

ROMANA COELHO DE ARAUJO

**PAGAMENTO POR SERVIÇOS
AMBIENTAIS AOS POVOS E
COMUNIDADES TRADICIONAIS**


EDITORA
CEI

2023

ROMANA COELHO DE ARAUJO

**PAGAMENTO POR SERVIÇOS
AMBIENTAIS AOS POVOS E
COMUNIDADES TRADICIONAIS**


EDITORA
CEI

2023



- Direitos autorais exclusivos para o Brasil na língua portuguesa.
- Copyright © 2023 by EDITORA CEI.
- www.editoracei.com
- Diagramação: Viviani Barbosa Costa
- Capa: Viviani Barbosa Costa
- Data de fechamento: 13/04/2023

ARAUJO, Romana Coêlho de, Pagamento por Serviços Ambientais aos Povos e Comunidades Tradicionais: o quão efetiva a Política Nacional de PSA, Lei 14.119/2021, poderá ser? Brasília/DF: CEI, 2023.

ISBN: 978-65-00-60254-8

**Aos meus queridos Guilherme, Diogo e Jorge, e
Às minhas irmãs e irmãos, todos juntos e misturados!**

Às vezes parecia que de tanto acreditar
Em tudo que achávamos tão certo
Teríamos o mundo inteiro e até um pouco mais
Faríamos floresta no deserto
E diamantes de pedaços de vidro
(...)

Às vezes parecia que era só improvisar
E o mundo, então, seria um livro aberto
Até chegar o dia em que tentamos ter demais
Vendendo fácil o que não tinha preço
Eu sei, é tudo sem sentido
(...)

(Andrea Doria, Legião Urbana, grifo meu)

INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) foi instituída em 13 de janeiro de 2021. Trata-se da Lei n. 14.119 que define conceitos, objetivos, diretrizes, ações e critérios de sua implantação. Institui, também, o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA), o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), assim como dispõe sobre os contratos de pagamento desses serviços ambientais. Com isso, altera as Leis n. 8.212/1991 (seguridade social), 8.629/1993 (reforma agrária), e 6.015/1973 (registros públicos)¹.

A leitura atenta dos 26 artigos da PNPSA explicita inúmeras dificuldades para sua efetiva implementação. Contudo, ao iniciar conceituando termos que são úteis ao Direito Ambiental brasileiro, demonstra estabelecer e direcionar uma política pública específica, elevando o potencial de sua efetivação (SILVA, 2021). Este artigo visa apontar se e como ocorrerá a inserção das comunidades tradicionais, incluindo aí os povos indígenas, no novo mercado de pagamentos por serviços ambientais.

Nesse contexto, na presente pesquisa avalia-se o quão efetiva poderá ser a PNPSA, em especial à luz de conceitos de Direito, de Economia e de suas interfaces. Por exemplo, em qualquer esquema de PSA se fará necessário lançar mão do instrumento de valoração econômica ambiental, proveniente da Economia Ambiental, para fins de estimar benefícios econômicos e sociais dos serviços am-

1 **Leis n. 8.212/1991** (*Seguridade Social*. Adicionou que participar em programas e ações de PSA não descaracteriza a condição de segurado especial, conforme inciso VIII do §9º do Art. 12), **8.629/1993** (*Reforma Agrária*. Adicionou ao conceito de áreas não aproveitáveis aquelas com remanescentes de vegetação nativa efetivamente conservada não protegidas pela legislação ambiental e não submetidas a exploração nos termos do inciso IV do § 3º do art. 6º, conforme inciso V do art. 10), e **6.015/1973** (*Registros Públicos*. Alteração desfeita pela Medida Provisória n. 1.085/2021, acerca da necessidade de registro do contrato de PSA, quando este estipular obrigações de natureza *propter rem*, quando do registro de imóveis, conforme item 45, inciso I do caput do art. 167).

bientais prestados e, em consequência, determinar o valor monetário a ser pago em um esquema de PSA.

Desse feito, a questão motivadora central desta pesquisa é: a PNPSA possui instrumentos suficientes para ser efetiva, sobretudo em relação às especificidades das comunidades tradicionais? Entende-se como **efetiva** o quanto a política pública em questão poderá ser real, factual, realista ou mesmo legítima quer em termos de alcançar seu objetivo de conservação de serviços ecossistêmicos quer como recompensa pelo esforço de quem presta serviços ambientais.

Para tanto, busca-se resposta à luz de molduras conceituais provenientes do Direito e da Economia. Em termos metodológicos, fez-se necessário uma revisão de referências bibliográficas atuais e relevantes relacionados ao tema, somado à busca de documentos oficiais brasileiros, principalmente no âmbito da academia e do Ministério Público Federal, que viabilizaram informações empíricas aqui utilizadas.

O trabalho está dividido em 6 capítulos, além da Introdução e da Conclusão. O **primeiro capítulo** apresenta conceitos básicos relacionados à problemática de pesquisa, com a evidenciação das especificidades de alguns deles para a análise econômica e para a análise jurídica. Já o **segundo capítulo** ressalta algumas especificidades de esquemas de pagamentos por serviços ambientais no Brasil antes da aprovação da PNPSA e destaca as suas características básicas. A descrição dos povos e comunidades tradicionais à luz da Constituição Federal e da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais é realizada no **terceiro capítulo**. Nele situados os provedores dos serviços ambientais e suas características básicas. Além da abordagem dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, sobretudo, quanto à dupla afetação, definida pelo Supremo Tribunal Federal.

A resposta à questão de pesquisa é apresentada nos três capítulos finais. O **quarto capítulo** aborda os desafios jurídicos à luz da PNPSA e como exemplo de um PSA, mesmo antes da publicação

da PNPSA, o Programa de Sequestro de Carbono dos Povos Indígenas Paíter Suruí em Rondônia. De forma complementar, também se desenvolve uma análise crítica de um estudo, publicado em 2019, acerca da proposta de PSA à Comunidade Quilombola de Monte Alegre, moradores na zona de amortecimento da Floresta Nacional de Pacotuba, no Estado do Espírito Santo.

Por sua vez, o **quinto capítulo** apresenta os desafios econômicos de PSA aos povos e comunidades tradicionais iniciando com uma apuração dos recursos orçamentários destinados ao PSA para o presente ano de 2022. Seguidos, da importância da valoração econômica na estimativa dos custos e benefícios desses ativos e serviços ambientais. Por fim, o **sexto capítulo** traz a interface Direito e Economia Ambientais e suas complementaridades essenciais, e na avaliação de um PSA, além do desafio do Direito Ambiental e a Economia *Donut* perante a PNPSA. Seguido da Conclusão.