



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Sociais
Departamento de Antropologia
Programa de Pós-graduação em Antropologia Social

**“O DIABO NO DETALHE”
a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais
como regime de economicização**

Ivis Fabiano Chagas Lima

Brasília, 2026

“O diabo no detalhe”: a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais como regime de economicização

Ivis Fabiano Chagas Lima

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Lins Ribeiro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, como um dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Antropologia Social.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Gustavo Sérgio Lins Ribeiro - PPGAS/UnB (Presidente)

Prof. Dr. Roldan Petros Muradian Sarache - PPGECO/UFF

Prof^ª. Dr^ª. Kelly Cristiane da Silva - PPGAS/UnB

Prof. Dr. Henyo Trindade Barreto Filho - PPGAS/UnB (Suplente)

Brasília, 2026

To fix a self-contained sphere like the economy requires not only methods of counting everything within it, but also, and perhaps more importantly, some method of excluding what does not belong. No whole or totality can be represented without somehow fixing its exterior. To create the economy meant also to create the non-economic (Mitchell, 1998, p. 92).

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais e familiares por terem dado suporte para que eu pudesse me mudar para o Distrito Federal e realizar um sonho pessoal e profissional, individual e coletivo, de cursar o mestrado em Antropologia Social e, assim, me tornar o primeiro mestre do meu núcleo familiar, apesar das sucessivas condições adversas. Em um momento de grandes incertezas no pós-pandemia da Covid-19 que marcou o final da minha graduação, esse suporte foi fundamental para que eu chegasse e me mantivesse na UnB.

Agradeço pelas experiências compartilhadas com meus colegas de turma nas disciplinas que cursei tanto no Departamento de Antropologia, quanto no Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB. Em todas elas, pude desenvolver relações acadêmicas e extra-acadêmicas que contribuíram muito para a minha trajetória e para a minha sociabilidade enquanto um “estrangeiro” em Brasília. Dentre esses colegas, agradeço especialmente a João Batista, Laura Ferrari e Caio Mader pelas leituras sempre atentas aos meus esboços de capítulo e de ensaio e pelo apoio emocional em momentos de insegurança intelectual.

Agradeço ao coletivo de estudos GAIA sobre antropologia e meio ambiente pelo acompanhamento na leitura de ótimas etnografias, em que destaco as excelentes colocações de Salomão Pereira, Israel Araújo e Solana Zandonai. Agradeço também ao Coletivo Zora Hurston e demais estudantes negros e negras que me antecederam pela atuação na construção e fortalecimento da política de cotas raciais no PPGAS. A participação no “Zora” foi de extrema importância para mim, sobretudo enquanto um estudante negro.

Presto um profundo agradecimento ao meu orientador, Gustavo Lins Ribeiro, pela celeridade, atenção, honestidade, paciência e dedicação no decurso da minha escrita, assim como pelos conselhos e conversas necessárias para minha trajetória como pesquisador. Apesar da distância geográfica, o processo de orientação não poderia ter sido conduzido de melhor forma. Aprendi e sigo aprendendo muito com seus ensinamentos diretos, assim como indiretos, por meio dos textos de referência com os quais tive contato.

Agradeço a todos os professores e professoras que compõem o PPGAS pela enorme contribuição com a minha formação. Agradeço especialmente à Kelly Cristiane da Silva como professora pelo ótimo acompanhamento em duas disciplinas, bem como na posição de atual coordenadora do Laboratório de Estudos em Economias em Globalização, fundado por Gustavo Lins Ribeiro e o qual integro hoje. A participação em debates, seminários, entre outras conversas foi essencial e indispensável para a formatação desta dissertação.

Sou imensamente grato à Kelly Silva, bem como a Roldan Muradian e a Henyo Barreto, por terem aceitado compor a minha banca de defesa na posição de titulares e de suplente, respectivamente. Os três contribuíram teoricamente e metodologicamente com a feitura desta pesquisa, oferecendo um horizonte para as reflexões que teci.

À minha orientadora de Graduação na Universidade Federal do Ceará, Lea Rodrigues, agradeço pelas ótimas discussões e pelo apoio na pesquisa acadêmica. Muito do que busquei desenvolver no mestrado tem relação com seus ensinamentos anteriores, especialmente pelas contribuições para pensar a relação entre Antropologia e avaliação de políticas públicas.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio na forma da bolsa de mestrado que viabilizou a minha dedicação à pesquisa. O apoio e financiamento de pesquisadores e pesquisadoras no Brasil é de suma importância para a realização de trabalhos de excelência e impacto.

RESUMO

Esta dissertação analisa a trajetória político-administrativa da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil, com o objetivo de compreender como categorias e princípios classificatórios originados no paradigma dos serviços ecossistêmicos foram apropriados e operaram localmente, na institucionalização do dispositivo de pagamento por serviços ambientais, um processo de economicização das relações humano-ambiente. A pesquisa investiga como atividades, territórios e sujeitos previamente concebidos como “não-econômicos” passam a ser reconhecidos, avaliados e governados segundo sua contribuição para “a economia”, evidenciando que a economicização não se reduz necessariamente à mercantilização, mas implica a inscrição desses fenômenos em uma rede de interdependências contextual e culturalmente específicas que mobilizam aspectos tanto do regime de mercado quanto de outros regimes econômicos. A partir de uma abordagem fincada na antropologia do Estado, das instituições e das economias, o trabalho mapeia disputas entre grupos de agentes no itinerário burocrático da referida política nacional, abrangendo os processos legislativo e regulamentar, e destacando tanto demandas orientadas à construção de mercados e à comensurabilidade monetária, quanto demandas voltadas ao reconhecimento de economias não-mercantis e à resistência à mercantilização. Argumenta-se que o “serviço ambiental” funciona como uma categoria com poder simbólico de tradução entre diferentes registros de valor fundamentados em narrativas morais, e não meramente técnicas, da economia, expondo a articulação do capitalismo com regimes não-mercantis. A dissertação demonstra que, da forma como institucionalizado no Brasil, o pagamento por serviços ambientais constitui simultaneamente uma arena de expansão do regime de mercado e um espaço de disputa por reconhecimento e pluralização das formas de produção de valor, revelando que a economicização é um processo relacional, contingente e politicamente disputado, cujos efeitos variam conforme relações de poder estratégicas, de força e de sentido.

Palavras-chave: pagamento por serviços ambientais; economicização; mercantilização; diversidade econômica; serviços ecossistêmicos.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the political-administrative trajectory of Brazil's National Policy on Payments for Environmental Services, aiming to understand how categories and classificatory principles originating in the ecosystem services paradigm were appropriated and locally mobilized in the institutionalization of payment for environmental services device as a process of economization of human-environment relations. The research investigates how activities, territories, and subjects previously conceived as "non-economic" come to be recognized, evaluated, and governed according to their contribution to "the economy," demonstrating that economization does not necessarily entail commodification, but rather the inscription of these phenomena into a contextually and culturally specific web of interdependencies that mobilizes elements from both market regimes and other economic regimes. Grounded in the anthropology of the state, institutions, and economies, the dissertation maps disputes among groups of agents throughout the bureaucratic itinerary of the national policy, encompassing legislative and regulatory processes, and highlighting demands oriented toward market construction and monetary commensurability as well as demands aimed at recognizing non-market economies and resisting commodification. It argues that "environmental service" functions as a category endowed with symbolic power to translate across different registers of value grounded in moral, and not merely technical, narratives of the economy, thereby exposing the articulation of capitalism with non-market regimes. The dissertation shows that, as institutionalized in Brazil, payments for environmental services constitute simultaneously an arena for the expansion of the market regime and a space of struggle for recognition and the pluralization of forms of value production, revealing economicization as a relational, contingent, and politically contested process whose effects vary according to strategic relations of power, force, and meaning.

Keywords: payments for environmental services; economization; commodification; economic diversity; ecosystem services.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ANA** – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
- APIB** – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
- APP** – Área de Preservação Permanente
- CAE** – Comissão de Assuntos Econômicos
- CAPADR** – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
- CCJ** – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (*Senado Federal*)
- CCJC** – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (*Câmara dos Deputados*)
- CDB** – Convenção sobre Diversidade Biológica
- CFFC** – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
- CIFOR** – Centro para Pesquisa Florestal Internacional (*Center for International Forestry Research*)
- CFT** – Comissão de Finanças e Tributação
- CGIAR** – Conselho Consultivo do Grupo para Pesquisa Agrícola Internacional (*Consultative Group on International Agricultural Research*)
- CMA** – Comissão de Meio Ambiente
- CNA** – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
- CNPSA** – Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais
- CNI** – Confederação Nacional da Indústria
- CNPQ** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CNS** – Conselho Nacional das Populações Extrativistas
- CONTAG** – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
- COP** – Conferência das Partes (*Conference of the Parties*)
- CRA** – Cota de Reserva Ambiental
- GEF** – Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environment Facility*)
- GIZ** – Agência Alemã de Cooperação Internacional (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*)
- GTZ** – Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*)
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPAM** – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MEA – Avaliação Ecológica do Milênio (*Millennium Ecosystem Assessment*)

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MQVRT – Medição, Quantificação, Verificação, Registro e Transparência

OCDE/OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

Plano ABC – Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura

PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas

PNGATI – Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas

PNPSA – Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPGAS – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social

PPGECO – Programa de Pós-Graduação em Economia

PRMC – Programa de Recuperação de Matas Ciliares

PSA – Pagamento por Serviços Ambientais

RCE – Redução Certificada de Emissões

REDD – Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal

RFF – Resources for the future

REQ - Requerimento

RL – Reserva Legal

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural

TEEB – A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*)

TNC – The Nature Conservancy

UnB – Universidade de Brasília

UFF – Universidade Federal Fluminense

UNFCCC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change*)

VET – Valor Econômico Total

ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS

Figuras

<i>Figura 1</i> – Tipologia dos serviços ecossistêmicos com relação ao bem-estar.....	40
<i>Figura 2</i> – Estrutura do Valor Econômico Total.....	41
<i>Figura 3</i> – Fluxo de pagamento por serviços ambientais do Banco Mundial.....	43
<i>Figura 4</i> – Estrutura do pagamento por serviços ambientais segundo o Banco Mundial.....	44
<i>Figura 5</i> – Crescimento do número de artigos sobre serviços ecossistêmicos.....	45
<i>Figura 6</i> - Linha do tempo do TEEB global.....	49
<i>Figura 7</i> - Sistematização da proposta de regulamentação da PNPSA.....	109

Tabelas

<i>Tabela 1</i> – Grupos de agentes na Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.....	70
--	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1	
1. Dos serviços ecossistêmicos ao pagamento por serviços ambientais	27
1.1. Origem e institucionalização discursiva: o valor da natureza e a natureza do valor.....	28
1.2. Fluxos globais do discurso e dos seus modelos de governo: um rearranjo do paradigma econômico neoclássico.....	39
1.3. Políticas do valor no âmbito dos serviços ecossistêmicos e ambientais.....	53
CAPÍTULO 2	
2. A trajetória da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais	58
2.1. Textos e contextos antecedentes.....	64
2.2. O Projeto de Lei de 2007: o início do trajeto na Câmara dos Deputados.....	67
2.3. O dilema das áreas protegidas: adicionalidade e regimes de propriedade.....	79
2.4. O Projeto de Lei de 2015: serviços ambientais, comércio e desenvolvimento sustentável.....	85
2.5. Do Senado Federal à Presidência: novas estratégias, alianças e polarizações.....	93
CAPÍTULO 3	
3. A aprovação da lei e os efeitos regulamentados de poder	100
3.1. Regulamentação: estabilização do campo e disseminação.....	104
3.2. O pagamento por serviços ambientais como economicização: entre valores e narrativas justificadoras.....	116
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	131

INTRODUÇÃO

À medida que as áreas selvagens e habitats naturais diminuem, os serviços ambientais antes fornecidos gratuitamente pela mãe natureza estão se tornando cada vez mais ameaçados. Essa escassez emergente os torna potencialmente sujeitos ao comércio (Wunder, 2005, p. 1).

“O diabo no detalhe” é uma expressão que se popularizou no debate internacional sobre o pagamento por serviços ambientais (PSA) a partir de um estudo de referência conduzido por Stefanie Engel (2016), nomeado *The Devil in the Detail: A Practical Guide on Designing Payments for Environmental Services*. Nesse trabalho, a autora chama atenção para um aparente paradoxo: a ampla disseminação de esquemas de pagamento por serviços ambientais, apesar da escassez de evidências empíricas sobre sua efetividade no combate à degradação ambiental. Para Engel, a chave explicativa desse paradoxo residiria no desenho dos esquemas de PSA. O “diabo”, nesse sentido, estaria nos detalhes técnicos de sua implementação, que, formulados corretamente, seriam capazes de lidar adequadamente com a complexidade das relações sociais, econômicas e ecológicas que esses arranjos atravessam.

Na definição hegemônica (Wunder, 2005), o pagamento por serviços ambientais indica uma transação voluntária contratual em que um serviço ambiental é comprado de um provedor por um pagador sob a condição do primeiro manter a provisão, sendo o serviço ambiental a atividade humana de conservar, ampliar ou recuperar funções ecossistêmicas que geram benefícios antropogênicos, como regulação hídrica, beleza cênica, proteção da biodiversidade, sequestro de carbono, entre outros. Tais funções, quando associadas ao bem-estar humano, são chamadas de serviços ecossistêmicos. Nessa ampla definição, o PSA é pensado em termos de mercado, tendo vendedores e compradores em uma dinâmica de oferta e demanda. O que levaria as pessoas a entrarem nessa transação seria a o “valor econômico” dos recursos naturais, haja vista sua crescente escassez. No entanto, pensado enquanto política pública, o PSA exigiria direitos de propriedade bem estabelecidos para segurança jurídica da transação, bem como capacidade administrativa de monitorar e fiscalizar o atendimento das condicionalidades (Engel, 2016). Algumas dessas questões foram exploradas na *Avaliação Ecossistêmica do Milênio* (MEA, na sigla em inglês) que, em 2003, publicou um documento paradigmático que informou que “os ecossistemas fazem parte da riqueza total das nações e contribuem com benefícios, incluindo sociais e culturais”, mas, como não são comercializados, “seus valores não são registrados no sistema convencional de contas nacionais como parte da renda total.

Além disso, apesar da participação significativa do capital natural na riqueza nacional total, o valor de sua perda ou valorização normalmente não é contabilizado” (MEA, 2003, p. 130–131).

Tais elementos balizaram o avanço desse mecanismo para a seara governamental e, com o apoio de outras iniciativas multilaterais, como *A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade* (TEEB, na sigla em inglês), disseminaram-se argumentos segundo os quais caberia ao Estado prover as condições necessárias para sua implementação. Nessa perspectiva, a contabilidade da natureza, concebida como capital natural, tornou-se central para reconhecer e demonstrar a existência de um valor econômico da natureza para que este pudesse, então, ser mobilizado nos arranjos de pagamento por serviços ambientais, permitindo a negociação de custos e benefícios considerados reais da transação (Sukdev, 2010). Esse enquadramento possibilitaria tornar visível o “custo de oportunidade” das escolhas envolvidas, isto é, o valor monetário associado à adoção de uma alternativa de manejo ambiental em detrimento de outra, contribuindo, conforme argumentavam, para a transparência dos esquemas de PSA.

Nesse cenário, políticas e programas nacionais sob a lógica do pagamento por serviços ambientais se disseminaram no mundo, especialmente na América Latina, e os “incentivos econômicos” se popularizaram como alternativas supostamente, dada a falta de evidências, mais eficientes que obrigações legais para a conservação e recuperação ambiental (Francisco; Boelens, 2015). Caberia ao Estado, portanto, gerar os sujeitos de governo (pagadores e provedores de serviços ambientais) nos respectivos territórios nacionais e geri-los, ao estabelecer condições de governança do PSA como instrumento econômico de gestão ambiental. Porém, como adverte Bourdieu (2014), a atividade estatal de instituir atos, como políticas públicas, é intrinsecamente moral, pois busca impor ou criar consenso sobre representações e valores, isto é, princípios de classificação legitimados acerca de um domínio de governo, os quais são produzidos em meio a um emaranhado de relações de força e de sentido que compõe o Estado. Ademais, como complementa Trouillot (2001), o Estado não é um sujeito uno, mas uma entidade que existe por seus feixes de relações, efeitos e processos que, entre outras coisas, criam domínios legíveis a certos agentes para a execução de práticas de poder.

Ou seja, ao privilegiar o desenho técnico universal baseado em mercado para esses instrumentos, o enquadramento dominante tendeu a obscurecer outros “detalhes”, igualmente centrais, relativos às adaptações contextuais às quais os arranjos de pagamento por serviços ambientais estão sujeitos, tendo em vista que o desenho e a performance dos programas de PSA são enraizados, como argumentam Muradian et. al. (2010, p. 1205), em “relações sociais, valores e percepções” decisivos. Diante disso, uma questão inicial emergiu: por que, apesar das evidências limitadas sobre sua efetividade ambiental, o pagamento por serviços ambientais tem

sido amplamente adotado em contextos nacionais? Com base nessa dúvida, outra questão suscitou a presente pesquisa: o que levou a adoção do pagamento por serviços ambientais no Brasil e, mais especificamente, que características o PSA assumiu e quais efeitos ele produz quando institucionalizado no país sob a forma de uma política nacional?

Esta dissertação parte da hipótese de que responder a essas questões exige deslocar o olhar analítico do desenho técnico do pagamento por serviços ambientais para o processo e os efeitos que ele produz enquanto forma específica de intervenção governamental. Como destacou Mosse (2004, p. 640), “apesar da enorme energia dedicada à geração dos modelos de política corretos no desenvolvimento, estranhamente pouca atenção é dada à relação entre esses modelos e as práticas e eventos que se espera que eles gerem ou legitimem em contextos específicos”. Dessa forma, mais do que investigar o que o PSA é em si, o trabalho busca compreender quais efeitos sociais ele produz, como ele redefine atividades, territórios e sujeitos como “econômicos”, que princípios de classificação institui, e de que maneira opera simultaneamente nos domínios econômico e ambiental ao longo de seu itinerário político-administrativo no Brasil.

Posto isso, o objeto de análise desta pesquisa envolve dois processos articulados em um mesmo encadeamento lógico. Primeiro, analiso a formação e a disseminação global do paradigma dos serviços ecossistêmicos e dos modelos de pagamento por serviços ambientais. Em seguida, examino o processo de institucionalização do PSA no Brasil por meio da trajetória da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, doravante PNPSA ou simplesmente Política, desde a apresentação do primeiro projeto de lei, em 2007, até sua aprovação no processo legislativo e sua posterior tramitação no processo de regulamentação no Executivo federal. Esse processo pôde ser acompanhado até 2025, momento em que foi aberta a consulta pública da minuta do decreto regulamentar.

Ao invés de tratar a política como um texto normativo acabado ou como a simples documentação de critérios técnicos previamente estabilizados na literatura internacional, acompanho seu itinerário político-administrativo, entendido como um processo marcado por disputas, negociações, assimetrias de poder e reconfigurações conceituais sucessivas, para, com base nisso, interpretar os efeitos gerados. O foco, como recomenda Rodrigues (2019) na articulação entre o olhar antropológico e a avaliação em profundidade de políticas públicas, está nas noções de poder, significado, processo e experiência. A autora propõe ir além de uma abordagem avaliativa que verifica se os resultados atendem ao desenho proposto, avançando para uma abordagem compreensiva “do fluxo da política e das significações e ressignificações que ela experimenta na dimensão espaço-temporal, de forma que se entenda o processo que

levou àqueles resultados” (Rodrigues, 2019, p. 187). Conforme sugere, essa abordagem deve considerar contextos, historicidade e processos que colocam em primeiro plano a agência dos sujeitos, das instituições atuantes na formulação e beneficiários da implementação.

Percursos e escolhas metodológicas

No que diz respeito à metodologia, esta pesquisa se baseou em fontes documentais e arquivísticas diversas: textuais, sonoras e audiovisuais. Em termos textuais, foram analisados projetos de lei, requerimentos, emendas, notas e estudos técnicos, leis, decretos, portarias, livros, boletins informativos, notícias, notas taquigráficas e sites. Já os arquivos sonoros e audiovisuais foram referentes a audiências públicas, seminários, audiências de comissão legislativa, encontros comunicativos com a sociedade civil, bem como programas de rádio e de canais de televisão ligados às instituições governamentais. Todas essas fontes são publicamente acessíveis e, em sua maior parte, estão disponíveis no site do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Presidência da República, da Casa Civil e dos Ministérios, sendo constantemente atualizados conforme emendas e alterações. Com isso em mente, cabe apresentar o caráter antropológico desta pesquisa documental.

Embora não se apoie em trabalho etnográfico tradicional, esta dissertação se insere no campo da Antropologia a partir do modo como constrói seu objeto, conduz a análise e problematiza o Estado e as políticas públicas. O recorte empírico adotado, centrado na vida social dos documentos, mobiliza uma tradição antropológica consolidada que compreende as interrelações entre sistemas de representação e práticas sociais, entre processos de legitimação e modos de dominação, entre simbolismos, rituais e formas de exercício do poder (Souza Lima, 2002). Nessa perspectiva, políticas públicas não são apreendidas apenas como conjuntos de “ideias racionalizadas em planos escritos” (ibid., p. 13), mas como fenômenos sociais produzidos e atualizados nas ações, interações e disputas entre os agentes que fazem o Estado cotidianamente, pois os documentos são parte da materialidade dos itinerários estatais. Além disso, nesta pesquisa, o próprio Estado não é concebido como uma realidade dada ou uma entidade unívoca, mas como uma instituição que, assim como outras, é uma configuração espacial-temporal constituída a partir de feixes de relações que nele não se esgotam. Na perspectiva antropológica a qual me afilio, busca-se compreender o Estado “por meio de seus agentes, os diferentes interesses que os movimentam, suas práticas e estratégias de luta, os dispositivos de poder que operam em diferentes situações” (Teixeira; Lobo; Abreu, 2019, p.

10), especialmente nos eventos altamente ritualizados, como as audiências públicas e o próprio processo legislativo.

Essa escolha analítica não configura uma antropologia “pura”, mas uma abordagem multidisciplinar, em diálogo com a sociologia, a economia e a ciência política. Apesar disso, a motivação que orienta a pesquisa é propriamente antropológica: desnaturalizar o familiar e estranhar o senso comum. Ademais, ao trabalhar com documentos históricos e eventos passados e presentes, a pesquisa adota uma perspectiva processual, atenta às trajetórias documentais e às transformações nos sentidos e usos dos textos ao longo do tempo que direciona a atenção “à variada gama de apropriações e interferências conforme os interesses, jogos de poder e forças políticas locais” (Rodrigues, 2019, p. 191). Nesse aspecto, a abordagem antropológica é vista na atenção às práticas e ao ponto de vista êmico, sopesando o fato de que a pesquisa está lidando com instituições dotadas de mecanismos de poder que frequentemente afastam a pesquisa de campo tradicional, mas que contam com uma extensa produção documental que possibilita rastrear, com certas limitações, como os sujeitos agem.

Considerando isso, os documentos não são tratados como artefatos técnicos que falam por si mesmos, isto é, não busquei realizar uma análise do texto final da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, mas compreender a vida social desse documento “em suas sucessivas formas e conteúdo — sem nunca esquecer que esta trajetória e seus efeitos precisam ser relacionados aos sujeitos (coletivos e/ou individuais) que os produzem, põem em circulação, interpretam e atuam em relações de poder específicas” (Teixeira; Castilho, 2020, p. 34). Inspirada em Riles (2006), a pesquisa reconhece os documentos como artefatos centrais das práticas organizacionais modernas, componentes fundamentais dos processos de racionalização burocrática já destacados por Weber (1991). Assim, as organizações governamentais são compreendidas como instituições textualmente mediadas (Smith, 1984), nas quais os documentos coordenam ações, ideias e moralidades. Diferentes tipos de documentos produzem diferentes intervenções na vida social: manuais instituem um “dever ser” no trato com o outro (Teixeira, 2012); documentos identificatórios medeiam o acesso à cidadania e à história (Fonseca, 2015); assim como documentos econômicos definem sujeitos de certos direitos e tornam certas formas de trabalho legíveis ou ilegíveis para o Estado .

Assim, os documentos encarnam negociações permanentes entre ordens técnicas e sociais (Teixeira; Castilho, 2020) e, mais ainda, os documentos são acionados “como instrumentos basilares de disputas e demandas colocadas por determinados sujeitos e coletividades diante de agentes e agências de Estado” (Ferreira; Lowenkron, 2020, p. 8). Quando cotejados documentos e eventos, como no contraste que fiz metodologicamente entre

notas taquigráficas e registros audiovisuais de audiências e seminários, tornam-se visíveis as hierarquias de participação e as dinâmicas de exclusão que atravessam os processos de documentação. Ademais, a forma de tramitação dos textos, bem como as prerrogativas de autoria, relatoria, veto e apreciação, revelam posições de poder que são mediadas documentalmente. Novamente, o cerne da análise não está no documento em si mesmo.

Essas dinâmicas serão visíveis ao longo deste trabalho de diversas maneiras: documentos apresentados pelo poder legislativo ou pelo poder executivo possuem pesos políticos distintos; notas técnicas encaminhadas por agentes em atuação de *lobby* ou por outros atores sociais percorrem canais de acesso ao poder desiguais; documentos de convite e de requerimento detêm diferentes capacidades de constrangimento institucional, podendo tornar a presença de determinados agentes obrigatória ou apenas facultativa, o que sinaliza hierarquias e expectativas de participação. Do mesmo modo, a tramitação de um documento em rito ordinário ou de urgência urgentíssima indica sua posição no cenário político mais amplo.

Seguir esse itinerário implicou acompanhar arenas rituais — como audiências públicas, comissões legislativas, consultorias e a produção de notas técnicas — nas quais diferentes agentes buscaram inscrever suas interpretações, interesses e valores na política em construção. Nesses espaços, categorias aparentemente estabilizadas, como “serviço ambiental”, “pagamento”, “provedor” e “beneficiário”, foram continuamente disputadas, redefinidas e ajustadas, revelando que os agentes não apenas incorporam elementos preexistentes, mas participam ativamente da produção dos domínios de governo. Dessa forma, a particularidade da abordagem antropológica reside em analisar o papel dos documentos na mediação social, compreendendo-os como elementos constitutivos da produção da realidade social e dos efeitos de Estado (Teixeira; Castilho, 2020). Ao evidenciar esses processos, a pesquisa reafirma seu compromisso com uma antropologia atenta aos agentes e processos que fazem o Estado, incluindo quando este desafia fronteiras que o distinguem da sociedade e do mercado.

Com efeito, cabe destacar que parte da motivação para uma pesquisa documental emergiu ainda na etapa inicial da revisão da literatura. Observei que poucos trabalhos no Brasil, no campo das ciências sociais e na antropologia em específico, tomaram a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais ou a lógica PSA no país como objeto de investigação. Outrossim, não havia, até então, uma sistematização de sua trajetória institucional, e a maior parte das análises existentes se situava no campo do direito ou no campo da economia. Mesmo na literatura internacional, verifiquei um domínio do tema no âmbito da economia, seja pelo perfil dos autores, pelos referenciais teóricos mobilizados ou pelos periódicos em que os artigos influentes são publicados (Chaudhary et al., 2015). Por conta disso, parte relevante das

referências deste trabalho são de língua estrangeira e, pensando no leitor, traduzi todos os trechos citados diretamente sem a menção repetitiva de “tradução minha”. Outrossim, esse cenário apresentou-se como uma janela de oportunidade para uma investigação antropológica.

Ao longo desse percurso de pesquisa, estabeleço aproximações críticas e contrapontos a perspectivas totalizantes que compreendem o pagamento por serviços ambientais como uma grande solução de mercado para a crise ambiental (Engel; Pagiola; Wunder, 2008; Sukdev, 2010; Wunder, 2005) ou como vetor unívoco de mercantilização da natureza e como expressão do neoliberalismo (Büscher et al., 2012; Fletcher; Büscher, 2017; Milne; Adams, 2012; Robertson, 2012). Essa inflexão analítica dialoga com a recomendação de Yang (2000) de atentar para a diversidade das economias e do próprio capitalismo. Em sua pesquisa etnográfica, a autora demonstra como “remanescentes não conquistados” de formações sociais anteriores à expansão capitalista na China continuam a influenciar e a se articular com estruturas capitalistas, mantendo práticas culturais que se reproduzem mutuamente com o mercado.

Yang (ibid., p. 481) critica abordagens marcadas por uma suposição segundo a qual o “toque de Midas” do capitalismo destrói automaticamente economias e culturas locais ou “as transforma em uma forma padronizada envolvendo acumulação privada, princípios racionais-legais, maximização individual e dominação da cultura ocidental”. Conforme argumenta, nessa leitura, os agentes locais tendem a ser concebidos como incapazes de desafiar ou reconfigurar a lógica expansionista do mercado. Em contraposição, ela sustenta que, em vez de assumir que as forças capitalistas se disseminam como conquistadores vitoriosos, é analiticamente mais produtivo reconhecer que o capitalismo “pode ser alterado, subvertido ou apropriado por, adaptado a, e até absorver formas socioeconômicas preexistentes” (idem.).

Com isso em mente, ao longo da pesquisa, os dados me conduziram a um diálogo entre a antropologia do Estado e das instituições e a antropologia econômica. A análise da trajetória da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais evidenciou que sua instituição não resultou de um processo passivo de incorporação de modelos internacionais padronizados. Ao contrário, sua trajetória legislativa produziu um campo relacional específico, no qual se articularam especialistas, agentes estatais, representantes de setores de mercado e organizações da sociedade civil operando a partir de posições desiguais de poder e de distintos entendimentos, valores e moralidades, mas que puderam subverter a posições, categorias e princípios que estiveram na base do paradigma dos serviços ecossistêmicos.

O programa de pesquisa e a abordagem adotados

Nesta dissertação, o principal argumento é de que a institucionalização do pagamento por serviços ambientais na forma de uma política nacional operou como um vetor privilegiado da *economicização*, um regime de valoração no qual atividades, territórios, relações e fluxos anteriormente classificados como “não-econômicos” passam a ser avaliados, comparados e governados segundo sua inserção na “economia”. A noção de economicização remete ao programa de pesquisa inaugurado por Çalıřkan e Callon (2009), voltado à investigação dos processos pelos quais determinadas práticas e relações passam a ser qualificadas como econômicas. Posteriormente, Murphy (2017) ampliou esse enfoque ao sugerir que a análise não se restrinja à agência dos sujeitos, mas considere o quadro histórico-social no qual relações e coisas passam a ser diferencialmente avaliadas e governadas como econômicas, tendo como referencial a macroeconomia, isto é, sua contribuição para aquilo que se define como desempenho econômico agregado.

A partir dessas contribuições, busquei historicizar práticas de atribuição de valor e situar os investimentos epistêmicos de longa duração que sustentam o discurso dos serviços ecossistêmicos e o pagamento por serviços ambientais. Nota-se que ambas as perspectivas da economicização apontam para a heterogeneidade econômica existente, em que o mercado é uma entre outras instituições que organizam a vida econômica. Em particular, Murphy se aproxima da reflexão de Appadurai (2008), para quem mercadorias, tidas como formas elementares de organização do capitalismo, não têm caráter intrínseco, mas transitam em regimes de valor que permitem ou suspendem sua circulação mercantil. Essa abordagem contrasta com a concepção clássica de Marx (2013), para quem a mercadoria é, por definição, um produto criado para a troca. Marx distingue *valor de uso*, *valor* e *valor de troca*: o primeiro diz respeito à utilidade material ou mental de uma coisa ou do trabalho; o segundo, ao trabalho humano abstrato, diferente do trabalho concreto, nele incorporado; e o terceiro, à forma de expressão desse valor em grandezas comparáveis no mercado, como o dinheiro. A mercadoria exige, portanto, não apenas valor de uso, mas “valor de uso social”, destinado a outrem, além de alienabilidade em um processo que Marx denomina *fetichismo*, no qual os produtos parecem ter vida e relações independentes de quem os produz e coloca em circulação (ibid., p. 205).

No entanto, Appadurai (2010) desafia a visão que define mercadoria exclusivamente como um tipo de produto fabricado para a troca, ao mostrar que coisas podem entrar e sair de “situações mercantis” conforme o quadro cultural e de valores em que circulam. Essa abordagem é particularmente relevante para pensar os serviços ecossistêmicos, pois eles não são propriamente produzidos pelo trabalho humano, mas vêm sendo objeto de processos de conversão: passam de valores de uso livremente apropriados para potenciais valores de troca.

Assim, conforme Appadurai, o valor atribuído a seres, processos e coisas não é intrínseco, mas flutuante, o que demanda um trabalho epistêmico contínuo de sustentação do valor.

Essa preocupação com os modos de atribuição de valor se aproxima do que Marx (2013) denotou como *processo de valorização*, especialmente no esforço de compreender o sentido de designar determinados fenômenos como “serviços”. Para Marx (ibid., p. 346–347), *serviço* é o “efeito útil de um valor de uso, seja de uma mercadoria, seja do trabalho”. No segundo caso, que nos interessa, refere-se ao trabalho que foi mercantilizado, isto é, alienado do trabalhador, dotado de valor de troca e capaz de produzir novos valores de troca. Segundo o autor, o trabalho, “para criar valor, tem necessariamente de ser despendido de modo útil”, mas útil para outrem, para quem o compra. Assim, “o vendedor da força de trabalho, como o vendedor de qualquer outra mercadoria, realiza seu valor de troca e aliena seu valor de uso”. O serviço é, portanto, o efeito de utilidade de uma ação ou coisa em situação mercantil.

Isso implica que nem todo trabalho é um serviço. O que o define é sua posição na lógica da valorização: serviços são os efeitos úteis do trabalho (humano e não-humano) que entram na esfera da troca mercantil e torna-se produtivo. No capitalismo, segundo Marx (2013), o trabalho produtivo é aquele que gera mais-valor e se converte em capital, enquanto o trabalho improdutivo não deixa de ter utilidade, mas não produz valor de troca e, portanto, não é reconhecido como produtivo pela racionalidade do capital. Com tudo isso em mente, pode-se entender o serviço como “atos, processos e performances”, cuja principal característica é que seus resultados são intangíveis, ou seja, não resulta em produtos mesmo que requeiram ações tangíveis (Lovelock, 1983, p. 10). No trabalho produtivo há um “dispêndio produtivo de cérebro, músculos, nervos, mãos etc. humanos” na produção de valor de uso social, e não para o produtor (Marx, 2013, p. 168). Assim, embora com resultados intangíveis, o serviço permanece ancorado nos valores de uso, isto é, nas qualidades materiais (como o corpo ou a terra) a partir das quais se deriva uma utilidade.

Essa distinção pode ser ilustrada pelo serviço educacional, em que o ensino é intangível, ainda que o professor e materiais educacionais estejam materialmente presentes. Da mesma forma, um serviço ecossistêmico, resultado previsto do serviço ambiental, não é tangível, mas é o efeito útil (regulação climática ou captura de carbono, por exemplo, e não a árvore em si) abstraído e singularizado de processos ecossistêmicos, ou seja, fluxos de matéria e energia. Por conta dessa característica, os serviços não podem ser estocados, pois eles existem em processo, não como produto acabado. Por serem intangíveis, são invisíveis à observação direta, tornando-se visíveis apenas por meio de práticas de cálculo e dispositivos de mensuração que representam seu valor por métricas abstratas, como o dinheiro. Ademais, um serviço não pode ser separado

da materialidade que o produz (uma árvore de eucalipto, por exemplo, não pode ser separada do serviço de captura de carbono). Portanto, há uma relação temporal-espacial peculiar entre produção e consumo, pois o serviço é “consumido”, ou mais precisamente utilizado, durante a sua prestação, com limitações espaciais importantes.

Por fim, isso leva a uma característica decisiva: o serviço não implica transferência de propriedade sobre coisas. Na utilização de um serviço, o que se transaciona não é a posse de um bem, mas um direito de uso (do trabalho útil, por exemplo) por um período determinado, geralmente estabelecido contratualmente. Transacionar um serviço significa, portanto, negociar o acesso ao seu valor de uso por meio de alguma forma de pagamento contínua, e não sua apropriação definitiva. Por conta disso, os serviços são colocados na esfera do “econômico” e dos valores de mercado, ao passo que os trabalhos considerados improdutivos são colocados na esfera do “não-econômico” e dos outros valores familiares, éticos, religiosos, políticos, como o trabalho de cuidado (com pessoas e com coisas) e o “trabalho” da natureza (Mitchell, 1998).

Porém, a concepção moderna da economia como uma esfera autônoma, governada pelo mercado e orientada pela circulação de mercadorias — incluindo dinheiro, terra e trabalho — é específica ao capitalismo (Polanyi, 2013). Na perspectiva antropológica que adoto, a economia pode ser compreendida como o conjunto de relações, processos e atividades de produção, distribuição, troca e consumo que sustentam a manutenção e a reprodução de pessoas e instituições (Silva; Palmer; Cunha, 2023). A “função econômica” não se restringe a uma instituição específica, como o mercado, mas se manifesta em diferentes instituições como o parentesco, a religião, a vizinhança, entre outras (Godelier, 1990). Porém, no capitalismo, a economia tende a ser representada como um campo autônomo em torno do mercado. Essa representação constrói tanto o “econômico” quanto o “não-econômico”, e os relaciona de modos particulares (Mitchell, 1998).

O próprio “mercado”, enquanto conceito, carece de definição empírica e guarda muitos sentidos. Bourdieu (2005, p. 20–21) afirma que, com a revolução marginalista da economia neoclássica, o mercado “cessa de ser algo concreto para se tornar um conceito abstrato sem referência empírica, uma ficção matemática remetendo ao mecanismo abstrato de formação dos preços descrito pela teoria da troca [...], um mecanismo puro de encontro entre oferta e demanda”. Nesse mercado, onde operam “efeitos de comercialização e precificação”, o *ator racional* orientado pelo interesse calculado de maximização e otimização do lucro e da utilidade materiais é tomado como universal. Porém, Bourdieu reitera que dimensões inteiras da vida econômica escapam a essa lógica e se orientam por outros princípios, moralidades e valores que não foram suplantados, e que nem mesmo as trocas mercantis se resumem aos valores de

mercado, como na circulação de coisas como sangue, casas e órgãos, que trazem valores de solidariedade, altruísmo e parentalidade.

Mitchell (1998, 2002) mostra que essa noção de economia como totalidade autônoma de produção, distribuição, troca e consumo mediada pelo mercado em um espaço nacional é uma concepção recente que data do século XX, sobretudo com a publicação em 1936 do já clássico livro de John Keynes intitulado *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Na construção macrológica da economia, não bastaram métodos de contagem, foi preciso estabelecer fronteiras, definindo o que ficava fora dela e os métodos de exclusão. Criar a economia significou também criar o não-econômico. A natureza, historicamente tratada como “dádiva gratuita” (Burkett, 1999), também foi situada nesse exterior, o que baseia o ensejo do discurso dos serviços ecossistêmicos de reinscrevê-la como produtora de “valor econômico” em sentidos particulares.

Com isso, por meio da abordagem da economicização, busco iluminar de que forma fluxos e funções ecológicas são tornados “econômicos” e avaliados em função de sua contribuição à macroeconomia. Ao criar as posições de *pagadores* e *provedores*, o pagamento por serviços ambientais cria novos segmentos sociais de governo que competem por reconhecimento como sujeitos econômico-produtivos. Esse posicionamento discursivo abre margem para disputas morais relevantes, posto que a figura do pagador se associa à esfera do consumo e à poluição, enquanto a figura do provedor é projetada na esfera da produção, como um contribuinte, um sujeito produtivo. Essa oposição semântica não é neutra, ela mobiliza elementos que reposicionam sujeitos e reconfiguram politicamente, não com base em critérios técnicos, as fronteiras entre o que se entende por econômico e não-econômico.

Já Graeber (2013, p. 224) considera que essa construção da economia como uma totalidade de relações de e para mercado institui uma separação entre “valor” e “valores”. Para o autor, o fato de usarmos a mesma palavra para descrever tanto uma mercadoria à venda, quando coisas importantes na vida, não é uma coincidência, e isso é particularmente evidente ao falar do trabalho, pois “falamos de *valor* quando o trabalho é transformado em mercadoria”, mas “no momento em que entramos no mundo onde o trabalho não é mercadoria, de repente começamos a falar sobre *valores*”, referindo-se ao trabalho não-pago. Para o autor, o papel do dinheiro como um pretense equivalente universal é crucial nessa divisão, pois o que é convertível em dinheiro está na rubrica do “valor”, enquanto que a particularidade dos “valores” está justamente na ausência de equivalência, pois não podem ou não devem ser convertidos em dinheiro.

Com isso, o autor (*idem.*) argumenta que os valores são entendidos frequentemente como uma contaminação desse mercado, tido como impessoal e objetivo. Isso é explícito no

discurso dos serviços ecossistêmicos, em que frequentemente há um investimento epistêmico em separar o valor utilitário/monetário e valores socioculturais, ecológicos ou intrínsecos, implicando dois pressupostos: a neutralidade do dinheiro como unidade de conta e a autonomia da economia mercantil como esfera social baseada em técnicas neutras de mensuração, cálculo e avaliação desconectadas da vida social em geral. No entanto, para complementar meu entendimento de economicização, busquei incorporar outros sentidos sociais do dinheiro para ampliar a perspectiva sobre o pagamento por serviços ambientais, buscando sublinhar que o projeto epistêmico da economia como um campo autônomo não se realiza plenamente.

