambientais em escala de paisagem rural.

Relembremo-nos que dentro dos pressupostos da Economia Ecológica as externalidades ambientais negativas exigem intervenções governamentais e inovações institucionais, ponto que diverge da posição dos economistas ambientais, que têm para si que quanto maior for o custo marginal da redução da externalidade negativa, mais decrescerá o benefício privado líquido marginal até atingir-se o ponto de equilíbrio de mercado entre produção econômica e externalidade ambiental negativa.

Desta feita, assume-se no presente capítulo que o equilíbrio de mercado é algo inexistente no sistema capitalista, que tende às incertezas, fazendo-se necessária a presença coordenadora do Estado na questão ambiental em geral, incluindo nesta a busca de prestação de serviços ambientais em escala de paisagem rural.

Não por acaso, o capítulo 7 (*a seguir*) demonstra que as experiências de programas e políticas públicas de serviços ambientais coordenadas pelos Estados Nacionais são mais bem sucedidas no longo prazo que as experiências de projetos de serviços ambientais restritos à esfera privada. Isto não quer dizer, absolutamente, que programas e políticas públicas de serviços ambientais prescindam do protagonismo executivo da esfera privada, pois se devem definir atribuições claras entre Governo e sociedade. A condição acima, entretanto, não é suficiente para garantir o sucesso desejado, vide as grandes dificuldades enfrentadas pelo Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente) e os obstáculos um pouco mais amenos apresentadas no Programa Mexicano de Pagamento por Serviços Ambientais Hidrológicos (PSAH). Por outro lado, o sucesso da experiência do Fundo Nacional de Financiamento Florestal (Fonafifo), na Costa Rica, que não encontra nenhum paralelo em experiências de projetos de serviços ambientais restritos à esfera privada, ratifica os pressupostos da Economia Ecológica (*ver detalhes dos exemplos no capítulo 7*).

Também é fundamental que uma política pública de serviços ambientais esteja concatenada a uma estratégia nacional de desenvolvimento, para que se configure como ação estratégica ou como uma agenda positiva, e não meramente como uma ação compensatória ou como uma contra-agenda. Mas dentro de uma lógica macroeconômica neoclássica que pressupõe estabilidade (e não desenvolvimento) como mote econômico e Estado-mínimo regulador como mote político, ao invés de um Estado interventor e indutor de demanda efetiva do ideário de desenvolvimento

econômico com bem-estar social, há grande barreira para o tratamento da questão ambiental e da prestação de serviços ambientais em escala de paisagem rural.

No entanto, é notório que a atuação do Estado brasileiro (mesmo em tempos de cenários políticos e econômicos não neoclássicos) não ensaia políticas de inovação no contexto de populações tradicionais e povos indígenas (exceto na área de saúde), o que demanda a renovação do próprio *modus operandis* do Estado e a aprovação do “Estatuto das Sociedades Indígenas” (que deve vir para atualizar o “Estatuto do Índio” promulgado em 1973, mas que se “arrasta” no Congresso Nacional desde 1994, ainda que a Constituição de 1988 represente um avanço nos direitos indígenas).

## II - Marco legal e orçamento garantido por lei

A ausência de um marco legal de serviços ambientais, entre outros motivos, foi um dos grandes obstáculos para a consolidação do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente) no Brasil. Sem a definição legal de serviços ambientais e a determinação de fontes financeiras continuadas fica impossível operar, no longo prazo, uma política pública de serviços ambientais.

A discussão sobre serviços ambientais vem avançando de modo considerável no Brasil, tanto no âmbito da sociedade quanto na esfera pública, intra e entre ambas instâncias, porém, ainda há grande complexidade política para definir um marco legal no assunto, apesar dos avanços na proposição de Projetos de Lei (PLs) no Congresso Nacional e no Poder Executivo (vide proposição do PL 792/2007). Isto demonstra que os processos de renovação institucional do Estado são, em certas circunstâncias, mais lentos que o da sociedade, que desde o ano 2000 já reivindica, por meio de representantes do Conselho Nacional do Proambiente, a efetivação de um marco legal de serviços ambientais.

Tão importante quanto o marco legal, sem dúvida, é a definição de fontes financeiras continuadas, que devem se dividir entre fontes fixas e fontes complementares. Não há como esperar resultados no longo prazo se uma política pública de serviços ambientais for operada, restritamente, por meio de doações de agências bilaterais e multilaterais de cooperação internacional ou por meio de acordos voluntários, pontuais e temporários entre provedores-vendedores e beneficiários-compradores. As fontes fixas, portanto, devem ter origem no Orçamento Geral da União (OGU), numa política distributiva (com realocação de fundos fiscais já existentes) ou numa política redistributiva (com determinação de novas fontes fiscais).

Há vantagens e desvantagens em optar por políticas distributivas ou redistributivas. A vantagem da primeira é que ela pode ser implementada de forma mais ágil, pois o processo político que define uma política distributiva é bem menos complexo

(ainda que também demande grande processo de articulação), no entanto, políticas distributivas podem se constituir meramente como uma política de Governo, sujeita à eliminação na transição democrática de um antigo a um novo Governo, caso as fontes fixas sejam estabelecidas somente pela trilogia PPA-LDO-LOA.<sup>72</sup> Se for para estabelecer as fontes fixas via políticas distributivas, portanto, pode-se ter que recorrer a outras estratégias que assegurem sua perenidade, como uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que traz uma complexidade política bem maior. Uma política redistributiva, por sua vez, demanda um processo de articulação política substancialmente mais longo, mas traz a vantagem de se consolidar, mais rapidamente, como uma política de Estado, dificilmente eliminável na transição governamental.

