

PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA) A PEQUENOS AGRICULTORES RURAIS: UMA NOVA PERSPECTIVA À PRESERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DE VEGETAÇÃO CILIAR E RESERVA LEGAL DO MUNICÍPIO DE LONDRINA – PR

Natália Jodas

Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL; Especializanda em Direito do Estado pela UEL; Integrante do Grupo de Estudos de Direito Ambiental da ONG MAE – Meio Ambiente Equilibrado

1. Introdução

O presente trabalho tem a finalidade de sublinhar diretrizes gerais a respeito dos pagamentos por serviços ambientais e sua efetividade em relação à preservação dos recursos naturais no tocante às áreas de preservação permanente e de reserva legal. Mediante breve análise da relevância destas áreas albergadas pelo Código Florestal brasileiro, retratam-se os mecanismos e instrumentos jurídico-legislativos adotados pelos órgãos ambientais, em especial no estado do Paraná, que objetivam sanar as irregularidades atinentes à conservação das florestas existentes nas propriedades rurais. Ao final, enfatiza-se o Programa de Recuperação de Vegetação Ciliar e Reserva Legal do Município de Londrina – PR que contém, dentre as suas metas pioneiras, o pagamento por serviços ambientais a pequenos agricultores rurais como uma nova e concreta perspectiva à tutela das florestas e vegetações ciliares.

2. Reserva Legal (RL) e Área de Preservação Permanente (APP): exigências compatíveis à função sócio-ambiental da propriedade

O Código Florestal – Lei nº. 4.771/1965 - estabeleceu em seu artigo 1º que as florestas e demais formas de vegetações existentes em todo o território nacional configuram bens de interesse comum a todos, respaldando, ademais, que os direitos de propriedade devem ser exercidos em consonância com as limitações impostas pela legislação. Compatibilizando direitos e obrigações da propriedade, a Constituição Federal de 1988 determinou em seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII, respectivamente, a garantia do direito à propriedade e a obediência desta à função social.

Mais adiante, em seu artigo 186 e incisos, dispôs o texto Maior que a função social da propriedade rural é cumprida quando esta aproveita de maneira racional e adequada (inciso I), utiliza-se apropriadamente dos recursos naturais disponíveis e preserva o meio ambiente (inciso II), se sujeita às disposições que regulam as relações de trabalho (inciso III) e explora favorecendo o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (inciso IV). Neste sentido, assegurou o constituinte a função sócio-ambiental da propriedade, uma vez que inseriu dentre os requisitos da função social a tutela do meio ambiente, vinculando a existência do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à maneira como se dá a

relação entre o proprietário e o bem ambiental que está inserido em seu imóvel, permeando assim, sua função sócio-ambiental¹.

Em outras palavras, o direito de propriedade sobre bens ambientais apresenta uma dicotomia em relação ao seu usufruto, já que existe a apropriação de certa parcela de um bem que é de todos, o que torna a sua fruição individual e social de maneira concomitante². Em sendo assim, nada mais justo do que incidir sobre o indivíduo que detém certa fração dos recursos naturais uma responsabilidade perante toda a sociedade no sentido de preservar as particularidades ecológicas imprescindíveis àquilo que foi garantido no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, qual seja, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado³.

Neste liame, é plausível a assertiva de que em sendo a limitação administrativa uma imposição de ordem pública que intui condicionar o exercício dos direitos atinentes à propriedade (uso, gozo e disposição) a fim de que se atinja o bem-estar social⁴, pode-se afirmar que a função sócio-ambiental corresponde a uma espécie de limitação administrativa de caráter ambiental. Dessa forma, a função sócio-ambiental da propriedade constitui uma limitação administrativa de cunho ambientalista determinada por lei, do qual o Código Florestal brasileiro estabeleceu a área de Reserva Legal e de Preservação Permanente como representações típicas destas limitações.

Assim, conceituou o Código Florestal – Lei nº. 4.771/65 – em seu artigo 1º, §2º, III a área de Reserva Legal como aquela situada no interior de uma propriedade ou posse rural necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, da biodiversidade e do abrigo e tutela de fauna e flora nativas⁵. Em sendo assim, é, portanto, uma imposição geral afixada a todos os proprietários indistintamente através de uma Lei Federal, exigida para se efetivar o bem-estar social, compondo uma limitação administrativa de linha ambiental, constituindo, logo, função sócio-ambiental da propriedade.