Zelizer (1989) mostra que o dinheiro costuma ser concebido como abstrato e impessoal, capaz de quantificar qualidades de forma livre dos valores e constrangimentos socioculturais. A autora denomina essa concepção “dinheiro de mercado”. Para a autora, pensadores clássicos como Simmel e Weber corroboraram com essa concepção ao colocarem o dinheiro como o instrumento por excelência de racionalização da vida por seu caráter abstrato e impessoal, indiferente aos outros valores. Igualmente, para os teóricos econômicos neoclássicos, o dinheiro é o núcleo da racionalidade instrumental e calculista, dada a sua capacidade de mensuração com uma objetividade descomprometida. Nesse âmbito, Appadurai argumenta que

Os sistemas ocidentais contemporâneos consideram a mensuração como uma atividade técnica distinta, sujeita a padrões rígidos e relativamente abstratos; por sua vez, esses padrões (como conceitos) são nitidamente distintos dos instrumentos de medição; além disso, esses instrumentos são claramente separados dos objetos ou fenômenos que se destinam a medir. A medição no Ocidente contemporâneo, portanto, é considerada uma atividade técnica precisa, teoricamente livre de coloração social, moral ou cultural, uma atividade descritiva livre de valores (Appadurai, 2024, p. 17).

Assim, as medidas oficiais, como o dinheiro, são pensadas como desprendidas das relações sociais, da territorialidade e das propriedades específicas dos territórios. Contudo, um dos principais pontos de tensão em torno da lógica mercantil na antropologia emerge da noção de dádiva. A oposição dádiva–mercadoria continua a orientar a antropologia econômica em diversos debates, ainda que de forma nuançada. Gregory (2015) argumenta que esse par conceitual não corresponde a categorias fixas, mas a extremos de um *continuum* de posições maleáveis. Nesse quadro, a troca mercantil é concebida de forma ideal-típica como o estabelecimento de relações quantitativas e objetivas entre coisas, nas quais os sujeitos se relacionam de modo independente e alienado dos bens transacionados. Já a troca de dádivas define relações qualitativas e pessoais, em que os objetos permanecem parcialmente inalienáveis e atuam na produção e reprodução de vínculos sociais.

De tal modo, essa polaridade traz tipos ideais com um forte potencial heurístico. Tanto a dádiva quanto a mercadoria se referem, simultaneamente, a *regimes de troca* e a diversos *registros de valor*, duas categorias analíticas que permitem dar sentido à circulação de pessoas, coisas, ideias e símbolos. Silva (2016, p. 132-133) define o regime de dádiva como “aquele que, por meio do intercâmbio de bens, palavras e gestos, as pessoas negociam relações que estão fora do ato da transação [...], sendo os objetos de valor suportes para produzir e reproduzir relações de longo prazo”. Para a autora, a consubstancialidade entre pessoas e coisas fundamenta a inalienabilidade das coisas, e as pessoas na transação frequentemente são mutuamente dependentes. Já o regime mercantil é definido pela autora como aquele em que “as relações entre as pessoas são experimentadas como relações entre coisas” e “não há consubstancialidade entre as coisas trocadas e aqueles que a fazem circular, de modo que são pensadas como alienáveis, inanimadas e objetos passivos da ação humana”. Enquanto na dádiva o valor é visto na relação ou no vínculo social, na mercadoria o valor é visto no preço.

No entanto, ao tratar de registros de valor, a questão se amplia. Para Guyer (2004), o registro de valor é o modo de medir, classificar ou comparar o valor. É a forma de valoração, não o valor em si. Cada registro tem uma lógica própria e existem inúmeros registros, cada um tem princípios e lógicas próprias, mas estes se cruzam, traduzem, mas não se reduzem um ao outro. A autora enfoca três: 1) *numeração*, para permitir contagem e cálculo; 2) *ranqueamento de pessoas*, para organizá-las hierarquicamente em posição espiritual, moral, ritual ou de prestígio; 3) *categorização de coisas*, que diferencia as coisas por tipo e qualidade, podendo invocar o tempo (o velho, o novo, o ancestral, o moderno), a moralidade (o bom, o ruim, o excelente) e mesmo a espiritualidade (o sagrado, o profano). Esses registros, como será visto à frente, são constantemente mobilizados para demandas tanto associadas à dádiva, quanto associadas à mercadoria.

Posto isso, no processo de institucionalização do pagamento por serviços ambientais, sujeitos, atividades e territórios antes concebidos como “não-econômicos” passam a ser reconhecidos como “econômicos”, ampliando o próprio horizonte do conceito de economia, tanto no que diz respeito à atuação dos mercados quanto de outras instituições e coisas que igualmente produzem valor, entre as quais a própria natureza. Ademais, como alerta Gregory (2015), a expansão do regime mercantil não implica necessariamente a supressão de outros regimes, como o da dádiva, que pode, inclusive, florescer segundo articulações culturalmente específicas com as mercadorias. Como será demonstrado ao longo da dissertação, a demanda pela institucionalização da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais envolve atores diversos, do grande agronegócio à pequena produção agrossilvipastoril, extrativista ou

de agricultura familiar. Esses últimos não são agentes passivamente encantados pelo mercado ou meras entidades submetidas a relações assimétricas de poder, mas também agentes políticos que, apesar das desigualdades estruturais, disputam, resistem e ampliam, por meio do pagamento por serviços ambientais, os próprios sentidos sociais da economia.

Dessa maneira, este trabalho buscou, por meio de uma *descrição densa* (Geertz, 1981) da trajetória da Política, levar à sério tanto o ponto de vistaêmico quanto a dinâmica macroestrutural que configurou o cenário no qual os sujeitos agiram. Essa forma de descrição, ao mesmo tempo microscópica e multidimensional, é interpretativa, na medida em que interpreta “o fluxo do discurso social”, que consiste em “tentar salvar o ‘dito’ num tal discurso da sua possibilidade de extinguir-se e fixá-lo em formas pesquisáveis”, sendo que este “dito” se refere “as estruturas conceptuais que informam os atos dos nossos sujeitos” (ibid., 1981, p. 15–17). Nesse processo, objetiva-se tirar conclusões por meio de “fatos pequenos, mas densamente entrelaçados” (ibid., p.20) relacionados a grandes debates sociais.

Nas páginas que se seguem, a dissertação está subdividida em três capítulos. No primeiro, enfoco o surgimento contextualmente situado do discurso dos serviços ecossistêmicos como um paradigma autônomo no subcampo disciplinar da economia ambiental, no contexto pós-segunda guerra mundial. Em meio ao medo difuso da escassez de recursos naturais e à crescente conexão entre economia e biologia na administração pública dos Estados Unidos, esse discurso emergiu e se estabilizou por conta do fomento de instituições governamentais desse país, voltadas à incorporação de conceitos da economia neoclássica à gestão ambiental, resultando na transposição da agenda da “biodiversidade” para a dos “serviços ecossistêmicos”. A atenção analítica foi dada às bases conceituais, princípios e noções centrais que sustentam esse paradigma, bem como ao seu contexto de emergência, consolidação e difusão na forma de dispositivos de governo específicos, com foco no pagamento por serviços ambientais. A partir disso, exploro as duas frentes de institucionalização (científica e organizacional) do discurso dos serviços ecossistêmicos e do dispositivo de pagamento por serviços ambientais, correlacionando sua disseminação com a atuação de organismos multilaterais, sobretudo o Banco Mundial, e de iniciativas político-científicas internacionais, como a Avaliação Ecossistêmica do Milênio.

No segundo capítulo, recupero as condições de emergência da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, cujo primeiro projeto de lei remonta ao ano de 2007,

quando proposto na Câmara dos Deputados apenas com fins conceituais, e não programáticos. Ao longo do capítulo, exploro o longo processo legislativo que se estendeu até 2021, com a aprovação da Política na forma de lei ordinária em meio ao governo de Jair Bolsonaro. Analisando desde documentos legais a seminários de comissão legislativa, demonstro o processo de configuração de um campo de poder próprio à questão dos serviços ecossistêmicos e ambientais no Brasil, no qual os agentes (demandantes, formuladores e beneficiários da Política) se bifurcaram em dois grandes grupos ideal-típicos com posições diferenciais acerca do manejo da terra, da relação com o dinheiro, da condição produtiva perante a sociedade e da concepção da economia que se distribuíam em um *continuum* de posições mais próximas aos polos de mercadoria ou de dádiva, tomados como tipos ideais que qualificam transações e transferências econômicas comerciais e não-comerciais no âmbito do pagamento por serviços ambientais. Durante esse processo legislativo, as categorias e princípios gestados nas instâncias internacionais foram fortemente alterados segundo as dinâmicas de poder e de interesses localizados no itinerário burocrático e político interno ao Congresso Nacional, promovendo ganhos para ambos os grupos de agentes, tanto em termos de mercantilização, quanto em termos de reconhecimento cívico-econômico.

No terceiro capítulo, identifico a estabilização do campo de poder analisado no capítulo anterior em uma dinâmica de pactuação tácita entre os agentes, que passaram a conviver em uma dinâmica institucional de aproximações e afastamentos estratégicos que mantiveram o pagamento por serviços ambientais como um dispositivo de governo “ganha-ganha” e suas categorias constitutivas como domínios legítimos de governo e de disputa. Identifico que, a partir dessa estabilização, a lógica do PSA começou a se disseminar em outros âmbitos e políticas públicas, com destaques às vinculada à chamada “agenda agroambiental” de descarbonização, e à “bioeconomia”. Exploro como a economicização foi o principal efeito de poder da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, constituindo e fixando novos segmentos sociais de governo: os provedores de serviços ambientais, mantenedores da terra enquanto provedora de serviços ecossistêmicos. Elaboro teoricamente sobre os efeitos dessa instituição apontando o movimento de reconhecimento da diversidade econômica que sustenta a economia de mercado e, em última instância, o próprio capitalismo, chamando atenção para os efeitos políticos distintos da mercantilização da natureza, como o reconhecimento de formas econômicas não-mercantis que eram subrepresentadas no paradigma originário. O protagonismo é dado ao ponto de vista êmico, sem deixar de considerar alguns efeitos potenciais mais amplos do cenário desenhado pós-aprovação da lei.

CAPÍTULO 1

1. Dos serviços ecossistêmicos ao pagamento por serviços ambientais

Este capítulo tem como objetivo apresentar a forma, o conteúdo e o modo de disseminação global do que hoje se conhece por “serviços ecossistêmicos” e “pagamento por serviços ambientais”, doravante PSA, com vistas a fundamentar a discussão de como foram apropriados e readaptados na realidade brasileira posteriormente. O foco está na historicização dos marcos lógico-teóricos e institucionais que os incubaram, situados em um contexto histórico mais amplo de estreitamento do relacionamento entre economia e ecologia de meados do século XX ao início do século XXI. Nesse sentido, a reflexão que se segue elabora sobre o movimento epistêmico desses mecanismos, seu processo de institucionalização e alguns dos seus efeitos no campo do desenvolvimento.

Partindo de Ribeiro (2008, 2013), o desenvolvimento é tratado tanto como uma matriz discursiva, quanto como um campo de poder. No primeiro caso, o foco recai na sua existência como um repositório de ideologias e utopias civilizatórias estruturadas em um processo histórico de longa duração que naturalizou um universo semântico mobilizado no enquadramento dos mundos social e natural. Esse campo é composto por agentes em distintos níveis de agência (local, regional, nacional, internacional e transnacional), e entre as terminologias desse discurso estão os estereótipos binários de países “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”, assim como outros similares. As formulações desses agentes operam em altos níveis de abstração e informam elementos fundamentais na performance da modernidade, como as noções de progresso, natureza como recurso, bem-estar, pessoa individual, tempo unilinear, economia como campo autônomo, e ciência e tecnologia como soluções tácitas pra os problemas da humanidade.

Seu caráter matricial decorre de sua alta abstração, pois, para se tornar operativo, o desenvolvimento precisa ser preenchido por um conjunto de discursos e dispositivos que lhe conferem forma e materialidade, de plantas industriais a arranjos de políticas públicas. Para Ribeiro (2013), enquanto os discursos reúnem justificações, moralidades e enquadramentos teórico-conceituais mais amplos, os dispositivos de modelamento possuem um caráter mais programático, ao anteciparem cursos de ação, organizarem práticas e estruturarem expectativas. Ao analisar o campo de poder do desenvolvimento, evidencia-se a rede de agentes, agências e feixes de relações que lhe conferem capilaridade e vida social. Nesse sentido, o poder pode ser apreendido tanto como a capacidade frequentemente assimétrica de orientar o curso de ações e

eventos, quanto como a trama de relações históricas que define os cenários nos quais tais ações se tornam possíveis.

Ribeiro (2008) enfatiza que, embora o poder possa ser exercido de forma difusa, o acesso aos seus diferentes âmbitos, assim como a eficácia material e simbólica desse exercício, é socialmente diferenciado e historicamente condicionado. O poder se inscreve nas práticas, símbolos e representações que produzem a experiência social, e está na cultura e na história (Comaroff; Comaroff, 2010). Além disso, o poder pode ser agentivo, quando exercido ativamente, independentemente da motivação, e não-agentivo, quando implícito, difuso e, muitas vezes, internalizado (idem.). Esta modalidade possibilita que certos símbolos se tornem hegemônicos e, frequentemente, axiomáticos e difundidos como verdades em si mesmos, e não como construções sociais.

Entende-se, assim, que o poder não se restringe às relações de força. O conceito de poder simbólico (Bourdieu, 1989) indica que o exercício do poder demanda cumplicidade acerca dos sentidos, isto é, o conhecimento e o reconhecimento de categorias e princípios de classificação das coisas e pessoas no mundo. Essa capacidade estruturante dos sentidos sobre o mundo é estruturada de forma material e reconhecível, como infraestruturas epistêmicas, arquitetônicas e organizacionais. São essas as formas materiais que viabilizam a produção e disseminação de discursos e modelos de desenvolvimento. Os agentes que concentram o poder de direcionar um campo e controlar a produção, circulação e consumo de símbolos podem ser Estados, ONGs, movimentos sociais, empresas, entre outros. Dessa forma, na reflexão que se segue, tomo o discurso dos serviços ecossistêmicos como derivado da matriz discursiva do desenvolvimento e como parte do seu campo de poder, das suas relações de força e de sentido que projetam o pagamento por serviços ambientais como um dispositivo para a sua operacionalização.

1.1. Origem e institucionalização discursiva: o valor da natureza e a natureza do valor

O discurso dos serviços ecossistêmicos foi gestado em meados do século XX, um período de proliferação de ideais macroeconômicos que uniam biologia e economia em programas estatais de governo (Murphy, 2017). No entanto, sua emergência se deve a uma importante transição epistêmica ocorrida entre meados e finais do século XIX, fruto das distintas concepções de natureza entre a economia clássica, ou economia política, e a economia neoclássica, também chamada de marginalista. Na teoria da economia política, representada por Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx, a natureza era reconhecida como valor de uso, mas não como portadora de um valor de troca intrínseco. A associação entre natureza e valor

de troca aparecia, em geral, mediada pela renda da terra, vinculada a um uso produtivo (Gómez-Baggethun et al., 2010). Marx, ao elaborar sobre esse aspecto defendeu que a natureza é, ao lado do trabalho humano, fonte da riqueza social, mas sua apropriação, diferente do trabalho, costumava ser gratuita. Ele afirma que

Elementos naturais que entram na produção como agentes sem custar nada, qualquer que seja o papel que nela possam desempenhar, não ingressam nesta última como componentes do capital, mas como força natural gratuita [*free gift of nature*] ao capital [...], que, sobre a base do modo de produção capitalista, se apresenta como força produtiva do capital. Se tal força natural, que nada custa originalmente, entra na produção, ela não é levada em conta na determinação do preço enquanto o produto obtido com sua ajuda basta para cobrir a demanda (Marx, 2022, p. 969).

Nessa abordagem, não é que a natureza não possui valor algum, mas sua apropriação não custa nada ao capital, o que custa são os meios de apropriação. Essa apropriação humana da natureza de forma gratuita (como ar limpo) dispensa processamento prévio do trabalho humano. E considerando que, para Marx, o valor é comensurado no capitalismo pelo trabalho, ele entendeu que a valorização das mercadorias ocorre apenas com base no trabalho humano abstrato¹ que elas contêm. Ao destacar que o valor e o valor de troca são construções puramente sociais, sem conter nenhuma materialidade na substância das mercadorias, Marx afirma que a natureza não desempenha papel em sua formação, pois “como este último [valor de troca] é uma maneira social determinada de expressar o trabalho realizado numa coisa, ele não pode conter mais matéria natural do que, por exemplo, a taxa de câmbio” (Marx, 2013, p. 217).

Como nota Gregory (2015), *mercadoria* é um conceito estruturante da economia clássica no século XIX. Para o autor, esse conceito enfatiza a relação objetiva e quantitativa entre as coisas trocadas no mercado, em que os transatores estão, idealmente, em uma relação de independência recíproca. O valor da mercadoria está ligado às condições materiais e sociais de produção, como o trabalho incorporado. O foco está na estrutura social e histórica da produção e da troca, bem como nas classes de trabalhadores e de proprietários. O controle social da terra e de outros meios de produção é central nessa abordagem, assim como a identificação de quem são os proprietários e de que forma se relacionam com os trabalhadores.

Isso é sumariamente alterado com a emergência da economia neoclássica. Gregory (idem.) destaca que houve uma transformação de elementos teóricos centrais. Primeiramente, o foco analítico na sociedade se transfere para o indivíduo e para a escolha subjetiva, levando ao desuso categorias como mercadoria, valor de uso e valor de troca. Desse modo, a origem do

¹ Diferente do trabalho humano concreto, o trabalho abstrato é “a força de trabalho conjunta da sociedade, que se apresenta nos valores do mundo das mercadorias, vale aqui como uma única força de trabalho humana, embora consista em inumeráveis forças de trabalho individuais” (Marx, 2013, p. 162).

valor para os neoclássicos passou a ser interpretada na ótica da *utilidade marginal*. Esse conceito, formulado por autores como William Jevons, Carl Menger e Léon Walras no final do século XIX, designa a satisfação adicional obtida pelo consumo de uma unidade suplementar de um bem ou serviço, que tende a decair quanto mais unidades sejam consumidas.

Em contraste com a teoria clássica, que vinculava o valor às condições objetivas de produção e ao trabalho incorporado, a economia neoclássica desloca o foco para a esfera subjetiva das escolhas individuais, fundamentando o valor na percepção e preferência dos consumidores, logo, deslocando-se da esfera econômica da produção para a esfera do consumo (Gómez-Baggethun et al., 2010; Gregory, 2015). Esse deslocamento tem efeitos teóricos e políticos relevantes. Ao associar o valor à utilidade individual, e não mais a uma relação social inscrita em relações de produção, afasta-se de categorias como classe, mercadoria e renda da terra. Assim, a chamada “revolução marginalista” não foi apenas uma redefinição do valor, mas representou uma virada epistemológica na qual a teoria econômica se descolou das determinações históricas e sociais da produção para se ancorar no cálculo subjetivo do indivíduo e nas dinâmicas de mercado que daí decorrem.

Essa mudança se deu junto com um quase desaparecimento gradual das noções de valor de uso e de troca, posto que os neoclássicos tornaram sinônimo valor e preço, assim como fixaram que o dinheiro expressaria o valor individualmente percebido das coisas. De tal modo, para essa corrente de pensamento, a utilidade da natureza poderia assumir um número monetário a depender das preferências e necessidades dos sujeitos (Craig; Stevenson; Meadowcroft, 2019). Com essa mudança de sentido, recuperando o instrumental analítico marxista, pôde-se fundamentar uma transição da concepção a natureza de valor de uso para valor de troca, colocando-a ao lado do capital manufaturado como um “capital natural”. Em 1920, Arthur Pigou popularizou essa análise ao colocar que “o único instrumento óbvio de medição disponível na vida social é o dinheiro. Portanto, o alcance de nossa investigação fica restrito à parte do bem-estar social que pode ser colocado direta ou indiretamente em relação à barra de medição do dinheiro” (Pigou, 2006, p. 11).

Transposta para a questão ambiental, a reflexão de Pigou deu margem ao desenvolvimento posterior do conceito de *externalidade*, entendido como os efeitos positivos ou negativos de uma ação econômica sobre terceiros. Nessa perspectiva, externalidades negativas deveriam gerar custos para quem as produz, custos esses que poderiam ser negociados monetariamente com os afetados em condições de livre mercado. Nessa lógica, a disposição a pagar dos envolvidos funciona como um indicador do valor atribuído à prevenção ou mitigação da

externalidade, ou seja, quanto menor a disposição a pagar, menor o valor atribuído à reversão da externalidade.

À medida que discurso dos serviços ecossistêmicos foi tomando forma, houve um aprofundamento do investimento epistêmico na concepção da natureza como repositório de valores de troca. Algumas das coisas que são chamadas de serviços ecossistêmicos são compradas e vendidas em mercados capitalistas há muito tempo sem essa taxonomia. Como demonstram Chaudhary et al. (2015), o termo é vagamente mencionado antes de 1997, ano em que os trabalhos organizados por Robert Costanza e Gretchen Daily estabilizaram e impulsionaram a unificação de um conjunto de noções em uma abordagem integrada. Porém, o fomento a essa taxonomia está relacionado com a atuação na construção de uma comunidade epistêmica² responsável por gestar as noções mobilizadas, e isso está lastreado em práticas governamentais dos Estados Unidos da década de 1950, durante o governo de Harry Truman.

No contexto da Guerra Fria, um célebre discurso de Truman em 1949 foi um marco na afirmação do desenvolvimento como um movimento civilizatório necessário a ser globalmente seguido, e do papel autointitulado dos Estados Unidos na coordenação mundial dessa difusão. O período que se seguiu foi altamente marcado tanto pela forte retórica anticomunista que afetou as universidades norte-americanas, quanto pela forte demanda governamental de análises econômicas de recursos naturais, tidos naquele momento como questão de segurança nacional, dada a possibilidade de escassez (Craig; Stevenson; Meadowcroft, 2019). Nesse âmbito, a presidência estabeleceu a Materials Policy Commission em 1951, que logo recomendou o estabelecimento de uma *think-tank* independente para as análises demandadas. Assim, em 1952, foi criada em Washington, com amparo da Fundação Ford, a Resources for the future (RFF), que operou como incubadora da “economia ambiental” nos EUA, campo disciplinar que veio a se tornar a principal comunidade epistêmica dos serviços ecossistêmicos.

No retrospecto traçado por Hans Landsberg³ (1998), fica clara a preocupação da referida comissão com a possibilidade de esgotamento de recursos como água e alimentos, e a atuação desta no fomento de uma visão da conservação como “uso de um recurso de forma mais eficiente [...], compatível com o crescimento e com o alto consumo” (idem.). Essa concepção teve influência explícita de Ciriacy-Wantrup, que despontou na década de 1950 como um dos principais teóricos dessa vertente de pensamento, com forte papel na institucionalização da

² Comunidades epistêmicas são “redes de comunidades baseadas no conhecimento com uma reivindicação de autoridade sobre o conhecimento relevante [...] dentro de seus domínios de especialização”. (Haas, 2015, p. 5, tradução minha).

³ Membro sênior emérito da Divisão de Energia e Materiais da Resources For the Future.

economia ambiental, influenciando análises da conservação pela ótica do custo-benefício (Craig; Stevenson; Meadowcroft, 2019; Spash, 1999). Sua influência é notável em um dos principais integrantes da Resources For the Future, o economista John Krutilla, considerado pela instituição como pioneiro na síntese de conceitos orientadores com a publicação, em 1967, do artigo intitulado *Conservation Reconsidered*, peça fundamental na teorização do valor econômico de ambientes naturais não perturbados (RFF, 2020).

As formulações desses autores são explicitamente devedoras dos conceitos de *optimum*, ou ótimo de Pareto, desenvolvido por Vilfredo Pareto no final do século XIX, e de *externalidade*, esboçado por Arthur Pigou em 1920 e reelaborado por Ronald Coase em 1960. O *optimum* indica uma “situação ótima” de alocação de recursos tida como eficiente, em que uma relação melhor entre meios e fins não pode ser negociada sem que alguém piore de situação, isto é, se desloque para uma situação menos preferida (Pearce; Turner, 1990). Essa noção é tomada como o teorema basilar da economia neoclássica do bem-estar, e fundamenta a ideia de que o ator racional é requerido na melhoria das situações de tomada de decisão (idem.). Ponto importante é que, nessa teoria, o mercado capitalista é tomado como referencial da ação humana, o palco das relações de consumo, que expressam voluntariamente preferências e necessidades. Essa abordagem é conhecida na antropologia como “formalista”, centrada na universalidade do *homo economicus*, o ator racional em busca da otimização das suas preferências e da maximização da utilidade e do lucro individuais (Gudeman, 2008).

No que diz respeito à *externalidade*, o conceito designa os efeitos positivos ou negativos da ação econômica gerados fora da troca de mercado e dos cálculos de lucro e prejuízo (idem.). Na elaboração de Coase, que vem a fundamentar a noção de pagamento por serviços ambientais, as externalidades negativas dos atos de mercado poderiam ser negociadas no próprio mercado com vistas ao “nível ótimo” de externalidade ambiental, sendo que o valor das preferências e desejos em negociação poderia ser medido pela disposição individual a pagar pela mitigação da externalidade. Propõe-se que

desde que os custos de transação sejam baixos o suficiente e os direitos de propriedade estejam claramente definidos, indivíduos, comunidades e até mesmo entidades supranacionais trocariam seus direitos até que uma provisão Pareto-eficiente de bens e serviços ambientais fosse alcançada. A criação de mercados para comercializar serviços ambientais, portanto, se torna a solução para as falhas de mercado que levam à suboferta desse tipo de serviço (Muradian et al., 2010, p. 1203).

Nesse âmbito, assegurar direitos de propriedade bem definidos (seja de posse, uso ou comercialização de seus elementos) é uma condição para a negociação, sendo que o valor

aparece como uma categoria cognitiva, e não social, expressa em situações de troca mercantil em que os fluxos ecológicos são concebidos em termos de oferta e demanda. Junto a esses dois conceitos, a análise de custo-benefício esteve no centro da atuação da Resources for the future (RFF, 2020). Essa análise é um método de comparação que traduz em termos monetários todos os custos em uma situação de escolha e decisão com o objetivo de maximizar os ganhos e minimizar os gastos. Mas, para isso, pressupõe-se que tais custos são mensuráveis pelo dinheiro. Em um artigo na página da organização que traça como a RFF atuou na mobilização de “forças de mercado” na proteção ambiental, é dito que

A RFF começou a desenvolver as técnicas necessárias para comparar os impactos de diferentes intervenções políticas, juntamente com ferramentas para medir os benefícios da proteção ambiental em termos econômicos, para que essas proteções pudessem competir em igualdade de condições com os custos de ação (Newell, 2022).

Ademais, em um artigo de revisão elaborado por V. Kerry Smith, um economista da instituição, consta como a RFF atuou antes da formalização das principais agências ambientais norte-americanas na incorporação de análises de custo-benefício em políticas públicas (Smith, 1998). Outrossim, a Resources For the Future teve um papel central na hegemonia da teoria neoclássica na economia ambiental, atuando, por exemplo, na formação da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos. Seu desempenho na consolidação dessa comunidade epistêmica levou à sua atuação na fundação, nesse país, da Associação de Economistas Ambientais e de Recursos em 1979, que estimulou redes de pesquisadores, treinamentos de pós-graduação na área e revistas científicas dedicadas à temática, como o *Journal of Environmental Economics and Management* (RFF, 2020; Spash, 1999).

No mesmo ano da fundação, a Associação foi formalizada como uma organização sem fins lucrativos em Washington, sob a liderança de Krutilla, e logo contou com financiamento da Fundação Ford e outras instituições, como a própria RFF (Spash, 1999). A Associação mantinha relações umbilicais com membros do governo americano e promovia encontros comunicativos dedicados à consolidação político-científica da comunidade epistêmica. Cabe destacar que concomitantemente, na década de 1970, as leis da termodinâmica estavam sendo redescobertas pela teoria econômica, particularmente a entropia, por conta dos trabalhos de Georgescu-Roegen, que foi ignorado pela economia ambiental nascente e teve pouco impacto nas políticas de governo da época, apesar da sua popularização acadêmica (idem.).

Nesse meandro, a Guerra Fria ainda fazia parte da atmosfera social sob a qual se pensava a relação entre biologia, política e economia. Foi um contexto em que ganhou popularidade o campo disciplinar da biologia da conservação, dedicado à documentação da deterioração

ambiental e à conservação da diversidade biológica (Castro; Sartre, 2014). Paralelamente, o crescimento populacional era apontado como um dos principais causadores da perda de biodiversidade mundial (idem.). Esse período também viu um aumento da criação das chamadas “áreas protegidas”, o que não teve grande impacto no discurso dos serviços ecossistêmicos naquele momento, mas foi de suma importância para o debate no Brasil posteriormente.

Em termos conceituais, as áreas protegidas podem ser definidas como “uma forma de ver, entender e produzir a natureza (meio ambiente) e a cultura (sociedade), e também como uma forma de tentar gerenciar e controlar a relação entre os dois” (West; Igoe; Brockington, 2006, p. 251). O poder que as institui não possui apenas uma dimensão restritiva, como também produtiva, que cria espacialidades, sujeitos, ideias e relações socioecológicas (idem.). Tal como destaca Barretto Filho (2014), essas áreas são tanto fruto de técnicas e instrumentos normativos de governo que ordenam elementos sociais e naturais *in situ*, como também são apropriadas de modos não antecipados na sua criação pelas pessoas que nelas habitam, incluindo por modos tradicionais de posse e uso da terra. Inicialmente, essas áreas imobilizavam espaços para a preservação da biodiversidade sem a presença humana, seguindo a ideia de uma “natureza intocada” (Diegues, 2008). No entanto, o grande aumento de áreas protegidas entre os anos 1970 e 1990 e os conflitos pela sobreposição de áreas protegidas em territórios tradicionalmente ocupados começou a abrir certo espaço para o reconhecimento, por um lado, da especificidades das sociedades não-capitalistas viventes desses espaços e, por outro lado, das possibilidades de aproveitamento econômico dos ambientes naturais (Büscher et al., 2012).

A relação humano-natureza balizou o debate sobre as áreas protegidas, e a atmosfera de medo do crescimento populacional teve grande influência na demora do reconhecimento de modos de vida não-capitalistas e não-destrutivos do ambiente natural. Conectando com o tema em foco, não foi por acaso que o biólogo Paul Ehrlich destacou-se tanto na produção científica que difundiu o medo do crescimento da população diante da escassez de recursos, com seu livro *The Population Bomb*, de 1971, refletido no importante relatório do Clube de Roma *The Limits to Growth*, de 1972, quanto na transição do conceito de biodiversidade para o de serviços ecossistêmicos, dada sua atuação na Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos na década seguinte (Castro; Sartre, 2014; Murphy, 2017).

O cenário da Guerra Fria foi definidor, inclusive, da dinâmica geopolítica de disposição de eventos e instituições. A escolha de Estocolmo, capital da Suécia, país neutro no contexto dessa guerra, para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em 1972, conhecida como Eco-72, foi estratégica na articulação de países distintos na

consolidação do que viria a ser conhecido como desenvolvimento sustentável, e na criação de organizações multilaterais correlatas, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP, em inglês) (Chasek, 2020). Posteriormente, Estocolmo passou a sediar uma importante organização no fomento do discurso dos serviços ecossistêmicos, o Beijer Institute of Ecological Economics.

O controle da poluição era um tema bastante em voga naquele momento, sobretudo pela associação entre a grande população de países pobres e poluição. Dessa forma, no mesmo ano de 1972, outra instituição multilateral, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, em inglês) propôs em um guia⁴ para políticas ambientais o *princípio poluidor-pagador*, sustentado na ideia de que os custos para prevenir e controlar a poluição deveriam ser alocados para quem a produz, de forma a incentivar o uso racional de recursos e refletir os custos ambientais nos preços (OECD, 1974). Esse princípio seria de grande importância posteriormente, dando base à ideia de que serviços ecossistêmicos devem ser pagos. Essa formulação fundamentou o que veio a ficar conhecido como “instrumentos econômicos” de governança ambiental, usualmente contrapostos aos “instrumentos de comando e controle”.

Segundo Pearce e Turner (1990), expoentes economistas ambientais que sistematizaram conceitualmente ambos os termos, os instrumentos de comando e controle se referem aos mecanismos de regulação direta estabelecidos por agências governamentais, como as áreas protegidas ou o licenciamento ambiental, que baseiam-se em padrões legais, sistemas de monitoramento e sanções na ausência de conformidade regulatória. Por outro lado, os instrumentos econômicos se baseiam não na obrigação, mas na persuasão econômica e na voluntariedade. Em tese, o objetivo do instrumento econômico é reduzir o custo e aumentar a efetividade da política ambiental, diminuindo a atuação do Estado e ampliando a do mercado. A aplicação do princípio poluidor-pagador pode ser tomada como um exemplo de instrumento econômico, pois sua implementação requer que o agente econômico seja incentivado a reduzir a atividade poluidora pela internalização do custo da poluição, e não pela imposição estatal.

Há dois pontos de destaque que serão desenvolvidos adiante. Em primeiro lugar, a emergência dos instrumentos econômicos possui uma afinidade eletiva com o fortalecimento entre as organizações da cooperação internacional da ideia de “comunidade” como um segmento de governo associado à conservação de recursos naturais (Agrawal; Gibson, 1999).

⁴ Intitulado *Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, proposto pelo Conselho da OCDE em 1972 e adotado em 1974.

Essa afinidade tem relação com os investimentos em instrumentos econômicos para governar distintos regimes de propriedade da terra através de modelos de desenvolvimento propostos pelos países ricos. Como as “comunidades” tendem a ter baixa renda e habitar territórios rurais em regime de propriedade comum, esses instrumentos poderiam, então, ser formas de tornar “mais produtivos” os “comuns” e seus habitantes, expandindo perspectivas de mercado para regimes distintos dos pressupostos que orientam a troca mercantil (Goldman, 1997)

Em segundo lugar, essa concomitância também se expressa no florescimento na década de 1970 de metodologias participativas no âmbito de instituições de cooperação internacional, como o Banco Mundial, que indicavam uma mudança para uma abordagem mais “social” e menos estritamente “técnica” (Salviani, 2010). O engajamento do público local beneficiário passou a ser visto como um meio de alcançar maior efetividade na implementação de projetos de desenvolvimento, o que contou, inclusive, com a atuação de antropólogos nos quadros funcionais das organizações, que colaboraram internamente com a construção discursiva das técnicas de participação *bottom-up* como formas de descentralização do poder da expertise dos projetos (idem.).

Retornado ao eixo central, dado o arranjo da cooperação internacional em torno do desenvolvimento e da questão da escassez de recursos, e com a progressiva consolidação acadêmica e organizacional da relação entre economia ambiental e biologia da conservação, um importante evento operou uma virada na discussão sobre diversidade biológica para uma abordagem político-econômica. Esse evento foi o Fórum Nacional sobre Biodiversidade realizado em Washington em 1986, que catapultou o conceito de biodiversidade para o *mainstream* e promoveu a investigação do seu valor econômico potencial (Castro; Sartre, 2014). Na publicação conseguinte ao evento, editada por Edward Wilson (1988), os argumentos dedicados a isso emergiram com força. O capítulo escrito por Paul Ehrlich, teórico do medo do crescimento populacional, deu presença institucional ao que ele vinha chamando desde o final da década de 1970 de *nature's services* e *ecosystem services* (como controle de enchentes, polinização e regulação climática), mesmo que ainda não fosse uma abordagem particular sistematizada, e sim uma metáfora pedagógica para evidenciar a associação entre perda econômica e perda da biodiversidade, sobretudo por conta desses serviços serem gratuitos e de difícil substituição.

Esse aspecto metafórico do discurso dos serviços ecossistêmicos foi muito forte inicialmente, e apenas depois deu lugar à sua consideração como verdade. Nos anos que se seguiram, foi criado um conjunto de instituições e redes de atores importantes na estabilização dos serviços ecossistêmicos como um discurso relativamente unificado, entre as quais a revista

Ecological Economics, em 1989, — que contou com o envolvimento de pensadores como Robert Costanza, Herman Daly e Elinor Ostrom — e o referido Beijer Institute, em 1991. Em pouco tempo, essa revista tornou-se hegemônica na literatura sobre serviços ecossistêmicos (Chaudhary et al., 2015). Por outro lado, o Instituto Beijer foi fortemente atuante na promoção de relações entre pesquisadores, visando uma transdisciplinaridade entre ecologistas e economistas. Promovidas por essa instituição, as reuniões de Askö, na Suécia, foram ponto de encontro contínuo na construção de uma rede unificada de pensamento sobre a temática em tela, dando concretude a uma intensa circulação de informações, pessoas e *know-how* entre instituições norte-americanas e suecas (Castro; Sartre, 2014).

Posteriormente, a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, conhecida como Rio-92, contribuiu com a estabilização de uma abordagem institucionalizada para a conservação dos ecossistemas, sobretudo com o tratado da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) estabelecido no evento, que trouxe em seu art. 2º o conceito de ecossistema como “um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microrganismos e seu meio inorgânico que interagem como uma comunidade funcional” (CDB, 1992, p. 2). No entanto, o aspecto econômico desse conceito tomou propulsão global com a realização da Avaliação Ecológica do Milênio (MEA, em inglês), que produziu diversos documentos largamente influentes publicados entre 2001 e 2005.

A montagem do cenário global para a realização dessa avaliação foi um tanto complexa e demandou uma forte conexão entre os mundos da cooperação internacional e da academia. Situando alguns agentes-núcleo nesse processo, em 1991, o Banco Mundial lançou o Global Environmental Initiative Trust Fund (GEF) como um programa piloto que se tornou uma organização multilateral independente no ano seguinte, dedicada a informar e capacitar países “em desenvolvimento” para atingir metas ambientais acordadas internacionalmente (GEF, 2024). Porém, foi em 1998 que o GEF propôs às Nações Unidas a realização da MEA, iniciada em 2001, mesmo ano em que o Banco Mundial lançou sua estratégia ambiental para criar “um fórum de discussão sobre uma série de questões relacionadas com a estratégia, ajudar na transferência de boas práticas entre países e regiões e procurar formas eficazes de melhorar o desempenho ambiental do Banco” (World Bank, 2001, p. 4).

Nesse entremeio, o ano de 1997 marcou um ponto de inflexão. No campo científico, as publicações organizadas por Costanza (1997) e por Daily (1997) estabilizaram um entendimento conceitual dos serviços ecossistêmicos e suas justificativas econômicas. Costanza delineou o argumento econômico que deu suporte ao discurso em análise, qual seja:

Como os serviços ecossistêmicos não são totalmente “capturados” nos mercados comerciais ou adequadamente quantificados em termos comparáveis aos serviços econômicos e ao capital manufaturado, muitas vezes possuem pouco peso nas decisões políticas [...]. As economias da Terra parariam sem os serviços dos sistemas de suporte à vida ecológica, então, de certa forma, seu valor total para a economia é infinito. No entanto, pode ser instrutivo estimar o valor “incremental” ou “marginal” (Costanza et al., 1997, p. 253).

Essa estimativa do “valor marginal” se refere à quantificação do ganho ou perda econômicos decorrente de mudanças na amplitude de prestação desses “serviços” em relação ao nível atual. A publicação trouxe uma média de US\$ 33 trilhões anuais em serviços ecossistêmicos fora do âmbito do mercado, o que representava quase duas vezes o Produto Interno Bruto (PIB) global da época, cerca de US\$ 18 trilhões. O artigo estabelece uma clara correlação entre manutenção desses serviços e processos decisórios no setor público e privado

A noção de “capital natural” também foi fortalecida nesse contexto. Os autores o definiram como uma variação do conceito de capital, entendido como um estoque de materiais e informações, com a particularidade de não ser produto da manufatura humana, e sim das funções ecossistêmicas. Por outro lado, a coletânea de artigos organizada por Daily (1997) trouxe um conjunto de estudos de caso em que os serviços ecossistêmicos foram reconhecidos em processos decisórios, dando maior credibilidade ao tema. Todavia, no âmbito político, a criação na Costa Rica em 1997 do primeiro programa a nível nacional sobre o tema, intitulado *Pago por Servicios Ambientales*, colaborou com a popularização não apenas da taxonomia dos serviços ecossistêmicos, mas com a noção de pagamento por serviços ambientais.

Conforme indicam Fletcher e Breitling (2012), esse programa marcou o estreitamento da conexão entre neoliberalismo e serviços ecossistêmicos na política ambiental, sendo implementado no país por meio da renovação da lei florestal de 1969, baseada em subsídios para a conservação, como parte das exigências de ajuste estrutural do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional para a concessão de empréstimos. O programa referido reconheceu quatro serviços ambientais providos pelas florestas: 1) sequestro de carbono; 2) água limpa; 3) conservação da biodiversidade; e 4) beleza cênica. Segundo os autores, o pagamento funcionava com transferências diretas aos proprietários de parcelas florestais de algo em torno de US\$ 22 e US\$ 42 por hectare por ano, conforme medido posteriormente, em 2007. Isso se deu junto a diminuição do investimento público na manutenção de áreas protegidas e ao preenchimento dessa “lacuna de governança” com ONGs (idem.).

