

## **POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: UM RECENTE INSTRUMENTO DE TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA**

NATIONAL POLICY ON PAYMENT FOR ENVIRONMENTAL SERVICES: A RECENT  
INSTRUMENT OF AGROECOLOGICAL TRANSITION



Recebimento em 15/08/2021

Aceito em 04/01/2022

**Felipe Franz Wienke<sup>1</sup>**

<https://orcid.org/0000-0001-9900-1270>

felipefw@gmail.com

**Rafaella Fernandes de Mattos<sup>2</sup>**

<http://orcid.org/0000-0002-0679-9736>

rafaellafernandesm@hotmail.com

### **RESUMO**

A busca pela modernização da agricultura brasileira torna insustentável o modo de produção atual. As práticas potencialmente prejudiciais à preservação dos ecossistemas exigem que o Poder Público desenvolva políticas adequadas para instrumentalizar a transição agroecológica. A partir da análise da produção agrícola vigente e da identificação dos principais elementos necessários à mudança de paradigma, o problema elaborado questiona se a Política de Pagamento por Serviços Ambientais instituída no Brasil pela Lei 14.119 de 2021 se mostra viável para estabelecer novas práticas produtivas rurais destinadas a garantir a proteção da natureza e a sadia qualidade de vida dos seres humanos. O artigo adota o método de abordagem dedutivo, através de pesquisa doutrinária, legislativa e análise empírica dos programas de governo sobre o tema. Conclui-se que a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, é promissora e constitui importante instrumento de transição agroecológica, uma vez que pode promover o desenvolvimento sustentável e harmônico entre sociedade, meio ambiente, economia e cultura.

**PALAVRAS-CHAVE:** Transição agroecológica; pagamento por serviços ambientais; políticas públicas; desenvolvimento sustentável.

### **ABSTRACT**

The search for the modernization of Brazilian agriculture makes the current mode of production unsustainable. Practices that are potentially harmful to the preservation of ecosystems require that the Government develop appropriate policies to instrumentalize the agroecological transition. Based on the analysis of current agricultural production and the identification of the main elements necessary for the change of paradigm, the problem elaborated questions whether the Policy on Payment for Environmental Services established in Brazil by Law 14.119 of 2021 proves to be viable to establish new rural productive practices aimed at to guarantee the protection of nature and a healthy quality of life. The article adopts the deductive method, through doctrinal and legislative research and empirical analysis of government programs. It is concluded that the National Policy on Payment for Environmental Services is promising and constitutes an important instrument for agroecological transition, as it promotes sustainable and harmonious development between society, environment, economy and culture.

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande; Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande.

<sup>2</sup> Pesquisadora independente.



**KEYWORDS:** Agroecological transition; payment for environmental services; public policy; sustainable development.

## 1 INTRODUÇÃO

A partir dos anos 2000 percebe-se no Brasil a emergência de uma discussão política e jurídica em torno da temática da produção agroecológica de alimentos. Os esforços estatais observados no contexto nacional até então indicavam uma preocupação prioritária com o aumento da produtividade nos espaços rurais. A conceitualização da noção de agroecologia, através da lei 10.831 de 2003, propôs a reformatação do modelo de desenvolvimento rural historicamente consolidado no campo brasileiro. A opção pela adoção de um conceito de transição agroecológica apontou a preocupação do Estado brasileiro com a necessidade de uma política gradual de mudança dos sistemas e técnicas produtivas.

Em que pese os esforços legislativos, que também se traduziram em dois Planos Nacionais de Agroecologia, ainda se percebe uma timidez no avanço da produção agroecológica. A adoção de instrumentos econômicos, tais como os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais/PSAs, parece trazer caminhos promissores para o avanço de uma transição no campo da produção orgânica.

O presente artigo busca investigar as potencialidades observadas na lei 14.119 de 2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, como instrumento de efetivação de uma transição agroecologia no Brasil.

Para responder ao problema, através de uma abordagem dedutiva, o presente estudo é organizado em dois momentos. No primeiro capítulo, há uma subdivisão entre a análise da superação do paradigma do desenvolvimento, com a definição dos conceitos pertinentes à transição agroecológica (1.1) e uma investigação sobre a agroecologia no ordenamento jurídico nacional (1.2). No segundo capítulo, é realizado um estudo sobre os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais (2.1) e, finalmente, é analisada a Lei nº 14.119/21, bem como suas potencialidades relacionadas ao campo da produção agroecológica (2.2).