Ensina o professor Paulo Affonso Leme Machado⁶ que a Reserva Legal (RL) conduzirá o país a ter um estoque vegetal para conservar a biodiversidade, satisfazendo o princípio constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, no sentido de que a Reserva Legal “Florestal” deve adequar-se à tríplice função da propriedade: econômica, social e ambiental. Importante ressalva faz-se necessária no que concerne ao domínio, uma vez que a Reserva Legal somente incide no

¹ FRANCO, Andréa Silveira Santana. Meio Ambiente e Acesso à Justiça. Flora, Reserva Legal e APP. In Benjamin, A., Lecey, E. & Capelli, S. (coords.), A responsabilidade civil do novo adquirente de reserva legal degradada ambientalmente. (pp. 93 -105). v.2., São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

² DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, RT, v.7, n.27, jun/set.2002. p.66-67

³ Nesse contexto, prognosticou também o Código Civil vigente em seu artigo 1.228, parágrafo 1º, que o direito de propriedade deve ser exercido de acordo com suas finalidades econômicas e sócias e de tal maneira que sejam preservados a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, assim como evitada a poluição do ar e das águas. A título de esclarecimento, é válido pontuar que a função sócio-ambiental da propriedade alcança também as propriedades urbanas, tal é o disposto no artigo 182, §2º da Constituição Federal.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.632.

⁵ BRASIL, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm>. Acesso em: 1 de março de 2010.

⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 13ªed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.738.

domínio privado, enquanto que as Áreas de Preservação Permanente, tratadas subseqüentemente, cingem-se nos dois domínios, no privado e também no público.

A Medida Provisória nº. 2.166-67/2001 incluiu no artigo 16 do diploma florestal diversos dispositivos, dentre eles seus incisos que prognosticam os índices percentuais de vegetação de Reserva Legal que devem ser mantidos, variando de acordo com a região do país, sendo de 80% (oitenta por cento) na propriedade rural situada na Amazônia Legal; 35% (trinta e cinco por cento) na propriedade rural localizada em área de cerrado na Amazônia Legal; 20% (vinte por cento) na propriedade rural encontrada nas demais regiões do país. Ademais, em seu §4º, tratou o artigo supracitado da localização da Reserva Legal prevendo que ela deverá ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental ou outra instituição devidamente habilitada, devendo, neste processo, ser considerada a função social da propriedade, e, quando houver, o plano de bacia hidrográfica (inciso I), o plano diretor municipal (inciso II), o zoneamento ecológico-econômico (inciso III), outras categorias de zoneamento ambiental (inciso IV), a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida (inciso V).

Além disso, a Medida Provisória referida anteriormente aditou ainda ao artigo 16 as linhas pertencentes ao §8º, no qual determina que a Reserva Legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, proibindo qualquer alteração na sua finalidade em casos de transmissão, a qualquer título, desmembramento ou retificação da área. Isto permite compreender o caráter permanente da Reserva Legal, já que o legislador procurou destacar sua imutabilidade, não admitindo que um novo proprietário efetue uma destinação diversa à área em tela.

Evidencia-se que a Reserva Legal não pode ser confundida com a Área de Preservação Permanente, tendo em vista que esta apresenta o escopo de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (artigo 1º, §2º, II, Código Florestal), além de incidir tanto em propriedades privadas quanto em propriedades públicas. Neste diapasão, previu o artigo 2º da Lei nº. 4.771/65 um conceito geral em relação à situação das áreas e da vegetação⁷, enquanto que o artigo 3º de mencionada lei traduz a finalidade destas áreas⁸.

⁷ Lei nº. 4.771/1965 - Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- a) Ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:
 - 1- De 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2- De 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - 3- De 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
 - 4- De 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
 - 5- De 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
- b) Ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
- c) Nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água, qualquer que seja sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;
- d) No topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) Nas encostas ou parte destas, com declividades superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) Nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

As Áreas de Preservação Permanente foram criadas para tutelar o meio ambiente natural, implica dizer que são áreas que devem obrigatoriamente conter a vegetação original, uma vez que esta área amenizará os efeitos erosivos, a lixiviação do solo, o assoreamento dos recursos hídricos, além de propiciar diversos fatores positivos para a fauna e flora.