Para situar o contexto do parágrafo acima comparemos os casos dos Fundos Constitucionais e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) *versus* o caso do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente).

Os Fundos Constitucionais foram criados pela Constituição Federal do Brasil de 1988, que estabeleceu a obrigação da União destinar 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) para serem aplicados em programas de financiamento aos setores produtivos privados rurais e industriais das Regiões Norte (0,6%), Centro-Oeste (0,6%) e Nordeste (1,8%), constituindo-se, portanto, como uma política distributiva constitucional. Vale aqui um esclarecimento: antes da promulgação da nova Lei Magna já existiam o IR e IPI, sendo suas arrecadações apenas realocadas, em parte, para os Fundos Constitucionais; já o IR e o IPI foram criados pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), em 1965, na gestão Castello Branco, constituindo-se, naquele momento, como uma política redistributiva. Portanto, se a Constituição Federal do Brasil de 1988 tivesse criado o Fundo Constitucional, estabelecido as atuais regras de arrecadação e, ao mesmo tempo, determinado a criação do IR e IPI, aí sim a medida seria considerada como uma política redistributiva constitucional; as ponderações aqui apresentadas não são triviais, pois apesar de se constituir como uma política distributiva, os Fundos Constitucionais vêm precedidos de uma política redistributiva que lhe assegura uma primeira grande força política, sendo a segunda força o seu caráter constitucional.

Parte dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento é repassada para a operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura

<sup>72</sup> Plano Plurianual [PPA], Lei de Diretrizes Orçamentárias [LDO] e Leis Orçamentárias Anuais [LOA].

Familiar (Pronaf) (entre outros programas e ações governamentais), o que garante a perenidade e a força política do mesmo.

De modo muito distinto, o Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente) tem suas fontes orçamentárias estabelecidas pela trilogia PPA-LDO-LOA, que lhe confere altíssima fragilidade política. Dentro do próprio Governo Lula, o Proambiente foi rebaixado de programa governamental, no PPA 2004/2007, para ação do Programa Agrobiodiversidade, no PPA 2008/2011, e corre risco real de ser extinto do PPA 2012/2015 quando houver a próxima transição governamental.

Pensemos numa situação hipotética: se um ministro assume o Ministério da Integração Nacional e propõe eliminar os Fundos Constitucionais, ou se um outro ministro assume o Ministério do Desenvolvimento Agrário e aventa publicamente extinguir o Pronaf, provavelmente, ou caem do cargo no dia seguinte, ou tenham que recuar de sua decisão, tendo que trabalhar continuamente o passivo político. Mas se um ministro assume o Ministério do Meio Ambiente e propõe suprimir o Proambiente do PPA, certamente receberá críticas isoladas, mas sem apelo de mídia ou opinião pública, mantendo-se tranquilamente na sua nova função política e administrativa.

Outro ponto importante a destacar é que o ordenador de despesas de uma unidade de gestão onde está alocado qualquer programa governamental atrelado ao PPA-LDO-LOA tem autonomia para realocar o orçamento para outros programas da mesma unidade de gestão, o que pode comprometer as metas do programa que teve seus recursos rearranjados. Foi o que ocorreu com o Proambiente, que de R\$ 26 milhões para atividades “meio” e “fim” originalmente orçados no PPA 2004/2007 teve executado, seguramente, não mais do que R\$ 3 milhões somente para atividades meios obrigatórias (ex: pagamento de salários de analistas ambientais concursados e alocados na gerência do programa), sofrendo não só contingenciamentos e cortes de orçamentos, mas também rearranjos orçamentários para outros programas e ações governamentais do Ministério do Meio Ambiente.

O sucesso da experiência do Fundo Nacional de Financiamento Florestal (Fonafifo), na Costa Rica, não se dá por acaso, mas pelo fato de ter sido institucionalizada como uma política redistributiva, sendo o fundo supracitado continuamente alimentado por taxaço de consumo de combustíveis fósseis, além de suas metas serem reavaliadas, anualmente, pelo (correspondente ao) Ministério do Planejamento local.

Assim, conforme proposto pela Embrapa Meio Ambiente à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) do Congresso Nacional, em audiência pública sobre o PL 792/2007 (serviços ambientais), em 10 de julho de 2008, o

Brasil deve se inspirar no exemplo costarricense e desenhar um Fundo de Serviços Ambientais submetido a controle social e revisão de metas anuais, com fontes fixas de receitas advindas de atividades com alto impacto ao meio ambiente e fomento para atividades com certificação pública. A cada período de tempo, as exigências de certificação pública devem ser renovadas para taxar progressivamente os empreendimentos responsáveis por impactos ambientais e estimular continuamente inovações tecnológicas das iniciativas mais condizentes à legislação ambiental.

De novo, não se pode olvidar que entre os contemplados por um Fundo de Serviços Ambientais devem estar as populações rurais que cumprem relevante função social e ambiental para o país, como a agricultura familiar (no caso, também relevante função econômica de abastecimento do mercado interno de alimentos e fibras), populações tradicionais e povos indígenas. Um projeto-país, desse modo, não pode separar a aprovação do “Estatuto das Sociedades Indígenas” do Fundo de Serviços Ambientais.