Embora não caiba um aprofundamento nesse caso, ele é emblemático por alguns fatores. Primeiro, os autores demonstram como o programa foi altamente difundido por consultores de organizações multilaterais e de cooperação internacional como um exemplo de sucesso dos

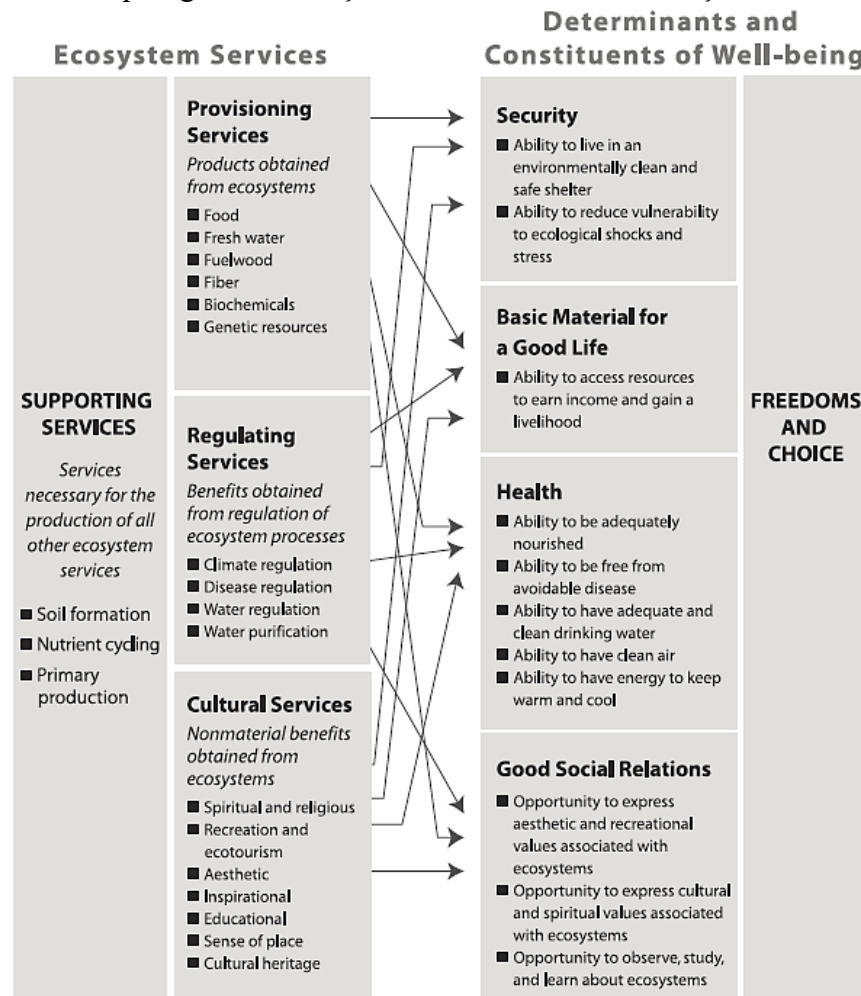
mecanismos de mercado na gestão ambiental, sobretudo pela Agência Alemã de Cooperação Técnica⁵ (GTZ, em alemão) e pelo Banco Mundial, mesmo que na prática ele não tenha correspondido totalmente ao proposto. Em segundo lugar, o programa marcou a expansão do pagamento por serviços ambientais na América Latina, tornando-a o epicentro de investimentos da cooperação internacional em políticas do tipo, o que fixou a posição do Banco Mundial como ator político e epistêmico no âmbito do PSA. Por fim, também foi marca desse programa o reposicionamento dos pequenos agricultores e povos e comunidades tradicionais, ambos usualmente residentes em espaços rurais, como segmentos de governo na esfera da conservação ambiental pelo mercado.

1.2. Fluxos globais do discurso e dos seus modelos de governo: um rearranjo do paradigma econômico neoclássico

Dado o cenário exposto, uma rede de pessoas e um quadro conceitual vinham se estabilizando. Como dito acima, em 1998 o Global Environmental Fund solicitou a realização da Avaliação Ecosistêmica do Milênio, mas as atividades desta foram iniciadas em 2001 e se estenderam até 2005, envolvendo mais de 1300 cientistas na produção de uma série de relatórios (Castro; Sartre, 2014). O objetivo foi a produção de dados capazes de informar tomadores de decisão na implementação dos tratados ambientais acordados globalmente, bem como avaliar o impacto das mudanças ecosistêmicas no bem-estar (MEA, 2003). O primeiro documento lançado pela iniciativa em 2003 (idem.), referente à estrutura conceitual a ser adotada, traz algumas definições que se tornaram paradigmáticas. Os serviços ecosistêmicos foram definidos como benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas, subdivididos em quatro tipos: 1) suporte; 2) provisão; 3) regulação; e 4) cultural. Cada um deles foi fortemente correlacionado com aspectos do bem-estar humano, conforme consta na imagem abaixo.

⁵ Como consta no documento intitulado *Innovative Financing Instruments in the Forestry and Nature Conservation Sector of Costa Rica* (Heindrichs et. al., 1997), publicado pela GTZ.

Figura 1 – Tipologia dos serviços ecossistêmicos com relação ao bem-estar

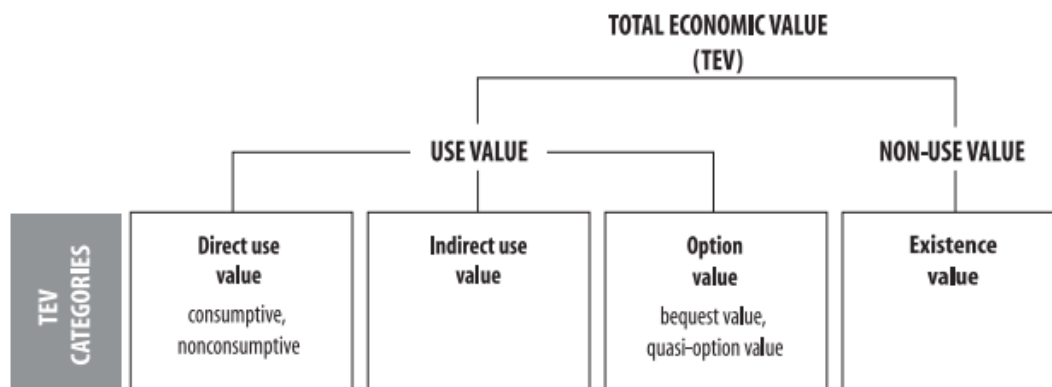


Reproduzido de MEA (2003)

Essa correlação é de suma importância. O relatório traz a definição de bem-estar como um conjunto de componentes como “necessidades materiais básicas para uma boa vida, liberdade e escolha, saúde, boas relações sociais e segurança pessoal” (ibid., p. 71). Ao contrário, a pobreza é definida como uma privação extrema de bem-estar. Aqui, novamente, a pobreza é colocada como um foco de intervenção, pois, assim como a degradação do ambiente natural, ela é um risco para o bem-estar humano.

O conceito de valor teve um papel fundamental no documento, e o tratamento dado constituiu a base de justificação da própria existência do discurso em análise, influenciando fortemente todas as iniciativas posteriores. No capítulo intitulado *Concepts of Ecosystem Value and Valuation Approaches*, o relatório traz um conjunto de premissas. Parte-se da teoria do Valor Econômico Total (VET) tal qual desenvolvida por David Pearce e Jeremy Warford (1993) para o Banco Mundial, na qual soma-se as categorias de valor de uso e o valor de não-uso. Essas duas grandes categorias são expostas da seguinte forma.

Figura 2 – Estrutura do Valor Econômico Total



Reproduzido de MEA (2003)

O conceito utilitário e antropocêntrico de valor dos serviços ecossistêmicos parte da ideia de que as pessoas derivam utilidade destes de diferentes formas. Os valores de uso incluem: 1) *uso direto*, que pode ser consumptivo, quando o consumo reduz a disponibilidade de algo para outros (por exemplo, o consumo de alimentos), ou não-consumptivo, quando o uso não implica redução de algo para outros (por exemplo, atividades de lazer em um parque); 2) *uso indireto*, relacionado ao aproveitamento de processos ecossistêmicos que fornecem benefícios mediatos, como a purificação da água ou a regulação do clima; e 3) *valor de opção*, que corresponde à preservação de serviços no presente em razão de sua expectativa de uso futuro. Além desses, reconhece-se também valores de não-uso, como o *valor de existência*, que reflete a importância conferida à natureza independentemente de seu aproveitamento humano.

Segundo os neoclássicos, os valores utilitários são derivados da utilidade antropocêntrica, ao passo que os valores não-utilitários seriam derivados de outras bases valorativas, como religião ou parentesco, e notabilizam-se os chamados valores ecológicos, socioculturais e intrínsecos. Segundo essa abordagem, os valores de não-uso estão associados à categoria de serviços ecossistêmicos culturais, e é dado a eles um forte caráter imaterial, além de que enquanto considera-se que os valores de uso contribuem diretamente com o bem-estar, os de não-uso são tomados como indiretos, contribuindo para a identidade cultural por exemplo. Nesse âmbito, ao justificar a ênfase na abordagem utilitária, diz-se que

O objetivo da avaliação econômica é tornar os serviços distintos fornecidos pelos ecossistemas comparáveis entre si, utilizando uma métrica comum. [...] Para fornecer uma métrica comum para expressar os benefícios da ampla variedade de serviços fornecidos pelos ecossistemas, a abordagem utilitarista geralmente tenta medir todos os serviços em termos monetários. Isso é puramente uma questão de conveniência, uma vez que utiliza unidades bem

reconhecidas, economizando o esforço de ter que converter valores já expressos em termos monetários em alguma outra unidade e facilitando a comparação com outras atividades que também contribuem para o bem-estar, como gastos com educação ou saúde (MEA, 2003, p. 129–130).

Nesse contexto, o dinheiro é apresentado como medida por excelência do valor do ambiente natural nas negociações econômicas. Ainda que se reconheça a existência de outros valores e de suas expressões qualitativas, a forma monetária é considerada mais conveniente, por permitir “avaliar os *trade-offs* entre regimes alternativos de manejo ecossistêmico e o curso das ações sociais que alteram o uso dos ecossistemas e dos serviços que eles provêm” (ibid., p. 127). O relatório ressalta que essa noção de valor se fundamenta na medição da utilidade que os indivíduos extraem de cada serviço e que, quando agregada, constitui o valor que a sociedade deriva em seu conjunto. Assim, para o discurso dos serviços ecossistêmicos, o dinheiro assume o a função de métrica do valor, tal como havia sido desenvolvido pelos teóricos da economia ambiental de base neoclássica.

Na seção acerca das motivações para a valoração econômica, evidencia-se como o objetivo não é simplesmente informar tomadas de decisão em geral, mas fazê-lo ao nível do Estado-nação. Os ecossistemas são colocados como parte da “riqueza das nações”, mas como seus serviços muitas das vezes não são comercializados, seus valores não são contabilizados no sistema tradicional de contas nacionais. Essa ausência de contabilização levaria ao uso inefetivo dos recursos naturais, de modo que trazer tais serviços à existência quantitativa poderia corrigir falhas políticas e de mercado. No que se refere aos regimes fundiários, o documento não traz apenas os proprietários privados, mas destaca a relação entre “comuns”, isto é, terras comunitárias, e pobres, considerando esse segmento como estratégico para a conservação e como passível de melhoria através de instrumentos econômicos de gestão ambiental. O relatório traz o seguinte questionamento:

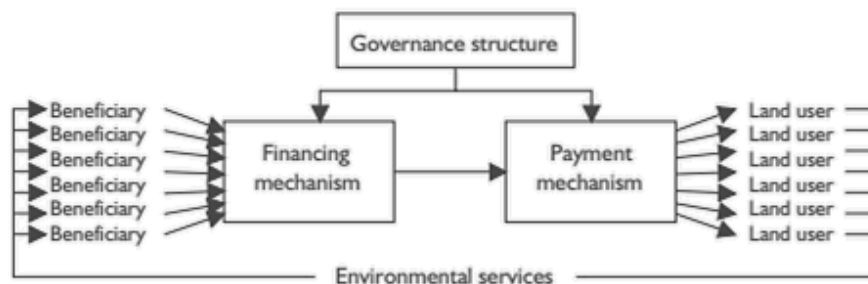
Por que eles [os pobres] degradam os próprios ativos que são a fonte de suas próprias rendas presentes e futuras? Sua pobreza os leva a trocar o futuro pelo presente? Estudos realizados na última década em diversas partes do mundo em desenvolvimento mostram que isso geralmente acontece quando as instituições sociais locais que regem o uso dos "bens comuns" entram em colapso [...]. Isso pode ser devido à operação de uma combinação de fatores, incluindo comercialização, pressão populacional e má governança. Quando conjuntos apropriados de direitos de propriedade são colocados em vigor, o processo pode ser contido [...]. Encontrar intervenções apropriadas para eles exigirá a atuação de instituições globais (MEA, 2003, p. 80, grifo meu).

Assim, apesar do reconhecimento da mediação de instituições e valores locais na relação entre sociedade e natureza, isso contrasta com o ensejo de tornar os serviços ecossistêmicos

mensuráveis e gerenciáveis para facilitar decisões políticas, investimentos e mecanismos de gestão que melhorem a conservação. O manejo ecossistêmico mediado por essas instituições e valores não necessariamente coadunam com o propósito de comensurabilidade monetária defendido pela Avaliação Ecológica do Milênio.

Ainda antes do lançamento do primeiro relatório da MEA, o Banco Mundial havia lançado sua estratégia ambiental em 2001 com previsão de lançar uma série de documentos. Em maio de 2002 foi lançado o terceiro documento da série intitulado *Payment for Environmental Services*, elaborado pelos economistas ambientais sêniores do Banco Stefano Pagiola e Gunars Platais (2002), apontando para as falhas dos modelos regulatórios estatais de conservação, e apresentando o PSA como uma abordagem alternativa, que poderia tornar a conservação mais atrativa para usuários da terra, especialmente nos países da América Latina. A imagem abaixo ilustra o modelo.

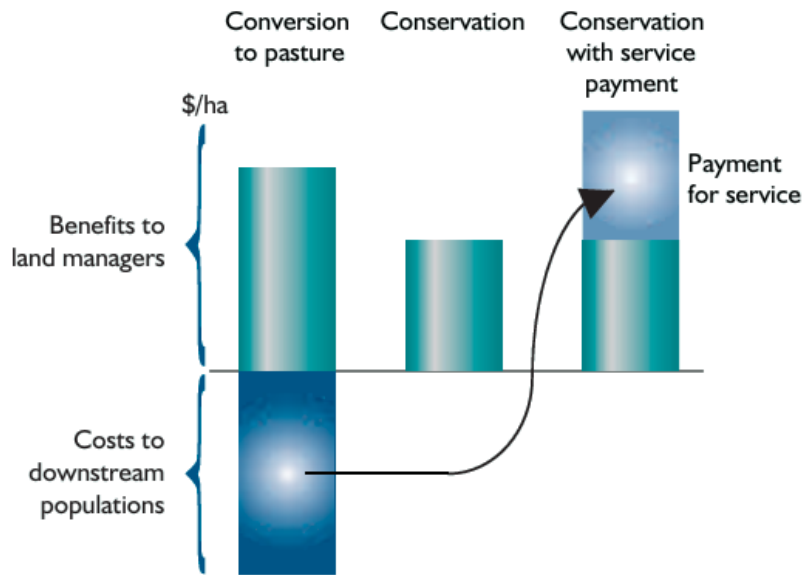
Figura 3 – Fluxo de pagamento por serviços ambientais do Banco Mundial



Reproduzido de Pagiola e Platais (2002)

Em um documento curto, de apenas 4 páginas, o PSA é trazido como uma abordagem inovadora para ajudar países a solucionar problemas de vulnerabilidade, subsistência e até mesmo saúde pública, enfatizando alguns esforços da organização ao redor do mundo. A premissa é a mesma oferecida pelos economistas ambientais: os usuários e proprietários de terra não são compensados pelos serviços que sua terra gera para outrem e não possuem razão econômica para mantê-los, o que o PSA pretende alterar da seguinte maneira:

Figura 4 – Estrutura do pagamento por serviços ambientais segundo o Banco Mundial



Reproduzido de Pagiola e Platais (2002)

Parte-se da ideia de que a conservação existe na medida em que há incentivo monetário. A imagem ilustra uma situação hipotética em que um usuário de terra, localizado próximo a um rio, precisa decidir entre três alternativas conflitantes: converter a área em pastagem, conservar sem remuneração ou conservar com a adesão ao PSA. Em termos puramente financeiros (em \$ por hectare), todas essas opções trazem algum benefício ao usuário, mas a conversão em pasto tende a ser a mais vantajosa, já que gera retorno direto da produção. Dessa forma, o pagamento por serviços ambientais deve funcionar como um incentivo capaz de compensar a “renúncia produtiva” que ocorre quando a terra é destinada à conservação. Esse arranjo expressa o princípio do custo de oportunidade da terra, isto é, o valor da alternativa econômica sacrificada ao optar por conservar. Assim, se o pagamento oferecido pelo PSA não superar os ganhos potenciais da conversão em pasto, a tendência econômica será a escolha pela atividade produtiva, ainda que isso resulte em perdas de biodiversidade e de serviços ecossistêmicos, como a regulação da água para as populações a jusante. Portanto, para o Banco Mundial, o PSA deveria ser estruturado de modo a evitar essa perda seguindo a lógica do custo-benefício.

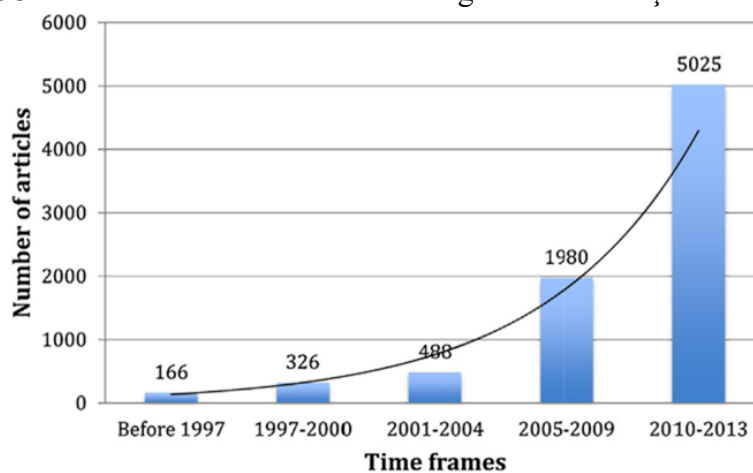
Nesse esquema, o documento afirma que o Banco se dispõe a trabalhar pela substituição da ausência de mercado e a estruturar uma “rede de arranjos regulatórios e institucionais de apoio” para que os mercados funcionem de forma eficaz, especialmente na América Latina (Pagiola; Platais, 2002, p. 2). Entre os países mencionados que contam com projetos apoiados pelo Banco Mundial estão Costa Rica, Colômbia, Nicarágua, República Dominicana, Equador,

El Salvador e México. Posteriormente, o Brasil também foi receptor desses projetos, especialmente no estado de São Paulo, com o Programa de Recuperação de Matas Ciliares (PRMC), associados aos serviços ecossistêmicos hídricos em propriedades privadas. Além disso, o Banco Mundial trabalhou com cursos de treinamento com agentes estatais e de ONGs de conservação para implementar programas de PSA, associando essa disseminação a uma crítica aos instrumentos de comando e controle e sua abordagem de monitoramento e penalização, e não de incentivo (Pagiola; Platais, 2002).

Assim, o pagamento por serviços ambientais esteve desde o início associado a programas de desenvolvimento nos países do sul global, sendo representado tanto como uma alternativa de renda para comunidades rurais pobres consideradas estratégicas do ponto de vista da conservação ambiental, quanto como uma forma de incentivo pra proprietários privados promoverem um uso ecológico da terra. Não obstante, os modelos propostos sempre encontraram limitações à abordagem elaborada, seja pela presença de subsídios públicos nos arranjos de PSA, como no caso da Costa Rica (Fletcher; Büscher, 2017), seja pela heterogeneidade de valores associados ao mesmo “serviço”, como no caso do México, em que o milho, tomado como serviço de provisão, tem sentidos distintos para o povo Purépecha e para dos agricultores industriais, posto que estes priorizam a renda em campos de milho, e aqueles enfatizam valores sociais e rituais do milho (Balvanera et al., 2012).

No entanto, o discurso foi sendo cada vez mais consolidado. Com a publicação do último relatório da Avaliação Ecossistêmica do Milênio em 2005, a produção bibliográfica sobre a temática teve um boom, como demonstra a figura abaixo.

Figura 5 – Crescimento do número de artigos sobre serviços ecossistêmicos



Reproduzido de Chaudhary et al. (2015)

Com o final das atividades da MEA, estavam consolidadas tanto a base conceitual paradigmática dos serviços ecossistêmicos, quanto a rede de cientistas e organizações que atuam em sua defesa. Foram realizadas um total de 18 avaliações sub-globais e 15 estudos complementares, e os resultados foram resumidos em uma síntese sobre o estado atual e as tendências dos ecossistemas, os cenários e as respostas políticas (Pesche, 2013). Nesse âmbito, adoto o conceito de infraestruturas epistêmicas conforme desenvolvido por Michelle Murphy (2017), definido como arranjos de saberes e práticas de quantificação e intervenção consolidadas em amplas organizações de pesquisa e governança que se instalam em suportes materiais no mundo e orientam fluxos de criação de conhecimento e de relações de poder. Essa relação saber-poder destaca uma produção epistemológica destinada à intervenção na vida social, produzindo tanto efeitos de verdade quanto efeitos afetivos e extra-subjetivos que conformam a ação social. A representação de um determinado arranjo de seres e coisas como existentes, isto é, como uma realidade, é parte dessa produção, articulando a crença científica com medo, apreensão, esperança, entre outros afetos.

Assim foi com a instituição da ideia de “serviço ambiental” e “serviço ecossistêmico” como coisas reais, e não mais como metáforas, produzindo também as posições sociais relacionais de pagador e provedor nos arranjos institucionais de PSA. Nesse sentido, a Avaliação Ecossistêmica do Milênio fundamentou um amplo conjunto de modelos e práticas de governo, institucionalizando a base epistêmica e organizacional do discurso em tela. O processo de infraestruturação epistêmica é central na economia política da circulação das ideias e adensa a transição ontológica da natureza no discurso da modernidade de uma “dádiva gratuita” para um agente econômico em uma concepção específica de economia. Isso não se deve a uma homogeneidade de posições e ideias no processo de realização da MEA, mas a como o campo mais amplo do desenvolvimento se estruturou no processo histórico que a originou e a sucedeu.

O ator-núcleo desse processo foi o Banco Mundial. Por um lado, o banco foi responsável por quase metade do orçamento da MEA e, por outro lado, também financiou outras iniciativas responsáveis pela disseminação do discurso dos serviços ecossistêmicos e do pagamento por serviços ambientais (Pesche, 2013). Uma das iniciativas financiadas foi o Conselho de Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR), criado em 1971 e que teve representantes fortemente atuantes na MEA (idem.). Desde a sua criação, o Conselho atua em países em desenvolvimento, como na criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) no Brasil em 1972. Entre as organizações que compõem o CGIAR está o Centro de Pesquisa Florestal Internacional (CIFOR), que conta com uma expertise destacada e circulante na rede de especialistas do Banco Mundial relacionada ao tema.

Nesse sentido, paralelamente à Avaliação Ecosistêmica do Milênio, o CIFOR lançou em janeiro de 2005 um documento intitulado *Payments for environmental services: Some nuts and bolts*, elaborado por Sven Wunder (2005) e destinado a dar um formato conceitual mais claro ao PSA. Na conceituação trazida, o pagamento por serviços ambientais é definido como uma transação voluntária em que um serviço ecossistêmico “bem definido” é comprado por um *pagador* de um *provedor* de serviço ambiental na condição deste provedor assegurar continuidade da provisão. Essa ideia de indivíduos transacionando voluntariamente serviços ambientais mensuráveis em um modelo contratual é rapidamente disseminada no âmbito do Banco Mundial, mas não necessariamente implementada com sucesso.

No documento, fica clara uma distinção que muitas vezes leva à confusão conceitual: enquanto os serviços ecossistêmicos são aqueles providos diretamente pelo ambiente natural, os serviços ambientais se referem à atividade humana de manejo que viabiliza a existência ou continuidade de serviços ecossistêmicos. Wunder destaca que o PSA emerge como uma via tanto de captação de financiamento, em especial do setor privado, quanto uma oportunidade para as “comunidades carentes que vendem esses serviços poderem melhorar suas condições de vida” (ibid., p. 2). Três características são tomadas como centrais: 1) voluntariedade; 2) condicionalidade do pagamento; e 3) adicionalidade. Esta última se refere à noção de que o pagamento possui relação de causalidade com a provisão, e será mais explorada no capítulo seguinte.

Apesar de Wunder reconhecer que a maioria dos arranjos de pagamento por serviços ambientais não se enquadra nesses termos, sua conceituação seguiu sendo largamente adotada nos meios institucionais, em especial pelo Banco Mundial, como fica claro na publicação do Banco de 2007 intitulada *Payments for Environmental Services: From Theory to Practice*, elaborada pelos já referidos Stefano Pagiola e Gunar Platais, e em publicações subsequentes. Todavia, o aumento de arranjos intitulados de PSA que desviavam largamente da proposição acima gerou um movimento de sistematização da relação entre a teoria e a prática para estabelecer um modelo fixo. Nesse âmbito, Engel, Pagiola e Wunder⁶ foram fortemente atuantes. Em um primeiro artigo conjunto, os autores trazem o PSA como um mecanismo de tradução de “valores externos e não-mercadoológicos do meio ambiente em incentivos financeiros reais” (Engel; Pagiola; Wunder, 2008, p. 663). O documento reafirma a teoria econômica neoclássica, afirmando que o PSA deve “colocar em prática o teorema de Coase, que estipula que os problemas de externalidades podem, sob certas condições, ser superados

⁶ Naquele momento, vinculado tanto ao CIFOR quanto à Embrapa Amazônia Oriental.

através de negociações privadas entre as partes afetadas”, porém estipula que isso depende de “direitos de propriedade apropriados” (ibid., p. 665, grifo meu).

No entanto, diferente dos serviços manufaturados, as pessoas não podem ser privadas de acessar a maioria dos serviços ecossistêmicos (não-excludibilidade), e o consumo de uma pessoa não afeta o consumo de outra (não-rivalidade). Esses elementos são centrais na dificuldade de criar uma situação mercantil. Nesse sentido, os autores deixam claro que a situação de negociação entre um comprador e um vendedor é fictícia em certo sentido, pois a experiência demonstra que em muitos arranjos os entes governamentais são os “compradores” por meio da imposição de taxas e impostos que financiam os pagamentos, desviando da ideia de internalização de externalidades produzidas por agentes privados.

Na situação ideal, usuários dos serviços deveriam efetuar o pagamento e exigir medidas de desempenho de conservação, mas

para que os pagamentos sejam condicionais, deve ser possível verificar a existência dos serviços ecossistêmicos (SE) e estabelecer uma linha de base contra a qual as unidades adicionais 'fornecidas' podem ser medidas. Isso requer entender os caminhos causais ('processos'), reconhecer a extensão espacial e a distribuição ('padrões'), desenvolver 'proxies' ou 'indicadores' para fácil reconhecimento e monitoramento, e medidas simplificadas, porém precisas e validadas, dos serviços ambientais prestados (Engel; Pagiola; Wunder, 2008, p. 668).

Isso indica que, idealmente, os serviços ecossistêmicos devem vir à existência como entidades quantitativas para que sejam observáveis e tidos como existentes. Os números, aqui, desempenham um importante papel *performativo* (Callon, 2006), isto é, estão simultaneamente fora da “realidade” que descrevem, mas dentro da construção do descrito como uma realidade, reputando-a como existente. Ademais, não são números de qualquer natureza, mas números “econômicos”. Dessa forma, a confiabilidade do discurso dos serviços ecossistêmicos reside, em certa medida, na capacidade da sua comunidade epistêmica sustentá-lo por meio de práticas calculativas e econométricas.

Apesar da evidente confusão conceitual e da distinção entre teoria e prática do PSA, uma nova iniciativa, sucessora da Avaliação Ecossistêmica do Milênio, vinha sendo desenvolvida nesse entremeio chamada TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity ou A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade). A iniciativa foi encomendada em 2007 pelo G8+5⁷, e foi sediada pelo PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente,

⁷ O G8+5 foi um grupo de discussão pouco formalizado que reunia os líderes das oito principais economias industriais (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos) e os líderes das cinco principais economias emergentes (China, Índia, Brasil, México e África do Sul).

com apoio de órgãos e entidades da União Europeia, Alemanha, Reino Unido, Noruega, Suécia, Holanda e Japão. O TEEB global foi conduzido entre 2007 e 2010, visando destacar o valor monetário dos ecossistemas e fomentar a captura desse valor. O estudo foi coordenado pelo economista indiano Pavan Sukhdev, vinculado ao Programa Ambiental das Nações Unidas, propondo-se uma iniciativa nos níveis global e nacional, na medida em que os países deveriam desenvolver um “TEEB-Local” posteriormente. No Brasil, a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) ficou responsável pela tradução dos relatórios e foi um parceiro importante. O site do Ministério do Meio Ambiente brasileiro traz a seguinte linha do tempo do projeto:

Figura 6 - Linha do tempo do TEEB global



Reproduzido de Brasil (s/d)

O relatório preliminar que estabeleceu a estrutura geral para o projeto foi apresentado na 9ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em maio de 2008 e atraiu uma ampla atenção. Diferente da Avaliação Ecológica do Milênio, a abordagem econômica utilitarista foi mais presente, e sugere uma abordagem tridimensional que consiste em 1) reconhecer, 2) demonstrar e 3) capturar o valor da biodiversidade e dos ecossistemas. O relatório inicia enunciando as seguintes questões:

Em primeiro lugar, estamos ainda descobrindo a “natureza do valor” conforme o nosso conceito de “capital” passa a incluir o capital humano, social e natural [...]. Em segundo lugar, ainda estamos buscando entender o “valor da natureza”. A natureza é fonte de muito valor no nosso dia-a-dia apesar de estar fora do mercado e ser difícil atribuir-lhe um preço ou um valor. Como temos

percebido, a ausência de valoração está na raiz da degradação dos ecossistemas e da perda de biodiversidade (Sukdev, 2008, p. 4).

Esse jogo de palavras — “natureza do valor” e “valor da natureza” — reitera a categoria *valor* como central, não apenas enquanto conceito, mas enquanto processo de valoração, na medida em que as práticas de cálculo econométricas são colocadas no centro da questão ambiental. Além disso, essa produção de informações ecossistêmicas sob a taxonomia financeira é pensada como um modo de subsidiar melhores decisões, pois é dito que, frequentemente, “os tomadores de decisão não possuem fatos, fundamentos e argumentos suficientes ou mesmo apoio para tomar uma decisão diferente e evitar a perda da biodiversidade” (ibid., p. 30). Ou seja, as justificações elaboradas no âmbito científico na década de 1990 seguiram iguais, bem como os marcos teóricos que as sustentam.

Ademais, políticas que subsidiam atividades degradantes também são colocadas como causa dessa degradação, mas são tidas como uma “falha de política motivada pela falha institucional e de informação” (idem.). Assim, entende-se que o pressuposto do TEEB é de que a degradação ambiental é motivada por deficiências contábeis e informacionais nos arranjos institucionais. Essas deficiências são explicitamente apontadas sobre o cálculo do Produto Interno Bruto dos países. Para os autores, existem serviços ecossistêmicos que contribuem com o PIB e que não são contabilizados por estarem associados a setores informais da economia, como alguns arranjos de criação animal ou de agricultura. Esses setores compõem o que chamam de “PIB dos pobres”, porque é a partir destes setores que muitos dos pobres do mundo em desenvolvimento obtêm a sua subsistência e emprego” (Sukdev, 2008, p. 34).

Por fim, o relatório traz a categoria de *trade-off* — que significa uma situação de escolha conflitante entre duas ou mais alternativas — para pensar a relação entre ética e economia. Essa é uma importante noção nas análises de custo-benefício para tomada de decisão, mas exige que os elementos em análise sejam comparáveis por uma métrica comum, usualmente o dinheiro. Embora os autores reconheçam que nem todo *trade-off* seja defensável, destacam que “é importante que todos os aspectos do ‘capital natural’ do *trade-off* sejam, pelo menos, apropriadamente reconhecidos, valorados e refletidos na análise custo-benefício” (idem.), conquanto também reconhecem que muitos serviços não possuem valor de mercado e que há limites éticos para uma valoração generalizada, demandando avaliações qualitativas.

No entanto, esse reconhecimento não se reverteu em um esforço de desenvolvimento das duas vias de valoração, quantitativa e qualitativa. Ao contrário, houve uma naturalização da economia como um compósito das atividades econômicas para o mercado e das métricas

quantitativas e monetárias. O relatório final traz em seu início uma defesa da valoração econômica, afirmando que

Nas palavras de David Pearce, 'todas as decisões têm custos e, portanto, todas as decisões de incorrer nesses custos implicam que os benefícios superam os custos. Todas as decisões de não incorrer nos custos implicam que os custos superam os benefícios. A valoração econômica é sempre implícita ou explícita [...]. A abstenção de uma valoração explícita, com base em razões científicas ou éticas aparentemente válidas, muitas vezes se resume a uma aceitação da valoração implícita de outra pessoa – os *trade-offs* são então feitos com base nessa valoração econômica implícita.

A tão enraizada e disseminada mentalidade centrada no mercado da sociedade moderna (e nossa quase inequívoca associação de 'preço' com 'valor') torna-se um dispositivo importante para demonstrar o valor econômico da riqueza pública que a natureza fornece, podendo ser uma estratégia crucial para a mudança que buscamos. [...] Essas avaliações podem questionar os dogmas aceitos da economia neoclássica e os preconceitos inerentes do *Homo economicus* [...], se conseguirmos demonstrar um valor significativo fluindo da natureza para a sociedade humana em termos de benefícios ao bem-estar, emprego e soluções para a pobreza. De fato, o TEEB trata essa demonstração como um imperativo ético (TEEB, 2012 [2010], p. xxii, grifo meu)

Explicitamente, não apenas naturaliza-se a “mentalidade centrada no mercado”, a correlação entre valor e preço, e o *homo economicus*, mas também busca-se inverter moralmente suas posições ante entendimentos “preconceituosos”, transformando-os em benéficos para os propósitos de conservação ambiental. A valoração econômica torna-se, assim, mais que uma necessidade iminente para a comunidade epistêmica dos serviços ecossistêmicos, mas um imperativo ético, uma missão. Essa missão é clara: reverter a posição do mercado como “problema” e associá-lo à “solução” para as questões ambientais, trazendo-as para a ordem da economia e do dinheiro.

Como destaca Ribeiro (2013), os “encontros comunicativos” estão entre os principais meios de disseminação de modelos de desenvolvimento, pois são espaços sociais nos quais esses modelos são expostos, transferidos e negociados entre os atores-núcleo do campo desenvolvimentista. Dessa forma, um importante elemento na legitimação da iniciativa A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade foi sua discussão na 10^o Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima em Nagoia, Japão, no ano de 2010, na qual esteve presente o organizador do TEEB, Pavan Sukhdev, em um dia dedicado ao estudo. O TEEB foi largamente defendido como um corpo de argumentos para a defesa da biodiversidade; da exploração econômica dos serviços ecossistêmicos; e da inclusão dos valores econômicos da biodiversidade nas contabilidades nacionais (WWF-Brasil, 2010).

As cifras monetárias dos serviços ecossistêmicos foram uma importante parte da justificativa: a conservação de florestas poderia evitar a emissão de gases de efeito estufa

avaliados em US\$ 3,7 trilhões, a pesca sustentável superaria em US\$ 50 bilhões o setor de pesca global ao evitar a sobrepesca, e o plantio de árvores poderiam reduzir o custo do uso de ar condicionado bem como estocar carbono (idem.). Esses, entre outros exemplos, funcionam como dispositivos de antecipação, dando materialidade a um futuro desejado por meio de práticas contábeis, mas também revelando um lastro especulativo do discurso em voga.

Fato é que a Avaliação Ecosistêmica do Milênio foi paradigmática em termos conceituais ao estabilizar e difundir um modo de ver e interpretar os serviços ecossistêmicos, mas o TEEB a deu uma forma programática, aderindo à conceituação e difundindo um programa de viés mercantil. Conforme demonstrado acima, na figura 6, o TEEB global produziu guias para iniciativas nacionais e locais como parte da sua fase de implementação, quais sejam: 1) TEEB para Formuladores de Política Nacionais e Internacionais, em novembro de 2009; 2) TEEB para o Setor de Negócios, em julho de 2010; e 3) TEEB para Formuladores de Políticas Locais e Regionais, em setembro de 2010. O projeto contou com aderência do Brasil, e os relatórios encontram-se traduzidos e impressos no país com apoio da Confederação Nacional de Indústrias.

Se anteriormente defendia-se um mercado independente de serviços ecossistêmicos, com esse primeiro guia (TEEB, 2009) o Estado foi posicionado como um dinamizador de mecanismos de captura de valor econômico do ambiente natural através de políticas públicas nacionais de pagamento por serviços ambientais. Nessa posição, caberia ao Estado atender às demandas por investimentos em práticas de quantificação de serviços ecossistêmicos necessárias para que esses arranjos de PSA venham a funcionar tal como formulado anteriormente por Wunder. Porém, isso não deveria se converter em maior presença estatal nos arranjos de PSA em si, mas no fomento de condições institucionais para mercados de serviços ambientais autônomos.

De tal modo, embora haja arranjos de pagamento por serviços ambientais em que se implementa o princípio do poluidor-pagador, muitas vezes implementa-se apenas o princípio do provedor-recebedor, de modo que a internalização dos custos ambientais por quem os gera não acontece. No entanto, apesar da ampla variação global do que se chama de PSA, vários exemplos ao redor do mundo (Costa Rica, Austrália, México e Estados Unidos) foram utilizados pelo TEEB como casos do sucesso dessa abordagem, embora não necessariamente sigam a conceituação na prática. Ademais, conforme consta no documento, os programas podem ser de diversas escalas, desde o nível local ao nível regional, como no caso do REED (Redução de

Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal)⁸, e podem se basear em políticas públicas ou em programas privados em que, voluntariamente, os agentes privados internalizam custos de degradação ambiental. Para os autores, o PSA pode

tornar os usos da terra focados na conservação mais lucrativos [...], com benefícios tanto para o usuário privado da terra quanto para a sociedade. Na ausência de PSA, o proprietário da terra não escolheria o ótimo social – a menos que outros instrumentos, como regulamentação ou incentivos, estejam em vigor [...] ou normas sociais e culturais, costumes ou considerações levem a um ótimo social sem a necessidade de pagamento (TEEB, 2009, p. 196).

Essa perspectiva parte de premissas sobre a natureza da ação econômica fundamentadas nas noções de ator racional, situação ótima e externalidade. Essas premissas, no entanto, equiparam o conceito de “economia” ao de “mercado”, como se o primeiro se reduzisse ao segundo, que é transformado em um referencial para a ação social. Assim, certos modelos de governo, quando calcados nessas perspectivas, adotam intencionalmente ou não o ideal do livre mercado, em que transatores independentes são capazes de negociar, em condições de igualdade, as externalidades ambientais negativas e positivas geradas para outrem. No tocante ao mercado de serviços ambientais ideal, um agente provedor de benefícios ambientais deveria ser recebedor de um pagamento realizado pelo agente poluidor. Assume-se que o dinheiro é uma métrica neutra para medir o valor que as pessoas conferem individualmente à terra e ao trabalho das outras pessoas e, ao mesmo tempo, assume-se que há uma disposição a interpretar esse dinheiro como um incentivo a práticas que gerem serviços ecossistêmicos. Tais assunções tendem a não corresponder à diversidade econômica que os arranjos de pagamento por serviços ambientais atravessam.

1.3. Políticas do valor no âmbito dos serviços ecossistêmicos e ambientais

O discurso dos serviços ecossistêmicos pode ser entendido como um arranjo de investimentos epistêmicos inseridos no processo histórico de longa duração da ideologia/utopia do desenvolvimento que visa qualificar a natureza como “econômica”, atribuindo-lhe um valor de troca mediante classificações específicas à economia de mercado. Como afirma Mitchell,

As práticas que formam a economia operam, em parte, para estabelecer equivalências, conter circulações, identificar atores ou agentes sociais, tornar quantidades e desempenhos mensuráveis e designar relações de controle e comando. A economia também deve [...] operar como uma série de limites,

⁸ De forma genérica, o REDD é a um mecanismo de remuneração de pessoas que manejam florestas sem desmatá-las e colaboram evitando ou reduzindo as emissões de gases de efeito estufa.

distinções, exceções e exclusões. Por exemplo, a economia depende de, e ajuda a estabelecer, limites entre o monetário e o não-monetário, nacional e estrangeiro, consumo e investimento, público e privado, natureza e tecnologia, tangível e intangível, proprietário e não proprietário, e muitos outros (Mitchell, 2002, p. 8–9)

A economia, assim representada, institui políticas de valor e de cálculo que tornam possíveis essas fronteiras e moldam concepções particulares de agência humana e não-humana, daí a necessidade de problematizar o que significa afirmar que “a natureza provê serviços ecossistêmicos” e que certas ações são “serviços ambientais” passíveis de pagamento. A própria noção de valor econômico, apresentada como distinta dos demais valores, deve ser interrogada. Appadurai (2008) mostra que valor e política são inseparáveis, posto que regimes de valor são continuamente criados, tensionados e desfeitos por disputas que produzem quadros culturais de comensurabilidade, isto é, condições específicas pelas quais coisas se tornam mensuráveis em dinheiro e entram ou não na forma mercadoria ao longo de sua vida social.

Nesse sentido, a frente de institucionalização científica foi articulada e se combinou com as duas principais frentes de institucionalização organizacional para os serviços ecossistêmicos (a MEA) e para o pagamento por serviços ambientais (o TEEB), mesmo em um contexto de imprecisão conceitual, falta de comprovação de efetividade e de diversificação do que se enquadra na categoria de PSA. Essa e outras contradições foram apontadas por vários autores de diferentes áreas do conhecimento humano por meio de estudos em países como Brasil, África do Sul, Camboja, Equador, Colômbia, Estados Unidos, México, entre outros (Büscher, 2012; Milne; Adams, 2012; Muradian et al., 2010; Robertson, 2012), inclusive internamente ao MEA e ao TEEB. Em entrevistas com autores componentes dessas duas iniciativas, Craig, Stevenson e Meadowcroft (2019) mostram uma tensão entre a abordagem “econômico-utilitária” que enfatiza o valor monetário, e a abordagem “valor-pluralista” presente nos relatórios e guias lançados.