Pelo entendimento exposto até o momento, percebe-se que tanto a Reserva Legal quanto a Área de Preservação Permanente gozam de especial proteção, tendo em vista que só poderão ser modificadas e suprimidas por meio de lei, sendo esta específica para cada caso⁹. Demonstra-se, devido a isso, um novo patamar jurídico condizente à utilidade das terras revestidas de florestas, tendo seu amparo no texto constitucional de 1988 em seu artigo 225, §1º, III, demonstrando, assim, que a Carta Maior procurou assegurar a função sócio-ambiental da propriedade.

E exatamente devido à ausência de compreensão e implementação deste dispositivo peculiar da Constituição Federal, bem como daqueles concernentes à Reserva Legal e à Área de Preservação Permanente contidos na legislação esparsa, em especial do Código Florestal, caminham-se as linhas do presente trabalho no sentido de rediscutir a forma de efetivar a real preservação destas importantes áreas albergadas pela lei.

O debate apresentado nesta pesquisa, além de relatar a legislação específica no estado do Paraná quanto às metas de recuperação e proteção da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente, afunila-se buscando inserir-se à realidade do pequeno produtor rural e todas as suas peculiaridades e hipossuficiências, compatibilizando a temática do pagamento por serviços ambientais como forma de incentivo à preservação da biodiversidade destas relevantes áreas ambientais.

3. Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente – SISLEG – PR

Notavelmente é plausível afirmar que a proteção da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente pela legislação federal ocorre em decorrência de que as atividades econômicas urbanas e, principalmente, as rurais, de forma contínua e crescente alteram e degradam tais espaços ecológicos, fatores que têm mobilizado diversas esferas governamentais a apresentarem propostas de recuperação.

Nesse contexto, o Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente – o SISLEG – instituído pelo Decreto Estadual nº. 387/99 objetiva fazer com que o estado do Paraná atinja o índice de no mínimo 20% (vinte por cento) de sua cobertura florestal, acoplando esforços do Poder Público

g) Nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

h) Em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.
Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

⁸ MACHADO, op. cit., p. 720.

⁹ Ibid., p. 721.

e da iniciativa privada¹⁰. Tal sistema integra-se ao Programa da Biodiversidade, ao Sistema Estadual de Reposição Florestal Obrigatória (SERFLOR), ao Programa Estadual de Desenvolvimento Florestal (PRODEFLO) e ao Programa Florestas Municipais.

As diretrizes básicas do SISLEG estão preceituadas no artigo 3º do decreto estadual supracitado e têm total interligação com a manutenção dos remanescentes florestais nativos, ampliação da cobertura florestal mínima visando à preservação, à conservação da biodiversidade e o uso dos recursos florestais, assim como o estabelecimento de zonas prioritárias para a conservação e recuperação de áreas florestais através dos corredores de biodiversidade.

Deste modo, o SISLEG vem a ser uma ferramenta criada pelo governo do Paraná cuja meta primordial seja o genuíno alcance do índice de 20% (vinte por cento) de cobertura florestal na propriedade rural por meio de atuações do Poder Público e da sociedade privada. O artigo 7º do supracitado decreto estadual estipula o prazo máximo de 20 (vinte) anos para que os índices de cobertura vegetal sejam atingidos, sendo plausível a reprodução da tabela informativa presente neste dispositivo:

<i>Ano</i>	<i>Vencimento</i>	<i>Exigível a Recuperar</i>
<i>10º ano</i>	<i>31/12/2008</i>	<i>10/20 (dez vinte avos) da Reserva Florestal Legal</i>
<i>11º ano</i>	<i>31/12/2009</i>	<i>11/20 (onze vinte avos) da Reserva Florestal Legal</i>
<i>12º ano</i>	<i>31/12/2010</i>	<i>12/20 (doze vinte avos) da Reserva Florestal Legal</i>
<i>13º ano</i>	<i>31/12/2011</i>	<i>13/20 (treze vinte avos) da Reserva Florestal Legal</i>
<i>14º ano</i>	<i>31/12/2012</i>	<i>14/20 (quatorze vinte avos) da Reserva Florestal Legal</i>
<i>15º ano</i>	<i>31/12/2013</i>	<i>15/20 (quinze vinte avos) da Reserva Florestal Legal</i>
<i>16º ano</i>	<i>31/12/2014</i>	<i>16/20 (dezesseis vinte avos) da Reserva Florestal Legal</i>
<i>17º ano</i>	<i>31/12/2015</i>	<i>17/20 (dezessete vinte avos) da Reserva Florestal Legal</i>
<i>18º ano</i>	<i>31/12/2016</i>	<i>18/20 (dezoito vinte avos) da Reserva Florestal Legal</i>
<i>19º ano</i>	<i>31/12/2017</i>	<i>19/20 (dezenove vinte avos) da Reserva Florestal Legal</i>
<i>20º ano</i>	<i>31/12/2018</i>	<i>20/20 (vinte vinte avos) da Reserva Florestal Legal</i>