Como fontes complementares, podemos conceber doações de agências bilaterais e multilaterais de cooperação internacional ou de empreendimentos privados, porém, diretamente ao fundo que opere a política pública, e não diretamente aos provedores de serviços ambientais, visando garantir a coordenação pelo Estado.

### **III – Integração a um programa territorial**

Sugere-se que uma política pública de serviços ambientais, voltada a qualquer público, e não somente no caso de populações tradicionais e povos indígenas (evidentemente os incluindo), deva ser estrategicamente atrelada a um programa territorial. Isto não se constitui como um pré-requisito fundamental, mas bastante estratégico para potencializar seus resultados, pois incorpora, de antemão, os conceitos da Economia Ecológica de considerar a prestação de serviços ambientais nas atividades produtivas.

Se for uma política pública de serviços ambientais isolada, sem contexto territorial, corre-se o risco de se conformar como uma política meramente compensatória em termos ambientais, enquanto do outro lado possam desenrolar-se programas territoriais que estimulem atividades produtivas agressivas ao meio ambiente. É o caso de programas que focam estritamente em Arranjos Produtivos Locais (APL), ao apenas ampliar cadeias produtivas já existentes, muitas vezes sem a devida reflexão e dados econômicos se elas são, de fato, atividades com potencial de crescimento de mercado, distribuição de renda e com características condizentes à legislação ambiental.

No atual conjuntura política econômica brasileira há algumas dificuldades inerentes a integração de política pública de serviços ambientais e programas territo-

riais. A primeira, já ressaltada anteriormente, é que há uma profusão de programas territoriais (que já é grave por si só) e a ausência de um plano nacional de desenvolvimento que acople e coordene aqueles programas. A segunda dificuldade, levantada em entrevista com gestores públicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e que não se dissocia por completo da primeira, é que além de não ser uma prioridade do Governo Lula, falta acúmulo aos gestores públicos para lidar com a dimensão territorial, sobretudo, sob bases sustentáveis. Conforme os entrevistados, a estruturação do Estado, prioritariamente, se dá (e historicamente se deu, salvo algumas exceções) baseado em aspectos setoriais, que não devem ser absolutamente extintos, mas que se tornam prioritários por resultar em dividendos políticos mais visíveis e centralizados na União, enquanto no aspecto territorial, os dividendos podem ser repartidos ou apropriados também por lideranças locais que nem sempre transitam no campo político da situação. A questão pode ser verificada ao se comparar a alocação de recursos públicos de programas territoriais, que não por acaso, priorizam bases municipais da própria situação (em qualquer Governo), ou menos estrategicamente para o país (e não para o ordenador de despesas, evidentemente) para regiões de origem e/ou atuação política do ordenador de despesas do programa territorial sob sua responsabilidade.

Por outro lado, dentro da esfera pública, o debate sobre programas territoriais vem crescendo no Brasil nos últimos seis anos de Governo Lula, apesar da ausência da discussão sobre a importância de um plano nacional de desenvolvimento. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e o Ministério da Integração Nacional (MIN) desenvolvem, conjuntamente, estudo sobre o tema para balizar, futuramente, as ações governamentais. Portanto, é papel da sociedade civil organizada se atentar para a análise crítica e formulações de sugestões ao estudo governamental, não só com o objetivo de qualificá-lo, mas também de inserir dentro dele os conceitos da Economia Ecológica, visando garantir a estruturação de uma política pública de serviços ambientais atrelada aos programas territoriais.

Como questão estratégica de Estado, a princípio, um grande plano territorial deve ter a coordenação política na Casa Civil, a coordenação executiva num ministério e ações integradas distribuídas entre vários ministérios, cada qual cumprindo sua função setorial. No atual cenário é o Ministério da Integração Nacional (MIN) a instância governamental legalmente responsável pelos programas territoriais, e nele deveria ser concentrada a coordenação executiva, porém, é nítido que para assumir tamanho desafio há demanda de formação correspondente de seus gestores públicos. A indefinição de atribuições entre os ministérios sobre a questão territorial pode também ser apontada como uma das causas da profusão de programas afins

e confere à ação territorial um perfil reduzido de política de Governo, e não amplo de Estado, logo, o desenho sugerido no presente parágrafo é algo relevante para consolidar essa prática na política brasileira.

Alguns programas já existentes podem se constituir como espaços para integrar uma política nacional de serviços ambientais que contemple as populações tradicionais e povos indígenas, ainda que com as limitações apontadas dantes. Os “Territórios da Cidadania”, sob coordenação da Casa Civil, que não é propriamente um programa territorial, mas uma estratégia de integração de ações e programas governamentais já em execução e que visa conferir visibilidade política ao Governo, pode ser o ponto de partida ou uma alternativa interessante para pautar o debate político no país sobre o tema. A partir dele pode-se incorporar a política nacional de serviços ambientais. O território do Rio Negro (AM), por exemplo, está incluído entre os prioritários do “Territórios da Cidadania” e contempla importante contingente de povos indígenas, no entanto, há várias diretrizes do conselho local que ainda estão mais atrelados à lógica de desenvolvimento rural e produção agropecuária do que ao contexto indígena. Assim, apesar dos avanços, os conselhos territoriais necessitam de maior flexibilidade para pautar de forma efetiva a questão indígena.

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), é um programa que considera as demandas das populações tradicionais e povos indígenas e pode se constituir como uma segunda alternativa, embora demonstre ser um programa com perfil mais setorial que territorial.

O Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente) também aparece como terceira opção, pois contempla como público prioritário os agricultores familiares, pescadores artesanais, populações tradicionais e povos indígenas. O problema deste, como já exposto, está no seu baixo nível de prioridade na pauta política e programática do Governo Federal.

Em geral, a sociedade civil organizada necessita reivindicar e articular uma única política pública de serviços ambientais de espectro amplo que contemple, entre outros públicos prioritários, as populações tradicionais e povos indígenas. E para operar uma política são demandados programas diferentes e complementares (e não competitivos por recursos públicos, como se vê no momento) que considerem as especificidades de cada público (conforme proposto pelo Proambiente).

Por fim, vale lembrar que compete à Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) (criada por Decreto Presidencial em 13 de julho de 2006) coordenar a implementação da Política Nacional

para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que não pode prescindir de uma ação estratégica de remuneração de serviços ambientais voltada às populações tradicionais e povos indígenas. Se a estratégica proposta será específica de início para adiante se tornar parte de um programa nacional que componha futuramente uma ampla política pública de serviços ambientais, só o processo político dirá, mas seria interessante que a meta fosse estipulada para preparar as bases de uma sociedade mais sustentável.

#### **IV – Controle social da política pública de serviços ambientais**

A importância do controle social de política pública já foi suficientemente tratada no capítulo 5 e não será repetidamente desenvolvido no presente capítulo, entretantes, dando sentido lógico aos achados anteriormente expostos, qualquer que seja a estratégia de integração entre programas territoriais e política pública de serviços ambientais que contemple populações tradicionais e povos indígenas, há de se prever uma estrutura de gestão deliberativa com controle social, que se constitui uma bandeira histórica do movimento social na luta pela transparência e democratização do Estado brasileiro.

Por meio de conselhos setoriais, a sociedade brasileira tem avançado na busca de uma ação fiscalizadora e na construção de espaços propícios à concepção de políticas públicas, de forma a garantir maior eficiência na aplicação dos recursos públicos e efetividade social em seus resultados. Portanto, a exemplo dos conselhos setoriais, os conselhos territoriais podem alcançar os mesmos avanços. O cenário ideal, propriamente, não está na criação de novos conselhos, mas na qualificação de conselhos já existentes, assim, caso seja possível integrar uma política pública de serviços ambientais que contemple populações tradicionais e povos indígenas a um programa territorial já existente, o desafio seguinte seria criar as condições para mudança real no ambiente institucional dos conselhos territoriais. Sem dúvida que a discussão sobre serviços ambientais é um tipo de contribuição para a mudança do cenário político.

Os bons exemplos europeus e estadunidenses nos ensinam que o ideal é que existam conselhos territoriais que deliberem sobre as formas locais de execução das grandes diretrizes traçadas pelas políticas nacionais, um dever de Estado. A partir da instituição de uma política nacional de serviços ambientais em nosso país, aos conselhos territoriais competem: (a) assegurar o cumprimento dos princípios que norteiam a política nacional de serviços ambientais; (b) estabelecer, baseado nos princípios estabelecidos pela política nacional de serviços ambientais, as diretrizes gerais e normas operacionais a serem seguidas pelas demais instâncias competen-

tes nos processos de planejamento e execução das ações locais; (c) garantir, baseado nos princípios estabelecidos pela política nacional de serviços ambientais, um processo permanente de acompanhamento e avaliação das ações executadas pelas instâncias competentes nos processos de planejamento e execução das ações locais; (d) definir, baseado nos princípios estabelecidos pela política nacional de assessoria técnica e extensão rural (Ater), as entidades privadas locais prestadoras de serviços de Ater<sup>73</sup> e a estratégia de integração com as entidades estaduais públicas de Ater; (e) garantir, baseado nos princípios estabelecidos pela política nacional de assessoria técnica e extensão rural (Ater), um processo permanente de acompanhamento e avaliação dos convênios entre as entidades privadas locais prestadoras de Ater e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); (f) garantir, baseado nos princípios estabelecidos pela política nacional de assessoria técnica e extensão rural (Ater), um processo permanente de acompanhamento e avaliação das entidades estaduais públicas de Ater.

## **V – Indicadores oficiais e valoração indireta de serviços ambientais, plano de manejo de área de uso individual ou coletivo e acordos comunitários**

Uma política pública de serviços ambientais deve conter indicadores oficiais que baseiam a valoração dos serviços ambientais. O método de verificação necessi-