## 2 SUPERANDO O PARADIGMA PRODUTIVO DESENVOLVIMENTISTA: A IDENTIFICAÇÃO DO CONCEITO DE AGROECOLOGIA

Embora a América Latina seja uma das maiores produtoras de alimentos do mundo e reúna os países mais ricos em biodiversidade, o aumento substancial da deterioração dos recursos naturais avolumou os impactos ambientais da agricultura (CASTRO, 2012). A insustentabilidade socioambiental do modelo produtivo consolidado vem sendo destacado academicamente, seja na perspectiva do desenvolvimento rural (HEIN; SILVA, 2019; BISPO; PIMENTEL, 2017), das ciências naturais (DUTRA; SOUZA, 2017) ou do direito (WIENKE, 2019).

A superação do paradigma da produção agrícola focada apenas nos volumes produtivos, rumo a sistemas produtivos que dialoguem com princípios socioambientais apresenta-se como uma exigência atual, reconhecida nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030 da ONU (objetivo 2: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável). Nessa linha, mostra-se impositiva a adoção de uma nova ética no modelo produtivo, que vise a transição para modelos agroecológicos (1.1). Algumas iniciativas normativas e políticas, ainda que não sistematizadas, já podem ser observadas no cenário brasileiro (1.2).

### 2.1 Os caminhos para um novo modelo: a transição agroecológica



A transição, segundo Pascal Chabot, é um movimento reflexivo que constitui uma mudança desejada, resultante de escolhas, compromissos e resistências laterais que impactam o movimento conjunto (2015). Nesse contexto, a transição agroecológica pode ser entendida como a alteração de um modelo produtivo incompatível com a sadia qualidade de vida para um novo sistema de produção agrícola que incorpore práticas sociais, ambientais e culturais mais justas (WIENKE, 2018)

O paradigma do conhecimento agroecológico, para Shiva, remodela as formas pelas quais a humanidade compreende as questões relacionadas com a agricultura e a segurança alimentar. A autora explica que isso ocorre em razão do reconhecimento da interdependência entre os elementos naturais e da liberdade assegurada para que agricultores favoreçam a produção local de alimentos e respeitem a cultura tradicional, especialmente das mulheres (2016).

Em outras palavras, a nova ética determina a utilização de recursos já disponíveis para definir estratégias baseadas na participação dos produtores, de acordo com suas capacidades, e na disponibilidade dos recursos locais. Para que o aumento da produtividade seja diretamente vinculado à conservação do meio ambiente, além de alcançar as técnicas empregadas atualmente na agricultura, essa mudança estrutural precisa alterar a integralidade da relação do homem com a natureza.

A agroecologia surge, então, como um instrumento de ruptura com o modelo tradicional reducionista e de retomada dos saberes tradicionais, responsável por oferecer à sociedade uma nova forma de pensar e se relacionar com o ecossistema (BRAUNER; GOMES, 2019). Miguel Altieri entende que essa nova abordagem integra princípios de diferentes áreas para compreender e avaliar o efeito da tecnologia sobre os sistemas de produção agrícola e sobre a comunidade em geral. Para tanto, ultrapassa a visão unidimensional dos agroecossistemas e acrescenta a ela as dimensões social, ecológica e cultural (2004).

O avanço das técnicas de agricultura mais sustentáveis conquista ecossistemas saudáveis e produtivos, dotados de organismos ricos e equilibrados em razão de serem minimamente dependentes de insumos químicos. Neles, a sustentabilidade, a segurança alimentar, a estabilidade biológica, a conservação de recursos e a equidade constituem os critérios de desempenho a serem avaliados paralelamente ao aumento da produção (ALTIERI, 2004).

Francisco Roberto Caporal e José Antônio Costabeber identificam a agroecologia como um plano científico que objetiva estabelecer pilares para a criação de sistemas agrícolas e de mecanismos de crescimento rural compatíveis com a sustentabilidade (2002). Além disso, ela deve ser entendida como um processo de aprendizagem que possibilita aos produtores rurais encontrar o equilíbrio entre os aspectos ambientais, sociais e econômicos para garantir que os modelos agrários respeitem os princípios básicos provedores do desenvolvimento sustentável (CAPORAL, 2004).

Segundo Paulo Márcio Cruz e Gabriel Ferrer, tudo o que contribua para o ideal de conquistar condições que garantam a dignidade humana para toda a população mundial por tempo indeterminado, é considerado sustentável (2015). Os autores entendem a sustentabilidade como uma meta a ser atingida por meio de um processo que permita flexibilizar entre crescer ou decrescer, globalizar ou desglobalizar, conservar ou transformar, conforme as exigências do caso concreto (CRUZ; FERRER, 2015).