¹⁰BRASIL, Decreto Estadual nº 387, de 3 de março de 1999. Decreto que institui o Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: http://www.iap.pr.gov.br/meioambiente/arquivos/File/iap/dcreto_387_99.pdf. Acesso em 8 mar. 2010.

Pela observância, é possível afirmar que no ano passado de 2009, 10% (dez por cento) da Reserva Florestal Legal – o correspondente à metade do exigido – deveria estar plantada. A cada ano o proprietário rural deverá ter necessariamente em seu imóvel 1/20 (um vinte avos) do total exigível em 2018.

O decreto estadual nº. 3.320/2004 que veio a aprovar os critérios, normas, procedimentos e conceitos aplicáveis ao SISLEG determinou em seu artigo 13 que o não cumprimento das disposições trazidas pelo mesmo implicará na aplicação das sanções administrativas e judiciais, civis e criminais cabíveis, destinadas à ciência do Ministério Público. Nota-se, portanto, a importância da mobilização do Poder Público e da sociedade para a regularização das áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente, no sentido de realizar tais averbações, uma vez que a consecução de tais metas fornecerá um ganho recíproco ao meio ambiente e aos indivíduos.

4. Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) ao pequeno agricultor rural e a nova perspectiva de preservação às florestas e vegetações ciliares

A Constituição Federal brasileira quando elevou o direito à propriedade ao status de garantia fundamental não deixou de tratar especificamente da pequena propriedade rural, cuja abordagem foi retratada logo em seu artigo 5º, inciso XXVI, dispondo que referida propriedade, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva. Observa-se que houve preocupação do texto constitucional em salvaguardar a pequena propriedade ruralista, valorizando-se assim o papel da economia familiar na sociedade como um todo.

Ademais, salientou-se ainda o artigo 185, inciso I do mesmo diploma, a impossibilidade de desapropriação da pequena propriedade para fins de reforma agrária, destacando-a da regra geral, privilegiando assim sua relevante função social. Coube, no entanto, ao Código Florestal – em especial no seu artigo 1º, § 2º, I, conceituar efetivamente a pequena propriedade rural, em sendo assim, determinou que na região Sul do país tal área não pode ser superior a 30 hectares, conforme disposição expressa do supracitado artigo 1º, §2º, I, “c”; além de apresentar como requisitos o trabalho pessoal do proprietário ou do posseiro e suas respectivas famílias, bem como uma renda bruta auferida em 80% (oitenta por cento) da própria atividade agro-florestal ou do extrativismo.

O próprio Estatuto da Terra – Lei nº. 4.504/1964 – definiu em seu artigo 4º, II, o que seja exatamente a propriedade familiar, traduzindo-a como o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes consuma toda força de trabalho, assegurando-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e, ainda, com auxílio eventual de terceiros. Anota-se, por estas acepções, a diferença configurada ao pequeno produtor rural em relação ao médio e grande, tendo em vista que a lei não deixou de enfatizar seu tratamento distinto exatamente por absorver os reflexos de sua realidade nas mais diversas regiões do país.

Atualmente, no Brasil, os setores agrícolas, em especial os pequenos produtores rurais, majoritariamente, não têm condições mínimas de arcar sozinhos com o ônus da preservação ambiental. Justifica-se esta alusão quando se observa que os instrumentos necessários para a regularização de suas Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal demandam tempo e custos, já que os pequenos agricultores trabalham para si mesmos na

condição de “autônomos”, o que, obviamente, implica prejuízos diretos na sua produção agrícola diária, principal fonte de renda.