Os pluralistas, contudo, não tiveram o mesmo impacto no discurso institucional do pagamento por serviços ambientais, e a abordagem utilitária foi prevalente. Nas entrevistas, os autores pluralistas assumem que sua participação nessas iniciativas foi uma ação estratégica para tensionar a hegemonia neoclássica. Isso demonstra que processos de institucionalização são disputados por concepções e poderes que logram estabilizar-se (Craig; Stevenson; Meadowcroft, 2019). Porém, nos encontros comunicativos e dentro dessas iniciativas, essa perspectiva pôde construir relações cruciais:

Nossas entrevistas sugerem que uma rede relativamente coesa e autoconsciente de pluralistas de valor [...] concentra-se em locais como as universidades autônomas de Barcelona e Madri, a Universidade Norueguesa de Ciências da

Vida e, mais recentemente, o subgrupo de Valoração Integrada da Parceria de Serviços Ecológicos (ESP) (entrevista, Gómez-Baggethun; Martín-López). O TEEB provou ser um momento crucial para a rede. Erik Gómez-Baggethun e Berta Martín-López – nomeados autores principais do capítulo central sobre valoração econômica – revelaram como os pluralistas de valor buscaram garantir a inclusão de sua perspectiva. Gómez-Baggethun explicou que o coordenador científico, Pushpam Kumar, se identificava como "um economista ambiental por prática e um economista ecológico por alma" e havia convidado pluralistas de valor, incluindo Martínez-Alier e Roldan Muradian (Craig; Stevenson; Meadowcroft, 2019, p. 12).

No entanto, essa atuação não produziu efeitos profundos no sistema de crenças que baseia o discurso dos serviços ecossistêmicos, pelo menos no âmbito das organizações estatais brasileiras, notadamente o Congresso Nacional e a Presidência. Entre essas crenças está a de que é possível, por meio de práticas contábeis, mudar o foco de como a natureza é destruída com a expansão do capitalismo, para como a natureza pode ser conservada nessa mesma expansão (Büscher et al., 2012). Uma corrente de autores identifica essa premissa como uma forma de “conservação neoliberal” que busca novas arenas para operações de mercado, sobretudo através do pagamento por serviços ambientais, tomado como um instrumento de mercado por excelência.

Mas, se um conjunto de estudos confirma essa abordagem ao mostrar efeitos de mercantilização da natureza, outro conjunto demonstra que a minoria dos programas de PSA gera tais efeitos, justamente por se desviarem da conceituação largamente difundida pelas organizações multilaterais e de cooperação internacional. Muradian et. al. (2010) destacam que a definição prescritiva de pagamento por serviços ambientais criada por Wunder e veiculada pelo Banco Mundial — que classifica um arranjo de PSA como genuíno apenas na medida em que se enquadra em uma transação contratualizada, voluntária e condicional entre um provedor e um pagador de um serviço bem definido e passível de monitoramento — é falha, pois não descreve a maioria dos PSAs realmente existentes e os classifica como piores ou como tentativas frustradas. Para esses autores, ligados à economia ecológica e à ecologia política e que vêm institucionalizando a abordagem pluralista do valor, os esquemas de PSA são enraizados socialmente e em dimensões do uso da terra que escapam à ciência econômica.

Com isso em mente, adoto da conceituação de pagamento por serviços ambientais proposta pelos autores, como um arranjo de

transferência de recursos entre atores sociais, que visa criar incentivos para alinhar as decisões individuais e/ou coletivas de uso da terra com o interesse social na gestão dos recursos naturais. Tais transferências (monetárias ou não-monetárias) estão incorporadas nas relações sociais, valores e percepções, que são decisivos para condicionar o desenho e os resultados do PSA. As transferências podem, assim, ocorrer por meio de um mercado (ou algo próximo a ele), bem como por outros mecanismos, como incentivos ou

subsídios públicos definidos por meios regulatórios. Portanto, nem todos os PSAs são transações de mercado (Muradian et al., 2010, p. 1205).

Dada a amplitude da definição, os autores levantam três critérios para agrupar a diversidade de arranjos de pagamento por serviços ambientais: 1) a importância do “incentivo” econômico para os agentes provedores como um condicionante à ação; 2) o grau de distância social do pagamento entre o provedor e o pagador; 3) o grau de mercantilização dos serviços ambientais transacionados, posto que a negociação não necessariamente envolve mercadorias. Essa posição desnaturaliza o valor de troca da natureza como um pressuposto, assim como se distingue das abordagens que pensam o PSA necessariamente como uma via de mercantilização. Do ponto de vista antropológico, essas são questões a serem investigadas empiricamente, e não assumidas previamente. Nesse âmbito “incentivos” monetários podem suplantar interesses e motivações socioculturais para a ação com efeitos de conservação ambiental, mas o inverso também pode acontecer, e os valores de mercado podem ser sobre-determinados por outras instituições sociais.

Os autores ainda trazem uma relação entre uso da terra e interesse social, o que também levanta questões sobre o que é exatamente tal interesse, aspecto que abordarei ao final da dissertação. Entretanto, tais apontamentos foram suficientes para perguntar-me não apenas o quão bem uma classificação descreve a realidade, mas sobre seu enraizamento social e sobre quais efeitos essas classificações almejam produzir, como efeitos de verdade, de poder, entre outros. Como destacaram Durkheim e Mauss (1988, p. 197–198), as classificações são “sistemas de noções hierarquizadas” que tornam “compreensíveis e inteligíveis a relação entre os seres”, sendo destinadas a “ligar as ideias entre si, a unificar o conhecimento”. As classificações não são entidades lógicas que existem em si, mas se materializam na vida social por meio de técnicas, procedimentos ou mesmo rituais. Como afirmou Sukdev (2008), organizador do TEEB, o discurso analisado indica um processo de descoberta da “natureza do valor” e de entendimento do “valor da natureza”. Ou seja, os arranjos de pagamento por serviços ambientais produzem reposicionamentos importantes da relação humano-natureza. Assim, retomando Mitchell (2002) e Appadurai (2008), a representação da economia que está sendo construída põe em tela novas políticas de valor e de cálculo, mas também relações entre conhecimento (científico ou tradicional, entre outros) e poder.

Os arranjos de pagamento por serviços ambientais foram projetados para operar como dispositivos de tradução contínua, convertendo práticas, relações e substâncias ecológicas em serviços, e os serviços em pagamentos. Com base no conceito de registros de valor de Guyer (2004), argumento que tais processos de conversão mobilizam registros que não se apoiam

exclusivamente no poder de equivalência e comensurabilidade do dinheiro (entendido como um registro numérico), mas também em outras formas socialmente situadas de equivalência, como hierarquias de precedência (quem pode prover e quem deve pagar), finalidades sociais do pagamento (o que se espera que ele produza) e modalidades de conversão (dinheiro, crédito, incentivos fiscais ou reconhecimento jurídico). Assim, a comensurabilidade monetária não esgota os regimes de valoração em jogo, pois os serviços ambientais podem ser avaliados por meio de registros heterogêneos que articulam posições sociais, direitos, deveres e expectativas morais, para além de uma relação impessoal de compra e venda.

Esses elementos introduzem o terreno analítico que orienta a próxima discussão: a trajetória da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e as questões que marcam sua institucionalização. Abaixo, busquei relacionar a “natureza do valor” atribuída aos serviços ecossistêmicos e ambientais com os modos pelos quais diferentes sujeitos concebem e mobilizam o “valor da natureza”, situando essa dinâmica no processo mais amplo de economicização. Assim, almejei evidenciar o “como” do processo de economicização em suas múltiplas manifestações no itinerário burocrático federal, ao mostrar como instrumentos globais foram reelaborados localmente em meio a disputas. Nesse contexto, perguntas como “quem é provedor e quem é pagador?”, “o que é considerado serviço?” e “quem paga por isso?” indicam diferentes registros de valor mobilizados, bem como regimes de troca (dádiva-mercadoria) em que os pagamentos operam ou devem operar.

CAPÍTULO 2

2. A trajetória da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais

É importante compreender alguns elementos referentes ao processo legislativo federal no Congresso Nacional, que pode ser definido como “a marcha, o rito, a sucessão de atos praticados pelas casas legislativas para a produção das leis em geral”, considerando que “o conteúdo, a forma e a sequência desses atos obedecem a uma série de regras próprias” (Pacheco; Mendes, 2024, p. 11). Há inúmeros tipos de atos normativos, mas analiso o Projeto de Lei (PL) que veio a dar origem a uma Lei Ordinária. O processo legislativo ordinário exige a atuação das duas casas legislativas federais, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Quando uma casa é iniciadora, geralmente a Câmara, a outra é revisora. Cada casa possui comissões temáticas e um plenário geral. A depender da matéria, o plenário pode ser dispensado, pois as comissões possuem um poder chamado conclusivo, na Câmara, ou terminativo, no Senado.

Seguindo o rito, quando um deputado elabora uma proposta legislativa, o presidente da Câmara escolhe até três comissões que vão analisar seu mérito, as chamadas comissões de mérito, sendo que, eventualmente, pode haver a criação de uma quarta comissão, a Comissão Especial. O presidente de cada comissão escolhe um relator que deve estudar profundamente a proposta, podendo convocar especialistas, sobretudo consultores legislativos, para elaborarem estudos e notas técnicas. Com isso, o relator elabora um parecer aceitando ou rejeitando o projeto e, por fim, os deputados da comissão votam, discordando ou aceitando o parecer. Os pareceres são o modo como o relator e a comissão se manifestam, e possuem uma estrutura de, no mínimo, três partes: 1) relatório: a descrição do projeto da proposição; 2) análise: o exame do mérito; 3) voto: a posição do relator que, quando aprovada, torna-se a posição da comissão. Outrossim, é comum que votos possam demorar meses para serem elaborados enquanto coletam subsídios por meios diversos, ou como modo de enfraquecimento do debate.

Em ambas as casas, a proposta aprovada segue das comissões de mérito para as comissões permanentes, que são: 1) para análise de constitucionalidade, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), na Câmara, e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), no Senado; e 2) em caso de impacto financeiro e/ou orçamentário, a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) na Câmara, e a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), no Senado. A seguir, em vista do alto número de menções, poderei referir-me às comissões por suas siglas, ou de modo abreviado, como “Comissão de Meio Ambiente” ou “Comissão de Finanças”. Isso também se aplicará aos outros termos repetitivos, especialmente o pagamento

por serviços ambientais, doravante PSA, e a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, doravante PNPSA ou Política.

Na tramitação de caráter conclusivo ou terminativo na casa iniciadora, se uma comissão de mérito rejeitar a proposta, esta vai para o plenário, mas, se a rejeição vier das comissões permanentes, será arquivada. Do contrário, o PL segue para a casa revisora. Se a proposição for aprovada sem alterações, será encaminhada para sanção presidencial. No entanto, se houver alterações, o texto retorna à casa iniciadora. Uma vez sancionado pelo presidente, o projeto se converte em Lei Ordinária, mas, se houver vetos parciais ou totais, ele retorna ao Congresso Nacional para deliberação. Ao tramitar da casa iniciadora para a revisora, o número do ato normativo é alterado, de modo que a mesma proposição legislativa pode ter vários números de identificação ao longo do tempo.

Para além da tramitação, cabe apontar alguns aspectos sobre o arquivamento. O art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Brasil, 2025c) define que, ao final de uma legislatura (período de quatro anos em que se desenvolvem as atividades legislativas, e em que cada ano é uma sessão legislativa), todas as proposições submetidas à deliberação que ainda se encontrem em tramitação serão arquivadas, com exceção de alguns casos, nos quais o PL que examino não se encaixou.

Para análise do processo legislativo, lançarei mão da noção de *ritual*. Tal qual elaborado por Tambiah, para quem significa

Um sistema de comunicação simbólica construído culturalmente. Ele é constituído por sequências de palavras e de atos padronizadas e ordenadas, frequentemente expressas em diversos meios, cujo conteúdo e arranjo são caracterizados, em graus variados, pela formalidade (convencionalidade), estereotipagem (rigidez), condensação (fusão) e redundância (repetição) (Tambiah, 2018, p. 139).

A performance ritual vivida pelos participantes é “direcionada à ação e concessora de poder” (ibid., p. 11). Essa abordagem performativa considera que, em certas circunstâncias, dizer também é fazer, o que produz efeitos menos sujeitos a testes de veracidade e mais a julgamentos de legitimidade e aceitação. Bourdieu (1996) ressalta essa questão para enfatizar que o poder não está nas palavras isoladamente, mas nas condições sociais de utilização. No caso em tela, as instituições estatais oferecem tais condições no processo legislativo por meio de arenas rituais específicas (como seminários, audiências públicas, reuniões e eventos) e seus respectivos comportamentos formais, vistos no uso de uma linguagem autorizada e em modos específicos de apreciação textual e enunciação, conferindo poder às palavras.

Bourdieu (2014) denomina de “poder simbólico” esse poder “invisível”, ancorado no conhecimento e reconhecimento de legitimidade. Nele, combinam-se relações de força e de sentido, bem como de comunicação. Esse aspecto semiológico ligado à linguagem é inseparável das condições materiais de exercício do poder, isto é, a capacidade estruturante do poder simbólico se baseia na materialidade estruturada, como no sistema estatal e no que Murphy (2017) chamou de infraestruturas epistêmicas, que têm como exemplo a Avaliação Ecosistêmica do Milênio. De tal modo, o efeito do poder simbólico é também cognitivo. No caso em análise, isso é visível na capacidade de, por meio de metáforas como a dos serviços ecossistêmicos — que entrelaça formulações científicas a valores particulares — gerar princípios de classificação que comunicam e buscam operacionalizar certas ideias sobre a relação entre sociedade e natureza.

Bourdieu (1996) avança nessa questão ao tratar do que chama de *ritos de instituição*, aqueles destinados a instituir e legitimar a transposição de seres de uma situação para outra. No caso em tela, isso abarca dois processos interrelacionados: a passagem de um projeto de lei para uma lei ordinária e, por conseguinte, em termos jurídicos e discursivos, transposição de fluxos de matéria, energia e ações para a condição de serviços, isto é, para a “economia”. O ritual estabelece uma divisória dessa passagem entre o antes e o depois, bem como entre o quê e quem ingressa ou não no rito. O primordial é instituir diferenças, principalmente entre o ilegítimo e o legitimado. O rito de instituição faz “conhecer e reconhecer” e sua eficácia simbólica consiste em “agir sobre o real ao agir sobre a representação do real” (ibid., p. 99). No entanto, as condições de eficácia são a própria crença e o consenso social sobre as palavras, signos e atos mobilizados, e na autoridade de quem os estabelece e opera: as instituições estatais, ou pelo menos suas arenas rituais, como as audiências públicas.

Como dito, parte do poder do Estado reside na sua capacidade de estabelecer esquemas e princípios de classificação por meio dos quais as pessoas pensam e agem (Bourdieu, 2014). Não por acaso, há uma grande demanda pela aprovação da Política em prol da promoção da “segurança jurídica”, isto é, do consenso legalmente amparado sobre o sentido de categorias, palavras e conceitos ordenadores de práticas. Essa capacidade de estabelecer certo conformismo lógico e moral sobre o mundo, no entanto, muitas vezes assume a forma material de documentos, artefatos constitutivos de normas, ideologias, saberes, práticas, subjetividades e objetividades organizacionais (Hull, 2003). No Estado, enquanto organização burocrática, os documentos produzem um efeito de individuação de atos que são, na verdade, coletivos, fazendo com que o próprio Estado pareça uno (idem.).

Com isso em mente e considerando o processo legislativo como um dos momentos mais expressivos do fazer-se Estado, tomo emprestado alguns pressupostos para uma análise antropológica das instituições elaborados por Teixeira, Castilho e Souza Lima (2014). Primeiro, o Estado não é compreendido como um ente uno, mas como feixes de relações institucionais e de poder cujos efeitos desafiam as fronteiras entre Estado, mercado e sociedade. Segundo, a rede de pessoas que compõe a administração estatal, com suas crenças, entendimentos, moralidades e valores, não se reduz às normas, princípios e funções formalmente prescritas, porque são sujeitos que dão vida à instituição. Terceiro, a crença na unicidade e coerência do Estado é cotidianamente produzida como parte de sua legitimidade, mas não se realiza plenamente nas práticas frequentemente dissonantes e contraditórias de seus agentes. Por fim, o trabalho contínuo de produção de subjetividades e objetividades constitui o Estado tanto quanto as normas do direito administrativo, sendo parte essencial de seu modo de existência.

Parto da conceituação de *instituição* como organização e como processos (Teixeira; Castilho, 2020). Essa abordagem está lastreada na forma como parte da antropologia tem abordado a constituição e o papel do Estado nas sociedades contemporâneas, tomando-o como algo passível de ser etnografado. Abrams (1988), ao cunhar a noção da dupla existência do Estado, como ideia e como sistema, buscou dar conta de um objeto de pesquisa que é, ao mesmo tempo, formal-abstrato e real-concreto. Avançando nesse debate, Trouillot (2001, p. 126) estabeleceu que, sobretudo no contexto de globalização exacerbada, o Estado não possui uma fixidez institucional, sugerindo como estratégia metodológica focar os “múltiplos lugares nos quais as práticas e processos estatais são reconhecidos através dos seus efeitos”, quais sejam, em resumo: 1) *espacialização*, na produção de limites e jurisdição; 2) *legibilidade*, na produção de linguagem e conhecimento de governo; 3) *identificação*, ao unir indivíduos em identidades coletivas; e 4) *isolamento*, ao criar sujeitos individuais moldados para ação na esfera pública.

O autor (*idem*) destaca, ainda, que processos e práticas reconhecidas como tipicamente estatais têm sido cada vez mais espalhadas em instituições como ONGs, empresas transnacionais e organizações multilaterais. Mitchell (2018) avança nessa abordagem ao apontar que o Estado não é um mundo empírico delimitado ou encerrado na administração pública, pois fronteiras simbólicas que o separam do mercado e da sociedade são constantemente negociadas, dado que todos operam nas mesmas redes institucionais. Para ele, no entanto, um conjunto de elementos produz a percepção de exterioridade do Estado, entre os quais a especificação de um espaço no qual ocorre parte dos seus processos e atividades.

Ademais, como apontado acima, a ritualização nas instituições estatais é uma das formas de investir normas, palavras e atos de eficácia e legitimidade. Por exemplo, parte do efeito de

isolamento consiste na tentativa de isolar os conflitos latentes e manifestos em contextos rituais de participação social, como seminários de comissão, em que, em tese, os sujeitos estariam em igual posição de poder. No entanto, para além do debate sobre como conceber o Estado, interessa explorar o modo como este exerce o poder. Isso tem sido largamente feito na antropologia por meio da noção de *governamentalidade*, cunhada por Foucault (1991), que indica uma racionalidade expressa em técnicas, cálculos e procedimentos de governo destinados a conduzir a conduta dos sujeitos, de forma a dispor pessoas e coisas com determinada finalidade.

As políticas públicas são uma das principais formas pelas quais a governamentalidade adquire uma formalidade programática e produz o efeito de legibilidade, uma das formas pela qual o poder é racionalizado para operar sobre e através da capacidade de agência e da subjetividade. Nessa tradição de pensamento, Shore e Wright (1997) afirmam que as políticas públicas possuem várias facetas: são textos culturais, dispositivos classificatórios e instrumentos de codificação de normas e valores que possuem como particularidade sua projeção como uma forma científica e neutra de ligar “problemas” a “soluções”, como se fossem um mero instrumento de promoção de eficiência e eficácia nas ações de governo. Na abordagem antropológica, distanciando-se de uma perspectiva objetivista, pode-se observar como as políticas são elaboradas e recebidas no itinerário burocrático, revelando ambiguidades, disputas e contradições da experiência da sua formulação (*idem.*).

Portanto, como indica Shore (2010), políticas públicas são uma forma de ação social e simbólica que produz efeitos e cria relações particulares. As pessoas envolvidas no processo de formulação são profissionais da criação de sentido e de modelos da realidade, o que envolve um grande trabalho intelectual, inclusive de negociação e persuasão. As políticas públicas são demandadas por diferentes agrupamentos sociais “quando as regras devem ser tornadas visíveis ou explícitas, quando os relacionamentos devem ser formalizados ou quando as decisões exigem o selo de uma autoridade legítima” (Shore, 2010, p. 39). Assim, para Miller e Rose (1990), elas são dispositivos de governo que representam um domínio a ser governado como um campo inteligível com características e limites específicos determinados por táticas multiníveis, o que revela uma complexa relação entre saber e poder.

Porém, na perspectiva que adoto, as políticas públicas não são apenas dispositivos instrumentais em uma lógica de diagnóstico e prescrição ou um modo de ocultação racional da dominação burocrática, mas dispositivos altamente relacionados a eventos e negociações contextualmente situadas. Os “tomadores de decisão” não compõem um bloco monolítico, nem os “beneficiários”, e “a governança trazida pelos esquemas de desenvolvimento não pode ser

imposta, mas requer colaboração e compromisso”, dado que até mesmo reputação e legitimidade são recursos escassos no exercício do governo (Mosse, 2004, p. 645). No processo da política pública, seu sucesso ou fracasso não é uma simples oposição entre projeto e resultado, mas o próprio modo como interpretações são criadas, readaptadas e mantidas para produzir coerência e legitimidade, criando uma ampla *comunidade interpretativa* que confere autoridade ao domínio de governo e às categorias que ele mobiliza (idem.).

Nesse âmbito, deve-se considerar a especificidade do domínio que analiso, os serviços ecossistêmicos e ambientais, que envolve relações complexas entre concepções de economia e de natureza e lança luz sobre as formas culturais, técnicas e sociais de apropriação do mundo material, isto é, as significações do mundo biofísico, suas transformações mediadas por artefatos, bem como os “processos de diferenciação social dos indivíduos, a partir das estruturas desiguais de distribuição, acesso, posse e controle de territórios ou de fontes, fluxos e estoques de recursos materiais” (Acselrad, 2004, p. 15). Essa relação entre ambientes sociais e naturais é conflitiva porque supõe a territorialização do poder, de modo que o “ambiental” não pode ser tomado como um campo delimitado de conflitos, restrito aos fluxos de matéria e energia.

Para Little (2006, p. 91), conflitos ambientais se referem a um “conjunto complexo de embates entre grupos sociais em função dos seus distintos modos de inter-relacionamento ecológico”, englobando não apenas embates políticos e econômicos, como também “elementos cosmológicos, rituais, identitários e morais” nem sempre visíveis. Nesses conflitos, não só as pessoas são agentes, mas também o próprio ambiente natural, na medida em que modula uma determinada realidade, isto é, ambos fazem coisas no mundo. Dessa forma, a seleção da agência de quais fluxos e relações dos ambientes natural e social fazem parte do que se denomina “economia” está em contante disputa, e o discurso dos serviços ecossistêmicos é uma forma de reputar a agência humana e não-humana como “econômica” com implicações singulares.

Nesse discurso, os processos de economicização — por meio dos quais seres, ações, ideias e coisas são estabelecidas como sendo econômicas, havendo ou não consenso sobre o conteúdo dessa qualificação — convidam a pensar sobre os dispositivos pelos quais “valores e métodos de avaliações ou arranjos institucionais” os iniciam, dado que a qualificação de algo como “econômico” é antes uma conquista altamente disputada do que uma realidade pré-existente a ser revelada (Çalışkan; Callon, 2009, p. 380). Posto que explorei como nasceram narrativas justificadoras, categorias de sujeitos e coisas, modelos de calculabilidade da agência humana e não-humana que guiam o paradigma dos serviços ecossistêmicos, abaixo, o caso em tela demonstra o processo empírico pelo qual esse ponto de partida produziu relações e efeitos na esfera político-burocrática brasileira por meio da formulação de uma política pública em

escala nacional. Assim, vale, primeiramente, correlacionar textos e contextos para situar a inserção da Política em níveis de discussão mais amplos.

2.1. *Textos e contextos antecedentes*

Lejano (2006) destaca a importância de pensar a *contextualização* como um processo específico pelo qual os agentes tomam uma política como sua, dotando-a de certo grau de “coerência” por meio de ajustes às necessidades, motivações, significados e dinâmicas particulares. Dessa forma, considerando a longevidade do processo legislativo em tela, transcorrido entre 2007 e 2021, situo sua inserção nos contextos internacional e nacional. Em primeiro lugar, observou-se uma correlação entre momentos de intensificação dos debates no Congresso Nacional e momentos de intensificação de queimadas na Amazônia e de debates internacionais a esse respeito, especialmente as Conferências das Partes (COP). As COPs são encontros anuais entre os países signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), estabelecida durante a Cúpula da Terra, ou Rio-92, e implementada em 1994. A convenção assumiu a vulnerabilidade dos países às mudanças climáticas e buscou diminuir as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera, instituindo as COPs como um órgão para debater e implementar decisões ambientais internacionalmente acordadas (Furtado, 2015).

Diante disso, o primeiro projeto de lei da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais surgiu após o aumento contínuo do desmatamento a partir de 2001, que começou a diminuir em 2005 e voltou a crescer nos anos seguintes, o que gerou uma onda de debates que foi ganhando mais força com a proximidade da COP-13 de Bali, em 2007 e a COP-15 de Copenhague, em 2009, dedicadas ao tratamento do Protocolo de Kyoto, criado em 1997. Nesse protocolo, os países desenvolvidos assentiram na criação de metas e estratégias de redução da emissão de gases de efeito estufa, estabelecendo o mercado como principal mecanismo para tal através de estratégias como a comercialização do limite de emissões carbono, chamada *cap and trade*, e o financiamento de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL), destinados a reduzir emissões em países do sul global⁹ (idem.).

O detalhamento desse protocolo se dá em razão de sua constante menção na fala dos atores analisados, sobretudo pelo princípio da *adicionalidade*, evocado inicialmente para o

⁹ Assim como a noção de países “em desenvolvimento”, o “sul global” é uma categoria hierarquizante vinculada à ideologia/utopia de expansão da economia capitalista moderna atribuída às ex-colônias, objetivadas em políticas de desenvolvimento vindas de países centrais no capitalismo (Furtado, 2015; Ribeiro, 2013).

mercado de carbono, mas de suma importância para a análise que faço. Furtado (2015) indica que, como o financiamento dos países ricos demandava uma Redução Certificada de Emissão (RCE) de gases de efeito estufa, o princípio da adicionalidade foi criado nesse contexto para atestar que as reduções são adicionais às que ocorreriam na ausência do pagamento ou incentivo. Munhoz e Vargas (2022a) destacam que esse princípio foi expandido para outros serviços ecossistêmicos, além da absorção de carbono. Segundo os autores, a adicionalidade pode ser observada em três dimensões interconectadas: econômica, temporal e jurídica.

A dimensão econômica considera que o benefício ambiental depende de um incentivo econômico, sobretudo financeiro. A dimensão temporal considera que o benefício ambiental é adiantado no tempo por esse incentivo, isto é, antecipa-se a regeneração natural de uma área. Por fim, a dimensão jurídica demanda voluntariedade e desconsidera obrigações legais. A polêmica se dá pela posição do Brasil como único país no mundo a dispor de instrumentos de comando e controle na gestão ambiental com capacidade de sobrepor, em grande escala, propriedades privadas com fins de preservação e recuperação ambiental (idem.).

No país, essa obrigatoriedade se chama “servidão administrativa”, princípio que permite ao Estado sobrepor a propriedade privada em prol do chamado interesse público e do bem-estar humano. Na legislação florestal, esses mecanismos são duas modalidades de áreas legalmente protegidas: a Área de Preservação Permanente (APP), que veda a supressão de vegetação na propriedade, exceto em casos de utilidade pública ou interesse social legalmente previstos; e a Reserva Legal (RL), que representa uma porcentagem mínima obrigatória do imóvel rural em que se veda a supressão irregular da vegetação, porém, admitindo o uso regular sob manejo sustentável (Munhoz; Vargas, 2022a). Esses instrumentos legais existem desde o Código Florestal de 1965, mas passaram por mudanças que serão exploradas posteriormente.

Após o impulso internacional das referidas Conferências das Partes, a proposta de lei ficou novamente arquivada entre 2011 e finais de 2013, período em que se intensificou a tramitação e houve a aprovação do novo Código Florestal, que atualizou, com grandes tensões, as normas sobre adicionalidade em Áreas Protegidas. Posteriormente, a proposta da Política ganhou novo impulso com um pico de desmatamento entre 2014 e 2015, mas foi arquivada em 2016. No entanto, foi desengavetada novamente em 2019, no contexto de mobilização internacional contra o aumento do desmatamento no governo Bolsonaro e seu impacto no acordo comercial entre o Mercosul e União Europeia. É apenas em 2020 que o PL vai da Câmara dos Deputados ao Senado Federal, em um contexto turbulento onde a proposta sai da condição periférica no debate ambiental para a posição de tema de interesse nacional. E, assim, a proposta de lei tornou-se lei ordinária em janeiro de 2021, com altas expectativas depositadas.

Esses foram os momentos de aquecimento e arrefecimento do debate no Congresso Nacional brasileiro em termos de uma política nacional, mas o tema tem presença institucional no Brasil desde o início dos anos 2000. Embora houvesse referências de subsídios e incentivos à conservação anteriores a essa data, a noção de serviço ambiental começa a ser mobilizada em dois contextos quase simultâneos: 1) de neoliberalização da gestão das águas por meio da cobrança pelo seu uso, atribuindo-lhe um valor econômico; e 2) de lutas pela transição agroecológica na Amazônia. No primeiro caso, Martins (2013) indica que o sistema francês de gestão das águas foi um dos principais exemplos internacionais de tentativa de implementação do princípio poluidor-pagador, que originou a lógica do pagamento por serviços ambientais, e foi fortemente difundido pelo Banco Mundial, de modo que esse modelo foi seguido no Brasil desde a Constituição Federal de 1988, a qual reconheceu o valor econômico da água.

Em 1997 foi criada a Política Nacional de Recursos Hídricos, que instituiu a valoração da água como instrumento econômico de gestão ambiental, com cobrança pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, o que foi institucionalizado na criação da Agência Nacional das Águas (ANA) em 2000 (idem.). No ano seguinte, a ANA criou o programa Produtor de Água, uma iniciativa de pagamento por serviços ambientais em pequenas propriedades em regiões de bacias hidrográficas com risco de escassez, embora tenha sido implementado de fato a partir de 2006 (Coudel et al., 2015). Conquanto não caiba explorar os meandros dessa iniciativa, ela marcou permanentemente a presença do Estado nos arranjos de PSA no Brasil e o foco das ações de governo, pois, segundo levantamento: a maioria das iniciativas possuem participação estatal, notadamente da ANA; 2) mais da metade dos programas se concentram na Mata Atlântica; e 3) cerca de 90% dos programas enfocam serviços ecossistêmicos hídricos (Mamedes et al., 2023).

Assim, apesar de o contexto internacional enfatizar o mercado de carbono com baixa participação estatal e o bioma amazônico, o contexto nacional é marcado pela ênfase na valoração econômica água com alta presença estatal e na Mata Atlântica. Mesmo a legislação de proteção florestal nacional enfatiza as florestas ripárias, aquelas que crescem ao longo de rios e cursos d'água. Estados como São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, bem como municípios particulares lideraram essas iniciativas, com forte participação do Banco Mundial, da The Nature Conservancy (TNC) e da Fundação o Boticário, que também buscaram associar o serviço-carbono ao serviço-água (Coudel et al., 2015).

Na Amazônia, porém, a questão também teve larga importância com o programa Proambiente entre 2003 e 2010, que surgiu dos movimentos sociais e mobilizou a categoria de “serviço ambiental”, associando agricultura familiar à conservação ambiental. O movimento social foi protagonizado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

(CONTAG) no ano 2000 a partir da iniciativa de agricultores familiares que buscavam alternativas ao uso do fogo, e foram apoiados pelos ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário por três anos. Como concebido, ao realizarem uma transição agroecológica, os agricultores prestavam serviços ambientais como redução de desmatamento, conservação da água e absorção de carbono, mas sem as mesmas condicionalidades de mercado previstas na literatura sobre pagamento por serviços ambientais (Coudel et al., 2015).

Esse histórico anuncia alguns dos agentes-núcleo na trajetória em análise, centrais e estratégicos na definição e centralização do poder sobre discurso dos serviços ecossistêmicos no Brasil. Porém, como os programas citados, entre outros, estavam pulverizados nos entes federativos e possuíam um acesso dificultoso à informação, pouca sistematização conceitual, e alta heterogeneidade metodológica, sobretudo no cálculo do valor dos serviços ecossistêmicos e ambientais, muito era reputado sob a categoria de PSA sem que o fosse (Mamedes et al., 2023). Essa ausência de sistematicidade foi um dos principais motivos da demanda por uma política nacional, sobretudo no contexto em que conceitos e métricas bem definidos são requisitos no “ambientalismo de resultados” (Zhouri, 2006) em geral, mas, em particular, no pagamento por serviços ambientais, que, em tese, deveria estar condicionado a resultados.

Dado o exposto, analiso, a seguir, o processo legislativo referente à Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Foram analisados os artefatos documentais e audiovisuais desse itinerário — pareceres, projetos de lei, substitutivos, emendas, votos, seminários, audiências e requerimentos — e os enunciados dos atores envolvidos — deputados senadores e especialistas, bem como representantes de frentes parlamentares, partidos políticos, organizações multilaterais e da sociedade civil. Esses textos, áudios e vídeos estão disponíveis publicamente na seção de “matérias bicamerais” no site do Congresso Nacional (2021b, 2024), bem como nos veículos midiáticos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal referenciados ao longo do texto.

2.2. O Projeto de Lei de 2007: o início do trajeto na Câmara dos Deputados

O Projeto de Lei nº 792 de autoria do deputado Anselmo de Jesus (PT-RO), proposto em abril de 2007, enfocou a definição do conceito de serviços ambientais, sem intenção de criar política ou programa e, inicialmente, teve seu mérito julgado apenas pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) em caráter conclusivo. A proposição declarava que “consideram-se serviços ambientais aqueles que se apresentam como fluxos de matéria, energia e informação de estoque de capital natural, que combinados com serviços do

capital construído e humano produzem benefícios aos seres humanos” (Brasil, 2007, p. 1). Havia fortes críticas à ação antrópica, especialmente às atividades florestais e agropecuárias, e, em paralelo, expectativas de que o projeto criaria um “horizonte promissor para as populações rurais, especialmente os mais pobres que vivem em regiões estratégicas do ponto de vista da conservação ambiental” (Brasil, 2007a, p. 13).

Em seu voto, o dep. Jorge Khoury (DEM-BA), designado como relator, emendou a ideia de se deveria instituir o pagamento ou compensação por serviços ambientais, e que precisaria ser financiado sem ônus ao Tesouro Nacional. Porém, apesar de ter tido alguns apensos¹⁰, o PL ficou estagnado até 2009. Nesse interstício, por requisição do relator, foi realizado um seminário em julho de 2008 na Comissão de Meio Ambiente, que visou coletar subsídios para a formulação do projeto de lei. Delimito esse seminário como o marco inicial da configuração de um campo de poder em torno da Política. Nele, começou a tomar forma uma clivagem entre dois conjuntos de agentes: um que demanda pagamentos por serviços ambientais com base em argumentos que denomino de *renúncia produtiva* e outro que baseia sua demanda em *visibilização produtiva*. Essas classificações são tipos ideais que devem ser entendidos menos como categorias fixas do que como polos em um continuum de posições, para ilustrar polarizações.

Por *renúncia produtiva*, refiro-me à lógica que demanda retribuição financeira pelo ato de se renunciar a realização de atividades produtivas na terra em prol da conservação, recuperação ou melhoria do ambiente natural. Nos termos êmicos, a conservação impõe uma “perda de viabilidade econômica da terra”. Essa posição está fortemente vinculada ao princípio da adicionalidade. Tal argumento é mobilizado, sobretudo, por representantes de médios e grandes proprietários rurais, setores do agronegócio e parcelas do empresariado, para quem prover serviços ecossistêmicos é uma atividade adicional, complementar às práticas produtivas já existentes, e condicionada por algum incentivo monetário, creditício ou fiscal. Esses setores têm uma relação com a terra em regime de valor mercantil, como uma propriedade privada alienável. Para esse conjunto de agentes, o dinheiro tem função social de *recompensa* pela ação voluntária ou obrigatória de conservar, que é interpretada como uma atividade onerosa.

Renúncia produtiva, aqui, não descreve um ato voluntário, mas o modo como certos agentes traduzem politicamente os *custos de oportunidade* impostos pelas normas ambientais. O custo de oportunidade refere-se ao dinheiro estimado que se “deixa de ganhar” quando um

¹⁰ No Congresso Nacional, apensar significa anexar um projeto a outro que trate de tema semelhante para que tramitem juntos. Isso é feito para evitar a duplicação de debates e otimizar a tramitação legislativa. O projeto mais recente é apensado ao mais antigo, que passa a ser o principal.

uso considerado mais rentável da terra é substituído por práticas de conservação. Trata-se, portanto, de uma operação argumentativa que converte restrições ambientais em “perdas” quantificáveis, ancorando a reivindicação de compensações via PSA. Essa noção se torna central porque pressupõe como ponto de partida a maximização da produtividade econômica da terra, isto é, a ideia de que a forma legítima, normal ou esperada de uso é aquela orientada ao rendimento mercantil máximo. A renúncia produtiva expressa, assim, não apenas uma perda potencial, mas a defesa de que práticas conservacionistas só se justificam mediante remuneração compatível com o lucro que alegadamente deixariam de gerar.

No polo oposto, está o que denomino de visibilização produtiva, uma lógica defendida majoritariamente por representantes de povos e comunidades tradicionais, agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Nessa perspectiva, o dinheiro tem função social de *reconhecimento* pelo que se concebe como um serviço já realizado de forma contínua, não remunerada e historicamente invisibilizada nos cálculos capitalistas. Aqui, a terra é agenciada no regime de valor de dádiva, como algo ligado às pessoas e seus modos de vida cultural e socialmente específicos, sendo, portanto, coletivo e inalienável. Nessa posição, defende-se que as famílias ou coletivos internalizam o custo de benefícios providos gratuitamente à sociedade como um todo, e em específico ao chamado setor produtivo nacional, como o próprio agronegócio. Nesse aspecto, concebe-se o serviço ambiental como um trabalho economicamente produtivo e, muitas vezes, incomensurável. Contudo, a conservação não é tida como uma atividade adicional, e sim cotidiana, isto é, precede o pagamento, e este não é necessariamente uma condição à sua continuidade.

Diferentemente da renúncia produtiva, as demandas de visibilização produtiva se ancoram em formas de uso da terra que não operam segundo a lógica da maximização do lucro potencial, mas segundo parâmetros de suficiência. Aproximam-se, nesse sentido, do que Sahlins (2017) denomina “modo de produção doméstico”, caracterizado por uma subexploração deliberada dos recursos e pelo atendimento das necessidades materiais e simbólicas coletivas. Trata-se de uma racionalidade econômica sobredeterminada por instituições como família, religião ou etnia, e não apenas pelo mercado. Essas formas de uso da terra tendem a apresentar um custo de oportunidade menor, pois a manutenção de práticas de manejo sustentáveis tende a estar associada ao modo de vida subprodutivo, isto é, não voltado apenas à produção de excedente para o mercado. Por isso sua associação à dádiva, dado que é uma lógica que reivindica o valor econômico de práticas que integram relações com a terra que não se baseiam na alienabilidade da propriedade e no lucro mercantil, mas nos vínculos da terra com as pessoas.

Quando observadas pela lente das dimensões da adicionalidade, essas duas posições se diferenciam: 1) na dimensão econômica, divergem quanto à disposição de interpretar o dinheiro como incentivo: para a renúncia produtiva, o pagamento é condição para que a conservação ocorra; para a visibilização produtiva, o pagamento reconhece um trabalho já realizado e não condiciona sua continuidade; 2) na dimensão temporal, contrastam pela forma como vinculam o manejo e a regeneração do ambiente, ora como uma atividade extraordinária e dependente de estímulo externo, ora como parte ordinária do modo de vida; e 3) na dimensão jurídica, opõem interpretações sobre obrigatoriedade e voluntariedade das ações de conservação, seja como dever oneroso que demanda compensação, seja como prática corrente invisibilizada. A tabela abaixo sintetiza essas diferenças entre os grupos de agentes.

Tabela 1 – Grupos de agentes na Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais

	Visibilização produtiva	Renúncia produtiva
Unidades de negociação	Coletividades	Indivíduos
Posse/Propriedade da terra	Comum - Inalienável	Privada - Alienável
Função social do pagamento	Reconhecimento	Recompensa
Registro de valor e domínio de troca	Dádiva	Mercadoria

Esses dois polos conceituais reaparecem com força nos debates travados no Congresso Nacional sobre o caráter da política, mobilizando distintas concepções sobre valor da natureza e o papel do Estado, da sociedade e do mercado. O seminário da Comissão de Meio Ambiente trouxe intervenções de representantes que sintetizam o exposto. A fala de Samanta Pineda — consultora jurídica da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) desde 2007, quando foi convidada pela FPA para ajudar na reescritura do novo Código Florestal — é ilustrativa da renúncia produtiva:

Todos querem preservar o meio ambiente [...], mas realmente não podemos ignorar a realidade capitalista [...]. Precisamos nos adequar para tornar isso factível, essa compatibilização entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico. [...] Criam-se Unidades de Conservação com 1 milhão de hectares, às vezes. Milhares de pequenos produtores que estão ali dentro não sabem o que fazer, porque eles não têm mais financiamento [...], eles não têm mais licenciamento para as atividades que querem desenvolver, eles não podem vender a terra. E aí? O que o pequeno produtor rural vai fazer?
 [...] Tirar valor econômico de um bem, hoje, é condená-lo à extinção, porque vivemos exatamente nessa realidade capitalista. Ninguém vai à sua propriedade ser altruísta e dizer: eu vou me sacrificar em nome da sociedade.
 [...] Então, o pagamento por serviço ambiental vai valorizar, vai compensar, reconhecer esse esforço e vai fazer com que seja justo o sacrifício dessa propriedade em nome do bem da coletividade.