---

<sup>73</sup> Aqui há uma complexidade que foge do escopo do estudo, mas que vale ressaltar: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) opera dois modos de repasses de recursos financeiros de Ater: o primeiro para as entidades estaduais públicas (de forma a lhes garantir somente o custeio; o pagamento de salários dos servidores estaduais de Ater fica sob responsabilidade das Unidades Federativas); o segundo para entidades da sociedade civil organizada com atribuição estatutária ou competência pública reconhecida em Ater e previamente cadastrada no MDA, por meio de convênios estabelecidos a partir de editais públicos (de forma a lhes garantir somente o custeio; o pagamento de salários do quadro técnico fica sob responsabilidade das conveniadas). O cenário ideal para operar uma política nacional de serviços ambientais é por meio de Ater via entidades públicas, pois as entidades da sociedade civil organizada apresentam limitações para manter um quadro contínuo de técnicos, porém, além de muitos Estados não mais contarem com a estrutura pública (que foram extintas na adesão aos princípios do Estado mínimo neoliberal), os que contam, com raras exceções, não conseguem atingir a proporção ideal de 1:100 entre técnicos:produtores, sendo necessária a complementação de Ater via entidades da sociedade civil organizada. Mas o ponto fundamental está no forte embate ideológico histórico que existe entre os princípios da Revolução Verde que baseiam a Ater oficial e os princípios agroecológicos que baseiam a Ater da sociedade civil organizada. Portanto, a política nacional de serviços ambientais necessita prever uma estratégia de formação agroecológica continuada de agentes públicos e privados de Ater, além da União definir uma estratégia junto às Unidades Federativas de refundação das entidades públicas de Ater nos Estados onde estas foram extintas e fundação onde nunca houve, com precisa definição complementar de papéis entre entidades públicas e privadas. A estratégia de Ater de uma política nacional de serviços ambientais necessita se pautar num processo amplo de transição agroecológica que valorize sistemas produtivos locais, que devem ser mapeados por meio de levantamento e sistematização das boas experiências; as informações geradas necessitam balizar a política de fomento agroecológico. Também há de se concatenar um processo de (a) formação de agentes (em contraposição ao viés puramente extensionista), (b) reprodução de sistemas tradicionais em regiões que as populações assim as demandem (ex: reservas extrativistas; terras indígenas; etc.) e (c) garantia das condições básicas de vida (ex: educação; saúde; infra-estrutura de transporte, energia e comunicação; instrumentos econômicos para fomento à produção econômica e pagamento de serviços ambientais).

ta ser simples e evitar altos custos de transação, pois se trata de uma atividade meio também custeada pelas fontes financeiras da política pública de serviços ambientais, de modo a restar montante orçamentário majoritário para a atividade fim, que é a própria remuneração de serviços ambientais. Conforme exposto no capítulo 3, a valoração de serviços ambientais deve ser indireta (isto é, valorar o custo do processo produtivo agroecológico, e não os recursos naturais) e, portanto, dentro dos pressupostos da Economia Ecológica que refuta a atribuição direta de preços aos recursos naturais.

Entre as experiências listadas nos estudos de caso do capítulo 7 (*a seguir*), destaca-se a da Bacia Hidrográfica do Rio La Vieja, Colômbia, quanto à determinação de indicadores de serviços ambientais. Na experiência colombiana, vários tipos de uso da terra são pré-determinados, desde os tipos que geram fortes impactos ambientais (ex: cultivo de ciclo curto, pastagem degradada, etc.) até os tipos mais sustentáveis (ex: cultivo de café sombreado, pastagem melhorada com alta densidade de árvores, plantação madeireira diversificada, floresta secundária, floresta primária, etc.). A partir deles, índices de biodiversidade e carbono são estipulados, sendo maior o índice quanto mais sustentável for o uso da terra. A soma dos índices multiplicada pelo número de hectares por cada tipo de uso da terra resulta em índices parciais, e a somatória de ambos índices parciais de cada tipo de uso da terra resulta numa pontuação geral para cada propriedade. Portanto, valora-se indiretamente o processo de transição agroecológica ou a mudança qualitativa de uso da terra, e não diretamente o recurso natural, ainda que os valores sejam imputados diretamente a cada tipo de uso da terra.

O método é interessante, pois não só premia os usuários da terra que adotaram práticas sustentáveis antes do mecanismo de remuneração de serviços ambientais ser implementado, como também inibe potenciais fraudes, como a possibilidade de um usuário da terra desmatar áreas de sua unidade de produção para posteriormente obter dividendos com projetos de seqüestro de carbono. Vê-se aqui que a criatividade do mecanismo colombiano dista qualitativamente dos pressupostos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), que apenas abre possibilidade para projetos de florestamento<sup>74</sup> e reflorestamento com desmatamentos anteriores ao ano de 1989 e que demonstrem adicionalidade de carbono. Se por um lado, o MDL tem mérito ao estipular o ano de 1989 como limite para evitar a indução do desmatamento com o intuito de tornar o projeto elegível para modalidade de seqüestro de

---

<sup>74</sup> Plantação de espécies arbóreas em área não originalmente composta por cobertura florestal nativa.

carbono, por outro, premia unidades de produção que provocaram desmatamento antes de 1989 (casos dos projetos de reflorestamento), que não adotaram práticas sustentáveis (ambos casos dos projetos de florestamento e reflorestamento) ou que estão se propondo a adotar práticas que impactem profundamente as características ecossistêmicas originais (casos dos projetos de florestamento). Outro ponto interessante da experiência da Bacia Hidrográfica do Rio La Vieja é que há uma remuneração no início do projeto pela linha de base obtida, o que pressupõe, dentro dos princípios de Economia Ecológica, um estímulo financeiro prévio para adotar adiante outras práticas sustentáveis. É bastante claro que muitos usuários da terra não adotam práticas sustentáveis não somente por falta de consciência, mas muitos, por falta de viabilidade econômica.

O ponto falho na experiência colombiana para ser replicada em grande escala está na determinação uniforme de valores para cada tipo de uso da terra, que devem variar conforme o contexto regional. Mesmo com a experiência toda desenvolvida numa mesma bacia, não se pode admitir valores unos, assim, para ser replicada, há de se determinar valores compatíveis à viabilidade econômica de conversão (no caso da agricultura familiar) ou manutenção (no caso de populações tradicionais e povos indígenas) de uso da terra de cada região. O teto de remuneração por unidade de produção, também presente no caso colombiano, não pode ser um valor aleatório estipulado sem base técnica, e sim condizente ao custo de conversão ou manutenção de uso da terra.