Como toda sociedade é beneficiária da qualidade do meio ambiente, é justo que os custos da preservação da vegetação nativa sejam igualmente repartidos por todos os setores¹¹. Os pequenos produtores rurais, peculiarmente, apresentam uma tênue estabilidade econômica em muito atrelada aos fatores sazonais e financeiros que, constantemente, acarretam sua condição de hipossuficientes. E exatamente devido a isso, na prática, dificilmente há o cumprimento da legislação em vigor, tendo como causa a inviabilidade econômica, seja ela decorrente do tempo despendido para a regular composição de sua vegetação florestal e ciliar, posto que afeta diretamente sua produção agrícola, e, conseqüentemente, sua renda propriamente dita; seja pelo ônus financeiro quanto à aquisição dos instrumentos necessários para colocar a mata de pé.

A partir deste cenário, muito comum nas diversas regiões brasileiras, os Pagamentos por Serviços Ambientais (Payments for Environmental Services) emergem como uma perspectiva econômica em relação ao direito e ao meio ambiente. A idéia de serviço ambiental está impregnada à necessidade de manter a capacidade da natureza de reproduzir as condições ambientais que sustentam a vida do planeta¹².

A tendência ao uso de mecanismos de caráter econômico para a gestão ambiental apóia-se em princípios como o poluidor-pagador, usuário-pagador e protetor-recebedor¹³, vinculando este último à idéia de que o agente público ou privado que protege um bem natural em benefício da comunidade deve receber uma compensação financeira como incentivo pelo serviço de proteção ambiental efetuado. Trata-se de um superlativo que visa incentivar à preservação através de uma contraprestação econômica.

Não cabe ao presente estudo exaurir a discussão a respeito da temática dos Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA), tendo em vista que a escolha pela propagação de tais serviços não pode e não deve ser aceita como óbvia, inquestionável e absoluta. Convém nestas linhas apresentar o Pagamento por Serviço Ambiental (PSA) não só como uma forma de intervenção direta em favor da proteção do meio ambiente¹⁴, mas, sobretudo, indicá-lo como uma ferramenta perspicaz e efetiva à tutela da Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente nas pequenas propriedades rurais hipossuficientes.

A maior parte dos sistemas pioneiros de PSA é fixada em âmbito local, embora haja experiências com planejamentos nacionais que já têm sido implantados desde 1985 nos Estados Unidos, e em 1996, na Costa Rica. No Brasil, a partir do ano 2000, o Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural – Proamambiente - efetuou experiências pioneiras com compensações comunitárias pela prestação de serviços ambientais para pequenos produtores na Amazônia, sendo que mais recentemente foi

¹¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº. 4.160/2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg>>. Acesso em 08 mar. 2010.

¹² BORN, Rubens Harry; TALOCCHI, Sergio (Coord.). Proteção do capital social e ecológico por meio de Compensações por serviços ambientais (CSA). São Paulo: São Lourenço da Serra; Peirópolis: Vitae Civilis, 2002.

¹³ BASTOS, Carolina Vieira Ribeiro de Assis. Instrumentos Econômicos de Proteção do Meio Ambiente: reflexões sobre a tributação e os pagamentos por serviços ambientais. *Scientia Iuris*, Londrina, v.11, p.279-293, 2007.

¹⁴ *Ibid.*, p.284.

instituído o programa Bolsa Floresta no estado do Amazonas, apresentando o foco primordial de reduzir o desmatamento em unidades de conservação¹⁵.

A título de esclarecimento, é válido respaldar que a implantação do PSA na Amazônia ampara-se principalmente em instrumentos de comando em controle, já que, apesar da rígida legislação, os índices de desmatamento na região são extremamente altos e pesquisas demonstram que a redução destes números nos anos de 2005 e 2006 não está associada ao aumento da fiscalização para o cumprimento da legislação ambiental, mas, essencialmente, aos baixos preços internacionais de commodities, como da soja e carne bovina¹⁶. Nesse palco, o PSA aparece como uma promoção à auto-fiscalização, posto que a participação é voluntária e os pagamentos podem ser simplesmente reduzidos ou suprimidos caso não haja a satisfação do contrato por parte do provedor; além de que o PSA só pode resultar no aumento da renda para os provedores de serviços ambientais e nunca sua redução.