Miguel Altieri a conceitua como a atividade econômica que, para ser alcançada, deverá reconhecer a importância de preservar a diversidade da cultura que nutre as populações locais e utilizar esses conhecimentos para desenvolver estratégias agrícolas que atendam às necessidades específicas de cada região (2004). Nesse sentido, compete ao Poder Público disciplinar e fomentar a produção rural em qualidade e quantidade que satisfaçam as demandas sociais regionais por meio de processos que utilizem os saberes tradicionais para manter íntegro o meio ambiente.



Reconhecendo-se que a mudança de paradigma engloba tanto aspectos produtivos (respeito aos espaços protegidos, uso cauteloso de insumos químicos, etc), como aspectos sociais (respeito aos sistemas de organização social, à pluralidade cultural, a busca pela distribuição justa de renda, etc.), o questionamento que se apresenta pertinente refere-se aos instrumentos políticos, jurídicos e econômicos para uma transição paulatina, mas duradoura, nos sistemas produtivos. Nessa linha, as perspectivas reducionistas, que classificam os sistemas de produção em classes diacrônicas (modelos sustentáveis vs modelos insustentáveis; agricultura intensivistas/industrial vs agricultura sustentável) não raramente se distanciam de uma análise concreta acerca da realidade do campo.

O conceito de transição, que remete a ideia de mudança planejada e paulatina, traz reflexões pertinentes para o cenário brasileiro. A mudança de paradigma ético aqui em foco é um projeto de médio prazo. Longe de propor mudanças abruptas e/ou a emergência de proibições que não se mostrem viáveis, a transição agroecológica se apresenta como uma alternativa de diálogo entre os atores envolvidos nas arenas públicas e privadas.

Nessa linha, cabe indagar qual o rumo visado para esta transição. O contexto brasileiro, seja através de inovações normativas, seja através de políticas públicas, já propõe alguns instrumentos relevantes.

## 2.2 A consolidação da agroecologia na legislação brasileira

Até o início dos anos 2000, as esferas políticas silenciaram no que se refere a consolidação de um marco legal para a agroecologia. Salvo estratégias de cunha regional e local, o foco das políticas agrícolas não esteve centrado na consolidação de sistemas de produção agroecológicos. Em grande medida, os próprios movimentos sociais significativos do setor rural, sobretudo ligados à agricultura familiar e a reforma agrária, pouca atenção deram à temática da transição ecológica. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, por exemplo, somente incorporou a temática agroecológica em meados dos anos 90. A partir do III Congresso Nacional do MST (1995) o movimento passou a defender uma organização não excludente e que assegurasse a reprodução da capacidade produtiva e a preservação ambiental (WIENKE, 2019, p. 55). Alguns avanços importantes foram observados nessa década, sobretudo com a consolidação de uma política de crédito agrícola destinada à agricultura familiar (PRONAF), até então inexistente.

No entanto, somente a partir dos anos 2000 as esferas políticas brasileiras buscaram construir um sistema normativo de regulamentação da produção agroecológica. Para tanto, estabeleceram princípios, diretrizes e instrumentos jurídicos que atribuíram ao meio ambiente uma visão integrada e sistêmica. Dois marcos legais se destacam nesse contexto: a lei 10.831 de 2003 e o seu decreto regulamentador (decreto 7.794/2012).

A lei nº 10.831 de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica em âmbito nacional, definiu o sistema orgânico de produção agropecuária como aquele que abandona a utilização de materiais sintéticos, de organismos geneticamente modificados e de radiações ionizantes para empregar métodos culturais, biológicos e mecânicos em todas as fases do processo produtivo objetivando, assim, promover o desenvolvimento econômico sustentável e proteger o meio ambiente (art. 1º, *caput*).

Basicamente, a finalidade desse sistema é ofertar produtos saudáveis isentos de contaminantes intencionais; preservar a biodiversidade dos ecossistemas naturais e a recomposição ou incremento da diversidade biológica dos ecossistemas modificados; promover o uso saudável do solo, da água e do ar, e reduzir ao mínimo todas as formas de contaminação desses elementos; reciclar resíduos de origem orgânica; basear-se em recursos renováveis e em sistemas agrícolas organizados localmente; e incentivar a integração entre os diferentes segmentos da cadeia produtiva (art. 1º, § 1º).



A lei, porém, somente foi regulamentada através do Decreto 7.794 de 2012, que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). O objetivo da Política foi *integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica* (art. 1º, *caput*)

O decreto inovou ao instituir um conceito de transição agroecológica, definida como 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* (art. 2º, IV). A utilização do termo gradual, reforça a busca de uma transição progressiva, que respeite as peculiaridades socio-econômicas dos atores envolvidos nos diferentes contextos regionais.