Primeiramente devem ser estimados quantos hectares se objetiva converter ou manter com uso da terra mais sustentável por unidade de tempo, e a partir daí, se mensurar o montante monetário que deve ser arrecadado para efetuar a remuneração de serviços ambientais correspondente. Se o montante possível de arrecadação viabilizar a remuneração de serviços ambientais em uma quantidade de hectares muito inferior ao desejado de se converter ou manter, fontes financeiras adicionais devem ser buscadas, como ampliação das fontes fixas (ex: aumento da contribuição da fonte fixa estipulada ou criação de outras, como ecotaxas e *royalties* de atividades produtivas que geram impactos negativos ao meio ambiente) e negociação com fontes complementares (que são mais facilmente obtidas quando há um mecanismo em operação com fontes fixas). Outra questão essencial é estipular metas prioritárias, como no estudo de caso do Fundo Nacional de Financiamento Florestal (Fonafifo) da Costa Rica (*capítulo 7*).

Para o contexto de populações tradicionais e povos indígenas, a base de ação do mecanismo colombiano também necessita ser adaptado, como eliminar a abordagem por propriedade individual e assumir uma linha de base para toda a área de

uso coletivo.<sup>75</sup> Os modos de vida de populações tradicionais e povos indígenas não trazem consigo a lógica de uso da terra com fins de mercado, logo, o foco da política nacional de serviços ambientais para os mesmos deve 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. Desta feita, assume-se a linha de base máxima (baseados nos critérios da experiência colombiana) e determina-se a remuneração de serviços ambientais correspondente, salvo em casos em que há impactos significativos de desmatamento ou impacto ambiental.

Mesmo em situações de uso da terra sob bases sustentáveis, as populações tradicionais e povos indígenas provocam impactos ambientais (ainda que substancialmente inferiores aos demais usuários da terra). Pode-se ocorrer um cenário de tomada de decisão entre um sistema "A", "B" ou "C", onde o primeiro confere menor e o último maior sustentabilidade, porém, "A" demanda menor e "C" maior quantidade de trabalho tradicional ou indígena. Mesmo que os três sistemas estejam dentro dos aspectos culturais de populações tradicionais e povos indígenas, quando sustentabilidade e quantidade de trabalho se demonstram em situação diretamente proporcional, a decisão sobre qual sistema adotar estará baseada nos benefícios gerados, numa clássica relação entre custos e benefícios. Logo, se os benefícios forem similares, a tendência é que haja a decisão pelo sistema "A", a não ser que haja um estímulo, como remuneração de serviços ambientais, para a transição ao sistema "C". Como se pode observar, no argumento acima, não se aplica de partida a linha de base máxima.

O conceito de serviços ambientais, além dos serviços de aprisionamento (alimentos, água, fibras, madeira, etc.), suporte (ciclagem de nutrientes, polinização, etc.) e regulação (manutenção da estabilidade das condições climáticas, manutenção dos ciclos hidrológicos, etc.), também contempla os serviços culturais, que são aqueles que provêem benefícios recreacionais, estéticos, espirituais e religiosos e outros resultantes de valores imateriais da cultura humana, que condizem com os modos de vida das populações tradicionais e povos indígenas. Assim, mesmo ao não pressupor conversão de uso da terra, é legítimo e estratégico remunerar serviços ambientais balizados em aspectos culturais, e como eles não se findam, a remuneração deve ser permanente, o que demanda a permanente existência

---

<sup>75</sup> Nem toda ação de populações tradicionais e povos indígenas, entretanto, são coletivas; se for necessário, a linha de base pode ser estipulada, em parte, por abordagens coletivas, e noutra, por individuais. Também se aplica a mesma idéia para os assentamentos "mistos" da reforma agrária, ou seja, com parte dos lotes individuais para a produção econômica e parte coletiva para reserva legal.

de um programa de transferência de renda para populações tradicionais e povos indígenas.

De acordo com o capítulo 4, o caráter temporário do programa de transferência de renda deve-se ao objetivo de eliminar a exclusão social das populações rurais de baixa renda, para na seqüência incluí-las no programa de desenvolvimento econômico sustentável. Esse é o caso típico da agricultura familiar, onde a remuneração de serviços ambientais primeiramente entre como renda, por meio do programa de transferência de renda, para em seguida ganhar perfil de força produtiva dentro do programa de desenvolvimento econômico sustentável. Nos casos específicos das populações indígenas e populações tradicionais, a remuneração de serviços ambientais está ligada ao reconhecimento dos aspectos culturais, logo, deve ser permanente e diretamente considerada como parte do programa de desenvolvimento econômico sustentável.