[...] Como se compatibiliza? Tirando a viabilidade econômica de uma propriedade? Não. Se ela se tornar tão importante que precise ser quase que em sua totalidade preservada, a compatibilização se vem através do pagamento do serviço ambiental que está sendo prestada por ela, pelo seu proprietário, no caso (Câmara dos Deputados, 2009, p. 34–36).

Em diálogo com essa posição, Rodrigo Justos de Brito, da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), destacou a necessidade de alinhamento da proposta de lei ao paradigma internacionalmente gestado, esclarecendo as definições de pagador, provedor e serviços ambientais, pois, da forma que estava, não servia “para fins mercantis, negócios e execução de programas e projetos” (ibid., p. 111). Brito traz que uma das principais dificuldades no Brasil eram os mecanismos de aferição de serviços ambientais, tal como sugerido por órgãos como OCDE e Banco Mundial. Ele afirmou (ibid. p. 113) que “não temos um zoneamento que indicará áreas sensíveis, áreas a recuperar, usos a consolidar, adaptações e indicações macro” para podermos “precificar os serviços ambientais”, e essa ausência de regularização fundiária comprometia a segurança jurídica do PSA, pois o Estado não possuía uma regulação mínima sobre o assunto em escala nacional. Ou seja, seu discurso enfatizava o papel do Estado na facilitação de um mercado de serviços ambientais, trazendo também críticas a como as áreas protegidas em propriedades privadas estavam sendo tratadas. Brito afirma que

os projetos apresentados dizem: “aquilo que integra reserva legal e área de preservação permanente não é objeto do recebimento pelos serviços ambientais”. A contradição está justamente na reserva legal. Na Amazônia, por exemplo, o proprietário tem o ônus de conservação de 80% da área, apesar de não ter o direito de realizar a exploração plena do imóvel, a não ser com atividade de manejo, extrativismo. De qualquer forma, o PSE precisa ser inserido no sistema para remunerar essa guarda e zelo pela área de reserva legal. [...] Se isso implica custos ao produtor [...], ele tem que ser remunerado. [...] A CNA, há alguns anos, entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, enfatizando que o excesso de restrição de uso impõe uma insustentabilidade econômica. O pagamento pelos serviços ambientais poderia resolver justamente essa insustentabilidade (Câmara dos Deputados, 2009, p. 114).

Para esse grupo de agentes, representados pela Frente Parlamentar Agropecuária e pela Confederação da Agricultura do Brasil, fica claro o agenciamento da terra como um bem, um recurso com valor econômico ameaçado pelos instrumentos de comando e controle. Embora a conservação seja reconhecida como um interesse difuso, enfatiza-se a ideia de um sacrifício individual pelo bem comum que deve ser recompensado, mesmo que não pague tanto quanto um uso econômico alternativo da terra. Ademais, o papel do Estado como dinamizador do mercado era defendido até mesmo entre instituições estatais, como a Agência Nacional das Águas. Para Devanir Garcia, representante da ANA, o Estado deveria “identificar os

beneficiários, identificar os provedores, [e] criar o mercado”, interferindo apenas para auxiliar pagadores que não conseguem pagar o serviço ambiental em sua totalidade (Câmara dos Deputados, 2009, p. 62). Essa concepção estava associada à expectativa de construção de uma política propriamente brasileira, bem como uma expectativa de oportunidade de captação internacional de recursos que justificava a ausência de previsão de recursos do orçamento da União e dava maior lugar à iniciativa privada.

Em contraposição, a fala de Alessandra Lunas, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, sintetiza a posição de visibilização produtiva. Ela afirma que a CONTAG vinha discutindo havia anos o diferencial da agricultura familiar como um serviço ambiental, e afirma que o pagamento por serviços ambientais poderia ser feito visando um “casamento” entre o componente ambiental e o aumento de renda das famílias:

A partir desse debate, é que a agricultura familiar vem para discussão para principalmente discutir o reconhecimento do papel da agricultura familiar, das populações tradicionais, dos extrativistas, dos pescadores, nesse processo de contribuição para cuidar desse espaço que ele, não só como dono da propriedade, que, lógico, vai ter um retorno direto, mas que é um serviço, sabemos, prestado para a humanidade, que vai além do usufruto que tem na sua propriedade.

[...] Em alguns momentos estivemos discutindo a essência das proposições que já chegaram até aqui, e muitas pessoas às vezes vieram para esse debate achando que iam criar apenas uma bolsa alguma coisa [...]. Não é esse o reconhecimento que as famílias que estão nesses espaços esperam, não como simplesmente a partir da pobreza colocada, porque muitas delas não estão nesse quadro de pobreza que discutimos, por exemplo, o público do Bolsa Família, mas principalmente pelo reconhecimento do serviço prestado ambientalmente nesse espaço (Câmara dos Deputados, 2009, p. 30–33).

Nota-se que há um interesse em afastar-se da esfera do assistencialismo, por isso a ênfase na dimensão do reconhecimento, que implica visibilizar determinadas práticas como um trabalho, mais especificamente como um serviço. Como representante de uma classe de sujeitos beneficiários da política, a fala de Lunas expressa uma operação discursiva que almeja deslocar os sujeitos da posição de “dependentes”, evocada pela ideia de assistência, para a de “contribuintes”, mais associada à ideia de prestação de serviços. Destaco, porém, que a CONTAG foi uma das poucas representantes desse grupo de agentes, pois outras organizações representativas de comunidades e povos tradicionais não foram convocadas.

No seminário, a representante do Ministério de Meio Ambiente (MMA) mencionou que a pasta estava elaborando um substitutivo (um tipo de emenda que modifica fortemente ou substitui o conteúdo principal de uma proposta legislativa) que seria apresentado em breve. Ao fim do seminário, como uma arena ritual, nota-se que não se tratou apenas de um debate técnico,

mas de um momento de consagração de categorias, no qual certos agentes puderam enunciar, perante uma autoridade legitimada, qual seria o significado legítimo dos serviços ambientais e de seu pagamento. A classificações e bases argumentativas desse seminário, no entanto, são formalizadas posteriormente ao serem “repetidamente encenadas em ocasiões ordenadas e críticas” (Tambiah, 2018, p. 143) em que as “partes interessadas” são convocadas a enunciar.

A tramitação foi retomada em julho de 2009 com o aguardado substitutivo do Poder Executivo que, na sua ementa, instituía a Política Nacional dos Serviços Ambientais, o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, bem como formas de controle e financiamento desse programa. Isso deu maior corpo técnico à proposta inicial. O texto deu maior estrutura normativa à proposta, colocando aspectos fundamentais que acompanharam o restante da tramitação: 1) as formas de financiamento e pagamento; 2) os órgãos de governança; 3) a posição dos setores público e privado; e 4) as classificações operativas da Política e respectivas vedações.

O texto, aproximando-se da posição de visibilização produtiva, apontava para um caminho de compensação, na forma de subsídios estatais, para agricultores familiares, assentados da reforma agrária, indígenas e comunidades tradicionais. O anúncio dessa posição por Carlos Minc, então ministro do meio ambiente, havia demandado um forte investimento epistêmico na forma de livros, seminários e encontros comunicativos com organizações da cooperação internacional, sobretudo a agência de cooperação técnica alemã, chamada Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (Wunder et al., 2009). Dessa forma, o documento trouxe as seguintes definições para a proposição legislativa:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - **Serviços ambientais:** serviços desempenhados pelo meio ambiente que resultam em condições adequadas à sadia qualidade de vida, constituindo as seguintes modalidades:

a) **Serviços de provisão:** serviços que resultam em bens ou produtos ambientais com valor econômico, obtidos diretamente pelo uso e manejo sustentável dos ecossistemas;

b) **Serviços de suporte e regulação:** serviços que mantêm os processos ecossistêmicos e as condições dos recursos ambientais naturais, de modo a garantir a integridade dos seus atributos para as presentes e futuras gerações;

c) **Serviços culturais:** serviços associados aos valores e manifestações da cultura humana, derivados da preservação ou conservação dos recursos naturais;

II - **Pagamento por serviços ambientais:** retribuição, monetária ou não, às atividades humanas de restabelecimento, recuperação, manutenção e melhoria dos ecossistemas que geram serviços ambientais e que estejam amparadas por planos e programas específicos;

III - **Pagador de serviços ambientais:** aquele que provê o pagamento dos serviços ambientais nos termos do inciso II; e

IV - **Recebedor do pagamento pelos serviços ambientais:** aquele que restabelece, recupera, mantém ou melhora os ecossistemas no âmbito de planos e programas específicos, podendo perceber o pagamento de que trata o inciso II. (Brasil, 2009a, p. 1, destaque meu)

Apesar da mesclagem conceitual entre serviços ecossistêmicos e ambientais, o texto avançou em definições, trouxe a previsão de um Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) e de Subprogramas focais que não poderiam ser sobrepostos. Esses subprogramas eram direcionados, respectivamente, a habitantes tradicionais e extrativistas de florestas, ocupantes regulares de áreas de bacias hidrográficas, e proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), uma modalidade voluntária de área protegida. Previu-se também a criação de um Fundo próprio e de um Comitê Gestor. O documento aponta uma “razão econômica” para a aprovação da política, considerando que, apesar de os serviços ecossistêmicos garantirem a produtividade da economia, são ameaçados pelo avanço da fronteira agropecuária. Para alterar isso, propunha-se mudar usuários e pequenos proprietários de terra “da condição de vítima à de protetores” dos ecossistemas (Brasil, 2009a, p. 7).

Estava anunciada uma situação paradoxal: de um lado, reconhecia-se que os serviços ecossistêmicos fornecem condições econômicas basilares para a atividade de um setor-chave observado pela macroeconomia, a agropecuária. Por outro, esse mesmo setor é apontado como responsável pela perda devastadora de serviços ecossistêmicos no país. Embora essa contradição tenha uma discussão histórica nos mais diversos âmbitos, o PSA almejava ligar esse problema a uma solução particular: o pagamento, monetário ou não, a uma nova categoria de sujeitos produtivos econômica e ecologicamente, os provedores. Restava, no entanto, definir quem são os provedores e quais das suas atividades são ou não um serviço ambiental.

Conforme o substitutivo, um PSA tratava de financiar “um sistema que tem um sentido compensatório pela adicionalidade ambiental, mas que na prática restabelece as bases da produtividade da economia e um poderoso instrumento distributivo de redução da pobreza” (ibid., p. 9). Ou seja, o pagamento por serviços ambientais estava sendo concebido como um projeto de incorporação cívica à economia nacional, reconhecendo o valor econômico da atividade de setores marginalizados, considerados ambientalmente estratégicos, o que unia, de certa forma, o discurso de combate à pobreza rural ao da conservação ambiental.

O substitutivo trouxe, ainda, que o pagamento por serviços ambientais seria mobilizado no incentivo à agroecologia e como parte da política de assistência técnica e extensão rural. Isso marcou a centralidade da questão agrária na governança dos serviços ecossistêmicos. Dessa forma, junto às críticas ao setor agropecuário, o direcionamento que a Política estava tomando logo chamou atenção da parcela ruralista no itinerário burocrático, alterando os rumos do texto. Com isso, em agosto de 2009, o deputado Fábio Souto (DEM-BA), então presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR),

requeriu com sucesso a inclusão dessa comissão na apreciação do mérito do projeto de lei, para o qual se tornou relator. Seu voto foi marcado pelo questionamento da unilateralidade do Ministério do Meio Ambiente na gestão de uma política que abrange diversos setores.

Souto propôs que o órgão gestor da política fosse multisetorial, bem como questionou e removeu a ênfase em agricultores familiares e comunidades tradicionais, indicando que os potenciais beneficiários deveriam ser universalizados, pois não se tratava de uma transferência de renda pura e simplesmente (Brasil, 2010b). O parecer foi aprovado pela Comissão de Agricultura e voltou a ser apreciado na Comissão de Meio Ambiente. Quando o PL passou a ser apreciado por mais essa comissão de mérito, foi estabelecida uma divisão entre os autointitulados “ambientalistas” de um lado, e “ruralistas”, de outro. Essa divisãoêmica não se confunde com os grupos de agentes descritos acima, tendo em vista que os ditos ruralistas e ambientalistas ocupam variadas posições entre as lógicas de renúncia produtiva e de visibilização produtiva.

Esse cenário evidenciou a configuração de um *campo* particular. Para Bourdieu (1996), esse conceito designa um espaço social relacional, no qual agentes ocupam posições assimétricas e estabelecem relações de força e de sentido, lutando com meios e fins diferenciados conforme sua posição, mas contribuindo para a reprodução e transformação desse espaço como uma esfera de ação. Ao adentrá-lo, os agentes reconhecem tacitamente suas regras e o valor dos objetos em disputa, e mesmo entre adversários radicais, há um acordo implícito de que vale a pena lutar pelo que está em jogo, dado que os agentes “se enfrentam, mas estão de acordo pelo menos a respeito do objeto do desacordo” (Bourdieu, 1996, p. 141).

No caso em tela, o desacordo recai sobre os sentidos dos serviços ecossistêmicos e sua forma programática, não sobre sua existência como categoria legítima de ação e gestão ambiental. Bourdieu destaca que, no campo, as regras são objeto de disputa e transformação, e mesmo as tentativas de subversão se baseiam em um consenso sobre a relevância do campo e de seus objetos. Na gênese de um campo, há um projeto de autonomização que almeja produzir uma aparência de autonomia que mascara sua inserção na mesma rede de relações e instituições que outros campos.

Com isso em mente, proponho aproximar Bourdieu das formulações de Turner (2008, p. 253), buscando dar lugar às metáforas e paradigmas que permitem conceber as posições dos agentes no campo. Para Turner,

"Campos" são os domínios culturais abstratos nos quais os paradigmas são formulados, estabelecidos e entram em conflito. Tais paradigmas consistem em um conjunto de "regras" pelas quais vários tipos de sequência de ação social podem ser gerados, mas

que especificam mais adiante quais sequências devem ser excluídas. Os conflitos entre paradigmas originam-se das regras de exclusão. “Arenas” são os palcos concretos onde os paradigmas transformam-se em metáfora e símbolos com referência o poder político que é mobilizado e no qual há uma prova de força entre influentes “paladinos de paradigmas” (Turner, 2008, p. 15)

Essa articulação teórica me permite compreender o conflito como motor da transformação do campo e a arena como o espaço concreto onde o campo se manifesta, frequentemente em processos rituais. Segundo Turner, metáforas são formas de cognição e de conhecimento tácito que conectam domínios distintos da experiência, possibilitando transferências simbólicas e transformações de sentido. Por outro lado, os paradigmas são tradições coerentes de pesquisa científica que incluem, ao mesmo tempo, “lei, teoria, aplicação e instrumentalização” (Kuhn, 1962, p. 10 apud. Turner 2008, p. 24). Ademais, apesar do campo estabelecer certas disposições à ação, não há uma relação de determinação estrutural, tampouco de primazia da subjetividade individual. A tomada de posição dos agentes tem um caráter de estratégia, seja pela reprodução das regras fundamentais do campo, seja pelo uso criativo, interessado e calculado das suas normas.

Assim, o campo dos serviços ecossistêmicos é composto por posições de ação simbólica e pelos símbolos que as orientam, traduzindo formas específicas de capital, valor e trabalho/serviço. No rito legislativo, as premissas internacionalmente gestadas são geridas de forma adaptada aos quadros conceituais e culturais locais, que atualizam o paradigma da economia neoclássica. Os conceitos operativos, como “serviço ecossistêmico”, são metáforas que permitem pensar uma dada relação entre vida econômica e ambiente biofísico que coloca o valor da natureza em termos antropocêntricos, focando contribuições à economia. O próprio uso do conceito de “serviço” denota uma compreensão dos fluxos de matéria e energia no âmbito da economia. O enquadramento de relações socioecológicas nessa metáfora projeta posições mercantis: compradores, fornecedores, serviços e um mercado que os coloca em relação.

Apesar disso, esse enquadramento não é inerte, pois, dado que a economia compreende um conjunto de relações de produção, distribuição, troca e consumo que sustentam instituições, pessoas e ideias (Godelier, 1990), a posição dos agentes nunca é apenas “econômica”, mas está situada nesses âmbitos. Esses elementos ficaram evidentes a partir do retorno da proposição legislativa para a Comissão de Meio Ambiente após a avaliação de mérito antecessora. Em seu voto, o relator desta comissão, Jorge Khoury, trouxe a separação entre serviços ambientais, como iniciativas antrópicas, e serviços ecossistêmicos, como benefícios diretos da natureza (Brasil, 2010a). Porém, o aspecto mais importante foi a especificação dos pagadores e

provedores que, diferente das vagas definições anteriores no sentido de “aquele que paga” e “aquele que recebe”, colocou que pagador é o poder público ou agente privado, usuário ou beneficiário de um serviço ambiental, enquanto o provedor pode ser “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, grupo familiar ou comunitário” (Brasil, 2010b, p. 17). Isso enfatizou a posição do setor privado na dimensão do consumo, atrelada à ideia de poluição.

O parecer foi aprovado com unanimidade e despachado para a Comissão de Finanças e Tributação, mas, com o fim da legislatura vigente, o PL foi arquivado. Durante essa estagnação, em novembro de 2011, o deputado Arnaldo Jardim (PPS-SP) requereu a realização de mais um seminário, que foi marcado para quase um ano depois, em outubro de 2012. Nesse interstício, estava em tramitação o novo Código Florestal. Essa matéria foi considerada foco de disparidade entre os setores ruralista e ambientalista, porém, curiosamente, o PSA foi considerado um ponto de consenso (Câmara dos Deputados, 2011). Igualmente, no seminário, o relator da Comissão de Finanças, Arnaldo Jardim, afirmou que a proposta teria um “parecer de consenso” (Câmara dos Deputados, 2012b). Quando da realização do seminário, o novo Código Florestal havia sido aprovado e com um dispositivo referente ao PSA, mas o Poder Executivo havia negociado que aguardaria a legislação específica do Congresso Nacional para implementá-lo (idem.).

Embora não caiba aprofundamento nesse seminário por não trazer novos elementos à tramitação, destaco sua importância na apresentação de posições discordantes no debate público em vista do pretense consenso afirmado por deputados. Resumindo as principais críticas, Maurício Amazonas, do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, apontou o que considerou ser o principal problema da proposta, sua “visão contratualista”, que trata o PSA como uma relação de compra e venda, quando, na verdade, seria uma restituição financeira às pessoas pelas suas atividades de conservação (Câmara dos deputados, 2012a). Adicionalmente, o representante da SOS Mata Atlântica e da Natura Cosméticos S.A. ressaltou que os mecanismos não podem beneficiar quem descumpra a lei e refloresta posteriormente, destacando ainda que os processos devem ser simplificados (idem., 2012c).

Esses agentes representativos de três setores (academia, terceiro setor e setor privado) convergiram no questionamento do rumo que a temática do pagamento por serviços ambientais estava tomando. Com isso, o PL voltou a ser arquivado e o parecer saiu apenas em março de 2014. Alguns destaques feitos por Jardim são relevantes, como o de que o PSA não deveria ser uma prática assistencialista, mas um instrumento auxiliar aos de comando e controle, complementar aos estímulos creditícios e tributários, e integrado à assistência técnica, à extensão rural e à educação ambiental (Brasil, 2014). Ou seja, houve um reforço da ideia de

universalização dos beneficiários potenciais, mas a presença do Estado ainda era concebida como fortemente atuante, relacionando a política em tela com outras políticas agrárias.

Entretanto, a correlação de forças na Câmara dos Deputados começou a pender à posição de renúncia produtiva. Conforme análise, esse reposicionamento se deveu à aprovação do novo Código Florestal em 2012. Essa aprovação contou com uma ampla mobilização de setores do agronegócio e fixou, no art. 41, um entendimento mais flexível sobre serviços ambientais, voltado a serviços específicos relativos a carbono, beleza cênica, biodiversidade, água, cultura, solo e manutenção de áreas protegidas em propriedades privadas, sobretudo a Reserva Legal e a Área de Proteção Permanente. Como essas duas últimas são categorias específicas do ordenamento jurídico brasileiro, isso trouxe o debate para uma especificidade local. No código, essas modalidades foram consideradas “elegíveis para quaisquer pagamentos ou incentivos por serviços ambientais, configurando adicionalidade para fins de mercados nacionais e internacionais de reduções de emissões certificadas de gases de efeito estufa” (Brasil, 2012).

Com isso, houve um alargamento do sentido da adicionalidade para englobar interesses específicos do setor agropecuário brasileiro, trazendo também maior ênfase na “criação de um mercado de serviços ambientais” (idem.). Assim, houve uma polarização em torno do tema do uso de recurso público no pagamento por serviços ambientais: de um lado, a destinação foi colocada como incentivo à regularização de propriedades no Cadastro Ambiental Rural (CAR) — um registro público nacional eletrônico para mapeamento e mensuração de imóveis rurais e seus posseiros ou proprietários, com fins de regularização —, mas, de outro, argumentava-se que uma obrigação legal deveria ser respeitada sem “indenização” (Ganem, 2015).

A concepção inicial do PSA como dispositivo de apoio aos instrumentos de comando e controle passou a dar lugar a uma perspectiva que atrela sua função à dinamização do comércio de serviços ambientais. Nesse aspecto, de forma exemplar, o novo Código Florestal trouxe a Cota de Reserva Ambiental (CRA), um título que possibilita compensar legalmente passivos ambientais em que cada cota representa um hectare de vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação (Munhoz; Vargas, 2022b). Esse título pode ser emitido em nome de proprietários ou possuidores que conservem ou restaurem essa vegetação além do mínimo exigido, permitindo sua negociação com quem possui déficit no mesmo bioma.

Para compreender a importância da questão da adicionalidade em áreas legalmente protegidas, cabe uma breve digressão sobre o lugar dessas áreas nos cenários internacional e nacional e como diferentes interpretações desse princípio impactam sobremaneira a forma de se conceber as possibilidades de arranjos de posições e atores organizados pela noção de pagamento por serviços ambientais.

2.3. O dilema das áreas protegidas: adicionalidade e regimes de propriedade

Como indica Araújo (2010), no Brasil, as áreas legalmente protegidas antecedem o próprio ambientalismo moderno, mas a Reserva Legal e a Área de Proteção Permanente foram consagradas no segundo Código Florestal, de 1965. Ao longo dos anos, a porcentagem da área de Reserva Legal variou significativamente, e o novo Código Florestal fixou a porcentagem em 80% na Amazônia Legal, 35% no Cerrado e 20% nas demais regiões do Brasil, com variações legalmente previstas em caso de manejo ecológico. Por sua vez, a Área de Preservação Permanente não tem um percentual fixo, dependendo das características do terreno, especialmente na presença de corpos hídricos, como as matas ciliares.

Segundo a autora, apesar de muitas flexibilizações, essas leis foram historicamente descumpridas e muitas áreas foram ilegalmente convertidas para usos alternativos. Por outro lado, os órgãos ambientais enfrentavam uma carência crônica de recursos humanos e materiais para exercer o controle territorial. Apesar disso, as áreas protegidas estavam em evidência na primeira década dos anos 2000, assim como o debate sobre terras tradicionalmente ocupadas. A exemplo disso, em 2006, a criação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) — que assumiu compromissos acordados na Convenção da Diversidade Biológica (CDB) de 1992 — reconheceu as áreas protegidas como espaços de conservação biológica e sociocultural, avançando na correlação entre direitos territoriais indígenas e quilombolas e conservação da biodiversidade, e ancorando-se na participação social (Barretto Filho, 2014).

Na sequência, em 2010, ocorreu a 10^o Conferência das Partes, em Nagoya (Japão), na qual as partes signatárias se comprometeram com a ampliação das áreas protegidas. Para o setor ruralista, isso significaria a expansão do que era considerado um ônus, o que implicou em uma série de movimentações e estratégias políticas que já estavam ocorrendo desde 2009 no Congresso Nacional pela atualização do Código Florestal de 1965. Durante a tramitação, os atores argumentavam que a lei torna inviável a agricultura e pecuária no Brasil, pois havia uma estimativa de 85 milhões de hectares de passivos ambientais nas propriedades rurais, isto é, uma diferença entre a vegetação legalmente prevista e a realmente existente, o que poderia gerar um cenário de multas e criminalizações (Silva; Marques; Sambuichi, 2016).

Dessa forma, com a aprovação do novo código, aprovou-se também uma ampla anistia das multas e sanções decorrentes das conversões ilegais de uso da terra anteriores a 2008, e a isenção da recuperação obrigatória de áreas desmatadas. As flexibilizações reduziram em 58% o passivo ambiental e as áreas a serem recompostas (idem.). Porém, nesse mesmo ano, foi

aprovado o Decreto nº 7.747/2012, que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), que trouxe o “reconhecimento dos direitos dos povos indígenas relativos a serviços ambientais em função da proteção, conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais que promovem em suas terras”. Ou seja, a perspectiva da visibilização produtiva estava se institucionalizando, ao passo que os argumentos de renúncia produtiva permaneciam como críticas ao ônus implicado pela legislação florestal, mesmo com a aprovação flexibilizada do novo Código Florestal.

Essa aprovação representou a crescente influência dos instrumentos econômicos sobre instrumentos de comando e controle. No Brasil, isso foi parte de um contexto mais amplo que ainda vivia os efeitos do “boom das *commodities*” e da crise financeira de 2008. Para Svampa (2013), esse boom, que teve início nos anos 2000, se refere à grande alta dos preços internacionais de matérias-primas, como alimentos e minerais, demandadas pelos países ricos e emergentes, que abriu um novo ciclo de lutas pela defesa do meio ambiente e dos direitos territoriais, posto que o boom aumentou o avanço da fronteira agropecuária. Já a crise financeira de 2008 causou uma redução da atividade econômica mundial, e foi vista por certos atores como uma janela de oportunidade para reestruturar a economia, manifesta na sua correlação com aumento do investimento mundial na “economia verde” (Jaeger; Westphal; Park, 2020).

Como aponta Pompeia (2020), esse contexto tornou o agronegócio um fenômeno mais propriamente político, pois fomentou uma ampla convergência de estratos desse setor nas instituições estatais pela pressão sobre Unidades de Conservação, Terras Indígenas, entre outros. Parte dessa convergência foi representada pela ampliação da atuação no Congresso Nacional por meio da Frente Parlamentar Agropecuária, criada em 2002 e formalizada em 2008. Por outro lado, com uma cota de poder distinta, Losekann (2012) destaca, nesse mesmo período, o aumento da participação da sociedade civil em canais institucionalizados, como o Conselho Nacional de Meio Ambiente e as Conferências Nacionais de Meio Ambiente, e não-institucionalizados, ambos envolvendo participação de sindicatos, movimentos sociais, povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais. Nessa direção, também foi criada, em 2007, a Frente Parlamentar Ambientalista.

Nesse âmbito, com uma correlação de forças favorável no Congresso Nacional, o Cadastro Ambiental Rural foi trazido pelo novo código tanto por uma demanda social por regularização fundiária, mas sobretudo por conta da demanda internacional por mapeamento da terra em um cenário de aumento de “investimentos estrangeiros, da especulação imobiliária, do discurso do combate ao desmatamento e do cenário econômico mundial de compra de terras, também conhecido como fenômeno do *land grabbing*” (Korting, 2018, p. 8). Esse fenômeno

designa uma corrida global por compra e apropriação de terras fomentada pelo boom das *commodities*, que reiterou os países em desenvolvimento “como fontes de produção de energia alternativa (principalmente biocombustíveis) e de culturas alimentares, depósitos minerais (novos e antigos) e reservatórios de serviços ambientais” (Borras Jr. et al., 2011, p. 209).

Como exposto anteriormente na fala de Rodrigo Brito (Câmara dos Deputados, 2009), da Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil, a tecnificação da governança da terra no Brasil era demanda do próprio agronegócio. Portanto, o contexto acima favoreceu esse setor no Congresso Nacional e possibilitou o direcionamento do Código Florestal tanto para técnicas mais flexíveis de regularização da terra, como para o que Brito havia chamado de “futuro mercado” de serviços ambientais (ibid., p. 115), que inclui as áreas protegidas em propriedades privadas. Isso promoveu um reposicionamento da parcela ruralista no campo dos serviços ecossistêmicos, pois, se antes estavam na posição de pagadores de serviços ambientais, agora passavam a cotar a posição de provedores, tal qual comunidades tradicionais e agricultores familiares, favorecendo a retórica do consenso frequentemente defendida.

Fato é que o discurso dos serviços ecossistêmicos estava se tornando, cada vez mais, uma linguagem autorizada pela qual distintos grupos de agentes davam forma a demandas econômicas, posicionando-se como contribuintes à economia ao darem suporte ambiental aos setores de mercado observados pela macroeconomia, como a agropecuária. Mas, como visto, esses processos não são inertes ou restritos ao processo legislativo, pois dizem respeito às dinâmicas do Brasil nos cenários internos e da economia-mundo. Portanto, da forma que examino, a intensificação do debate sobre as áreas protegidas se tornou um *locus* para compreender as modalidades de governo dos serviços ecossistêmicos e ambientais, dado que boa parte dos agentes que se pretendem provedores são atravessados por algum tipo de área protegida, seja Reserva Legal e Área de Proteção Permanente para propriedades privadas, seja modalidades de Unidade de Conservação de Uso Sustentável, ou mesmo terras tradicionalmente ocupadas.

A particularidade dessas últimas, em comparação às propriedades privadas, está na diversidade sociocultural acompanhada por uma diversidade fundiária. Little (2003) argumenta que, para muitos agrupamentos coletivos em regime de propriedade comum, o território é parte fundamental da construção da identidade, de modo que os territórios são antes sociais do que apenas biofísicos, fenômeno que denomina de *territorialidade*. A alienabilidade, isto é, a separação entre pessoas e coisas, característica do tratamento da terra como mercadoria, dificilmente se realiza nesse ambiente, uma vez que as regulações de outras instituições sociais que não o mercado mescla pessoas e coisas, famílias, clãs, vizinhos e suas terras. Dessa forma,

é possível compreender que estava em jogo, na tramitação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, questões que extrapolam valores mercantis, e atravessam valores familiares, cosmológicos, religiosos e ecológicos culturalmente específicos, bem como diferentes modos de agenciamento da terra.

Outrossim, se na trajetória da política em análise as comunidades tradicionais, agricultores familiares e assentados da reforma agrária pareciam ser tacitamente associados à ideia de conservação ambiental, o inverso imperava para o setor privado, especialmente à agropecuária, que, ao não ser visto como provedor, era associado à imagem de poluidor. A exemplo disso, destacam-se duas coalizões que passaram a mobilizar uma intensa atividade de *advocacy* durante a tramitação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais entre a aprovação do Código Florestal de 2012 e a apresentação do parecer da Comissão de Finanças em março de 2014: o *Grupo Carta de Belém* e a iniciativa *Diretrizes para Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais*. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2012), o conceito de *advocacy* indica a atividade que busca influenciar a elaboração e aprovação de leis, valendo-se de táticas de relações públicas e persuasão como, por exemplo, o envio de notas técnicas. Já o de *lobby* indica um tipo específico de *advocacy* em que os legisladores são diretamente abordados na defesa de determinados interesses.

Em termos de crítica ao PSA, destacou-se o Grupo Carta de Belém, uma articulação nacional de movimentos sociais do campo crítica à mercantilização da natureza e dos bens comuns orientada pela lógica do pagamento por serviços ambientais. A organização foi criada em 2009 e é composta por mais de 30 movimentos sociais e instituições, notadamente a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, a Via Campesina, a Rede Brasileira de Integração dos Povos, a Articulação Nacional de Agroecologia, o Movimento dos Pequenos Agricultores, a Central Única dos Trabalhadores, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, a Terra de Direitos e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, entre outras alianças táticas a depender do contexto.

Após a aprovação do novo Código Florestal, o Grupo passou a monitorar a tramitação do PL n.º 792/2007 e a produzir análises e materiais informativos que alertavam tanto para riscos de mercantilização quanto para a existência de alternativas ao modelo emergente de PSA. Entre 2012 e 2014, organizou três oficinas intituladas *Visões alternativas ao pagamento por serviços ambientais* direcionadas a pensar alternativas dentro do PSA contra a mercantilização, cujos cadernos, publicados com apoio da Fundação Ford e da Fundação Heinrich Böll, enfatizavam que o conceito de PSA era objeto de disputa. Nesses materiais, defendia-se que

Uma política de PSA deve acontecer vinculada ao debate do modelo produtivo, ou seja, da interação do agricultor e da agricultora com o meio ambiente em sua prática agrícola diária, que extrapola a questão da água, da floresta. [...] O modo de fazer agricultura está diretamente ligado a essas questões da unidade de produção, da propriedade e/ou da posse da terra. Essa identidade [camponesa], por sua vez, traz para a discussão a relação desse camponês com a agricultura e também articula a luta desses camponeses por direitos (Grupo Carta de Belém, 2014, p. 43, 51).

Reforçando a posição de visibilização produtiva, a crítica principal voltava-se ao PSA no Código Florestal, que, segundo o Grupo, premia produtores privados que preservam parte do imóvel rural enquanto, em outras áreas da mesma propriedade, mantêm práticas ambientalmente degradantes. Para esses atores, o pagamento por serviços ambientais não poderia reforçar esse modelo nem reduzir a conservação à lógica da compensação monetária por pequenas “coberturas verdes”. Assim, o Grupo buscou oferecer um “contraponto à noção hegemônica de serviços ambientais” (ibid., p. 84), em que os incentivos: 1) não substituam os instrumentos de comando e controle; 2) se integrem aos modos de vida e conhecimentos tradicionais; 3) se baseiem na promoção da agroecologia e dos bens comuns; 4) garantam o acesso, o uso coletivo, e a regularização fundiária dos territórios; e 5) vinculem-se ao “modo camponês de produzir”. Nesse âmbito, consolidava-se uma perspectiva que partia do PSA para discutir o modelo produtivo, visando a defesa e proteção dos Comuns e das formas de viver coletivas, distintas das alternativas de mercado.

Inversamente, no contexto em tela, destacou-se a movimentação de uma iniciativa chamada “Diretrizes para Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais”. Tratava-se de um grupo composto pelas organizações WWF-Brasil, Centro Internacional de Investigação Florestal, The Nature Conservancy, Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza, Instituto o Direito por um Planeta Verde, Imazon, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Movimento Empresarial pela Biodiversidade, Instituto Forest Trends e SOS Mata Atlântica. O nome da iniciativa deu título a um documento lançado e enviado ao Congresso Nacional, no qual a questão da adicionalidade em áreas protegidas foi central, pois a iniciativa apontou que uma obrigação legal como a do Código Florestal não deveria ser utilizada como critério excludente para a participação em arranjos de PSA, dado que apesar da permissão do código, o projeto de lei da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais ainda colocava restrições ao pagamento relativo à Reserva Legal e à Área de Preservação Permanente com uso de recursos públicos.

Reforçando a posição de renúncia produtiva, o documento cita os cadernos do Grupo Carta de Belém como parte da revisão das críticas direcionadas ao PSA, mas, apesar disso, o posicionamento permaneceu direcionado à promoção do mercado e às demandas do setor

privado, que maneja a terra como mercadoria. Foi questionada a frequente alusão esse setor como poluidor/pagador no debate nacional que vinha sendo feito, e sugeriu-se maior participação do empresariado e das ONGs nas frentes de “(i) governança, (ii) desenho e modalidades [de PSA], (iii) acesso a benefícios e salvaguardas socioambientais e (iv) financiamento” (WWF-Brasil, 2014, p. 24). Ou seja, os agentes buscavam enquadrar o setor privado na Política como “parte da solução”, não do problema.

Diferente do Grupo Carta de Belém, essa iniciativa realizou atividades de *lobby* na Câmara dos Deputados. O documento indicou que houve reuniões-consulta com o então relator da Comissão de Finanças, Arnaldo Jardim, e apontou que, mesmo que a aprovação do Código Florestal tenha trazido um dispositivo sobre pagamento por serviços ambientais, isso não é sequer mencionado no PL em tramitação, o que foi considerado contraditório à lei florestal. Assim, a iniciativa elaborou as seguintes recomendações: 1) ajustar os conceitos adotados na política à literatura internacional, de viés mercantil; 2) melhorar a convergência com os programas estaduais, municipais e privados existentes, sem sobrepor outras iniciativas em andamento; 3) prever a acumulação de serviços prestados; 4) definir melhor as questões financeiras; e 5) especificar as recompensas não-monetárias (WWF-Brasil, 2014).

A tramitação foi retomada em abril de 2015, tendo sido designado como novo relator da Comissão de Finanças o dep. Evair de Melo (PV-ES), que logo requereu a realização de Audiência Pública para debater estudos de casos de projetos já implantados de PSA, evento que não apresentou novos aspectos ao debate. Em outubro do mesmo ano, foi apresentado um segundo parecer da Comissão de Finanças, em que se retirou o Fundo Nacional de PSA do projeto de lei. Apesar disso, em seguida, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara informou que a proposição criava fundos desnecessários; aumentava despesas públicas sem indicar fontes de financiamento; e concedia isenções fiscais sem previsão de compensação (Brasil, 2015a). A partir de então, o PL nº 792/2007 foi arquivado até a data de escrita desta dissertação. Com isso, a consideração do espectro temporal-institucional referente à tramitação do primeiro Projeto de Lei possibilita algumas conclusões preliminares.

Não existia inicialmente entre os parlamentares um compromisso com o paradigma da economia ecológica ou ambiental, tendo em vista a forma como a polarização de interesses e reivindicações reverberam na transformação do sentido de conceitos centrais, como adicionalidade. Nesse âmbito, os atores se valeram de distintas estratégias retóricas. De um lado, havia posições que destacavam a participação do Estado na forma de subsídios, transferência de recursos públicos para incentivar obrigações legais e de articulações com políticas sociais existentes de transferência de renda. Por outro, percebeu-se uma racionalidade

anti-distributiva na parcela ruralista da Câmara dos Deputados, que postulava que o PSA deveria, sim, ser um incentivo à conservação, mas uma ação econômica distinta do assistencialismo quando se tratava do grupo de agentes posicionados no campo da visibilização produtiva, sumariamente em vulnerabilidade social, e não da renúncia produtiva, pois estes argumentavam que precisavam de incentivo para cumprir a legislação florestal.

Em ambos os casos, o PSA é entendido como um instrumento de reconhecimento de atividades de manejo ecológico não consideradas nas finanças públicas e corporativas e nos processos de tomada de decisão, exercendo um efeito de legibilidade ao trazer os fluxos de matéria e energia à realidade contábil na forma de entidades quantitativas a serem manejadas em regimes financeiros mercantis e não-mercantis. Notou-se que a questão das áreas protegidas é um ponto de inflexão. As divergências se polarizaram entre defesas do PSA como auxiliar aos mecanismos de comando e controle, e como um mecanismo estritamente econômico.

Com efeito, tudo se passou com extrema abstração, posto que poucos dados foram apresentados sobre a eficácia de cada modalidade de PSA, o que não impediu a Comissão de Meio Ambiente de colocá-lo como o “melhor caminho para que a conservação possa enfrentar os demais usos potenciais da terra, cujo retorno econômico é mais facilmente percebido” (Brasil, 2010a, p. 9). Ou seja, essa crença na eficácia do PSA estava assentada mais no reconhecimento de legitimidade das premissas que sustentam o discurso dos serviços ecossistêmicos do que na verdade dos seus efeitos. Com isso, passo para o segundo momento da tramitação.

2.4. O Projeto de Lei de 2015: serviços ambientais, comércio e desenvolvimento sustentável

Antes mesmo do referido arquivamento, em 10 de fevereiro de 2015, um segundo projeto de lei foi proposto pelos deputados Rubens Bueno (PPS-PR) e Arnaldo Jordy (PPS-PA). Nomeado como PL nº 312, o texto reproduziu quase integralmente a estrutura do anterior e deu sequência à proposta da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, contando, inclusive, com as mesmas comissões de mérito. O voto de Evair de Melo (Brasil, 2015b), agora relator da Comissão de Agricultura nesse novo PL, foi proferido em outubro de 2015 e veio na forma de um substitutivo que, por um lado, tirou de pauta a criação da Comissão Nacional e do Fundo Nacional de PSA e, por outro, reforçou as demandas do *lobby*, como o aumento da participação do setor privado e do terceiro setor na governança, e o alinhamento da política em

tela com o novo Código Florestal. O parecer foi aprovado com unanimidade e despachado para a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

No entanto, na CMADS, o projeto ficou estagnado até ser retomado em julho de 2019, já sob o governo Jair Bolsonaro, agora com o dep. Camilo Capiberibe (PSB-AP) como relator. Essa retomada ocorreu em um momento de inflexão: avanço do desmatamento na Amazônia, desmonte institucional dos órgãos de controle ambiental (Bronz, 2023) e negociações do acordo comercial União Europeia–Mercosul (Fonseca, 2022). O acúmulo de requerimentos pela reabertura da tramitação coincidiu com a percepção de que o PSA poderia converter-se em instrumento estratégico na relação entre conservação ambiental, comércio internacional e reputação do agronegócio. Esse contexto projetou a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais do espaço marginal para o centro da agenda ambiental, tornando mais evidentes os elementos rituais do processo legislativo por meio do comportamento formal dos parlamentares, que buscavam conferir aos seus interesses o aspecto de universalidade.