Dois Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica foram elaborados nos anos seguintes: um deles incluindo ações entre os anos de 2013 e 2015, o segundo prevendo ações entre 2016 e 2019. Entre as estratégias previstas nos Planos podem ser verificados mecanismos políticos econômicos, como o estabelecimento de mecanismos de financiamento e subvenções; a busca de um seguro de renda adequado à produção orgânica, a busca de referências de preços adequados aos produtos agroecológicos (BRASIL, 2016, p. 39), o estímulo às compras governamentais de produtores agroecológicos (BRASIL, 2016, p. 63), entre outros.

A tematização dos serviços ambientais promovidos pela produção orgânica também já é observada nesse contexto. O 2º PLANAPO reconhece que a agroecologia se torna referência *para a criação de estímulos aos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, na forma de retribuição pelas ações de conservação e pelos serviços ambientais por eles prestados* (BRASIL, 2016, p. 34).

É bem verdade que a noção de serviços ambientais não é precisamente inovadora nesse contexto. Há um conjunto rico de experiências regionais desenvolvidas a partir de mecanismos de compensação financeira aos particulares que se engajam na promoção de serviços ambientais. Programas como o Pró-Ambiente, desenvolvido pelo Ministério do Meio ambiente em Estados da Amazônia Legal; o Programa Bolsa Floresta, gerido pelo Governo do Estado do Amazonas; o Programa Bolsa Verde, instituído pelo Ministério do Meio Ambiente; e a Lei Chico Mendes, criada pelo Estado do Acre, são exemplos de programa desenvolvidos na primeira década dos anos 2000 a partir da lógica de benefícios (monetários ou não) visando incentivar práticas agrícolas e de manejo natural sustentáveis (WIENKE, 2019).

No entanto, tais programas ou tiveram descontinuidade ou alcançaram resultados apenas locais. O desenvolvimento jurídico e político de sistemas de pagamento por serviços ambientais em âmbito nacional ainda carecia de um marco regulador federal. Tal limitação parece ter sido superada no ano de 2021, a partir da emergência da lei 14.119.

### **3 A NOVA POLÍTICA DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: UMA ALTERNATIVA PARA A TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA?**

Observados internacionalmente desde meados dos anos de 1980, os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais ganharam maior relevância no contexto político internacional<sup>3</sup> após a publicação do Relatório de Avaliação dos Ecossistemas para o Milênio, no âmbito da Organização das Nações Unidas, no ano de 2005. Trata-se de documento que deu ênfase à interrelação entre os serviços prestados pelos ecossistemas e o bem-estar humano.

Objeto da análise deste capítulo, os PSAs podem representar um potente mecanismo de transição agroecológica. Inicialmente serão apresentados os conceitos e elementos centrais do instituto (2.1) e, em uma segunda etapa, será analisada a Lei nº 14.119 de 2021, que instituiu a

3 Vide o caso da política adotada pela Costa Rica, através do Fundo Nacional de Financiamento Florestal/FONAFIFO (Página oficial do Programa: <https://www.fonafifo.go.cr/es>).



Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais – PNPSA e criou um Programa Nacional destinado a efetivá-la (2.2).

### 3.1 Pagamento por Serviços Ambientais: conceitos e elementos centrais

A noção de serviços ambientais foi incorporada pelo direito brasileiro com a lei 14.119 de 2021. Nos termos do artigo 2º, III, os serviços ambientais são as *atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos*. A lei, por sua vez, conceitua serviços ecossistêmicos como os *benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais* (artigo 2º, II). A distinção trazida pela lei, ao acrescentar o elemento humano à noção de serviços ambientais, já era observada na doutrina antes da aprovação da lei. Alguns autores definiam os serviços ecossistêmico como os benefícios gerados pelos ecossistemas, independentemente da atuação humana. Os serviços ambientais, por sua vez, seriam definidos como as iniciativas antrópicas que favorecem a provisão dos serviços ecossistêmicos (TEJEIRO; STANTON; LAVRATTI, 2014).

Os programas de pagamento por serviços ambientais visam apresentar novas ferramentas para as estratégias de promoção da qualidade ambiental, além dos instrumentos tradicionais de comando e controle (fundados em sistemas de repressão). Buscam, portanto, inaugurar uma lógica de incentivos a posturas voluntárias consideradas positivas.