Simplificadamente, o PSA pode ser assim conceituado:

transação voluntária na qual o serviço ambiental bem definido ou uma forma de uso da terra que possa segurar este serviço é comprado por pelo menos um comprador de pelo menos um provedor sob a condição de que o provedor garanta a provisão deste serviço¹⁷.

Nota-se, a partir da análise do trecho acima, que há de um lado um comprador, que poderá ser qualquer pessoa física ou jurídica que tenha disposição a pagar pelo serviço, inserindo-se aí as empresas públicas ou privadas, bem como as Organizações Não-Governamentais – ONGs - nacionais e internacionais, dentre outros. Por outra vertente há o provedor dos serviços ambientais, devendo este ter o domínio sobre o serviço ambiental a ser prestado, assegurando seu provimento no lapso definido pelo contrato¹⁸. Neste triângulo de definições, pode-se afirmar que há uma transação necessariamente voluntária, de objeto necessariamente bem definido.

Interessante ainda relatar a respeito dos mecanismos de captação e gestão de recursos responsáveis pelo efetivo pagamento destes serviços de cunho ambiental. Dentre as diversas formas destacam-se: a) os tributos (impostos, taxas e cobranças), sendo estes os mais comuns quando os PSA têm natureza pública, isto é, o Estado e entidades governamentais atuam como compradores dos serviços ambientais; b) fundos – que podem ser dependentes ou independentes – de esfera nacional ou internacional – que investem recursos a distintos programas e projetos de preservação e conservação ambiental; c) acordos – configurados nas doações, acordos de cooperação internacional, parcerias públicas e privadas, troca de títulos de dívidas; d) mercados – quando há plena definição dos serviços ambientais prestados, tendo como exemplo comum na atualidade o comércio de certificados de créditos de carbono¹⁹.

Transpondo-se as considerações traçadas acerca dos Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) e aproximando-as à realidade do pequeno produtor rural, percebe-se que a compensação financeira pela recuperação e preservação da mata ciliar e das florestas a este fragmento rural da sociedade, enquanto política pública de preservação da natureza e

¹⁵ WUNDER, S. (Coord.) et. al. Pagamentos por Serviços Ambientais Perspectivas para a Amazônia Legal. Ministério do Meio Ambiente. Série Estudos 10. Brasília, 2008.p. 11.

¹⁶ Ibid., p. 12.

¹⁷ Ibid., p.29.

¹⁸ Ibid., p. 30.

¹⁹ Ibid., p. 48-49.

dos mananciais hídricos é uma alternativa positiva em meio à constante ineficácia das leis brasileiras vigentes que tratam especialmente da matéria.

Os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) não negam a legislação ambiental rígida do país e tampouco vêm impor como o único meio de solução à conservação dos patrimônios florestais brasileiros. No entanto, tendo em vista que o Código Florestal não consegue tutelar pela manutenção da vegetação que margeia os diversos rios e nem pelas porcentagens mínimas de florestas situadas nas propriedades rurais, os Pagamentos por Serviços Ambientais demonstram ser instrumentos econômicos menos onerosos aos cofres públicos e, na prática, muito mais efetivos à preservação ambiental²⁰.

Assim, embasado no contexto do pequeno agricultor rural e todas as suas dificuldades sócio-econômicas, bem como nas demais elucidações a respeito dos Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) como alternativa plausível à preservação da Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente das pequenas propriedades agrícolas, expõem-se, subseqüentemente, os principais aspectos do Programa de Recuperação de Vegetação Ciliar e Reserva Legal do município de Londrina, no estado do Paraná, onde boas práticas ambientais estão sendo planejadas na região a partir da união da iniciativa pública e privada.

5. Programa de Recuperação de Vegetação Ciliar e Reserva Legal do Município de Londrina – Paraná (PR)

A ONG MAE – Meio Ambiente Equilibrado – associação civil sem fins lucrativos e de interesses estatutários vinculados à defesa do meio ambiente e dos interesses difusos e coletivos – atua na cidade de Londrina desde o ano de 2001, sendo composta, genericamente, por uma equipe de atuação multidisciplinar. Em 2006, desenvolveu um projeto relacionado à conservação dos recursos naturais intitulado “Na Pegada do Parque – do Parque Arthur Thomas ao Tibagi – Projeto de Corredor Ecológico”, que tem como principal objetivo a conexão dos fragmentos florestais em torno das unidades de conservação norte - paranaenses, valorizando a biodiversidade regional e a preservação de animais de médio e grande porte ali encontrados (alguns deles ameaçados de extinção no Paraná) e que necessitam de florestas para sobreviver. A parceria de empresas, órgãos e pessoas físicas com o Projeto “Na Pegada do Parque” permitiu identificar, quantificar e ofertar aos proprietários de terras ao longo do corredor supra descrito a recomposição das matas ciliares e o cumprimento das Reservas Legais.