Esses elementos rituais foram ressaltados em duas audiências públicas conjuntas entre as comissões de mérito (a de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e a de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural), convocadas para o mesmo mês. Providas de sistematicidade e de um propósito claro de responder ao cenário de pressão internacional, as audiências visavam pôr em relevo a necessidade de aprovação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e sua aparência de consenso. Como arenas rituais, elas deram as condições de eficácia do discurso interessado de setores ruralistas. As falas autorizadas foram capazes de redesenhar o que constitui um serviço ambiental legítimo e quais agentes podem ocupar a posição de provedores. Mais do que descrever opiniões, os discursos operavam como atos que moldavam as fronteiras do campo dos serviços ecossistêmicos e reconfiguravam relações entre Estado, mercado e sociedade, fazendo “reconhecer como legítimo [...] um limite arbitrário” (ibid., p. 98).

A primeira audiência aconteceu em 11 de julho (Câmara dos Deputados, 2019a), e esboçou uma preocupação com o processo de finalização do acordo entre União Europeia e Mercosul, mas também uma expectativa de oportunidades de inserção do pagamento por serviços ambientais no debate para reposicionar o agronegócio como agente ambientalmente comprometido. Havia uma assumida tensão por conta do acordo internacional e da ingerência ambiental do governo Bolsonaro, pois o aumento do desmatamento na Amazônia e as ações de desinstitucionalização ambiental estavam sendo apontadas como riscos à finalização do acordo. Apesar de ter sido requerido o comparecimento dos então ministros Ricardo Salles, do Meio Ambiente e Paulo Guedes, da Economia, ambos não apareceram.

A novidade trazida nas audiências foi o entendimento da parcela ruralista de que como os países europeus subsidiam fortemente sua agricultura e o consumo de produtos regionais, o PSA poderia ser utilizado no Brasil para melhorar a posição do país na relação comercial que estava sendo acordada, agregando valor ao agronegócio. Nesse sentido, a obrigação legal começa a perder o sentido oneroso defendido inicialmente e, por meio do PSA, passa a indicar uma “posição de valor” (Gudeman, 2008) do agronegócio brasileiro no comércio internacional. Nesse ponto, expressou-se uma diversificação de posições no interior dos ruralistas, e algumas falas podem sintetizar isso.

Em defesa às críticas feitas à política ambiental do governo Bolsonaro, a dep. Aline Sleutjes (PSL-PR, mesmo partido do então presidente), integrante da Frente Parlamentar Agropecuária, afirmou o seguinte:

Fala-se aqui, com boca cheia, que nós temos que fazer tal coisa, que temos que legislar e multar aqueles que estão agredindo a natureza. Eu falo com a mesma boca cheia: sou defensora do agro, mas sou coerente com o meio ambiente. [...] Este instrumento que tenta estimular a proteção do serviço de ecossistema não é bandeira contrária ao interesse do agro. É bem o contrário, não é mesmo, Sr. deputado? Quantas vezes batalhamos na FPA e na Comissão da Agricultura, falando em favor dessa pauta? Essa ferramenta vai ajudar na conservação e no manejo adequado, por meio da atividade de proteção. Não adianta só cobrar multa, não adianta só dizer que há coisa errada: é preciso incentivar e beneficiar quem faz a coisa certa, ou nós vamos ser um Brasil simplesmente de punições, não vamos ser um Brasil de incentivos. [...] Os ambientalistas e essas ONGs que estão aqui fingem cuidar do Brasil, [...] querem que o Brasil não produza mais, porque nós somos inimigos comerciais. [...] O Brasil precisa parar com essa segmentação, precisa parar com a divisão. Há a importância dos índios, há a importância dos quilombolas, há a importância do pequeno e do grande agricultor, há a importância do meio ambiente, e nós temos que agregar (Câmara dos Deputados, 2019a, p. 21–22).

A fala foi reiterada pelo também integrante da FPA, o dep. Zé Vitor (PL-MG), que seguiu Sleutjes ao afirmar que “nós não podemos rotular os produtores rurais como os grandes inimigos do meio ambiente” (ibid., p. 23), sugerindo também que o PSA é uma pauta “agroambiental” que une populações tradicionais e proprietários rurais. Essa mudança discursiva ilustra a captura de elementos da lógica de visibilização produtiva pela de renúncia produtiva, posto que o agronegócio passou a reivindicar reconhecimento por práticas obrigatórias previstas no Código Florestal. Nesse movimento, categorias antes expressamente separadas entre os grupos de agentes se tornam fluidas. O “produtor rural” é apresentado como sujeito universalizado, dissolvendo diferenças entre agronegócio, agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais. Essa universalização, no entanto, produz efeitos de poder ao apagar diferenças entre regimes de propriedade e formas de relação com a terra, almejando permitir que a conservação compulsória seja convertida em pagamento.

Chama a atenção o fato de que parlamentares alinhados ao governo Bolsonaro e defensores da desinstitucionalização dos instrumentos de comando e controle tenham, simultaneamente, apoiado o pagamento por serviços ambientais como um instrumento econômico. Se, antes, ambos os instrumentos eram percebidos como ameaças ao agronegócio, o PSA passou a aparecer como uma solução “agroambiental” em um cenário crítico marcado pela pressão internacional por sustentabilidade. Essa inflexão sugere que, para esse grupo de agentes, o PSA podia legitimar a transferência das responsabilidades de proteção ambiental do Estado para sujeitos individuais, apresentando isso não como perda de capilaridade estatal, mas como solução eficiente de gestão ambiental. Nesse movimento, a desresponsabilização do Estado é correlata à ampliação da participação e do protagonismo do produtor rural universal, ao mesmo tempo que se silencia sobre os impactos do desmonte dos instrumentos de comando e controle no governo federal vigente. Assim, para esse grupo, o PSA seria um dinamizador do mercado, o qual o Estado teria o compromisso de fomentar.

Esses enunciados exerceram maior pressão na segunda audiência conjunta, que ocorreu no dia 08 de agosto de 2019, pois, antes da audiência, as tratativas que duraram mais de duas décadas sobre a integração econômica entre Mercosul e União Europeia haviam sido concluídas no final de julho, contendo um capítulo intitulado “Comércio e Desenvolvimento Sustentável”, que condicionava vantagens tarifárias ao cumprimento de metas ambientais (Fonseca, 2022). Porém, o posicionamento do Poder Executivo estava colocando a Amazônia no cenário geopolítico internacional, porque a ausência de assunção de responsabilidade por Bolsonaro e sua acusação, reiterada pelos deputados supracitados, de que ONGs eram as causadoras dos incêndios geraram “constrangimentos diplomáticos e perdas milionárias em recursos para conservação da floresta amazônica, como a suspensão do apoio financeiro da Alemanha e da Noruega ao Fundo Amazônia” (Bronz, 2023, p. 18).

É nesse cenário que se insere a segunda audiência conjunta. Os pronunciamentos já pareciam indicar que a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais tinha alcançado um alto grau de importância para o Brasil. A articulação de interesses entre os grupos de agentes estava projetando com mais força essa política como um interesse universal, legitimada pela ideia de ganha-ganha. Alguns enunciados (Câmara dos Deputados, 2019b, p. 1–3) destacaram o interesse no PSA como uma “estratégia nacional de enfrentamento das mudanças climáticas”, como afirmado pelo presidente da Comissão de Meio Ambiente, o dep. Rodrigo Agostinho (PSB-SP), e enfatizado por André Guimarães, do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, ao dizer que “nós não estamos falando aqui de mais uma lei. Nós estamos falando aqui do futuro do nosso País!”. Havia um certo consenso na capacidade do

PSA constituir uma estratégia de combate ao desmatamento ilegal e oferecer uma resposta às críticas de organizações multilaterais e de diplomatas direcionadas ao Brasil.

No entanto, a questão orçamentária foi colocada com maior veemência, e as posições expressas não se alinharam automaticamente ao que se convencionou chamar de blocos ruralista ou ambientalista. De um lado, argumentava-se que o Estado não dispunha de recursos suficientes para realizar os pagamentos, cabendo ao mercado assumir esse papel. Joaquim Leite, representante do Ministério de Meio Ambiente, sintetizou essa posição quando afirmou que

o Brasil não tem dinheiro para fazer isso. Portanto, nós temos que ter uma legislação [...]. Grande parte do recurso que virá para pagamento de serviços ambientais — não nos enganemos — virá do mercado, virá de investidores, virá de indivíduos interessados na conservação florestal, virá de empresas comprometidas com o tema. Portanto, esse recurso privado só vai chegar lá na ponta se houver transparência e credibilidade no processo [...]. Um último princípio que eu recomendaria aqui é que o desenho dessa legislação priorize recursos de mercado (Câmara dos Deputados, 2019b, p. 3–4)

De outro, questionava-se a forte atuação estatal no financiamento de atividades insustentáveis, como demonstrava, por exemplo, as cifras bilionárias do Plano Safra. André Lima (ibid., p. 5), Coordenador do Instituto Democracia e Sustentabilidade, foi o principal articulador dessa posição, afirmando que “existe dinheiro público! o que precisamos é migrar”, indicando que o PSA tem que ocupar “de maneira produtiva” os fundos produtivos do país destinados aos recursos naturais não renováveis, como petróleo e minérios. Ademais, retomando a questão da adicionalidade, André Lima e Rodrigo de Brito, representante da Confederação Nacional de Agricultura, defenderam, com ampla aceitação, a ideia de que uma obrigação legal não pode ser uma linha de corte para o PSA. Lima diz que

Jamais defenderia a ideia de que índios não podem receber pagamento por serviços ambientais, e os índios não podem desmatar toda a área. Eles têm que manter seus usos e tradições. [...]. Uma comunidade que está dentro de uma Unidade de Conservação... uma Unidade de Conservação obriga que não desmate. Ela vai deixar de receber por isso? (Câmara dos Deputados, 2019b, p. 5–6)

Nesse mesmo sentido, Brito coloca que há dificuldade de proteger áreas dentro de propriedades privadas e um excesso de restrição ao uso de terras em algumas regiões do país sem a devida compensação. Conforme argumenta, “o produtor entende que ele deve ser remunerado, sim, pela APP e pela reserva legal” (ibid., p. 9). Nesse arranjo do campo dos serviços ecossistêmicos, tanto agentes usualmente classificados como ruralistas quanto aqueles identificados como ambientalistas demandavam a participação estatal no financiamento do

pagamento por serviços ambientais, independente da viabilidade financeira. Aqui, a disputa retira da adicionalidade seu poder classificatório que organizava quem podia ser reconhecido como provedor legítimo de serviços ambientais.

Apesar do setor agropecuário e parcelas ambientalistas defenderem o uso de recursos públicos para PSA em áreas protegidas em propriedades privadas, posições internas ao próprio Estado — como as da Comissão de Agricultura da Câmara, do Ministério do Meio Ambiente e da Agência Nacional das Águas — vinham enfatizando a necessidade de submeter o PSA à lógica de mercado, sem comprometer as finanças públicas. Assim, as audiências expuseram a porosidade da fronteira entre Estado, mercado e sociedade, e a polifonia de cada um destes. A linha divisória entre “ruralistas” e “ambientalistas” tornou-se menos nítida diante da centralidade do PSA como mecanismo de inserção comercial e gestão das críticas internacionais. No interior do campo dos serviços ecossistêmicos, posições foram redistribuídas e alianças reconfiguradas conforme a conjuntura.

Para consagrar o interesse da posição de *provedor* abarcar o produtor rural universal, esses agentes colocaram em xeque a distinção entre obrigação e voluntariedade que estrutura a ideia de adicionalidade. Conforme argumentavam, se esta fosse aplicada em sentido estrito, povos indígenas, extrativistas e comunidades tradicionais deixariam de ser considerados provedores, pois a lei já os vincula à conservação. Para contornar isso, setores do agronegócio passaram a projetar o cumprimento obrigatório do Código Florestal como um serviço ambiental em si, de modo a reposicionar o agronegócio nas cadeias globais de valor.

Assim, as arenas rituais das audiências públicas possibilitaram condensar diversos sentidos à categoria de serviço ambiental e correlatas. Se em sua formulação inicial a metáfora dos serviços ecossistêmicos possuía fins pedagógicos ao evidenciar a dependência da sociedade em relação ao ambiente, no cenário legislativo federal ela passou a funcionar como símbolo de uma relação mercantilizada entre humanos e natureza (com concepções específicas de valor, capital e trabalho), agora capaz de produzir distinções no campo das transações comerciais. Nesse contexto, a repetição insistente dos argumentos de renúncia produtiva teve papel decisivo. Como Tambiah aponta, a redundância não se limita à repetição, mas frequentemente produz variações criativas. O autor afirma que

as características positivas da redundância, em seus aspectos criativos, estão tão dialeticamente atreladas aos processos de condensação e de fusão do significado que, quanto mais o rito é formalizado, convencionado e repetido, mais ele também parece vulnerável ao *rigor mortis* da atrofia do significado (Tambiah, 2018, p. 180).

Como visto, nesse processo criativo, houve uma apropriação seletiva do vocabulário da visibilização produtiva, especialmente a noção de “reconhecimento”, para equalizar a posição dos dois grupos de agentes frente ao critério de adicionalidade, que foi declinado como indicador de um provedor de serviço ambiental, e isso contribuiu para deslocar a agropecuária da condição de pagadora à de provedora. Tratou-se de uma forma de redundância que se aproxima do que Tambiah denomina paralelismo, que denota a repetição estruturada na qual o mesmo conteúdo retorna sob uma forma ligeiramente distinta, o que criou a aparência de equivalência entre posições originalmente divergentes.

Shore (2010), ao aproximar formulação de políticas públicas e processos rituais, recorre ao conceito de “símbolo dominante”, de Turner (2005), composto por três características: condensação, unificação de significados díspares e polarização. Para Turner, “um símbolo é uma coisa encarada pelo consenso geral como tipificando ou representando algo por meio de qualidades análogas em fatos e pensamentos” (ibid., p. 49). Símbolos dominantes operam como fatores de ação social referidos a valores axiomáticos, isto é, com fins em si mesmos. Nesse sentido, Shore (2010) argumenta que símbolos dominantes em políticas públicas são o que permite acessar os seus princípios sociais elementares subjacentes.

No caso em tela, “serviço ambiental” converte-se em símbolo dominante ao distinguir provedores e, inversamente, pagadores como categorias relacionais centrais no campo dos serviços ecossistêmicos. A unificação de significados díspares ocorre quando práticas, posições e interesses heterogêneos passam a ser articulados por um mesmo vocabulário, agora investido de legitimidade política. A polarização, por sua vez, emerge entre diferentes formas de economicização da relação socioecológica. Sugiro associar seus extremos às lógicas da mercadoria e da dádiva, não como oposições binárias, mas como polos coexistentes e em tensão dialética.

No polo da mercadoria, predomina uma racionalidade instrumental orientada à maximização do rendimento por meio de distinções comerciais; no polo da dádiva, sobressai uma racionalidade mutualista, que valoriza a reprodução de vínculos culturais e relações territoriais, e não a maximização do lucro. Esse enquadramento ilumina a forma pela qual posições divergentes dentro do campo podem se referir ao mesmo símbolo dominante recorrendo a elementos de ambos os polos com menor ou maior intensidade. Um exemplo disso é a noção de recompensa utilizada pelo grupo de agentes baseados em renúncia produtiva, que é similar à ideia de reciprocidade na dádiva. De todo modo, ambos os grupos de agentes mobilizam a categoria de “serviço ambiental” para deslocar atividades de manejo ecológico à

condição de serviços. No entanto, para reputar essas atividades à condição de contribuintes à economia, disputa-se a forma específica de economicização a ser reconhecida.

Naquele momento, a mercantilização despontava como a modalidade predominante de economicização para recodificar obrigações legais como serviços. Esses aspectos foram ressaltados após 12 de agosto, o “dia do fogo”, que, como afirma Bronz (2023), foi o ponto culminante de uma série de ações ilegais orquestradas para incendiar a floresta amazônica. Esse dia foi emblemático da desinstitucionalização da proteção ambiental durante o governo Bolsonaro, que durou de janeiro de 2019 a dezembro de 2022. Segundo a autora, naquele momento, tramitavam no Congresso Nacional um conjunto de propostas legislativas de flexibilização de matérias ambientais como, novamente, o Código Florestal, o Código da Mineração e a lei do Licenciamento Ambiental. Por conta disso, houve uma ampla mobilização diplomática dos países europeus que paralisou o acordo entre União Europeia e Mercosul, e foram requisitadas medidas de contenção do desflorestamento e do aumento das queimadas (Fonseca, 2022). De forma correlata, a tramitação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais foi intensificada, contando com maior presença de representantes do agronegócio e referências mais explícitas ao mercado.

O deputado Camilo Capiberibe, então relator da Comissão de Meio Ambiente, passou a aparecer nos canais midiáticos da Câmara dos Deputados, como no programa “Palavra Aberta” da TV Câmara, em defesa da PNPSA, endossando a ideia de consenso e indicando que a política seria favorável aos interesses privados¹¹. Da forma que o campo estava se configurando, as exigências legais do Código Florestal poderiam, enfim, adquirir o status de estratégia capaz de mostrar compromissos ambientais do agronegócio brasileiro no cenário comercial internacional como um serviço ambiental passível de remuneração ou de novos incentivos fiscais e creditícios. Assim, o limite entre o que é ou não serviço ambiental institucionalizava-se não como dado técnico ou pautado no princípio da adicionalidade recomendados por organismos multilaterais, mas como resultado de disputas locais e poderes arbitrários produzidos em meio ao processo legislativo da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

No voto apresentado em 27 de agosto (Brasil, 2019), Capiberibe afirma ter incorporado sugestões do Ministério do Meio Ambiente e da Comissão de Agricultura, reforçando a participação do terceiro setor e de agentes privados, a atuação do Estado na criação de um mercado de serviços ecossistêmicos, a contribuição da política para a regulação climática e a

¹¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/tv/575886-camilo-capiberibe-quer-a-regulamentacao-de-pagamentos-por-servicos-ambientais/>. Acesso em 02/08/2025.

limitação da fiscalização estatal apenas aos PSAs financiados com recursos públicos. Manteve, porém, a adicionalidade como critério para PSAs que utilizam verbas públicas. Capiberibe argumentou que financiar genericamente a recuperação de Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais inverteria a obrigatoriedade prevista no Código Florestal e criaria o precedente de condicionar o cumprimento da lei ao pagamento estatal. Sua posição revela uma adesão parcial às demandas ruralistas e alerta para um efeito colateral pouco tematizado por esse setor: ao transformar deveres legais em serviços, corre-se o risco de tornar dependente de incentivos monetários aquilo que antes se ancorava em outras lógicas de cumprimento.

Com a aprovação do parecer, foi apresentado um requerimento de urgência urgentíssima, que declara a matéria como de “relevante e inadiável interesse nacional” e a põe em regime de deliberação instantânea, dispensando algumas formalidades regimentais (Brasil, 2025c). O consenso em torno da urgência permitiu discussão e votação em um único turno em 3 de setembro de 2019, com o dep. Arnaldo Jardim designado relator para proferir em Plenário por três comissões: de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Todas votaram pela adequação da proposta, e o PL foi despachado para o Senado Federal, onde se tornou PL nº 5.028/2019.

2.5. Do Senado Federal à Presidência: novas estratégias, alianças e polarizações

Para a análise do mérito no Senado, foi escolhida apenas a Comissão de Meio Ambiente (CMA), sob relatoria do Senador Fabiano Contarato (REDE-ES). A transição entre casas foi marcada por um maior investimento em *advocacy*, especialmente da Coalização Brasil, Clima, Florestas e Agricultura — doravante Coalizão Brasil —, que incentivou o relator, com sucesso, a realizar um ciclo de audiências públicas para discutir a política. Contando com mais de 400 representantes, a Coalizão Brasil se organiza em 12 forças-tarefas, e, desde 2019, há uma específica sobre pagamento por serviços ambientais para acompanhar a tramitação da política, composta por 46 organizações e liderada por Érika Pinto, da The Nature Conservancy, e Priscila Matta, da Natura Cosméticos S.A. A coalizão passou a ser um agente importante no itinerário burocrático e define-se como um movimento

composto por entidades que lideram o agronegócio no Brasil, as principais organizações civis da área de meio ambiente e clima, representantes do meio acadêmico, associações setoriais e companhias líderes nas áreas de madeira, cosméticos, siderurgia, papel e celulose, entre outras. O principal papel [...] é de articular e facilitar ações para o país promover um novo modelo de desenvolvimento econômico pautado na economia de baixo carbono, e, desta

maneira, responder, aos desafios das mudanças climáticas (Coalizão Brasil, 2020, p. 1).

As audiências públicas ocorreram entre 20 de fevereiro e 10 de março de 2020. Nelas, novamente, ficaram claras as posições de visibilização produtiva e de renúncia produtiva, mas novos elementos foram trazidos e transformados para o primeiro grupo, principalmente por conta de uma maior representação de comunidades tradicionais. O ciclo de audiências se dividiu em três temas: exemplo de provedores de serviços ambientais; experiências de pagamento por serviços ambientais; e aspectos econômico-financeiros e jurídicos. Novamente, as arenas rituais puseram em relevo as posições dos grupos de agentes e o interesse de ambos na economicização de suas respectivas atividades de manejo ecológico.

Na primeira audiência, os argumentos de visibilização produtiva passaram a ter um maior apelo a dados quantitativos que indicavam sua participação na macroeconomia, mesmo que não reconhecida. Angela Kuczack, da Coalizão Pró-Unidades de Conservação da Natureza, começa trazendo dados que apontam que as UCs possuem um grande “potencial econômico não explorado”, sendo responsáveis por

24% da água que abastece as cidades brasileiras[...]; cerca de 34 mil toneladas de peixes [...]; um potencial de ação financeira a partir do manejo florestal [...] da ordem de R\$20 bilhões. E, em carbono [...] são R\$130 bilhões em potencial de arrecadação. O ICMS Ecológico hoje rende ao Brasil [...] cerca de R\$750 milhões já pagos (Senado Federal, 2019a, p. 5)

Kuczack (idem.) enfatiza a capacidade de ordenamento financeiro que a aprovação da lei poderia ter, destacando ainda que a Política é um resgate de “como a gente se coloca perante o mundo, porque é uma agenda comum ao setor do agronegócio e ao setor da proteção da biodiversidade, que podem caminhar juntos” de modo a permitir que as pessoas “ganhem o merecido valor por conta daquilo que já fazem e que vai além do Código Florestal”. A retórica de uma economia já existente e com potencial não explorado é mobilizada tanto nesse sentido, quanto noutro. Elcio Machineri, da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e do povo indígena Machineri, afirma que

O Estado brasileiro não reconhece esse trabalho que os povos indígenas há muito tempo já vêm realizando. [...]. É muito importante a questão do pagamento por serviços ambientais, porque não adianta nós trabalharmos em prol do nosso povo, mas também em prol de outros povos, se aquelas famílias não têm um incentivo para permanecer [...]. Precisamos trabalhar essa questão para que [...] o pagamento por serviços ambientais venha para fortalecer as iniciativas dos povos indígenas [...] fortalecer a nossa cultura, fortalecer a nossa identidade cultural como povos indígenas, [...] fortalecer a organização social, o modo de vida naquele território. (Senado Federal, 2019a, p. 5, 17)

Para Machineri, a adesão ao PSA já não indica uma cooptação pelo mercado, mas uma forma de promover a manutenção da cultura indígena. Esse argumento reforça que a economicização pelo PSA não necessariamente implica em mercantilização, e pode ser mobilizada, inclusive, na reprodução de uma lógica distinta da mercadoria. Logo após, Ivanildo Brilhante (ibid., p. 8), do Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), assegura que “embora pensemos que o serviço do ar, da água, ambiental não deveria ser comercializado [...], a sociedade não está preparada para não valorizar, então acaba que o dinheiro virou um parâmetro de reconhecimento”. Em sua perspectiva, “é preciso repassar o recurso às populações, que sempre fizeram o serviço ambiental como uma forma de se relacionar, de viver e produzir”. O mais relevante da sua fala foi a afirmação de que

uma economia gigantesca [...] historicamente ficou na clandestinidade, porque nunca teve o financiamento adequado, nunca teve estudo, porque ela é muito plural e dinâmica [...]. Alguns produtos, sim [...], mas uma diversidade dessa cesta [...] de produtos da floresta não tem estudo. Ela sai da economia informal, não sai contabilizada. Então, uma riqueza extraordinária não é vista porque não tem como ser medida nessa questão econômica.

[...] Não é verdadeiro esse mito covarde de dizer que nós somos improdutivos [...]. O Estado foi que nos ignorou historicamente, e nós precisamos, no serviço ambiental, ser reconhecidos como atores protagonistas, e esse serviço precisa ser valorizado. [...] Se a gente cuida de quem protege floresta, incentiva, dá dignidade, não vai ter desmatamento. (Senado Federal, 2019a, p. 8-9,18).

Nelson Ananias Filho, da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, afirma (ibid., p. 11), em seguida, que a agropecuária, ao cumprir a legislação ambiental, tem um papel como “provedora de serviços ecossistêmicos através de uma ação de serviços ambientais bem definidos e pronunciados”, como o investimento em melhorar a produtividade em áreas menores, que precisa de regulamentação para que se possa demonstrar aquilo que vem sendo feito “dentro da porteira”. Sua argumentação vai em direção à expectativa de pautar o PSA em Reserva Legal e Área de Proteção Permanente, mas traz aspectos diferentes dos anteriores:

A gente tem um ativo ambiental [...] muito grande [...] 66,3% do território brasileiro está em vegetação nativa. [...] A gente tem a obrigação de produzir e garantir a segurança alimentar do País [...]. Entretanto, os nossos concorrentes, se você for comparar, precisam cumprir muito menos responsabilidade de recuperação ambiental do que a gente. [...] O serviço ambiental o produtor já faz. Por quê? Porque se ele quer uma reserva legal reservada, conservada, para fins de cumprimento do Código Florestal, ele tem que cercar, fazer o aceiro, evitar incêndio, evitar caça, evitar entrada nessas áreas; ele tem que evitar tanta coisa que já faz um serviço ambiental e não é reconhecido nem remunerado por isso [...]. O serviço ecossistêmico está sendo prestado, mas precisa de um serviço ambiental para que esse serviço ecossistêmico se perpetue. [...] O PL precisa incentivar a adoção de tecnologias ABC [baixo carbono] com objetivo

de fomentar o PSA como diferencial competitivo (Senado Federal, 2019a, p. 11–13, grifo meu).

Ademais, já constava na redação do PL a proposta de que houvesse a aplicação de recursos de PSA na regularização fundiária em Unidades de Conservação, o que foi reforçado por Ananias Filho frente ao cenário de conflitos sobre sobreposição de UCs em propriedades rurais. Em uma linha similar, na segunda audiência pública (Senado Federal, 2019b), Marcos Sossai, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo, apontou o que considera ser um paradoxo: ao mesmo tempo que se diz que o pagamento por serviços ambientais deve ser complementar aos instrumentos de comando e controle, veda-se, com exceções, o uso de recurso público em APP e RL. Em seguida, traz dados que mostram áreas focais de recuperação florestal onde a aplicação de recursos públicos promoveria maior retorno. No exemplo oferecido, um reservatório de água no Jucu, mostra-se que se

recuperar esses 1,2 mil hectares, a empresa ou quem for gerir esse reservatório [...], em 24 anos, deixará de gastar R\$109 milhões, quer dizer, a gente mostra para o usuário que investir em plantio de floresta, em manter floresta é uma boa atividade econômica e não uma boa ação, [...]. A gente mostra que plantar floresta é uma boa opção de negócio também porque ela deixa de gastar. [...] A gente cumpre outra questão que está prevista no PL, que é o art. 4º: a política tem como objetivo incentivar a criação de mercado de serviços ambientais [...]. Você identifica o pagador, o usuário e mostra para ele que plantar floresta gera renda (Senado Federal, 2019b, p. 4)

Reapresentando o argumento do Estado como dinamizador do mercado, Sossai afirma que “plantar floresta é uma boa opção de negócio”, pois “hoje, quem paga é o Estado e, amanhã, quem vai pagar é o usuário” (idem). Essa posição se aproxima da lógica da renúncia produtiva ao atribuir valor à natureza por sua capacidade de gerar lucros ou, neste caso, de evitar perdas. Trata-se de uma forma específica de valoração baseada no cálculo de custo-benefício em que os serviços ecossistêmicos passam a ser valorizados porque desempenham funções equivalentes às do capital manufaturado, porém a um custo menor. Nesse caso, o PSA se torna viável enquanto o investimento tecnológico permanecer mais caro do que a “solução natural”.

De todo modo, até aqui, nota-se que a referência à “economia” é mobilizada de formas bastante distintas entre os grupos de agentes. A discussão anterior sobre o serviço ambiental como símbolo dominante já havia indicado que ele articula polaridades entre regimes de valor distintos. Se anteriormente associei tais polos às lógicas da mercadoria e da dádiva, aqui recorro a Gregory (2015, p. 97) para explicitar o que essas lógicas visam produzir como processos sociais. Para o autor, regimes mercantis e de dádiva se distinguem pelos processos de objetificação e personificação que organizam as relações econômicas. Na orientação mercantil,

predomina o processo de objetificação, que “converte as energias de trabalho das pessoas em coisas”. Seu foco é a reprodução das coisas voltadas para a geração de lucro. Trata-se de uma forma que prioriza a produção de valor de troca.

Por outro lado, nos regimes orientados pela dádiva, prevalece o processo de personificação, cujo objetivo central é o consumo de coisas para a reprodução das pessoas e dos coletivos. Aqui, as coisas são meio para manter modos de vida e sustentar vínculos territoriais. Gregory (idem.) mostra que terra, trabalho e seus produtos são personificados e avaliados segundo categorias distintas das de “preço”, “salário” ou “lucro”. Essa lógica aparece nas falas de Machineri e Brilhante, nas quais o PSA não figura como mercantilização, mas como um instrumento para fortalecer autonomia de organizações sociais não-capitalistas. Trata-se de uma forma que prioriza o valor de uso. Várias metáforas expressam isso, como as de “guardião da floresta” e da floresta como “mãe”, mobilizadas ao longo da primeira audiência, que prolongam a relação entre pessoas para a relação com a terra.

Nas audiências públicas, representantes da visibilização produtiva obtiveram maior espaço institucional. Porém, ao final delas, o texto do PL voltou a refletir prioritariamente interesses alinhados à chamada “agenda agroambiental”. Como aponta Erika Pinto, da Coalizão Brasil (2021), a tramitação no Senado envolveu articulações e acordos com a Frente Parlamentar Agropecuária, a Comissão de Meio Ambiente e parlamentares influentes da Câmara, resultando em uma nota técnica que orientou as revisões. O documento propunha: 1) restringir questões contratuais e de governança ao Programa Federal, reduzindo o alcance regulatório da Política; 2) limitar o papel do órgão gestor à sugestão de métricas e critérios de valoração, enfraquecendo a participação social nessa definição; e 3) reconhecer serviços ecossistêmicos gerados por sistemas agroflorestais e agropecuários manejados de forma sustentável. O relator acolheu essas sugestões e outras alterações, como paridade no órgão gestor e a flexibilização de exigências de comprovação fundiária para povos e comunidades tradicionais protegidas (Brasil, 2020).

Com isso, o PL foi aprovado e, em dezembro de 2020, encaminhado para a Câmara dos Deputados em regime de urgência, que o aprovou de forma quase unânime e o enviou para o Presidente Jair Bolsonaro, que vetou dispositivos centrais: o Programa Federal de PSA, o órgão colegiado, o Cadastro Nacional de PSA, a isenção tributária e os incentivos fiscais e creditícios (Congresso Nacional, 2021a). Conforme a Constituição Federal (Brasil, 2025a), o veto pode ser político (por contrariedade ao interesse público) e/ou jurídico (por inconstitucionalidade), deve ter motivação explícita e ser encaminhado, em até 48 horas, ao Congresso que dispõe de 30 dias para deliberar, exigindo maioria absoluta para sua rejeição. Ambas as modalidades

foram alegadas pela presidência, com base em escuta aos Ministérios de Minas e Energia, Justiça e Segurança Pública, à Advocacia-Geral da União, e aos então ministros Ricardo Salles (Meio Ambiente), Paulo Guedes (Economia) e Tereza Cristina (Agricultura).

A reação foi imediata da Coalizão Brasil e da Frente Parlamentar Agropecuária, que expressaram posições parcialmente divergentes. A primeira (Coalizão Brasil, 2021, p. 6) sustentou que os vetos comprometeriam a eficácia e a atratividade da política tanto pela extinção dos instrumentos de transparência e acompanhamento social, quanto por afastar investimentos internacionais que exigem “boas práticas” de governança. Segundo a nota, o país perderia “uma oportunidade histórica de reconhecer e valorar o trabalho dos milhões de cidadãos que cuidam dos nossos ativos ambientais”, defendendo um programa “robusto, eficiente e transparente” como um “bom negócio” e como estratégia de desenvolvimento capaz de reduzir gastos públicos e ampliar investimentos privados.

Já a FPA, sob presidência do dep. Sérgio Souza (MDB-PR)¹², defendeu a manutenção do veto ao órgão colegiado, considerado uma “assembleia ambientalista”, mas apoiou a derrubada dos demais vetos, argumentando que: a vinculação do PSA às Unidades de Conservação reduziria a destinação de recursos da União e promoveria eficiência econômica; a criação do Cadastro Nacional fortaleceria a transparência; os incentivos fiscais e linhas de crédito poderiam estimular a recuperação de áreas degradadas, aproximando o PSA das dinâmicas do mercado de compensações ambientais previstas no Código Florestal.

Essa pressão heterogênea dentro do próprio setor ruralista resultou na reversão de parte dos vetos. Ainda assim, alterações substantivas marcaram a fase final da tramitação. Permaneceram vetados os dispositivos que autorizavam o Executivo a criar incentivos tributários e linhas de crédito para restauração ambiental; promover assistência técnica e educação ambiental vinculadas ao PSA para agricultores familiares e populações tradicionais; e incentivar compras públicas sustentáveis. Somado a isso, a substituição da abrangência da Política Nacional por um Programa Federal implicou uma redução significativa do poder normativo do Estado. Ao final, aprovou-se uma política que respondia à demanda de “segurança jurídica” esboçada pelo setor privado, mas mais orientadora do que reguladora. A autonomia de organizações privadas, do terceiro setor e de entes subnacionais foi preservada, e a adequação a essa moldura passou a ser essencialmente terminológica e cadastral.

¹² O deputado havia sido recém empossado com um discurso de aproximação do agronegócio ao povo, visando combater a visão antiambiental e anti-indígena do setor.

A aprovação foi comemorada pela Frente Parlamentar Agropecuária (2021b), que argumentou que os incentivos econômicos poderiam viabilizar programas de recuperação de Área de Preservação Permanente por pequenos produtores sem capital para investir em seus passivos ambientais, mantendo tais iniciativas como referência nacional de pagamento por serviços ambientais. Acrescentou ainda que se tratava de “uma valiosa ferramenta” capaz de estimular “interesses e negócios sustentáveis”, insistindo na necessidade de avançar institucionalmente para que os PSA fossem financeiramente viáveis e atraíssem atores nacionais. A principal conquista do setor ruralista foi flexibilização da adicionalidade. Agora, áreas protegidas em propriedades privadas, apesar de critérios de preferência, estavam habilitadas a não apenas receberem pagamento por recurso privado, como também por recurso público. No entanto, a Política entraria agora em nova e curta fase, a de regulamentação, retomada apenas com a transição do governo Bolsonaro para o governo Lula em 2023.

CAPÍTULO 3

3. A aprovação da lei e os efeitos regulamentados de poder

As reflexões deste capítulo são limitadas aos efeitos e tendências relativos ao que se desenrolou até o procedimento de consulta pública da minuta do decreto regulamentar da lei ordinária 14.119/2021, publicado em junho de 2025, bem como ao escopo de debates sobre esta. Demonstro abaixo a estabilização do campo dos serviços ecossistêmicos no cenário nacional após a aprovação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e a estruturação de um fluxo de disseminação das categorias daí derivadas para outras políticas públicas vinculadas aos dois grupos de agentes analisados, o que indica e reforça essa estabilização. Da forma como se deu, no entanto, isso é ilustrativo de um processo de economicização que hibridiza estratégias associadas aos tipos ideais de mercadoria e dádiva na conformação de atividades e coisas como “econômicas”, evidenciando as interdependências específicas do regime mercantil com outros regimes de troca que apontam que o PSA não se restringe à mercantilização, mas depende da correlação de forças operante no tempo e no espaço situados. Essa economicização, no entanto, é sustentada moralmente, entendendo que essa moralidade corresponde às obrigações mútuas com expectativa de reciprocidade que surgem quando os agentes transacionam ao longo do tempo (Carrier, 2018).

A aprovação da Política Nacional de PSA teve um importante efeito de verdade e de poder sobre o PSA no Brasil. Seu rito de instituição foi ilustrativo das estratégias de disputa pela definição de posições no campo dos serviços ecossistêmicos. Consolidaram-se no ordenamento jurídico brasileiro conceituações parcialmente alinhadas àquelas difundidas por organizações multilaterais e de cooperação internacional, especialmente a partir da formulação de Wunder (2005). No texto da lei (Brasil, 2021a), os serviços ecossistêmicos designam “benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas”, ao passo que os serviços ambientais são “atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos”. O pagamento por serviços ambientais foi definido como uma transação contratual voluntária entre provedores e pagadores, mediante a transferência de recursos por diferentes modalidades, como pagamento direto (monetário ou não), prestação de melhorias sociais, compensações vinculadas à redução certificada de emissões, títulos verdes, comodato, cotas de reserva ambiental, entre outras a serem definidas pelo Ministério do Meio Ambiente. Já o provedor não se restringe a indivíduos, mas engloba grupos familiares e outros coletivos.

Essa aproximação conceitual parcial, contudo, não foi acompanhada por uma adesão passiva às matrizes teóricas que fundamentaram historicamente o discurso dos serviços ecossistêmicos e do pagamento por serviços ambientais, notadamente aquelas associadas à economia neoclássica. No processo legislativo, também perdeu centralidade as categorias utilitárias de valor mobilizadas por esse repertório. Nesse contexto, a ampla definição de serviços ecossistêmicos como “benefícios relevantes” pouco delimita o conteúdo desses benefícios, e o PSA, entendido como transferência de recursos para mantê-los, não implica, necessariamente, adesão ao arcabouço teórico marginalista que lhe deu origem. Nesse trânsito institucional, o princípio da adicionalidade (Munhoz; Vargas, 2022a) perdeu sua capacidade de distinguir provedores de pagadores de serviços ambientais e isso ampliou a gama de sujeitos passíveis de ocupar essa posição, independentemente de compromissos voluntários adicionais com a conservação ou a recuperação ambiental. Esse reordenamento foi consagrado pela aprovação da Política. A trajetória do documento resultante desse processo, uma lei ordinária, teve um relevante papel na legitimação das demandas dos agentes, que puderam sedimentar assimetricamente seus interesses, permitindo que uma mesma categoria englobasse sentidos muitos díspares no que se refere à relação social com a terra e com o mercado, assim como com o dinheiro.

Essa não foi uma simples mudança terminológica, mas a criação de novos segmentos de governança. Provedores e pagadores passaram a ser construídos como sujeitos produtivos, tendo os serviços ambientais enquadrados como “atividades econômicas” potencialmente geradoras de renda por diferentes modalidades de transação e de acesso ao mercado. A mudança sancionada universalizou a figura do produtor rural como um provedor e viabilizou que o agronegócio se beneficiasse dessa universalização, pois, considerando que o PSA foi originalmente formulado a partir dos princípios *poluidor-pagador* e *provedor-recebedor*, a inversão de posições sustenta a lógica segundo a qual todo produtor rural é, de alguma forma, provedor de serviços ambientais, seja por práticas voluntárias de conservação associadas a modos de vida, seja pelo cumprimento de obrigações legais. Com isso, o papel de pagador tende a ser deslocado para o Estado e para a sociedade, o que ficou particularmente evidente na transição da ideia de *poluidor-pagador* para *usuário-pagador*, ao passo que se dilui a responsabilidade dos principais vetores de emissões de gases de efeito estufa no Brasil — a mudança de uso da terra por desmatamento e o agronegócio —, que passam a ser reposicionados como mantenedores de serviços ecossistêmicos nos estabelecimentos rurais.

Dessa forma, para os agentes vinculados à renúncia produtiva, o principal efeito de poder foi essa inversão de posições no campo dos serviços ecossistêmicos. Setores ruralistas

passaram a converter aquilo que já eram obrigados a realizar em um ativo. Esse reposicionamento visou ampliar o acesso a incentivos fiscais e creditícios, reduzir constrangimentos associados às chamadas externalidades negativas e facilitar o ingresso em mercados externos, especialmente o europeu, como forma de enfrentar pressões internacionais por conservação ambiental. Mais do que promover uma valoração substantiva do ambiente natural para orientar decisões de manejo da terra, esse movimento resultou na demanda pela expansão de mercados, apoiada na atuação do Estado como agente estruturador de um mercado de serviços ambientais, com especial ênfase nos créditos de carbono. Tratou-se, assim, de um distanciamento em relação à proposição original do PSA, que enfatiza a demonstração monetária do valor dos ecossistemas e a captura desse valor em arranjos de governo destinados ao dito uso eficiente do chamado capital natural. Ao contrário, o atendimento desses interesses passou a viabilizar uma forma de manter expansão da acumulação de capital por meio da conservação legalmente exigida, antes tida como ônus, transformando uma “despesa” em uma “receita” potencial.