De acordo com Sven Wunder, o Pagamento por Serviços Ambientais surgiu como um instrumento promissor de políticas públicas voltadas à conservação dos ecossistemas diante do fracasso dos Projetos Integrados de Conservação e Desenvolvimento e do Manejo Florestal Sustentável (2005). De forma ampla, Ana Maria Nusdeo entende o instituto como a transação dedicada a remunerar proprietários, posseiros ou ocupantes legítimos de áreas rurais que promovam práticas que conservem, recuperem, incrementem ou regenerem o manejo de ecossistemas aptos a fornecer serviços ambientais, ou mesmo que se abstenham de degradá-los (2013).

Simplificadamente, trata-se de uma retribuição aos possuidores de terras que utilizem práticas produtivas sustentáveis em benefício da sadia qualidade de vida de todos os seres ecossistêmicos. Essa remuneração pode ser monetária ou pode dar-se mediante a oferta de capacitações, de extensões rurais e de investimentos para a melhoria da estrutura rural, por exemplo. Em estudo publicado pelo Ministério do Meio Ambiente, Susan Seehusen e Ingrid Prem defendem que o mecanismo busca alterar a estrutura de incentivos para aumentar a rentabilidade das atividades de proteção e de uso sustentável dos recursos oferecidos pela natureza em comparação com as atividades indesejadas (2011).

Em linha semelhante, Felipe Wienke estabelece duas noções fundamentais, as quais, quando associadas, formam a base teórica do Pagamento por Serviços Ambientais. A primeira ideia parte do conceito econômico de externalidades e, como decorrência direta desta, a segunda diz respeito ao princípio do provedor/recebedor (2019). As externalidades, de acordo com Ana Maria Nusdeo, podem ser negativas, como a poluição do ar, ou positivas, como os benefícios gerados pelas atividades que não são recuperadas por aquele que as produz (2013). A partir dessa definição que se entende o Pagamento por Serviços Ambientais como uma forma de estímulo às externalidades positivas (NUSDEO, 2012), as quais constituem a base do princípio provedor/recebedor e têm como objetivo efetivar a justiça econômica ambiental e o desenvolvimento sustentável (WIENKE, 2019). Segundo Alexandre Altmann, a lógica do referido princípio ganha força na medida em que se orienta a equilibrar as perdas econômicas que os provedores de serviços ecológicos sofrem por causa dos altos custos de manutenção (2008).



A valoração dos bens e serviços ambientais decorrente da internalização de custos e benefícios serve para identificar e ponderar a importância de cada diferente função desempenhada pelos ecossistemas (ARAGÃO, 2011). Isso significa reconhecer que os serviços oferecidos pela natureza são essenciais à manutenção das condições de vida humana e, por essa razão, necessitam ser financeirizados. A adoção dessas medidas diretas de regulação à defesa do meio ambiente pode ser complementada pelo Poder Público com mecanismos indiretos, flexíveis e eficientes que induzam o mercado a modificar condutas lesivas e a adotar práticas mais sustentáveis (PERALTA, 2014).

Nesse contexto, o ordenamento jurídico assume o que Norberto Bobbio define como uma função promocional encarregada de substituir o controle passivo pelo controle ativo e, assim, favorecer ações vantajosas mais do que desfavorecer as nocivas (2007). Os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais estão incluídos justamente nessa função, na medida em que se desenvolvem a partir de práticas voluntárias sistematizadas em lógica indireta e fundamentadas na implementação de diversos instrumentos econômicos de gestão ambiental (WIENKE, 2019).

A lei 12.651 de 2012, embora não trouxesse um conceito de serviços ambientais, apresentou um rol de serviços passíveis de remuneração, incluindo a conservação da biodiversidade; a conservação das águas e dos serviços hídricos; a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; a conservação e o melhoramento do solo; a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito (art. 41, I). Percebe-se, portanto, que a lei exemplifica uma série de serviços ambientais que são passíveis de remuneração no âmbito da produção agrícola. Nessa linha, a literatura propõe uma classificação dos PSAs voltados aos espaços agrícolas em quatro modalidades: (i) PSA de restrição de uso, quando destinada a compensar um agricultor pela renúncia de uma área; (ii) PSA de restauração, quando contribui aos custos de recomposição da vegetação em áreas já desmatadas; (iii) PSA de valorização de práticas tradicionais, quando recompensa práticas de baixo impacto ambiental comuns nas populações locais; e (iv) PSA de transição, quando incentiva a adoção de práticas agrícolas sustentáveis e a diversificação produtiva (ELOY; COUDEL; TONI, 2013).

A lei 14.119 de 2021 fortaleceu essa possibilidade. No capítulo seguinte, propõe-se uma análise da recente lei que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, averiguando os potenciais relacionados à transição agroecológica.