Em meio a todo envolvimento e repercussão entre diversas entidades públicas e privadas, no ano de 2009 é assinado uma força-tarefa, em que, coordenado pela Promotoria de Defesa do Meio Ambiente de Londrina, instituiu-se o Programa de Recuperação de Vegetação Ciliar e Reserva Legal do Município de Londrina – PR que agregou diversas instituições, tais como o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Conselho Municipal do Meio Ambiente (CONSEMMA), Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMA), Secretaria Municipal de Agricultura, Secretaria do Estado de Meio Ambiente, ONG MAE, ONG Tudo Verde, ONG Patrulha das Águas, Polícia Ambiental, Laboratório de

²⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Parecer Vencedor Dep. Oliveira Filho (PL-PR), pela aprovação do PL 60/2003, do PL 144/2003, e do PL 4.160/2004, apensados, com substitutivo. Disponível em: http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=282453
Acesso em: 08. mar. 2010

Recuperação de Ecossistemas (LABRE), Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Norte do Paraná (UNOPAR), Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UTPR), Superintendência de Desenvolvimento de Recurso Hídricos e Saneamento Ambiental (SUDERHSA), dentre outras; com o objetivo de diagnosticar, recuperar e monitorar Áreas de Preservação Permanente (APPs) e de Reserva Legal (RL) no Município de Londrina.

Em sendo assim, o Projeto “Na pegada do Parque” passou a integrar conjuntamente toda a complexidade do Programa, assumindo a ONG MAE o objetivo de plantar 40 mil mudas em pequenas propriedades rurais com hipossuficiência econômica.

O Programa de Recuperação de Londrina adotou regiões prioritárias para realizar sua ação conjunta: as bacias hidrográficas do Ribeirão Cambé e Três Bocas, no trecho de interligação das unidades de conservação do Parque Municipal Arthur Thomas e Parque Ecológico Daisako Ikeda, até o encontro com o Baixo Tibagi, totalizando uma porção de 30 quilômetros pelo curso dos rios e abrangendo uma área de aproximadamente 200 hectares de matas ciliares; e, ainda a Bacia hidrográfica do Ribeirão dos Apertados, no trecho de conectividade entre a unidade de conservação Parque Estadual Mata dos Godoy até o Baixo Tibagi.

Além de todo o objetivo traçado que já mobiliza diversas entidades do Paraná, várias foram as estratégias adotadas no meio do caminho: realização de visitas e coleta de dados nas propriedades - quantificando-as e qualificando-as devidamente - elaboração do Plano de Manejo Florestal para cada uma das propriedades abarcadas pelo Programa, plantio e recuperação de áreas já degradadas.

A aliança existente entre as metas do Projeto “Na Pegada do Parque” com o Programa de Recuperação de Vegetação Ciliar e Reserva Legal do Município de Londrina-PR potencializam a identificação de iniciativas no sentido de promover na comunidade a união entre grupos de pequenos agricultores para o associativismo ou cooperativismo com mote ecológico, de geração de renda ou de sustentabilidade; promoção de agro-ecologia e sistemas agro-florestais sustentáveis.

É reconhecido, assim, que a livre disposição do pequeno proprietário rural para integrar um complexo programa de gestão participativa no Município de Londrina-PR implicará com que ele, automaticamente, cumpra a legislação ambiental em vigor, em especial o SISLEG - Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente –PR – que prevê que até 2018 os índices percentuais de Reserva Legal do estado deverão estar atingidos em todas as propriedades rurais.