Como populações tradicionais e povos indígenas não desencadeiam sua relação de trabalho com a Natureza com fins de mercado, isto é, com o objetivo de produzir excedente, mas apenas para garantir subsistência, a remuneração de serviços ambientais não se liga à lógica de força produtiva. Desta feita, se não há a relação com o capital para se relacionar com a Natureza, como deve se proceder a remuneração de serviços ambientais? Qualquer população que vive de subsistência (seja ela formada por agricultores familiares, populações tradicionais ou povos indígenas) irá quantificar sua relação de trabalho com a Natureza até o ponto em que a segurança alimentar for atingida. A inexistência do objetivo de geração de excedentes torna inútil, portanto, o trabalho além do suficiente para obter a subsistência. Desse modo, para a realidade de populações tradicionais e povos indígenas, a remuneração de serviços ambientais não deve ser efetuada via instrumentos econômicos que confirmam força produtiva (que não se aplicam na realidade de subsistência), tampouco como transferência de renda, pois recursos monetários em “espécie” podem significar a quebra de laços tradicionais de trabalho de transformação da Natureza. Com recursos monetários em mãos, as populações que vivem de subsistência tendem a usá-los para a compra de alimento e reduzem a relação tradicional de trabalho com a Natureza, que se por um lado continua a garantir a segurança alimentar, por outro rompe aspectos culturais.

Por conseguinte, como base no estudo de caso do “Bolsa Floresta” (Governo Estadual do Amazonas) apresentado no capítulo 7, 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. Os critérios de repasse e uso da remuneração de serviços ambientais devem ser estipulados pela pró-

pria política nacional de serviços ambientais, e os critérios sobre formas de uso dos recursos financeiros devem ficar sob responsabilidade da pessoa jurídica de representação formal das populações tradicionais e povos indígenas em cada território.

Três formas gerais de uso dos recursos monetários podem ser estipuladas pela política nacional de serviços ambientais: (a) gastos com atividades de mobilização social para esclarecer e debater questões pertinentes à política nacional de serviços ambientais (organização de reuniões e cursos internos, custeio de viagens para participação de lideranças em processos de articulação e em eventos de intercâmbio referentes à política nacional de serviços ambientais, etc.); (b) cobertura de gastos coletivos de custeio ou investimento para qualificar o manejo da terra e dos recursos naturais (caso que se aplica mais para realidades onde se deseja recuperar áreas alteradas ou degradadas); (c) gastos com infra-estrutura coletiva (compra de barco para associação, painel solar para sede da associação, computadores para programa de inclusão digital, etc.), sendo vedado o uso dos recursos para gastos que são de atribuição constitucional do Estado (como gastos com educação e saúde).

A política nacional de serviços ambientais deve também prever um plano de manejo da unidade de produção, seja ela individual ou coletiva. A sua importância deve-se a dois motivos, o primeiro para que o programa de serviços ambientais que opera a política possa obter metas anuais e plurianuais de conversão qualitativa (no caso da agricultura familiar) e de manutenção (no caso de populações tradicionais e povos indígenas) de uso da terra (e assim ter condições de equacionar os desafios propostos ao orçamento previsto), e o segundo para que sirva como instrumento didático e de planejamento aos próprios usuários.

Quanto ao segundo motivo apontado acima, a complexidade em questão está que populações tradicionais e povos indígenas têm uma lógica de relação de trabalho com a Natureza que não pressupõe planejamento prévio, mas apenas relação no dia-a-dia. Entretanto, um plano adaptado a essas realidades é estratégico no sentido de precavê-los na relação com o entorno, que possui lógica econômica de excedentes. Vejamos então a seguir alguns pontos importantes dentro da realidade da agricultura familiar quanto à relevância de planos de manejo, para depois refletirmos sobre a realidade de populações tradicionais e povos indígenas.

A experiência do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente), conforme aponta o capítulo 7, traz como um de seus grandes resultados o sentido de planejamento de futuro conferido às famílias rurais, a partir da elaboração, execução e avaliação coletiva dos Planos de Utilização das Unidades de Produção (PUs). Os PUs não são somente importante para operar o Proambiente, mas para garantir autonomia e protagonismo aos usuários da terra

nos processos de decisão sobre o futuro de seus lotes ou áreas de uso coletivo. Os PUs servem também como base aos projetos técnicos de crédito rural ao inverter a convencional lógica de estruturação dos mesmos “de cima para baixo”, a partir da leitura restrita do técnico da entidade pública ou privada de assessoria técnica e extensão rural (Ater) ou do técnico do banco operador do programa de crédito. A estruturação de projetos técnicos de crédito sem a participação dos futuros mutuários gera conseqüências graves como a indevida consideração da capacidade de mão-de-obra das unidades de produção, das demandas de investimento produtivo e da capacidade de amortização das parcelas de crédito rural de cada lote ou área de uso coletivo.

Mattos & Narahara (2005a) apontam alguns passos para a elaboração de planos de manejo que associam a atividade produtiva à prestação de serviços ambientais: (1) mobilização coletiva para discussão, entre técnicos e usuários da terra, das finalidades do plano de manejo; (2) visita técnica às áreas de uso individual ou coletivo para diagnóstico e desenho do mapa atual de uso da terra e dos recursos naturais, ficando aos usuários da terra o “dever de casa” de refletir e planejar, sem a presença de técnicos (num primeiro momento), sobre o mapa futuro de uso da terra e dos recursos naturais; (3) sistematização, pelo corpo técnico, dos dados de diagnóstico e mapa atual de uso da terra e dos recursos naturais, de preferência, em um banco de dados único formatado pelo programa de serviços ambientais, no intuito de permitir a geração de dados estatísticos sobre desafios e resultados da política nacional de serviços ambientais; (4) segunda visita técnica às áreas de uso individual ou coletivo para desenho do mapa futuro de uso da terra e dos recursos naturais; (5) sistematização, pelo corpo técnico, dos dados do mapa futuro de uso da terra e dos recursos naturais no banco de dados oficial; definição de tipologias atual e futura de uso da terra e dos recursos naturais e de tipologias de conversão qualitativa (atual para futura) de uso da terra; (6) debate técnico entre representantes de usuários da terra, de prestadoras públicas e privadas de serviços de assessoria técnica e extensão rural (Ater), de instituições oficiais de ensino, pesquisa e extensão e de parceiros locais para determinação de demanda de mão-de-obra e custos gerais de conversão qualitativa de uso da terra e dos recursos naturais (memória de cálculo); (7) mobilização coletiva para devolução dos planos de manejo aos usuários da terra.