### 3.2 A nova Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais – PNPSA

A noção de transição agroecológica foi incorporada pelo direito brasileiro através do Decreto 7.794 de 2012. Ao demonstrar a preocupação com a necessidade de consolidação de instrumentos que viabilizem uma mudança gradual dos sistemas produtivos majoritários no campo brasileiro, a Política Nacional de Agroecologia reconheceu a importância dos mecanismos econômicos. Nessa linha, algumas inovações trazidas pela lei 14.119 merecem destaque.

Dentre os objetivos da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, percebe-se um claro diálogo com os esforços de transição agroecológica. Observe-se nessa linha o estímulo à conservação dos ecossistemas, dos recursos hídricos, do solo, da biodiversidade, do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado (art. 4º, inciso II), bem como a busca para se evitar a perda de vegetação nativa, a fragmentação de habitats, a desertificação e outros processos de degradação dos ecossistemas nativos e fomentar a conservação sistêmica da paisagem (art. 4º, inciso IV). Dentre as diretrizes da PNPSA, ressalte-se a utilização dos programas como *instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural das populações em área rural e urbana e dos produtores rurais, em especial das comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos agricultores familiares* (art. 5º, III).



A Lei nº 14.119 de 2021 adotou o critério de adesão espontânea para conceituar o Pagamento por Serviços Ambientais como a transação voluntária através da qual o provedor de serviços ambientais recebe do pagador destes serviços uma remuneração, monetária ou não, previamente pactuada (art. 2º, IV). Conforme analisado no subcapítulo anterior, na medida em que o produtor rural é remunerado por práticas de conservação, recuperação, regeneração e abstenção de técnicas nocivas, espera-se uma demanda coletiva pela adoção de sistemas produtivos agroecológicos.

Cabe ressaltar que o pagamento previsto pela lei não se limita às transferências monetárias diretas, incluindo-se igualmente a prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas; a compensação vinculada a certificação de redução de emissões por desmatamento e degradação; os títulos verdes (*green bonds*); o comodato; a Cota de Reserva Ambiental (CRA); bem como outras modalidades que possam ser previstas pelo órgão gestor (art. 3º, caput e §§).

A lei reconheceu, outrossim, priorização de celebração de contratos no âmbito da PNPSA para comunidades tradicionais, povos indígenas e agricultores familiares, bem como a preferência de celebração de contratos com cooperativas e associações (visando dar maior escala ao programa de pagamento por serviços ambientais (art. 6º, §§ 2º e 3º). Observe-se que um conjunto significativo de adesões aos sistemas produtivos agroecológicos se encontra no campo dos agricultores familiares, os quais adotam, majoritariamente, o sistema de certificação participativa (ao invés da certificação por auditoria). O incentivo ao associativismo e à adesão coletiva aos contratos de pagamento por serviços ambientais tem o potencial de consolidar uma cultura de transição agroecológica no seio de regiões do país cuja matriz fundiária apresente uma predominância de pequenas propriedades rurais.

O êxito de uma Política de Pagamento por Serviços Ambientais de nível nacional depende de, ao menos, dois aspectos: (i) uma regulamentação infralegal que concretize novas oportunidades nos sistemas produtivos e (ii) a disponibilização de uma dotação orçamentária suficiente para o desenvolvimento de uma política pública. Ambos os aspectos confluem para uma questão central: qual o objetivo do poder público ao implementar uma política de PSA? Mal formulada, as estratégias econômicas podem aprofundar as disparidades entre um modelo produtivo intensivo (privilegiado econômica e politicamente) e um modelo agroecológico (viabilizado apenas excepcionalmente em circunstâncias específicas).

A decisão de quais serviços ambientais serão remunerados depende de escolhas governamentais: incentivos econômicos a mudanças tímidas nos sistemas produtivos intensivos não são suficientes para encorajar uma transição paradigmática. Em outras palavras, as estratégias de Pagamento por Serviços Ambientais só trarão resultados significativos na esfera produtiva a partir da revalorização econômica, social e cultural de modelos alternativos. Essa virada política exige, de um lado, uma refundação do sistema de crédito agrícola (desde os anos 70 estruturado em favor de um sistema industrial), e de outro, o implemento de algum mecanismo de pagamento direto (como por exemplo bolsas ou auxílios técnicos) e/ou indireto (como isenções tributárias).