Outro importante objetivo a ser traçado no Programa de Recuperação da Vegetação Ciliar e Reserva Legal do Município de Londrina-PR é a remuneração aos pequenos proprietários rurais pelos serviços ambientais prestados com a recuperação vegetal. A ferramenta da remuneração pelos serviços ambientais deve ser avaliada como uma possibilidade de estimular a recuperação da vegetação ciliar e da reserva legal, no sentido de garantir e viabilizar a recuperação em casos de hipossuficiência econômica.

No tocante aos Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA), o Programa prevê o investimento de R\$ 300.000,00 reais (trezentos mil reais) até a conclusão do plantio,

sendo tal recurso proveniente de uma medida compensatória do Grupo Sonae, que foi revertida ao IAP - Instituto Ambiental do Paraná - para a implantação do Programa. Desta forma, a ONG MAE pretende remunerar produtores que plantarem a Reserva Legal e as Matas Ciliares em suas propriedades.

Em média, para recomprem suas áreas, os pequenos agricultores rurais cadastrados ao Programa precisam plantar entre 600 (seiscentos) a 3.000 (três mil) mudas, sendo que pelo plantio de floresta calcula-se efetivar o pagamento de pelo menos R\$1,5 mil reais por ano, de forma provisória e durante dois anos, divididos por semestre. Assim, o Pagamento por Serviços Ambientais intui compensar economicamente o agricultor familiar pelo custo material, econômico e pessoal da recuperação das vegetações ciliares e reserva legal.

Além de toda inovação no aspecto de preservação ambiental das florestas e vegetações ciliares através do PSA, o Programa também adota como meta a diversificação dos cultivos e técnicas de agro-ecologia nas propriedades rurais, incentivando o aumento nos rendimentos do agricultor com o devido respeito à legislação ambiental. Este objetivo será traçado por meio do Plano de Manejo Florestal que vem sendo elaborado a cada pequena propriedade, tendo o escopo de propiciar um panorama da situação da área a ser reflorestada, indicando os seus potenciais ecológicos, além orientar o proprietário quanto às espécies nativas ou não propícias à sua área, e que, concomitantemente, possam gerar aferição econômica.

Todos estes aspectos destacados do Programa de Recuperação de Vegetação Ciliar e de Reserva Legal do Município de Londrina – PR - inovam no sentido de que procuram de alguma forma efetivar a aplicação da lei ambiental vigente, seja no âmbito constitucional ou na legislação infra. Não há a definição absoluta de que os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) sejam o único remédio saneador das constantes irregularidades e atrocidades que ocorrem diariamente com as florestas e vegetações marginais brasileiras. No entanto, pelo que até o momento se expôs de forma resumida, a experiência internacional ou nacional com este instrumento remuneratório tem comprovado significativa efetivação dos ditames trazidos nas normas ambientais.

Evidencia-se, assim, que no contexto sócio-econômico do pequeno agricultor familiar, principal responsável pelo abastecimento alimentar diário das populações urbanas brasileiras, os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) mostra-se relevante, compatível e razoável para a concreta preservação das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal

6. Conclusões Articuladas

6.1 A propriedade, sem deixar de ser privada, socializou-se, impondo de certa forma o interesse coletivo sobre o individual a partir da Constituição Federal de 1988, incidindo, neste contexto, a função sócio-ambiental da propriedade;

6.2 A função sócio-ambiental da propriedade constitui uma limitação administrativa de cunho ambientalista determinada por lei, no qual o Código Florestal brasileiro determinou a Área de Preservação Permanente e a Reserva Legal como limitações ao exercício do direito de propriedade (uso, gozo, domínio);

6.3 À pequena propriedade rural foi dado tratamento diferenciado na legislação brasileira, justificado, em parte, pela hipossuficiência da maioria dos agricultores rurais familiares, que, na prática, não conseguem efetivar a preservação e recuperação de suas florestas e vegetações ciliares;

6.4 Em todo contexto de inaplicabilidade do Código Florestal e do texto constitucional brasileiro (artigo 225, §1º, III), os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) mostram-se como instrumentos capazes de promover a preservação da Reserva Legal (RL) e da Área de Preservação Permanente (APP) dos pequenos agricultores rurais;

6.5 O Programa de Recuperação de Vegetação Ciliar e de Reserva Legal do Município de Londrina, estado do Paraná, tem apresentado relevante papel na preservação da biodiversidade e, de certa forma, contribuirá à experiência brasileira na utilização dos Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) como ferramenta útil à eficácia da legislação ambiental;