Uma alternativa para reduzir custos de transação pode ser a estipulação prévia de poucas e grandes metas de conversão de uso da terra e dos recursos naturais em cada contexto territorial. Mattos *et al* (2006) apresentam uma proposta de transição agroecológica interna ao sistema de uso da terra e dos recursos naturais que são constituídas por três grandes metas: (1) eliminação de uso do fogo (grifo nosso) e

redução e racionalização de uso de insumos químicos; (2) substituição de insumos; (3) manejo da agrobiodiversidade e redesenho dos sistemas produtivos agropecuários. Os autores ponderam que associadas às metas deve haver uma estratégia integrada de transição agroecológica externa ao sistema de uso da terra e dos recursos naturais, constituídas pelo Estado e pela sociedade, como expansão da consciência pública, organização de mercados e infra-estrutura, mudanças institucionais na pesquisa, ensino e extensão, formulação de políticas públicas com enfoque agroecológico, inovações na legislação ambiental e outras.

Há também um ponto fulcral que deve preceder todos os passos e metas, que é a determinação, por (1) instituições públicas de ensino, pesquisa e extensão, (2) instituições públicas que disponibilizam instrumentos econômicos (destacadamente, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e os bancos operadores de crédito rural) e (3) parceiros locais da sociedade civil organizada, das oportunidades econômicas presentes no território e em âmbito nacional e internacional.

No caso específico de populações tradicionais e povos indígenas, o plano de manejo exigido pela política nacional de serviços ambientais deve ser parte integrante dos documentos já previstos legalmente na criação de Reserva Extrativista, Terra Indígena ou qualquer outro tipo coletivo de uso da terra, de modo a evitar a multiplicação de produtos semelhantes e o gasto excessivo com atividades não fins. O Relatório de Identificação, os laudos ambientais e os laudos de recursos naturais parecem ser as opções mais condizentes na construção de uma política nacional, ou seja, devem contemplar também questões de manejo e de prestação de serviços ambientais.

Portanto, os passos acima expostos por Mattos & Narahara (2005a) poderiam ser adaptados à realidade de populações tradicionais e povos indígenas da seguinte forma: manter o passo (1) de mobilização, unificar os passos (2) à (5) e concebê-los dentro de uma lógica de manejo de áreas conservadas (de forma a eliminar a lógica de conversão); adaptar o debate técnico do passo (6) à realidade antropológica em questão e à realidade técnica de manejo (de forma a eliminar a lógica de conversão); manter o passo (7) de mobilização para devolução dos planos coletivos de manejo.

O conjunto de vários planos de manejo, dentro de um mesmo programa de serviços ambientais, também traz o mérito de colaborar com o processo de contabilidade do patrimônio ambiental da nação, de forma a condicionar um eventual plano de desenvolvimento econômico, corroborando com os achados da Economia Ecológica apresentados no capítulo 3. O conjunto de planos também é estratégico para equacionar diferentes valores de remuneração de serviços ambientais, conforme as características e custos locais de uso da terra e dos recursos naturais, ao aprimorar o ponto falho mencionado dantes no caso colombiano.

Por fim, não bastam instrumentos legais e formas oficiais num processo social tão complexo que é a prestação de serviços ambientais em escala de paisagem rural. É importante também que haja instrumentos de uso interno das comunidades envolvidas num programa de serviços ambientais. Mattos & Narahara (2005b) apresentam como alternativa os acordos comunitários de serviços ambientais, que devem ser construídos pelos próprios usuários da terra e dos recursos naturais, no intuito de se estabelecer um compromisso social que balize o cumprimento de normas do programa de serviços ambientais, e que também faça crescer, ao longo do tempo, os laços formais e informais coletivos de confiança. Na proposição de acordos apresentada pelos autores deve constar, minimamente, a relação de comunitários envolvidos com os compromissos coletivos e seus respectivos históricos individuais de cumprimento ou não cumprimento dos acordos, a metodologia de verificação participativa de prestação de serviços ambientais, as metodologias de resolução de conflitos e as formas de sanções aos não cumpridores. O instrumento proposto tem custo de transação baixíssimo e traz no curto prazo resultados bastante significativos, garantindo uma relação entre custo e benefício bastante atrativa. Mais além, os acordos valorizam os comunitários como atores sociais ativos do processo coletivo de mudança de uso da terra e dos recursos naturais (sobretudo no caso de agricultores familiares), assim como seus modos de vida tradicionais (principalmente no caso de populações tradicionais e povos indígenas).

### Referências bibliográficas

- MATTOS, L. *et al.* (org) (2006). *Marco Referencial de Agroecologia*. Brasília: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).
- MATTOS, L. & NARAHARA, K. (2005a) (org). *Plano de Utilização de Unidade de Produção – PU*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.
- MATTOS, L. & NARAHARA, K. (2005b) (org). *Certificação de Serviços Ambientais do Proambiente*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.