Algumas iniciativas de crédito rural já são observadas no Brasil como ferramenta de estímulo à agroecologia. O Pronaf Agroecologia, operado com recursos do Banco Nacional do desenvolvimento/BNDES, tem por objetivo financiar os investimentos necessários para adoção de sistemas de produção agroecológicos, com taxas de juros subsidiadas (atualmente 3% ao ano). A linha de crédito pode ser contratada tanto individualmente, como coletivamente, para investimentos de infraestrutura de uso comum. No entanto, o número de contratos celebrados no âmbito do Pronaf Agroecologia mostra-se inexpressivo, tendo atingido, no período de 2013 a 2015, apenas 2,5% do valor total disponibilizado no âmbito do PRONAF (STOFFEL; RAMBO; EBERHARDT, 2020). Tais dados sugerem que, além da implementação de Programas de Pagamento por Serviços Ambientais, ainda permanecem barreiras culturais para a adesão quantitativa ao processo de transição agroecológica. Nessa linha, os avanços jurídicos trazidos pela



lei 11.119 de 2021 devem ser acompanhados de estratégias políticas no sentido de ampliar a adesão de certas coletividades às políticas públicas de transição agroecológica.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo procurou investigar os instrumentos apresentados pela lei 14.119 de 2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. O problema de pesquisa buscou averiguar se a referida lei se mostra adequada para concretizar uma transição agroecológica no cenário produtivo rural brasileiro.

O artigo expôs que, embora a noção de transição agroecológica tenha ingressado no direito brasileiro há muitos anos, ainda há uma carência de instrumentos políticos hábeis a efetivá-la. O advento da lei nº 14.119 de 2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais se mostra oportuna, uma vez que adota critérios de desempenho adequados a fomentar uma agricultura em benefício dos ecossistemas e da saúde humana, promovendo um desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural integrado.

A nova norma surge como um instrumento de mitigação das consequências negativas das ações antrópicas sobre os recursos naturais e direciona especial atenção ao pequeno produtor rural por meio do estímulo a estratégias baseadas na capacidade de produção e na disponibilidade de recursos naturais.

Ainda que políticas públicas complementares precisem ser inseridas no ordenamento jurídico para que seja possível avançar no caminho de uma transição efetiva, a lei 14.119 de 2021 estabelece diretrizes e instrumentos promissores para incentivo à produção agrícola, sobretudo no seio da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais.

#### REFERÊNCIAS

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-Português.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

ALTMANN, Alexandre; BUTZKE, Arlindo. Pagamento por Serviços Ambientais como Promotor da Agroecologia e da Segurança Alimentar. *In*: BENJAMIN, Antônio Herman; IRIGARAY, Carlos Teodoro; CAPPETI, Elodio Lecey e Silvia. **Florestas, Mudanças Climáticas e Serviços Ecológicos**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

ALTMANN, Alexandre. **Pagamento por Serviços Ecológicos**: uma estratégia para a restauração e preservação da mata ciliar no Brasil? 2008. Dissertação (Mestrado em Direito). – UCS, Caxias do Sul, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/352/Dissertacao%20Alexandre%20AltAltm.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 maio 2021.

ARAGÃO, Alexandra. **A natureza não tem preço... mas deveria**. O dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas. 2011. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/17696/1/A%20natureza%20n%C3%A3o%20tem%20pre%C3%A7o%20Alexandra%20%20Arag%C3%A3o%2025%20de%20Outubro.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função**. Novos Estudos de Teoria do Direito. Barueri: Manole, 2007.



BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 ago. 2012. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm). Acesso em: 16 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 2003. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.831.htm). Acesso em: 16 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 1 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 maio 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 jan. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm). Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL Agroecológico. Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO. Disponível em: [www.agroecologia.gov.br/planapo/apresentação](http://www.agroecologia.gov.br/planapo/apresentação). Acesso em: 19 maio 2021.

BRAUNER, Maria Cláudia Crespo; GOMES, Carolina Belasquem de Oliveira. A agroecologia como instrumento efetivados do desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental e sociedade**, v. 9, n. 1, 2019.

CAPORAL, Francisco Roberto. **Agroecologia e extensão rural**: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável. Brasília: MDA/SAF/DATER-IICA, 2004.

CAPORAL, 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, 2002.

CASTRO, Marcos Pereira de. A política agroecológica como instrumento estatal para a promoção do desenvolvimento social no campo. In: CASTRO, Marcos Pereira de. **Direito e Políticas Públicas de Sustentabilidade**. Ribeirão Preto: Legis Summa, 2012.

CHABOT, Pascal. **L'Âge des Transitions**. Paris: PUF, 2015.

CIAPO. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica** – PLANAPO. Brasília: CIAPO, 2013.



CRUZ, Paulo M.; FERRER, Gabriel R. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 36, n. 71, 2015. DOI <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2015v36n71p239>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n71p239>. Acesso em: 16 maio 2021.