Por outro lado, os agentes vinculados à visibilização produtiva mobilizaram um discurso igualmente distante das formulações iniciais do PSA, que não enfatizavam a valoração de conhecimentos tradicionais nem a manutenção de circuitos de produção e circulação externos ao mercado. Originalmente, esses elementos se restringiam à categoria de “serviços ecossistêmicos culturais”, de caráter imaterial, como beleza cênica e espiritualidade. Diferentemente, esses agentes enfatizam a inseparabilidade entre mercado e outras instituições sociais, bem como a necessidade de reconhecimento de relações de produção, circulação e consumo balizadas por instituições não-mercantis compatíveis com a conservação ambiental, afastando-se da imagem de uma “floresta em pé” desprovida de presença humana. Com isso, a partir da categoria de serviço ambiental, puderam fixar na Política práticas como a agroecologia, os sistemas agrofloretais e a permanência nos territórios, com a priorização expressa de agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais.

Novamente, o foco para esses agentes não esteve na valoração econômica da biodiversidade em si, mas no reconhecimento das práticas e modos de vida como “serviços” no sentido de serem contribuições legítimas à macroeconomia, equiparável, em termos cívicos, às atividades baseadas no trabalho formal e mercantil. Nessa perspectiva, os serviços ambientais não foram concebidos como uma compartimentalização dos ecossistemas em serviços isolados e acumuláveis, isto é, não necessariamente implicou em mercantilização, sobretudo quando se considera a previsão pagamentos não-monetários que, durante o processo legislativo, foram pautados em termos de assistência técnica, extensão rural, melhorias de infraestrutura e

regularização fundiária. A mercantilização, no entanto, também não é demandada mesmo no âmbito dos pagamentos monetários, pois não tratam o dinheiro como contraprestação pela venda de uma mercadoria, isto é, não pensam o PSA como uma relação de compra e venda de serviços. Essa apropriação está mais próxima da ideia “serviço” como uma metáfora de mercado do que como um mercado de fato.

Outro aspecto diz respeito ao próprio processo de formulação de políticas públicas. Esse processo é frequentemente concebido como um ciclo que envolve a formação da agenda e um percurso técnico, objetivo e supostamente neutro, no qual formuladores e tomadores de decisão, informados por estudos e especialistas, conciliam a discussão de questões públicas com as demandas sociais, inclusive de suas bases eleitorais, baseando-se em princípios democráticos e científicos. Idealmente, a formulação de uma política pública é tida como um processo de racionalização do poder, no qual práticas passam a se conformar a determinadas racionalidades. Essa racionalização opera instituindo “verdades” ao criar conceitos, domínios e conhecimentos que se apresentam como despolitizados, na medida em que a técnica tende a suspender ou obscurecer os efeitos políticos das análises produzidas (Shore; Wright, 1997).

Todavia, o debate em torno do pagamento por serviços ambientais não se configurou como uma discussão técnica, orientada por critérios de eficiência ou de custo-benefício, por exemplo. Ao contrário, foi fortemente atravessado por valores morais e anseios político-econômicos, mobilizando noções de compromisso com a humanidade, de prejuízo ou dívida gerados pela ação regulatória do Estado, bem como ideias de merecimento e de prestígio social associadas aos produtores rurais. O declínio da noção de adicionalidade e a possibilidade de utilização de recursos públicos para PSA em Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente, exigidas pelo Código Florestal nas propriedades rurais brasileiras, são ilustrativos disso, pois foram fortemente contestados no interior do próprio Parlamento. O exemplo mais evidente foram notas técnicas nas quais consultores legislativos apontaram reiteradamente a inviabilidade econômica desse arranjo. Em uma destas, elaborada por Ganem (2015), demonstrou-se como o uso de recursos público em PSA seria, somente nessas áreas, mais do que cinco vezes o orçamento anual do Ministério do Meio Ambiente. Ainda assim, a inviabilidade do uso de recursos públicos e a ausência de dados sobre seu real impacto não impediram a aprovação, uma vez que, mesmo sem a transferência direta desses recursos, a lógica da renúncia produtiva foi institucionalizada, produzindo ganhos para os agentes demandantes, indicando a prevalência de certos interesses sob critérios tipicamente associados às políticas públicas: eficiência, eficácia e efetividade.

Em última instância, a lógica da Política Nacional de PSA mostrou-se pouco centrada na valoração efetiva dos fluxos de matéria e energia, e isso se mostra na desconsideração por critérios, métricas ou metodologias de valoração, mesmo que na forma de recomendações, ao longo do texto. Apesar disso, a aprovação da Política sedimentou, simultaneamente, o papel do Estado como agente formador de um mercado de serviços ambientais e como mediador de demandas por inclusão cívica¹³ via reconhecimento da diversidade econômica. Embora essa articulação possa parecer contraditória, ambos os movimentos foram aglutinados pelo processo de economicização, que foi um “guarda-chuva” para integração de demandas heterogêneas sob um mesmo dispositivo. Argumento, portanto, que a aprovação da Política aponta para a sedimentação do campo dos serviços ecossistêmicos, institucionalizando disputas, demandas e compromissos construídos ao longo do processo, cujos efeitos concretos dependem das cotas de poder e da correlação de forças entre os agentes, produzindo ganhos e perdas assimétricos no interior do campo a depender do cenário social, político e econômico mais amplo.

Esse conjunto de elementos foi reproduzido no período subsequente à aprovação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, diferenciando-se do processo legislativo em poucos elementos, como a disseminação polarizada dos princípios do PSA em torno de dois projetos: a chamada *agenda agroambiental* de descarbonização e a *agenda bioeconômica*. Essas agendas marcaram o processo de regulamentação da lei pois, nesse cenário, os agentes consideravam que os princípios de classificação instituídos deram muita amplitude ao PSA, o que seria problemático em termos de implementação. Outro elemento foi o agravamento das disputas internas ao agronegócio, visto pela posição tomada pelo Poder legislativo que permaneceu com o discurso de pactuação entre “ruralistas” e “ambientalistas”, e pelo Poder Executivo associado, naquele momento, a posições mais negacionistas, anticientíficas e cujo desinteresse pela regulamentação resultou em um processo lento, apenas retomado em 2023, com a mudança de governo.

3.1. Regulamentação: da estabilização à disseminação

Dado o acordo tecido entre a Coalizão Brasil e a Frente Parlamentar Agropecuária durante a passagem do projeto de lei em análise no Senado Federal, a Coalizão permaneceu como um importante agente no cenário regulatório. Todavia, Érika Pinto (2021), coordenadora

¹³ Nesse sentido, a inclusão cívica refere-se ao processo pelo qual determinadas atividades passam a ser reconhecidas publicamente como contribuições produtivas legítimas à economia, tornando-se passíveis de reivindicações de direitos econômicos e de reconhecimento social em nome de princípios de justiça, por exemplo.

da Força Tarefa de PSA na Coalizão Brasil, destacou a fragilidade da interlocução com o Ministério do Meio Ambiente durante o governo Bolsonaro, o que levou a iniciativa a organizar, ao longo de aproximadamente um ano, uma proposta de regulamentação da Política junto com empresários, representantes do agronegócio e organizações do terceiro setor.

Em 2021, o debate foi atravessado pelo agravamento da crise ambiental e política no Ministério do Meio Ambiente, culminando na saída do controvertido ministro Ricardo Salles, que começou a ser investigado pela Polícia Federal por envolvimento com exportação ilegal de madeira, e na nomeação em seu lugar de Joaquim Pereira Leite, ex-conselheiro da Sociedade Rural Brasileira. Sob sua gestão, o PSA passou a ser associado ao programa Floresta+, sobretudo em espaços que visavam projetar internacionalmente uma imagem de sustentabilidade às vésperas da Conferência do Clima em Glasgow, na Escócia (COP-26). Nesses espaços, houve um retorno à narrativa de que os produtores rurais seriam provedores de serviços ambientais em desvantagem competitiva no comércio internacional, mas o foco de governo no Poder Executivo se deslocou da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais para o programa Floresta+.

Esse programa, instituído pela Portaria do Ministério do Meio Ambiente nº 288/2020, se refere ao Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais, criado ainda antes da aprovação da política em análise, que deu o tom da interpretação do governo Bolsonaro sobre o PSA, enfatizando claramente o fomento de um mercado de carbono em áreas de cobertura de vegetação nativa por meio de projetos, como o piloto Floresta+ Amazônia. Esse projeto-piloto foi criado no âmbito das políticas de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, sendo financiado principalmente pelo Fundo Verde Clima por conta do atingimento de resultados referentes aos anos de 2014 e 2015, isto é, durante o governo de Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores. Há dois destaques nesse programa relevantes para o que segue.

Primeiro, durante o governo Bolsonaro (2019-2022), o Floresta+ não chegou a selecionar os beneficiários, embora fosse defendido por Ricardo Salles como o maior programa de PSA do mundo. Esse aspecto foi evidenciado por um relatório apresentado pela Controladoria Geral da União¹⁴ em 2022, que revelou não haver resultado concreto, contrato, cadastro ou, ao menos, acordo firmado no âmbito do programa. Ou seja, o deslocamento de ênfase para esse programa visou criar a aparência de estar dando respostas concretas à crise de desmatamento, ao passo que resistia à implementação do conteúdo contido na Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Segundo, buscando fomentar o Floresta+, o Ministério

¹⁴ Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1150599>. Acesso em 12 de dezembro de 2025.

do Meio Ambiente se articulou ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para incluir a atividade de *conservação da vegetação nativa* na Classificação Nacional de Atividades Econômicas¹⁵, enfatizando o aumento e manutenção de serviços ecossistêmicos, notadamente o estoque florestal de carbono. Essa inclusão tem grande influência sobre tributações, obrigações fiscais e regulamentações da atividade econômica no Brasil, permitindo a emissão de nota fiscal pela prestação de serviço ambiental, por exemplo. Ademais, essa posição fortaleceu a posição de provedor como um agente econômico passível de negociar seu serviço em mercados.

Apesar disso, o referido deslocamento de ênfase enfrentou pressão por parte da Câmara dos Deputados. Em junho de 2021, o dep. Júlio Ribeiro (REPUBLICANOS/DF) apresentou Requerimento de Informações para o ministro em que se pedia uma estimativa para a regulamentação da Política, questionando o porquê de ainda não ter ocorrido e destacando anseio por investimentos estrangeiros. O deputado afirmou que a demora “é bastante frustrante para os produtores rurais e os grandes gestores do agronegócio” (Brasil, 2021b, p. 2). Isso se somou à requisição da presença do ministro Joaquim Leite em uma audiência pública conjunta entre a Comissão de Meio Ambiente e Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) em 24 de agosto de 2021, na qual Leite afirmou, com referência à COP-26, que

O nosso desafio é levar um Brasil real, um Brasil que protege as suas florestas, um Brasil onde os produtores rurais têm 218 milhões [...] de hectares protegidos nas suas propriedades. [...] Nós vamos ter uma oportunidade, via mercado de carbono, de ter um indicador [...] para mostrar a capacidade de produzir ao mesmo tempo em que reduz emissões. [...] E qual é o nosso objetivo? Conseguir recursos para pagamento por serviços ambientais como o Projeto Floresta+ Amazônia, [...] colocar recursos de clima para pagar quem cuida da floresta; colocar recursos [...] que foram prometidos no Acordo de Paris, de 100 bilhões de dólares por ano (Câmara dos Deputados, 2021, p. 12).

Durante a audiência, Joaquim Leite esquivou-se das críticas à condução do Ministério do Meio Ambiente, colocando o Floresta+ como grande vitrine de ações do governo, sendo, inclusive, apresentado como implementação de elementos dispostos na Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, mas furtando-se de falar sobre a regulamentação da lei. As críticas a esse programa, no entanto, foram combatidas pela dep. Carla Zambelli (PL-SP), então presidente da Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados, parte da ala de deputados ligada ao governo Bolsonaro.

¹⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-formaliza-conservacao-de-floresta-nativa-como-atividade-economica#:~:text=A%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20de%20vegeta%C3%A7%C3%A3o%20nativa,e%20vigil%C3%A2ncia%20ambiental%2C%20entre%20outras.> Acesso em 12 de dezembro de 2025.

Assim, ainda que o Poder Executivo enfocasse a temática do PSA ligada ao Floresta+ e ao mercado de carbono, parte da Câmara dos Deputados começou a se movimentar para pressionar pela regulamentação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, dada a força que uma lei ordinária tem frente a outros tipos de atos normativos, como decreto ou portaria. Nesse sentido, audiências promovidas em 2021, como aquelas no âmbito do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados¹⁶, que contaram com diversos representantes do agronegócio e de instituições de pesquisa, enquadraram essa legislação como instrumento estratégico para enfrentar a “crise de imagem” do agronegócio no contexto pós-pandemia e como oportunidade para investimentos associados à “agenda agroambiental” de descarbonização, que visavam projetar mundialmente os serviços ambientais do setor agropecuário de modo a fazer frente ao que Artur Lira, então presidente da casa, chamou de desarticulação das cadeias produtivas, causada pela emergência sanitária que penalizou o comércio nacional e global (Da Vitoria; Júnior, 2023).

Semelhante ao cenário anteriormente descrito de correlação entre *boom* das commodities e crise financeira de 2008, que parcelas do empresariado viram como oportuno para investir na “economia verde”, o contexto pós-pandemia foi interpretado pelos ruralistas como uma janela de oportunidades para investimentos no que chamaram de “agenda agroambiental”, e a Câmara dos Deputados seguiu como importante *locus* de pressão política nesse sentido. O parlamento reiterou os argumentos de renúncia produtiva, afirmando que “os custos associados à limitação do uso de parcela do imóvel rural são arcados apenas pelos agricultores, enquanto os benefícios decorrentes [...] alcançam toda a população” (Da Vitoria; Júnior, 2023, p. 99). Paralelamente, considerou-se que “o ideal parece ser que demandantes e ofertantes de serviços ambientais tenham à disposição local próprio para encontro e para formação de preços, tal como ocorre em bolsas de valores” (ibid., p. 100).

Em outras seções, o estudo estratégico dá destaque às oportunidades propiciadas pelo cenário global de descarbonização de comercializar serviços ambientais relacionados à agropecuária, que poderiam gerar centenas de bilhões de dólares. Tais posicionamentos expuseram as frações de classe internas ao próprio agronegócio e deixaram duas coisas claras: 1) a demanda de atuação do Estado na formação de um mercado de serviços ecossistêmicos e/ou ambientais para construção de condições de governança econômica com segurança jurídica; 2) a defesa, para esse grupo de agentes, de que o mercado é uma simples instituição que facilita as trocas, e o dinheiro, expresso em preço, deveria melhorar uma suposta

¹⁶ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/eventos-1/copy_of_eventos#retomada2608. Acesso em 12 de dezembro de 2025.

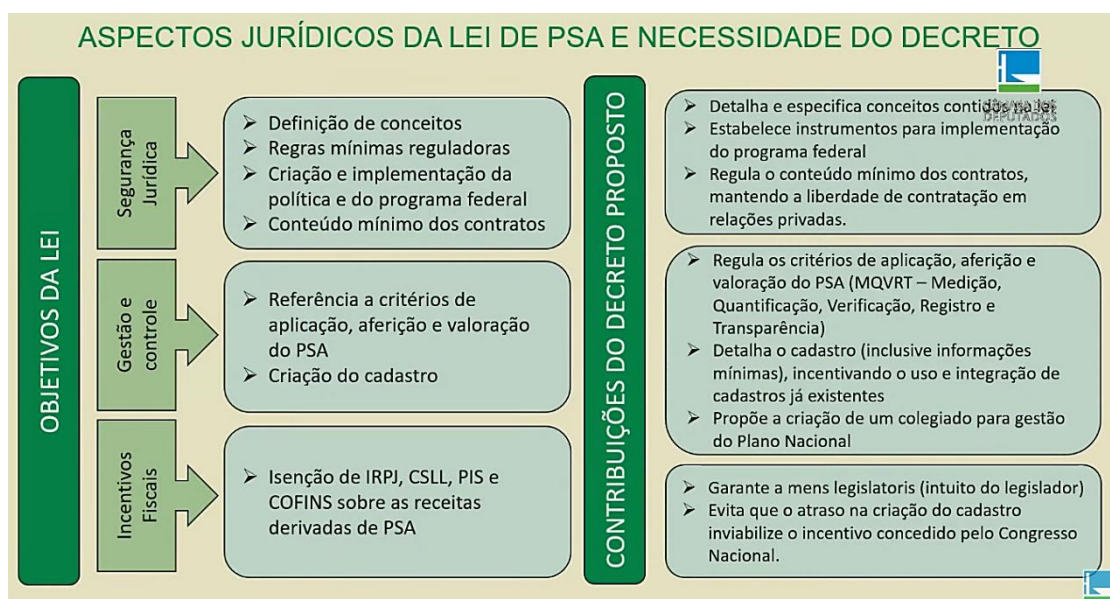
ineficiência dos instrumentos de comando e controle como impositores de custos aos proprietários.

Todavia, em 2022, ano eleitoral, o debate sobre a regulamentação da Política foi paralisado no Poder Executivo. Nesse entremeio, a Coalizão Brasil estava finalizando a sua proposta de decreto regulamentar e reorganizou as atividades de *lobby/advocacy* com ministérios e com o parlamento. Em junho daquele ano, a Coalizão Brasil (2022a; Pinto; Guimarães; Moutinho, 2022) iniciou o envio das propostas a diversos atores, com destaque para os ministérios do Meio Ambiente e da Agricultura. Essa divulgação se estendeu aos parlamentares e, no mês seguinte, a Coalizão (2022b) conseguiu organizar membros do Congresso Nacional, bem como de representantes de empresas, de organismos multilaterais e da sociedade civil, em um encontro comunicativo para apresentar as propostas de regulamentação em audiência na Câmara dos Deputados, marcada para julho de 2022.

As propostas buscavam viabilizar tanto a garantia de salvaguardas socioambientais para agricultores e povos e comunidades tradicionais, quanto tornar a legislação “atraente para o setor financeiro e o mercado financeiro”, garantindo “segurança jurídica, sistema de governança robusto, cláusulas contratuais essenciais, orientação sobre áreas prioritárias e atividades elegíveis” (Coalizão Brasil, 2022b). O documento visava fortalecer a demanda de posicionamento do Estado como dinamizador do mercado de serviços ambientais, o que exigia estabelecer o que chamaram de “padrões de Medição, Quantificação, Verificação, Registro e Transparência (MQVRT)”, bem como ampliar o Cadastro Nacional de PSA¹⁷ para a totalidade dos contratos de pagamento por serviços ambientais que quisessem desfrutar dos benefícios fiscais e creditícios previstos. Os argumentos apresentados na audiência podem ser resumidos na seguinte imagem, apresentada em slide.

¹⁷ A proposta consta no site da Coalizão Brasil. Disponível em: <https://coalizaobr.com.br/wp-content/uploads/2023/05/proposta-coalizacao-brasil-regulamentacao-lei-14119.pdf>. Acesso em 12 de dezembro de 2025.

Figura 7 - Sistematização da proposta de regulamentação da PNPSA



(Câmara dos Deputados, 2022)

Na proposta, a segurança jurídica, a gestão e controle e os incentivos fiscais seriam os três pilares da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais que a tornaria tão necessária à formação e à governança de um mercado de serviços ambientais. Para a Coalizão Brasil, fortalecer esses aspectos era imprescindível para que “os empresários se sintam seguros para incorporar o PSA aos seus negócios”, de modo que haja uma “melhora da competitividade do mercado brasileiro”, o que seria “o grande ganho que a gente não pode perder de vista quando estamos olhando para essa proposta” (Fala de Ana Tulia de Macedo, Colíder da Força-Tarefa de PSA da Coalizão e Gerente de Relações Governamentais da Natura). Ademais, houve demanda pela integração entre Cadastro Ambiental Rural, já usado no monitoramento de fornecedores, ao Cadastro Nacional de PSA, fortalecendo o monitoramento visando a rastreabilidade dos serviços ambientais prestados.

Nesse processo, ainda em 2022, a Coalizão Brasil foi convidada a participar da iniciativa *Diálogos Agropolíticos Brasil–Alemanha*, que reúne representantes do agronegócio, da sociedade civil e dos governos brasileiro e alemão, incluindo o Ministério da Agricultura brasileiro e o Ministério da Alimentação e Agricultura da Alemanha. A Coalizão contribuiu para a elaboração de um documento de recomendações lançado em dezembro do mesmo ano, voltado a avançar a agenda do pagamento por serviços ambientais e da descarbonização da agropecuária em 2023, já sob a expectativa de mudança de governo. Essa articulação foi reforçada durante a 27ª Conferência das Partes, em Sharm el-Sheikh (Egito) quando a Coalizão apresentou sua proposta de decreto regulamentar à equipe de transição presidencial. Essa

conferência, popularizada como “COP da implementação”, tematizou aspectos como cumprimento das metas acordadas de financiamento climático e operacionalização do mercado de carbono e metano.

No pavilhão brasileiro da COP-27, o agronegócio se destacou sob a representação do então ministro Joaquim Leite, amparado em contribuições da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária no Brasil, que pontuou que o setor produzia serviços ambientais suficientes para “ajudar o mundo a atingir a neutralidade climática”, complementando que

Nós falamos pouco de ativos ambientais de vegetação nativa. [...] O nosso desafio é como monetizar esse ativo. E aí, sim, a gente vai ter uma estratégia para preservar a floresta e todos os biomas brasileiros. Nós estamos desenhando esse ativo ambiental que traz, além do carbono, clima, biodiversidade, proteção do solo e da água e todos os serviços ambientais que vem atrelados a esse ativo. O carbono já é uma realidade e o futuro vai ser dos serviços ambientais atrelados a uma atividade econômica. (Brasil, 2022, grifo meu)

Esse cenário apontou para o fenômeno descrito por Pompéia (2023a, 2023b) de desacordos entre correntes do agronegócio sobre temáticas socioambientais. O autor demonstra a existência de um gradiente de posições no setor segundo a amplitude de exposição destes às críticas ambientais e “problemas reputacionais”, termo êmico, encarados pelos líderes corporativos no cenário internacional, sobretudo europeu. Pompéia aponta que as posições que sustentaram o governo Bolsonaro, caracterizadas pelo negacionismo climático e pela crítica ao Acordo de Paris, eram compostas de parcelas de bovinocultores e sojicultores de menor porte, comparativamente, que se viam pouco representados no cenário político federal, em especial pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária no Brasil, considerada uma importante entidade a ser ouvida nos itinerários burocráticos de Brasília.

Isso se confirma pela predominância da CNA ao longo do processo legislativo analisando, mantendo uma posição que Pompéia chama de “conservadora” na temática ambiental, que, apesar de liderar o debate das *commodities* agropecuárias, evitava o apoio político explícito ao então governo Bolsonaro, mas apoiava algumas das suas medidas de desmonte da política socioambiental, como a demarcação de terras indígenas e o licenciamento ambiental. No entanto, sair do acordo de Paris para esses agentes significava perder mercado. A Coalizão Brasil, por sua vez, estava mais próxima de posições que o autor chamou de “descarbonizadoras”, enfatizando a economia de baixo carbono, o fim do desmatamento, a defesa do código florestal e das terras indígenas, enxergando na conservação e recuperação ambientais uma nova forma de rentabilização da terra. Isso explica parte dos conflitos entre

Ricardo Salles e a Coalizão Brasil, e a dificuldade de interlocução desta com o Ministério do Meio Ambiente durante o governo Bolsonaro (Pompeia, 2023a).

Porém, é importante ter em mente que tais aderências à pauta socioambiental se deram sobretudo ao nível do discurso, e que a distinção de posições no interior do agronegócio é de grau, e não de tipo, como entre visibilização produtiva e renúncia produtiva. Isso significa que tais agentes, apesar das diferenças, possuem uma coisa em comum: o manejo da terra como mercadoria, agenciando-a como um ativo governado pelas cadeias de suprimentos nacional e global. Porém, as posições “descarbonizadoras” tiveram baixa eficácia durante o governo Bolsonaro em implementar suas demandas, o que se expressou, por exemplo, na paralização institucional da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

Com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2023, os ruralistas ligados à agenda agroambiental voltaram a insistir que a Política Nacional de PSA se tornasse uma infraestrutura técnico-jurídica para sustentar um mercado de serviços ambientais, definindo conceitos, métricas e um cadastro robusto com capacidade de monitoramento e controle mercantil. Porém, Lula havia sido eleito com um discurso de reestruturação da política ambiental, sobretudo internacional. Entre as iniciativas, estiveram a revogação de decretos antiambientais do governo anterior; a recomposição do MMA, renomeado para Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e de órgãos de participação popular, como conselhos gestores, bem como órgãos de monitoramento e controle do desmatamento; a criação de novas pastas ambientais em outros ministérios; a retomada de ações junto a organismos de cooperação técnica internacional, especialmente dos Estados Unidos e da Alemanha. Com isso, a temática do pagamento por serviços ambientais começou a tomar um rumo um pouco distinto.

Em maio de 2023, o dep. Gabriel Mota (Republicanos/RR) requereu audiência pública à Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados para debater a regulamentação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, justificando a necessidade de um “quadro de referência” capaz de atrair recursos internacionais e viabilizar investimentos em projetos de PSA em larga escala (Brasil, 2023, p. 2). Realizada no mês seguinte, a audiência convocou apenas representantes do Poder Executivo. Nesse novo contexto, a polarização entre os grupos de agentes vinculados à visibilização produtiva e à renúncia produtiva reapareceu rearticulada em torno das categorias de bioeconomia, de um lado, e agropecuária de baixo carbono, do outro.

Representando o Ministério do Meio Ambiente, Carina Pimenta, então Secretária Nacional de Bioeconomia, apresentou o histórico da regulamentação do PSA, destacando a feitura de um relatório entre o final de 2021 e o de 2022 que evidenciou baixa participação dos públicos diretamente afetados pela Política. Apesar de não fazer uma menção explícita,

reconheceu-se o direcionamento mercantil que o PSA vinha tendo até então. Assim, ao situar o PSA no campo da bioeconomia, Pimenta afirmou que o novo governo o compreendia como parte de um conjunto de atividades econômicas que valorizam florestas, produtos, serviços e conhecimentos associados aos territórios, enfatizando a necessidade de recuperação da participação social e do papel do Estado nas “soluções e instrumentos sobre o uso coletivo da terra, que devem ser desenvolvidos de maneira distinta [das ‘soluções’ privadas]” (Câmara dos Deputados, 2023).

Essa leitura foi aprofundada pelos representantes do ICMBio, que defenderam o PSA menos como mecanismo de precificação de resultados isolados e mais como instrumento de estruturação da governança territorial, da conservação da biodiversidade e do fortalecimento das economias da sociobiodiversidade. Nessa perspectiva, os modos de vida em territórios tradicionais foram descritos como geradores de custos evitados para a sociedade, ainda que não monetizados, exigindo uma ampliação da própria noção de economia para além do processo produtivo mercantil estrito. Nesse sentido, o pagamento por serviços ambientais seria “um dinamizador de economias da sociobiodiversidade nos territórios tradicionais” (Brasil, 2023, p. 10). Kátia Ribeiro (ICMBio), afirmou que

Não é uma economia meramente de um processo produtivo, é uma economia no sentido darwiniano que inclui as práticas, a cultura, os modos de vida. Tudo faz parte dessa economia. [...] É necessário o fortalecimento cultural, o fortalecimento das instituições, das associações, uma série de questões. [...] Uma série de entendimentos em várias áreas favorece a economia padronizada, com muita dificuldade de se reconhecer e lidar com uma economia que se dá numa diversidade enorme (Câmara dos Deputados, 2023, p. 11).

Ao alinhar o pagamento por serviços ambientais à ideia de bioeconomia, esses agentes passaram novamente a disputar a posição hegemônica no campo dos serviços ecossistêmicos, mas sem uma clara oposição à perspectiva mercantil dominante, posto os acordos explicitados durante o processo legislativo para a aprovação da Política Nacional de PSA, que favoreceram os ruralistas no Congresso Nacional. Com a sanção da lei, a disputa pela posição hegemônica se deslocou em outros âmbitos, por exemplo, inserindo o pagamento por serviços ambientais e os serviços ecossistêmicos como componentes de outras políticas públicas, como: o Plano de Transformação Ecológica, o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC); o Floresta+, reabilitado com um novo foco em agricultores familiares e outros coletivos rurais; e a Estratégia Nacional de Bioeconomia e o Plano Nacional de Gestão

Territorial e Ambiental Quilombola, que reconheceu a prestação de serviços ambientais pelos quilombos.

Por outro lado, o pronunciamento do coordenador-geral de mudanças climáticas do Ministério da Agricultura e Pecuária, Adriano de Oliveira, reafirmou um enquadramento do PSA ancorado na lógica da renúncia produtiva. Ao situar Plano ABC como principal instrumento de mitigação de emissões do setor agropecuário sob a gestão do Ministério da Agricultura e Pecuária e enfatizar a distinção entre ações feitas pelos produtores “da porteira para dentro” e benefícios ambientais gerados “da porteira para fora”, Oliveira reforçou a separação entre a propriedade rural privada e os serviços ambientais difusos por ela produzidos. Dentro da “porteira”, o ministro afirma que foram adotadas “tecnologias sustentáveis e conservacionistas” — como Recuperação de Pastagens Degradadas, Integração Lavoura-Pecuária-Floresta e Sistemas Agroflorestais, Sistema Plantio Direto, Fixação Biológica do Nitrogênio, Florestas Plantadas, Tratamento de Dejetos Animais, entre outros — em 52 milhões de hectares até 2020, sendo que a meta era 32 milhões de hectares. Assim, o ministro informa que se gerou uma redução de 170 milhões de toneladas gases de efeito estufa, afirmando que

para a discussão de pagamento por serviços ambientais, nós temos um programa de valoração e reconhecimento, que procura reconhecer o serviço prestado[...] em termos de redução de emissões de gases de efeito estufa, e fazer com que ele possa ser ressarcido por esse serviço ambiental que ele está entregando. [...] Nós vamos ter que transformar esse resultado [...] em ressarcimento para o produtor em termos do serviço ambiental que ele está prestando.

[...] A mensagem que realmente eu deixo é a de que o setor já alcançou muitos resultados para ser ressarcido em termos de entrega de serviços ambientais (Câmara dos Deputados, 2023, p. 5–7, grifo meu).

O ministro segue (ibid., p. 6) ao dizer que, nesse plano, o PSA entraria como um programa de acesso a crédito e a financiamento que se difere “da panaceia que vem acontecendo com a discussão do mercado de carbono”, especialmente pela exigência de comprovação de adicionalidade através de intermediários. Com isso, Oliveira informou a priorização de relações diretas “entre o investidor, que quer colocar esse dinheiro para iniciativas sustentáveis, e o produtor, que já tem esses ativos”. Nesse discurso, novamente, a mobilização enfática da noção de ressarcimento, que é associada à ideia de compensação por um prejuízo, ilustra a disseminação da lógica da renúncia produtiva no âmbito da agenda de economia de baixo carbono.

Para além do paralelismo com a tomada de posições durante o processo legislativo, essa audiência evidenciou que as posições que anteriormente contavam com um antagonismo manifesto passaram a operar de forma “harmônica” no interior do campo dos serviços

ecossistêmicos, pois, embora permanecessem como narrativas concorrentes que disputam a hegemonia do campo, os agentes estavam deixando a disputa latente. Em outras palavras, entendo que, naquele contexto, os agentes estavam estabelecendo mediações entre si com aproximações e distanciamentos que mantiveram o “serviço ambiental” como um domínio de governo legítimo, sem que se escalasse para um confronto aberto novamente. Cada grupo de agentes estava defendendo sua pauta sem referência crítica ao outro grupo, sem associar a visibilização produtiva ao “assistencialismo” ou a renúncia produtiva à remuneração ilegítima pelo cumprimento obrigações ou compensações por reparo de crimes ambientais, por exemplo.

Essa dinâmica de fixação de um objeto de desacordo e de certa cumplicidade aponta para a sedimentação do campo dos serviços ecossistêmicos, com sucesso tanto da estratégia dos “ruralistas” de universalizar o interesse particular do agronegócio na figura de um produtor rural universalmente provedor de serviços ambientais, quanto a estratégia dos “ambientalistas” de expandir os domínios da economia convencional para abarcar formas de produção de valor não-mercantis que sustentam relações inalienáveis com a terra. No entanto, a forma, a função e a distribuição empírica dos pagamentos por esses serviços permaneceram como questões em aberto. Dessa forma, embora haja um acordo tácito estabelecido entre os agentes, Bourdieu (1989) nos lembra que as estratégias não cessam de operar, posto que o campo é um espaço social constituído de relações de força e de sentido.

Nesse acordo tácito, a ideia de pactuação se assenta em uma configuração de harmonia coercitiva (Nader, 1994, p. 28) que provoca “flutuações nas ideologias jurídicas associadas a uma tolerância para com a controvérsia”. Essa dinâmica torna-se particularmente forte em enunciados que se projetam como “ganha-ganha”, como é o caso da literatura que se refere ao pagamento por serviços ambientais, que enfatiza tanto uma correção do que chamam de falhas de mercado, quanto o alívio da pobreza. Porém, no caso em análise, o “ganha-ganha” é a possibilidade de frear contenções à expansão mercantil e manter ritmos de acumulação de capital pela via da conservação ambiental para os agentes vinculados à renúncia produtiva, e, para os agentes vinculados à visibilização produtiva, proporcionar o reconhecimento de instituições não-mercantis como econômicas e valiosas para setores já tradicionalmente contabilizados nos índices macroeconômicos. Com essa sedimentação de perspectivas tão diferentes sob um mesmo dispositivo, o pagamento por serviços ambientais passou a integrar a narrativa justificadora de iniciativas distintas, compondo tanto as políticas associadas à “agenda agroambiental” quanto à “agenda bioeconômica”.

Na agenda agroambiental, como visto, prevalece o discurso de descarbonização e de formação de um mercado de serviços ecossistêmicos. Essa estava sendo a perspectiva

dominante até a transição presidencial, mas a perspectiva da bioeconomia foi se fortalecendo mais ao longo do governo Lula. A exemplo disso, no início de 2024, um encontro foi marcado para aumentar a participação popular: uma rodada de “Diálogos Consultivos sobre Pagamento por Serviços Ambientais”, ocorrida entre abril e maio daquele ano, em Brasília, e realizada pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, por meio da Secretaria Nacional de Bioeconomia. Segundo a secretária Carina Pimenta, o objetivo era “dialogar com diferentes representações sobre a regulamentação da Lei 14.119 de 2021 e seus espaços de governança, conhecer experiências de PSA, recepcionar contribuições e levantar subsídios de forma colaborativa” (Pimenta, 2024).

Nesse encontro comunicativo, a correlação entre PSA e bioeconomia foi adensada e anunciou-se que iria constar na proposta de regulamentação, mas o principal aspecto desse evento foi a apresentação da minuta do decreto regulamentar às instituições participantes. O texto atendeu parcialmente às demandas da Coalizão Brasil, especialmente no que se refere ao Cadastro Nacional de PSA, mas afastou-se dela quando reiterou o protagonismo do Ministério do Meio Ambiente na condução da pauta, em detrimento da condução partilhada com órgãos ligados aos ruralistas, além de ampliar a participação popular no comitê gestor, que havia perdido sua capacidade deliberativa no processo legislativo, e, segundo a minuta do decreto regulamentar, voltaria a ter esse poder.

Após esse encontro, a articulação entre PSA e bioeconomia foi ainda mais reforçada com a instituição da Estratégia Nacional de Bioeconomia (Decreto nº 12.044/2024), elaborada em consonância com diversas políticas públicas. Nesse decreto, a bioeconomia é definida como um “modelo de desenvolvimento produtivo e econômico” orientado por valores de justiça, ética e inclusão, baseado no uso sustentável, na regeneração e na conservação da biodiversidade, articulando conhecimentos científicos e tradicionais com vistas à agregação de valor, à geração de trabalho e renda e ao equilíbrio climático. Nesse texto e em outros do mesmo tema, nota-se uma referência mais recorrente ao uso do termo *economias*, com ênfase no plural, como economias da sociobiodiversidade e economias da floresta. Além de isso apontar para o crescente reconhecimento da diversidade econômica, apontava para a assunção da inseparabilidade entre as economias e valores externos ao regime de mercado, distanciando-se de justificativas que se pensavam como puramente técnicas, baseadas em critérios de eficiência e custo-benefício.

A tensão entre a agenda bioeconômica e perspectivas de mercado, no entanto, permaneceu, e isso ficou claro na forma como o Brasil se posicionava internacionalmente, especialmente perante o G20, grupos das 20 maiores economias do mundo que o país estava

presidindo até novembro de 2024, mês em que houve um encontro dos líderes no Rio de Janeiro. Em nota técnica enviada a esse encontro¹⁸, o governo brasileiro colocou o pagamento por serviços ambientais como uma estratégia de mercado a ser melhor incorporada nas políticas públicas, definindo-o em termos de implementação do princípio *provedor-recebedor*, sem referência ao *poluidor-pagador*, reforçando o atendimento aos interesses de setores tradicionalmente percebidos como poluidores.

Todavia, foi somente em meados de 2025 que a minuta do decreto regulamentar foi publicada para consulta pública, contendo poucas alterações substanciais no texto da lei, apenas discriminando funções e instituindo comitês técnicos para assessorar questões sobre métricas e monitoramento. No decreto, porém, ressaltou-se que o pagamento por serviços ambientais é “a espinha dorsal da bioeconomia e outras atividades sustentáveis, tornando-as mais competitivas frente a práticas convencionais que causam degradação, cujos impactos negativos muitas vezes não são considerados nas decisões econômicas”, e uma forma de “valorizar o trabalho desses grupos [provedores] por meio de incentivos e remuneração justa” (Brasil, 2025b).

3.2. O pagamento por serviços ambientais como economicização: entre valores e narrativas justificadoras

Até a finalização da escrita deste trabalho em janeiro de 2026, não foi publicada a versão final do decreto regulamentar, mas a trajetória até aqui exposta da formulação em âmbito internacional e apropriação nos processos legislativo e de regulamentação são ilustrativos de um conjunto de elementos mais amplos sobre o discurso dos serviços ecossistêmicos e o pagamento por serviços ambientais no Brasil. Vale ressaltar a distinção entre essas categorias como termos êmicos, como foi tratado, e como termos analíticos. Com isso em mente, analiticamente, parto da ampla definição de Muradian et. al. (2010, p. 1205) do PSA como uma “transferência de recursos entre atores sociais, que visa criar incentivos para alinhar as decisões individuais e/ou coletivas sobre o uso da terra com o interesse social na gestão dos recursos naturais”. Como destacam, essas transferências podem ocorrer de diversas formas, entre as quais a mercantil é apenas uma, e são envoltas em relações, valores e percepções sociais. Ademais, os arranjos se diferem em termos da importância incentivo monetário para os

¹⁸ Disponível em: https://www.gov.br/g20/pt-br/trilhas/trilha-de-sheperpas/sustentabilidade_climatica_e_ambiental/technical-paper_payment-for-ecosystem-services-pes-_ecswg_vbsc-docx.pdf/@@download/file. Acesso em 26 de dezembro de 2025.

beneficiários, da amplitude de distância social entre pagador e provedor na transação, e do grau de mercantilização dos serviços ecossistêmicos.

Avanço nessa perspectiva para apontar que, no caso em tela, o alinhamento entre as ações individuais e/ou coletivas são alinhadas não a algo geral como “interesse social”, mas a interesses em disputa em um campo de poder em que os agentes lançam mão de diversas estratégias retóricas, jurídicas e argumentativas em arenas institucionais concretas para fazer valer seus enunciados como verdadeiros e produzirem efeitos de poder. Com isso, entendendo o que a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais estabeleceu em termos textuais e relacionais no campo de poder que a originou, busco demonstrar o que esse documento pode produzir socialmente. Da forma que interpreto, pelas razões expostas abaixo, a Política deu a guinada em um processo de economicização que articula elementos econômicos heterogêneos que propiciam tanto a mercantilização quanto outras formas de relação econômica.

Como indicado pela Avaliação Ecosistêmica do Milênio (2003, p. 127), que institucionalizou o discurso dos serviços ecossistêmicos, a proposta desse discurso era promover uma forma de valoração para situações de escolha “entre regimes alternativos de manejo ecossistêmico e o curso das ações sociais que alteram o uso dos ecossistemas e dos serviços que eles provêm”. Nesse âmbito, o pagamento por serviços ambientais pretende ser uma prática de governo destinada a conduzir a conduta dos sujeitos segundo critérios econômicos. Meu argumento de que o PSA incita um processo de economicização parte disso, mas vai além de uma concepção de economia apenas em termos de mercado, abrangendo também outros regimes de troca não-comerciais em que coisas, pessoas e seres intangíveis podem ser transacionados ou transmitidos e, ainda assim, entendidos e reputados pelos sujeitos envolvidos como “econômicos”, mesmo que não haja consenso sobre essa conotação.

A trajetória da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais é ilustrativa desse processo na medida em que, da forma como estabelecida textualmente, mobiliza diferentes registros de valor e articula regimes de troca heterogêneos, operando sobre *ecologias econômicas* localmente situadas. Para Silva, Palmer e Cunha (2023), este termo destacado conceitualiza as interdependências específicas entre o regime de mercado e outros regimes de integração econômica, compreendendo a economia para além do quadro estritamente mercantil. Nessa perspectiva, a economia abrange um amplo conjunto de instituições em funções de produção, troca, distribuição e consumo que sustentam a reprodução social das pessoas. O uso do termo *ecologia* enfatiza justamente esses equilíbrios contextuais entre racionalidades e instituições econômicas diversas, frequentemente classificadas entre capitalistas e não-

capitalistas, com vistas ao atendimento de certas aspirações e necessidades. A combinação dessas abordagens permite enxergar como o PSA pode ser menos uma imposição de uma lógica única e mais um mecanismo de articulação entre regimes de troca e registros de valor preexistentes, heterogêneos e, às vezes, não reconhecidos formalmente como econômicos pela narrativa neoclássica.