ELOY, Ludvine; COUDEL, Emilie; TONI, Fabiano. Implementando Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil: caminhos para uma reflexão crítica. **Revista Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 4. n. 1, p. 21-42, 2013. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/15541/13840>. Acesso em: 21 maio 2021.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2020. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets. Rome, FAO. 2020. Relatório**. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca9692en/ca9692en.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

FiBL & IFOAM Organics International. **The World of Organic Agriculture**. 22. ed. 2019. Disponível em: <https://ciorganicos.com.br/biblioteca/agricultura-organica-mundial-estatisticas/>. Acesso em: 16 maio 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro\\_2017\\_resultados\\_defdefiniti.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_defdefiniti.pdf). Acesso em: 16 maio 2021.

IFOAM; FiBL. **The World of Organic Agriculture**. 22. ed. 2019. Disponível em: <https://ciorganicos.com.br/biblioteca/agricultura-organica-mundial-estatisticas/>. Acesso em: 16 maio 2021.

MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Living Beyond our means**. Natural assets and human wellbeing. 2005, Section 1.7. Disponível em: <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

MORIN, Edgar. **A via para o futuro da humanidade**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2013.

NUSDEO, Ana M. de O. Pagamento por Serviços Ambientais. Do debate de política ambiental à implementação jurídica. *In*: LAVRATTI, Paula; TEJEIRO, Guillermo (org.). **Direito e Mudanças Climáticas: Pagamento por Serviços Ambientais, fundamentos e principais aspectos jurídicos**. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2013. v. 6. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=por&cont=publicacpub>. Acesso em: 20 maio 2021.

NUSDEO, Ana Maria. **Pagamentos por serviços ambientais**. Sustentabilidade e disciplina jurídica. São Paulo: Atlas, 2012.

PERALTA, Carlos E. O pagamento por serviços ambientais como instrumento para orientar a sustentabilidade ambiental. A experiência da Costa Rica. *In*: LAVRATTI, Paula; TEJEIRO, Guillermo (org.). **Direito e Mudanças Climáticas. Pagamento por Serviços Ambientais: experiências locais e latino-americanas**. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014.



v. 7. Disponível em:

<http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=por&cont=publicacpub>.

Acesso em: 20 maio 2021.

PNUMA. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. Global environment outlook GEO-6 Regional assessment for Latin America and Caribbean. Nairobi, 2016. **Relatório**. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/assessment/geo-6-regional-assessment-latin-america-and-caribbean>. Acesso em: 15 maio 2021.

SHIVA, Vandana. **Who feeds the world? The failures of agribusiness and the promise of agroecology**. 1. ed. Berkley: North Atlantic Books, 2016.

SEEHUSEN, Susan E.; PREM, Ingrid. Por que Pagamento por Serviços Ambientais? *In*: GUEDES, Fátima Becker; SEEHUSEN, Susan Edda (org.). **Pagamento por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios**. 2. ed. Brasília: MMA, 2011. Disponível em:

[https://ciliosdoribeira.org.br/sites/ciliosdoribeira.org.br/files/arquivos/pagamentos\\_por\\_servicos\\_ambientais\\_na\\_mata\\_atlantica\\_2edicao\\_revisada.pdf](https://ciliosdoribeira.org.br/sites/ciliosdoribeira.org.br/files/arquivos/pagamentos_por_servicos_ambientais_na_mata_atlantica_2edicao_revisada.pdf). Acesso em: 20 maio 2021.

STOFFEL, Janete; RAMBO, Anelise Graciele; EBERHARDT, Patrícia Luiza. Condições de acesso à linha do Pronaf Agroecologia no Território da Cantuquiriguaçu/PR. **Revista de Desenvolvimento Regional**, v. 25, n. 2, p. 809-831, maio/ago. 2020.

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.

WIENKE, Felipe Franz. Em busca de caminhos para a transição agroecológica: as estratégias de pagamento por serviços ambientais como mecanismo político-jurídico para a produção agrícola sustentável no direito brasileiro e comparado. *In*: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. **Direito e Sustentabilidade na era do Antropoceno: retrocesso ambiental, balanço e perspectivas**. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2018. v. 3.

WIENKE, Felipe Franz. **Pagamento por serviços ambientais: uma estratégia para a transição agroecológica**. Rio Grande/RS: Ed. FURG, 2019. Coleção direito e justiça social, v. 5.

WUNDER, Sven. **Payments for environmental services: some nuts and bolts**. Jacarta: Center for International Forestry Research, n. 42, 2005.