Assim, retomo o *continuum* entre os polos ideal-típicos de mercadoria e dádiva como ferramenta analítica para explorar a variação dos regimes de troca e registros de valor articulados na economicização. No regime da mercadoria, predominam valores associados à troca, o principal registro de valor é o preço e o uso do dinheiro produz comensurabilidade e equivalência. A relação entre as pessoas tende a ser impessoalizada na medida em que é regida pelas coisas que são postas à venda, ao passo que os sujeitos são independentes entre si e as coisas em transação são facilmente alienadas, pois são propriedades privadas. Já no regime da dádiva, os valores mobilizados dizem respeito a obrigações, vínculos e compromissos sociais, e o que está em jogo não se limita à transação em si, mas envolve relações externas à transação que enquadram e condicionam o seu desenrolar, pois as pessoas tendem a estar fortemente vinculadas por laços como de parentesco, vizinhança e solidariedade. O registro de valor predominante, nesse caso, é operado por meio de *rankings* que estabelecem precedências e hierarquias que distinguem posições relativas, do mais ordinário (comensurável) ao mais prestigioso (incomensurável), no interior de um conjunto de valores socialmente reconhecidos (Gregory, 2015; Silva, 2016; Tsing, 2013).

Com isso em mente, o processo de economicização incitado tona-se visível quando se observa a plasticidade da categoria de “serviço”. Ao longo da trajetória em análise, esse foi o conceito que menos teve precisão conceitual. No entanto, essa imprecisão se apresentou como um importante recurso político nas arenas de disputa, passível de manipulação por parte dos agentes envolvidos para acomodar interesses, posições e demandas distintas. Ao fim desta trajetória, a questão que se coloca, então, não é apenas descrever a existência dessa ambiguidade e a amplitude dessa categoria, mas compreender o que ela produz e qual é sua função no interior do dispositivo do pagamento por serviços ambientais. Nesse sentido, argumento que o conceito de “serviço” constitui uma palavra-chave para compreender o processo de economicização.

Como explicitado na introdução, serviços não são produtos, coisas ou objetos, “mas atos, processos e performances”, cuja principal característica é que seus resultados, isto é, seu efeito de utilidade, são intangíveis, mesmo que requeiram ações tangíveis, como o trabalho concreto, o deslocamento, entre outros (Lovelock, 1983, p. 10). Porém, mesmo que intangível, o serviço é ancorado nas qualidades materiais a partir das quais se deriva uma utilidade. Contudo,

diferentemente dos bens, o serviço não se torna uma coisa acabada, pois eles existem em processo, mesclando produção e consumo. Dessa maneira, o serviço não pode separar seu efeito útil da materialidade que o produz e, portanto, impõe imitações à transferência de propriedade. Na utilização de um serviço, o que se transaciona não é a posse de uma coisa, mas o direito de uso por um período determinado, geralmente estabelecido contratualmente. Transacionar um serviço significa, portanto, negociar o acesso ao seu valor de uso por meio de alguma forma de pagamento contínua, e não sua apropriação definitiva.

Em conjunto, essas características indicam que, em sentido estrito, o serviço pressupõe uma transação de mercado. Atos, processos e performances deixam de ser meras atividades humanas e passam a ser reconhecidos como “serviços” quando são passíveis de compra e venda. Essa distinção é fundamental para compreender a heterogeneidade do processo de economicização analisado, que ora indica metáforas de mercado, ora indica mercados de fato. Esse conjunto de coisas pode ser visto ao analisar a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais por certos ângulos, considerando que, em sua construção, distintos entendimentos do que conta como “econômico” foram estrategicamente manejados segundo interesses, diferenciais de poder e disputas entre os agentes envolvidos na trajetória analisada.

Dessa forma, o texto da lei viabiliza a produção e circulação de coisas e atividades que não necessariamente estão de acordo com lógicas puramente mercantis, apresentando-se, com frequência, de formas híbridas. Isso é visível nos sentidos sociais das categorias de “pagamento” e de “serviços ambientais”. No primeiro caso, o pagamento assume sentidos sociais variados, pois, embora o PSA se configure formalmente como uma transferência de recursos, essa transferência é altamente heterogênea, não se restringindo ao preço por um serviço, uma vez que as modalidades previstas incluem desde a prestação de melhorias sociais e pagamentos não-monetários até títulos verdes e transferências monetárias diretas, enquanto no segundo caso, o “serviço” é um termo genérico associado à manutenção, recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos (Brasil, 2021a).

Entre os agentes vinculados à renúncia produtiva, houve uma ênfase clara nas transações financeiras que manejam o dinheiro de forma direta ou por mecanismos creditícios e tributários. Para esse grupo, a concepção de economia aproxima-se das comunidades epistêmicas de viés neoclássico, nas quais o econômico é entendido como a totalidade das relações monetizadas. Nessa perspectiva, o valor dos serviços ecossistêmicos reside fundamentalmente na troca, tanto que o principal registro de valor é o preço e o PSA é visto como um mecanismo de mitigação dos custos impostos pela conservação e pela recuperação ambiental. O manejo da natureza como mercadoria antecede a Política Nacional de PSA, mas a lei é mobilizada como

instrumento para a construção de um mercado de serviços ambientais dotado de segurança jurídica, padronização informacional por via cadastral e maior previsibilidade regulatória. Essa posição está associada a uma forte demanda por atuação estatal, concebida não como alternativa ao mercado, mas como sua instituição de suporte, reconhecendo que tal mercado não surgiria de forma espontânea e voluntária pela oferta e demanda de provedores e pagadores.

Do processo legislativo ao regulamentar, esses agentes tenderam a reconhecer os fluxos de matéria e energia como econômico apenas na medida em que geram lucro monetário. Assim, enquanto a conservação ambiental era percebida como impeditiva do uso produtivo da terra, ela figurava exclusivamente como custo. Nesse enquadramento, o proprietário rural brasileiro foi construído como provedor invisibilizado diante de um mercado potencialmente bilionário. Assim, para esse grupo de agentes, a economicização assume a forma da mercantilização, pois o pagamento por serviços ambientais é interpretado como parte de um mercado em construção, cuja legitimidade repousa na possibilidade de conversão do ambiente natural de valor de uso em valor de troca mensurável, mas também repousa em narrativas justificadoras carregadas de conteúdo moral.

Como destaca Zelizer (1996), quando o pagamento assume a forma de “compensação”, o dinheiro deixa de ser percebido apenas como valor de troca puro, objetivo e impessoal, tal como pressuposto no mercado ideal-típico. Ele passa a ser investido de significados sociais específicos, ancorados em narrativas que justificam moralmente seu recebimento. Trata-se de um processo híbrido de objetificação, ao transformar trabalho e fluxos de matéria e energia em “coisas”, de personificação, ao associa essas “coisas” às qualidades das pessoas que as transacionam (Gregory, 2015). Isto é, aproximando-se de um aspecto frequentemente associado ao regime de troca de dádivas, a posição social do pagador e do recebedor importa para a transação, condicionando o seu desenrolar, dadas as qualidades morais atribuídas às ações dos recebedores, como o altruísmo por exemplo.

Isso esteve presente desde o início do debate sobre a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais quando Samantha Pineda, representante da Frente Parlamentar Agropecuária afirmou que “o pagamento por serviço ambiental vai valorizar, vai compensar, reconhecer esse esforço e vai fazer com que seja justo o sacrifício dessa propriedade em nome do bem da coletividade” (Câmara dos Deputados, 2009, p. 34), e se estendeu para enunciados mais recentes, como o do representante do Ministério da Agricultura e Pecuária, Adriano de Oliveira, que afirmou que “o setor [agronegócio] está mostrando que é capaz de produzir com sustentabilidade e, ao mesmo tempo, colocar alimento na mesa do povo brasileiro e exportar alimento para o mundo” (Câmara dos Deputados, 2023, p. 3). Dessa forma, para esses agentes,

a possibilidade de negociar em um mercado de serviços ambientais seria um indicador de compromissos sociais externos ao mercado, portanto, a legitimidade da transferência de dinheiro não decorreria apenas de uma transação abstrata entre equivalentes para o lucro impessoal, mas da posição social do recebedor e das qualidades morais atribuídas às suas ações.

A mercantilização como um tipo de economicização se manifestaria de forma legitimada na medida em que o pagamento por serviços ambientais passasse a operar como uma prática de governo das relações humano-natureza, exigindo que pessoas, coisas e atividades sejam avaliadas conforme sua contribuição à macroeconomia, isto é, segundo seus efeitos sobre a lucratividade do capital, sobre o desempenho econômico agregado e sobre o bem-estar populacional e ambiental genérico. Por conta disso, para esses agentes, a Política Nacional de PSA foi um projeto epistêmico, com princípios próprios de classificação, como um projeto político, na medida em que interpela o Estado e várias comunidades epistêmicas para a construção dessas condições de mercado. Outrossim, nesse “futuro mercado”, como referido várias vezes pelos agentes, embora os elementos transacionados não tenham sido produzidos originalmente como mercadorias, eles poderiam ser convertidos por meio de processos de abstração que Tsing (2013) descreve como “avaliação por alienação”, isto é, um conjunto de práticas que torna comensuráveis, em termos monetários, atividades e elementos que não nasceram para a troca, inserindo-os em cadeias de circulação que os alienam de seus contextos sociais originais, possibilitando que valores de uso da natureza sejam tornados mercadoria, mesmo que não produzidos pelo trabalho humano.

Não se tratou apenas de impor a construção de um mercado de serviços ambientais, mas de justificá-lo moralmente, produzindo legitimidade pública para a transferência de recursos. Ou seja, “valor” e “valores” não se distinguem analiticamente do ponto de vista êmico, ao contrário, é por meio dessa articulação que determinadas atividades do agronegócio poderiam ser inscritas em um projeto moral de recompensa, compensação, ressarcimento, entre outros termos utilizados pelos agentes. Esse elemento é particularmente relevante porque evidencia que a mobilização de moralidades não se restringe a populações vulnerabilizadas ou a economias ditas “tradicionais”, mas também atravessa as práticas e discursos das elites econômicas. Observa-se, nesse processo, uma transfiguração dos interesses setoriais dessas elites em um projeto moral, político e econômico mais amplo, apresentado como orientado ao bem comum, à segurança alimentar e à sustentabilidade ambiental. Sob essa lógica, o dinheiro recebido passa a não ser concebido como renda ordinária de mercado, como um salário ou prebenda estatal, mas como compensação legítima por um serviço prestado à sociedade brasileira, e, por vezes, à humanidade.

Por outro lado, para os agentes vinculados à visibilização produtiva, a aprovação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais assumiu um significado distinto. Nesse caso, não se observou uma demanda pela construção concreta de um mercado de serviços ambientais, mas o uso estratégico da linguagem mercantil como recurso heurístico e metafórico, sem a adesão plena às posições típicas do mercado, como comprador e vendedor, ou às dinâmicas de oferta e demanda. Essa distinção pode ser observada em três elementos centrais do texto legal. Em primeiro lugar, no reconhecimento de que os provedores de serviços ambientais não se restringem a indivíduos, mas podem ser “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, ou grupo familiar ou comunitário”. Em segundo lugar, no estabelecimento de diretrizes como a “inclusão socioeconômica e a regularização ambiental de populações rurais em situação de vulnerabilidade”, que resultam na priorização de agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais como beneficiários. Em terceiro lugar, no reconhecimento de modalidades amplas de pagamento, que vão além da transferência monetária direta, incluindo a “prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas” e a transmissão de recursos não monetários (Brasil, 2021a).

Diferentemente da lógica da compensação mobilizada pelos agentes da renúncia produtiva, as demandas desses atores não se organizaram em torno da mitigação de externalidades por parte de poluidores, mas em torno do acesso a direitos cívicos, como a regularização fundiária, o reconhecimento institucional e o acesso a políticas públicas e financiamentos para atividades já existentes, ligados à agroecologia por exemplo, não se restringindo à vegetação nativa. Não se trata, portanto, de maximizar a produtividade capitalista da terra segundo critérios utilitaristas, mas de comunicar, por meio da linguagem econômica hegemônica, que o não-mercantil também é econômico, ainda que não seja plenamente reconhecido pelos indicadores macroeconômicos dominantes.

Embora esses agentes estejam inseridos em mercados — como os mercados agroecológicos e as chamadas cadeias da sociobiodiversidade —, a troca mercantil permanece periférica em relação aos seus objetivos centrais. Seus comportamentos econômicos são sobredeterminados por valores coletivos que não se orientam prioritariamente pela maximização do lucro monetário, mas pela reprodução de vínculos sociais e territoriais. Nessa perspectiva, o uso do dinheiro como unidade de conta para expressar quantitativamente o valor comparativo dos serviços ambientais não é percebido como uma corrupção dos modos de vida por valores de mercado. Ao contrário, o dinheiro circularia por diferentes registros de valor, que não se reduzem ao preço. Como argumenta Guyer (2004), muitos usos do dinheiro são predominantemente ordinais, operando por meio de *rankings*, precedências e prioridades, e não

de equivalências estritamente precificarias. O pagamento, nesses casos, poderia estabelecer equivalências parciais, por meio de analogias, sem dissolver a incomensurabilidade ontológica de certas coisas e atividades. Em outras palavras, a analogia entre coisas e atividades com quantias monetárias não implica em conversão em mercadoria, pois, além de não haver equivalência para os agentes envolvidos nessa estratégia, as coisas e atividades seguem regras ligadas a outras instituições que não o mercado, e não pode ser alineadas destas.

Nesse enquadramento, o uso dos termos “serviço” e “pagamento” não implica necessariamente a percepção da natureza como mercadoria. A quantificação, quando mobilizada, operou menos como mecanismo de mercantilização e mais como instrumento demonstrativo, voltado a evidenciar a dependência estrutural dos setores já reconhecidos como “econômicos” em relação aos os domínios historicamente classificados como “não-econômicos”. É nesse sentido que se torna visível uma ecologia econômica, isto é, um conjunto de interdependências específicas entre instituições mercantis e outras dimensões da vida social, incluindo os ecossistemas e os trabalhos não-remunerados. Exemplos recorrentes dessa estratégia incluíram a associação entre taxas de lucratividade do agronegócio e a regulação climática assegurada por Unidades de Conservação, especialmente aquelas que atravessam territórios tradicionalmente ocupados

Para sustentar moralmente essa posição, um ponto central para esses agentes foi o esforço contínuo de afastar os pagamentos da categoria tomada como moralmente negativa de “assistencialismo”, considerado, ao longo do processo analisado, um tipo de transferência de dinheiro carregado de conotações negativas. No caso do PSA, o pagamento é representado como remuneração por trabalho historicamente não remunerado, e não como compensação por custos ou perdas. Como afirmou Alessandra Lunas, representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares em audiência pública, não se trata de reconhecer essas famílias e outros coletivos a partir da pobreza, mas “principalmente pelo reconhecimento do serviço prestado” (Câmara dos Deputados, 2009, p. 33). O alinhamento mais recente com a noção de bioeconomia reforça essa estratégia, ao apresentar atividades tradicionalmente não-mercantis como economicamente relevantes, mas reforçando que esse reconhecimento deve ser pautado na manutenção de trabalhos e práticas considerados inegociáveis em termos mercantis, como o vínculo com a terra, a inalienabilidade dos territórios e a centralidade das relações familiares e comunitárias. Trata-se, portanto, de uma economicização que não busca dissolver esses valores em uma lógica de mercado, mas traduzi-los em termos economicamente inteligíveis para determinados agentes.

Como também sintetizou Joaquim Belo, presidente do Conselho Nacional das Populações Extrativistas, “a economia de floresta é ainda uma economia muito marginal [...]. Ela não faz parte da estratégia da macroeconomia”, e que, portanto, seria papel da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais “enxergar esse conjunto de economias que são marginais dentro do processo [macroeconômico] e é preciso quantificar isso” (Câmara dos Deputados, 2019b, p. 27). Como mostrado no trajeto analisado, a quantificação não visou produzir comensurabilidade, mas gerar efeitos demonstrativos, mobilizando os mesmos dispositivos científicos — como estatísticas, métricas e indicadores — utilizados para legitimar mercados, agora a serviço do reconhecimento da diversidade econômica.

Mesmo em suas reivindicações por reconhecimento, os elementos são tornados “econômicos” na medida em que produzem valor de uso para outros que não eles próprios, isto é, na medida em que sustentam atividades já formalmente reconhecidas como econômicas. Como Marx (2013) já havia apontado, a produção de valor de uso para outrem é parte do que caracteriza uma mercadoria. O serviço ambiental, nesse enquadramento, é definido menos por sua significação interna aos modos de vida do que por sua capacidade de manter circuitos produtivos externos. Isso porque, frequentemente, os próprios agentes não utilizam essa terminologia no manejo das relações interpessoais e com o ambiente. Suas atividades passam a ser designadas de serviços quando se tornam valores de uso para outros externos ao seu modo de vida.

Esse movimento pode produzir um efeito colateral relevante, pois ainda que não se trate de uma mercantilização imediata, os territórios passam a ser avaliados nessa e em outras políticas públicas por sua capacidade de produzir serviços ecossistêmicos, e as pessoas também passam a ser avaliadas por sua aptidão para prover tais serviços. Introduzem-se, assim, critérios de produtividade e eficiência típicos da racionalidade de mercado neoclássica, por exemplo, ao se afirmar que é mais eficiente financiar sistemas agroflorestais de agricultores familiares do que investir em infraestrutura estatal para tratamento de água quando se busca o serviço ecossistêmico de regulação hídrica. Nesse sentido, a economicização operada pela visibilização produtiva não elimina o risco da mercantilização, mas o desloca, pois ela passa a depender da correlação de forças no campo e dos arranjos institucionais que definem quem mede, quem compara e quem decide quais serviços contam e em que termos.

Por fim, para muitos desses agentes, o ambiente ocupa uma posição ontológica distante da mercadoria. As transferências associadas ao pagamento por serviços ambientais, em semelhança com a dádiva, operam como componentes centrais da produção e reprodução de relações sociais objetivas e intersubjetivas, reforçando vínculos e compromissos, e não como

simples mecanismos de troca entre equivalentes abstratos. No entanto, afastando-me do que pode aparentar uma certa romantização da economicização veiculada pelos agentes ligados à visibilização produtiva, cabe esclarecer que certos efeitos das demandas estabilizadas na lei aprovada podem apontar também para um processo de mercantilização a depender da correlação de forças no cenário de implementação concreta de projetos de pagamento por serviços ambientais.

Com isso, sedimenta-se uma perspectiva em que se reconhece esses outros modos de vida e respectivas instituições como “econômicos”, mas estes ainda assim são avaliados e governados em sua capacidade de prover serviços ambientais e ecossistêmicos, mesmo que essa lógica seja submetida, em certa medida, aos laços, vínculos relações sociais e territoriais que esses sujeitos estão envolvidos. Por essas características a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais implica em economicização, levando à mercantilização por um lado e ao reconhecimento da diversidade econômica por outro. Ao permitir articulações contextuais entre o regime de mercado e outros regimes de produção de valor, o PSA contribui tanto para a manutenção de uma economia heterogênea quanto para a própria expansão da economia de mercado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da trajetória da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais no itinerário político-administrativo brasileiro conduziu esta dissertação ao conceito de *economicização*, entendido tanto como o processo pelo qual determinados seres, práticas e fenômenos passam a ser designados como “econômicos”, quanto como o conjunto de formas por meio das quais são avaliados, classificados e governados segundo sua posição produtiva no que se reconhece e representa como “a economia” (Çalışkan; Callon, 2009; Murphy, 2017). Ao deslocar o foco da pergunta “o que é o PSA?” para “o que o PSA faz?”, tornou-se possível analisar essa política não apenas como um instrumento que adere ou não à formulação original, mas como um dispositivo de governo que reorganiza relações entre humanos, natureza e economia por meio da produção de categorias e narrativas justificadoras específicas em um contexto nacional particular.

Nesse processo, a categoria “serviço ambiental” emergiu como símbolo dominante. Longe de remeter a uma realidade objetiva, essa categoria mostrou-se uma construção epistemológica plástica, capaz de produzir efeitos de governo ao reorganizar percepções das relações humano-natureza frente à concepção de economia. A força dessa categoria residiu na indeterminação conceitual da ideia de “serviço”, que foi suficientemente aberta para acomodar interesses distintos e, ao mesmo tempo, capaz de fornecer princípios de classificação que estruturam posições como poluidor, provedor, pagador e recebedor. É a partir dessa gramática que o campo dos serviços ecossistêmicos emergiu como um espaço social composto de relações próprias de força e de sentido que puseram em debate a avaliação e o governo das relações humano-natureza a partir de critérios econômicos.

Para analisar como isso se deu, recorri à noção de campo, tal como formulada por Bourdieu (1996) e Turner (2008), a fim de mapear tanto as disputas paradigmáticas e metáforas quanto as arenas empíricas concretas em que o discurso dos serviços ecossistêmicos modelos de pagamento por serviços ambientais foram negociados, transformados e institucionalizados. Nessas arenas, a disputa se polarizou entre dois grupos de agentes ideal-típicos, orientados pelo que denominei de *renúncia produtiva* e *visibilização produtiva*. Esses tipos não descrevem sujeitos homogêneos, mas posições em um *continuum* que expressam diferenciais de poder e interesses que resultam em distintas demandas no âmbito da Política Nacional de PSA. Em ambos os polos, atividades anteriormente classificadas como “não-econômicas” foram inseridas no campo da economia, mas por vias distintas. A referência comum foi a macroeconomia enquanto totalidade abstrata de relações de produção e circulação no âmbito

nacional. Com isso, as atividades dos agentes classificados como “provedores de serviços ambientais” passaram a ser reconhecidas como econômicas na medida em que contribuíssem, direta ou indiretamente, para a reprodução dos circuitos produtivos já legitimados — associados, sobretudo, ao capital manufaturado — e não por seus valores socioculturais ou intrínsecos.

Assim, a economicização não consistiu apenas em reconhecer genericamente esses sujeitos como econômicos, mas em situá-los em relações específicas (produção, circulação ou consumo). Nesse âmbito, o provedor de serviços ecossistêmicos emergiu como uma categoria de governo na esfera da produção, contribuinte da riqueza nacional, mesmo que usualmente não contabilizada em índices como PIB. Apesar disso, a análise demonstrou que a economicização promovida pelo pagamento por serviços ambientais não implicou, de forma generalizada, a mercantilização das relações humano-natureza. No caso dos agentes vinculados à renúncia produtiva, esse movimento assumiu, de fato, a forma de mercantilização. A conservação ambiental, percebida desde o início como custo e como obstáculo à expansão do capital, sobretudo em um contexto de avanço de áreas protegidas sobre propriedades privadas, foi reinterpretada como oportunidade de geração de receita ou de mitigação de custos. A Política Nacional de PSA foi mobilizada, nesse sentido, como instrumento para a construção de um mercado de serviços ambientais, no qual a opção pela conservação ou recuperação ambiental poderia ser avaliada segundo critérios de produtividade e lucratividade do capital. A terra conservada tornou-se, assim, mais uma arena potencial de acumulação, passível de alienação parcial por meio da abstração dos serviços ecossistêmicos.

Por outro lado, para os agentes associados à visibilização produtiva, a economicização operou prioritariamente como estratégia de reconhecimento. O objetivo não foi transformar seus modos de vida em mercadorias, mas evidenciar que práticas historicamente invisibilizadas — tanto aquelas concebidas como produtivas (agroecologia, agricultura familiar, extrativismo) quanto aquelas externas aos circuitos monetizados ligadas ao cuidado com o ambiente — também produzem valor econômico, ainda que não se orientem pelos valores do mercado. Nesse enquadramento, o discurso dos serviços ambientais foi apropriado como uma metáfora heurística, capaz de comunicar, em termos inteligíveis para agentes de mercado, a relevância de formas não-mercantis de produção de valor. Tratou-se, portanto, de uma disputa contra a metanarrativa de uma economia homogênea, em favor do reconhecimento da diversidade econômica e das interdependências contextuais que sustentam o próprio capitalismo.

Um resultado central da análise foi demonstrar que a construção de mercados de serviços ambientais não se sustenta apenas em critérios técnicos de eficiência ou custo-benefício, como

sugeriria uma leitura instrumental do paradigma dos serviços ecossistêmicos. Ao contrário, o processo esteve profundamente atravessado por moralidades e práticas de poder. No caso da renúncia produtiva, a legitimação da mercantilização se apoiou em narrativas de prejuízo, merecimento, prestígio e recompensa, nas quais a retórica de custos impostos pela legislação florestal foi convertida em argumento moral para a compensação financeira. O agronegócio foi apresentado como sujeito merecedor, cujos benefícios à sociedade, como segurança alimentar, crescimento econômico, inserção comercial internacional, justificariam a transferência de recursos públicos e privados na forma de compensação.

Essa constatação reforça a crítica à ideia de que as decisões econômicas se baseiam exclusivamente em racionalidades instrumentais. Como demonstrado pela antropologia econômica (Çalışkan; Callon, 2010; Graeber, 2013; Gudeman, 2008; Silva; Palmer; Cunha, 2023; Tsing, 2013), interesses, valores morais, obrigações sociais e construções simbólicas são constitutivos dos processos de decisão e dos próprios mercados. No caso analisado, a moralização do debate foi elemento central tanto para a construção de mercados quanto para as estratégias de reconhecimento, evidenciando que “valor” e “valores” não se separam analiticamente no ponto de vista êmico ao justificarem suas demandas. Assim, a economicização demonstrou um enorme arquipélago de modalidades de transações e transferências não comerciais que se aproximam, em maior ou menor grau, ao regime de dádiva ou de mercadoria (excluindo-se regimes de troca que não estão em jogo, como a partilha e o escambo).

Mais próximos ao polo da mercadoria, os agentes vinculados à renúncia produtiva mantiveram em comum a precedência da relação entre coisas sobre a relação entre pessoas e com o território. Independentemente da modalidade de transação mobilizada em esquemas de pagamento por serviços ambientais, esses agentes são orientados pelo lucro, conferindo primazia ao valor de troca da terra ao explorar todos os domínios pelos quais ela pode maximizar lucros ou mitigar custos. Nesse enquadramento, a terra não é concebida como vinculada relacionalmente aos produtores. Ao ser tornada produtora de serviços ecossistêmicos à serviço do mercado, mesmo quando os agentes mobilizam justificativas morais, elas operam como recursos de mediação e legitimação para viabilizar a avaliação da terra segundo sua contribuição para o circuito produtivo já existente, abrindo espaço para um regime em que a conservação ambiental, mesmo que obrigatória, avança apenas na medida em que possibilita simultaneamente a expansão do mercado. Em outros termos, o compromisso com o ambiente natural, seja contínuo ou contingente, é incitado principalmente nas transações econômicas nas

quais se transferem ou negociam dinheiro, crédito ou signos de prestígio comercial, restringindo a conservação a uma dimensão integrada às estratégias de valorização do capital.

No entanto, mais próximos ao polo da dádiva, há uma característica predominante nos agentes vinculados à visibilização produtiva: a precedência das relações sociais e territoriais sobre a relação entre coisas, isto é, uma relação econômica não-mercantil é anterior ao pagamento por serviços ambientais e é condição para que este ocorra em função da permanência dessa relação. Nenhuma modalidade de PSA é condicionante dos vínculos socioecológicos e culturais com a terra que promovem os benefícios ecossistêmicos e pagamento deve ser convertido em um reforço à territorialidade. Diferente de um mercado em que a regularização ambiental perante obrigações legais é transformada em mercadoria, aqui os agentes se diferenciam por uma questão menos de interação com o mercado, posto que esses agentes integram modalidades distintas de mercado, como os agroecológicos, e mais da sobredeterminação de outras instituições e lógicas econômicas sobre o mercado. Esses agentes não se limitaram à categoria de “serviços ecossistêmicos culturais”, ligados a elementos imateriais, mas disputaram posições produtivas semelhante àquela do autointitulado “setor produtivo” e, dessa forma, puderam superar uma restrição imposta pelo discurso originário.

Com isso, ao seguir a trajetória da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, esta dissertação também evitou tratar a política como um percurso linear ou teleológico, demonstrando como a política não se limitou a internalizar contribuições epistemológicas gestadas em instâncias internacionais, mas foi reconfigurada a partir de um campo relacional de poder localmente situado. Em consonância com Trouillot (2001), o Estado emergiu não como entidade monolítica, mas como um conjunto heterogêneo de práticas, agentes e processos, atravessado por diferenciais de poder, tensões institucionais e alinhamentos seletivos entre setores sociais (ONGs, coalizões, movimentos sociais, organismos multilaterais) e instâncias governamentais e políticas (comissões, casas legislativas, ministérios, frentes parlamentares, Presidência).

O processo de formulação dessa política pública, longe de constituir um trajeto neutro, técnico e objetivo de racionalização do governo, foi altamente influenciado por contextos diversos e inúmeras estratégias argumentativas dotadas de carga moral tanto contra, quanto a favor dos grupos de agentes envolvidos, o que implicou na instituição de princípios de classificação com efeitos de poder heterogêneos. Nesse processo, os serviços ambientais não foram apenas reconhecidos, mas produzidos como categoria legítima, sendo institucionalmente validados como atividade econômica e constituídos como um domínio de governo, dotado de limites identificáveis, categorias próprias, base paradigmática e comunidades epistêmicas de

sustentação, tanto no campo científico quanto no campo organizacional. A aprovação da política, como afirmaram os agentes, produziu o efeito de formalização e estabilização dessas classificações, conferindo-lhes segurança jurídica, algo que apenas o capital simbólico estatal é capaz de instituir por meio da mobilização de rituais específicos de instituição.

Por fim, o estudo do pagamento por serviços ambientais como dispositivo governo capaz de instituir um regime de economicização permitiu iluminar uma dimensão mais ampla do capitalismo contemporâneo: sua dependência estrutural de formas de produção de valor que operam fora do mercado e que, historicamente, foram apropriadas gratuitamente sem reconhecimento. Ao articular regimes de mercado e outros regimes de produção de valor, a Política Nacional de PSA contribui simultaneamente para o reconhecimento de uma economia heterogênea, o que permite a inclusão cívica de certos grupos que se entendem como desconsiderados nas representações hegemônicas da economia, e para a expansão do mercado como um referencial de governo das relações entre humanos e ambiente. A mercantilização, nesse sentido, não é um destino inevitável do pagamento por serviços ambientais, mas um efeito contingente, dependente das correlações de força e dos arranjos institucionais que o implementa, que também pode se encaminhar para novas formas de conceber, representar e governar a economia como bem demonstra o caso brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMS, Philip. Notes on the Difficulty of Studying the State. **Journal of Historical Sociology**, v. 1, n. 1, p. 58–89, 1988.

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 13–37.

AGRAWAL, Arun; GIBSON, Clark. Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation. **World Development**, v. 27, n. 4, p. 629–649, 1999.

APPADURAI, Arjun. **Agricultural Reason in the Shadow of Subsistence Capitalism: A Rural Ontology from Western India**. Chicago: Hau, 2024.

APPADURAI, Arjun. Introdução: Mercadorias e a política do valor. In: **A vida social das coisas: as mercadorias sob uma perspectiva cultural**. Niterói: EdUFF, 2008.

ARAÚJO, Suely. Origem e principais elementos da legislação de proteção à biodiversidade no Brasil. In: GANEM, Roseli (org.). **Conservação da Biodiversidade Legislação e Políticas Públicas**. Brasília: Edições Câmara, 2010. p. 177–223.

BALVANERA, Patricia et al. Ecosystem services research in Latin America: The state of the art. **Ecosystem Services**, v. 2, p. 56–70, 2012.

BARRETTO FILHO, Henyo. Gestão ambiental e territorial: um panorama dos espaços territoriais especialmente protegidos no Brasil. In: LITTLE, Paul (org.). **Os novos desafios da política ambiental brasileira. Brasília**. Brasília: IEB Mil folhas, 2014. p. 274–302.

BORRAS JR., Saturnino. et al. Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction. **The Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 2, p. 209–216, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **Economia Das Trocas Linguísticas: O Que Falar Quer Dizer**. São Paulo: EDUSP, 1996.

BOURDIEU, Pierre. O campo econômico. **Política & Sociedade**, n. 6, p. 15–57, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas: Sobre a Teoria Da Ação**. Campinas: Papirus Editora, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, 2025a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Consulta Pública. Decreto de regulamentação da Lei de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei nº14.119/2021)**. 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/decreto-da-lei-de-pagamento-por-servicos-ambientais-lei-n-14119-2021>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Discussões sobre mercado de carbono e serviços ambientais dominam debate na COP27**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/discussoes-sobre-mercado-de-carbono-e-servicos-ambientais-dominam-debate-na-cop27>. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Consultor: Marcelo de Rezende Macedo. **Informativo da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**. 2015a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1415605. Acesso em: 15 de ago. 2025.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Iniciativa Global dos Ecossistemas e da Biodiversidade - TEEB**, s/d. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/aceso-a-informacao/item/15329-iniciativa-global-dos-ecossistemas-e-da-biodiversidade-teeb.html>. Acesso em: 19 mar. 2025.

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 31 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.** 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

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.** 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114119.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL, Senado Federal. Relator: Fabiano Contarato. **Parecer do Relator Nº 1 da Comissão de Meio Ambiente ao Projeto de Lei 5028, de 05 de setembro de 2019**. 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8911043&ts=1652303786120>. Acesso em 25 de jul. 2025.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Relator: Dep. Jorge Khoury. **Parecer do Relator Nº 3 da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ao Projeto de Lei 792, de 19 de abril de 2007.** 2010a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=785838. Acesso em 15 de jun. 2025.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Relator: Fábio Souto. **Parecer do Relator Nº 1 da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural**. 2010b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=750597. Acesso em 15 de jun. 2025.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Relator: Evair de Melo. **Parecer do Relator Nº 1 da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural**. 2015b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1399593. Acesso em 10 de jul. 2025.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Relator: Arnaldo Jardim. **Parecer do Relator Nº 1 da Comissão de Finanças e Tributação**. 2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1241681. Acesso em 08 de jul. 2025.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Relator: Camilo Capiberibe. **Parecer do Relator Nº 1 da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ao Projeto de Lei 312, de 10 de fevereiro de 2015**. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1796894. Acesso em 23 de jul. 2025.

BRASIL, Poder Executivo. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5.487, de 24 de junho de 2009. Institui a Política Nacional dos Serviços Ambientais, o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, estabelece formas de controle e financiamento desse Programa, e dá outras providências**. 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=667325&filename=Tramitacao-PL%205487/2009. Acesso em 10 de jun. 2025.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 792, de 19 de abril de 2007. Dispõe sobre a definição de serviços ambientais e dá outras providências**. 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=453221. Acesso em 02 de jun. 2025.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 16 de 2025**. 29. ed. Brasília: Edições Câmara, 2025c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2016-2025.pdf>. Acesso em 05 de jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Requerente: Gabriel Motta. **Requer a realização de Audiência Pública para debater a regulamentação da Lei nº 14.119/2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA)**. 5 maio 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2360515>. Acesso em 14 de dez. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Requerente: Júlio César Ribeiro. **Requer do Excelentíssimo Ministro do Meio Ambiente informações sobre Lei Nº 14.119/2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA)**. 28 jun. 2021b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2034496&filename=RIC%20869/2021. Acesso em 21 de nov. 2025.

BRONZ, Deborah. O desmonte ambiental pela via dos incêndios florestais na Amazônia brasileira. **Horizontes Antropológicos**, v. 29, p. 1-29, 2023.

BURKETT, Paul. Nature's 'Free Gifts' and the Ecological Significance of Value. **Capital & Class**, v. 23, n. 2, p. 89–110, 1999.

BÜSCHER, Bram. Payments for Ecosystem Services as Neoliberal Conservation: (Reinterpreting) Evidence from the Maloti-Drakensberg, South Africa. **Conservation and Society**, v. 10, n. 1, p. 29–41, 2012.

BÜSCHER, Bram et al. Towards a Synthesized Critique of Neoliberal Biodiversity Conservation. **Capitalism Nature Socialism**, v. 23, n. 2, p. 4–30, 2012.

ÇALIŞKAN, Koray; CALLON, Michel. Economization, part 1: shifting attention from the economy towards processes of economization. **Economy and Society**, v. 38, n. 3, p. 369–398, 2009.

ÇALIŞKAN, Koray; CALLON, Michel. Economization, part 2: a research programme for the study of markets. **Economy and Society**, v. 39, n. 1, p. 1–32, 2010.

CALLON, Michel. **What does it mean to say that economics is performative?**. Centre de Sociologie de l'Innovation (CSI), Mines ParisTech, 2006. CSI Working Papers Series.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 1º Audiência Pública conjunta com as Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, para debater sobre os projetos que preveem pagamentos de serviços ambientais. 2019a, Brasília. **Nota Taquigráfica**. Brasília: Departamento de taquigrafia, revisão e redação, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/56311>. Acesso em: 17 jul. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2º Audiência Pública conjunta com as Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, para debater sobre os projetos que preveem pagamentos de serviços ambientais. 2019b, Brasília. **Nota Taquigráfica**. Brasília: Departamento de taquigrafia, revisão e redação, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/56636>. Acesso em: 17 jul. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública conjunta com as Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Fiscalização Financeira e Controle. 2021, Brasília. **Nota Taquigráfica**. Brasília: Departamento de taquigrafia, revisão e redação, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/62792>. Acesso em: 17 jul. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural para debater a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA). 2023, Brasília. **Nota Taquigráfica**. Brasília: Departamento de taquigrafia, revisão e redação, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/68251>. Acesso em: 17 jul. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Debate: Regulamentação do Pagamento dos Serviços Ambientais (PSA). **Evento legislativo**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/66124>. Acesso em: 8 jan. 2026

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Especialista critica projeto sobre pagamento por serviços ambientais - Notícias. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 2012a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/385929-especialista-critica-projeto-sobre-pagamento-por-servicos-ambientais/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Pagamento por Serviços Ambientais**: Seminário sobre Pagamento por Serviços Ambientais, com o objetivo de colher subsídios para a elaboração do parecer ao Projeto de Lei nº 792, de 2007, que dispõe sobre a definição de serviços ambientais e dá outras providências. Brasília: Edições Câmara, Série ação parlamentar, nº 382, 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Pagamento por serviços ambientais terá parecer de consenso, diz relator. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 2012b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/385908-pagamento-por-servicos-ambientais-tera-parecer-de-consenso-diz-relator/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Para ONG, pagamento por serviços ambientais não é para reflorestamento. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 2012c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/385949-para-ong-pagamento-por-servicos-ambientais-nao-e-para-reflorestamento/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Prioridades do governo para meio ambiente dividem opiniões na Câmara. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 10 fev. 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/210034-prioridades-do-governo-para-meio-ambiente-dividem-opinioes-na-camara/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

CARRIER, James. Moral economy: What's in a name. **Anthropological Theory**, v. 18, n. 1, p. 18–35, 2018.

CASTRO, Monica; DE SARTRE, Xavier. Chapitre 2 - De la biodiversité aux services écosystémiques: Approche quantitative de la généalogie d'un dispositif. In: **Political ecology des services écosystémiques**, Bruxelles: P.I.E. Peter Long, 2014.

CDB, Convenção sobre Diversidade Biológica. Convenção sobre diversidade biológica. 1992. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf.

CHASEK, Pamela. Stockholm and the Birth of Environmental Diplomacy. **International Institute for Sustainable Development**, 2020. Disponível em: <https://www.iisd.org/articles/deep-dive/stockholm-and-birth-environmental-diplomacy>. Acesso em: 19 jul. 2025.

CHAUDHARY, Sunita et al. The evolution of ecosystem services: A time series and discourse-centered analysis. **Environmental Science & Policy**, v. 54, p. 25–34, 2015.

COALIZÃO BRASIL. Coalizão Brasil apresenta proposta para a regulamentação da Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais. **Coalizão Brasil Clima, Florestas e**

Agricultura, 2022a. Disponível em: <https://coalizaobr.com.br/coalizacao-brasil-apresenta-proposta-para-a-regulamentacao-da-politica-nacional-de-pagamentos-por-servicos-ambientais/>. Acesso em: 8 jan. 2026.

COALIZÃO BRASIL. Forças-tarefa elaboram propostas para regulamentação da política de PSA. **Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura**, 2022b. Disponível em: <https://coalizaobr.com.br/forcas-tarefa-elaboram-propostas-para-regulamentacao-da-politica-de-psa/>. Acesso em: 9 jan. 2026.

COALIZÃO BRASIL. Nota Técnica da Coalizão Brasil sobre os Vetos à Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. **Senado Federal**, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8945354&ts=1713979871401&disposition=inline>.

COALIZÃO BRASIL. Nota técnica sobre o Projeto de Lei nº 5028/2019 – Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais. **Senado Federal**, 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8076179&ts=1652303785941>.

COMAROFF, Jean; COMAROFF, John. Etnografia e imaginação histórica. **Proa – Revista de Antropologia e Arte**, v. 1, n. 2, p. 1–44, 2010.

CONGRESSO NACIONAL. Estudo do Veto nº 5/2021. Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei nº 5.028, de 2019 (nº 312/2015, na Câmara dos Deputados). **Senado Federal**, 2021a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8928408&ts=1713979868889&disposition=inline>.

CONGRESSO NACIONAL. Projeto de Lei Nº 312/2015. **Matérias Bicamerais - Congresso Nacional**, 2021b. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-312-2015>. Acesso em: 24 jul. 2025.

CONGRESSO NACIONAL. Projeto de Lei Nº 792/2007. **Matérias Bicamerais - Congresso Nacional**, 2024. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-792-2007>. Acesso em: 24 jul. 2025.

COSTANZA, R. et al. The value of the world’s ecosystem services and natural capital. **Nature**, v. 387, n. 6630, p. 253–260, 1997.

COUDEL, Emilie et al. The rise of PES in Brazil: from pilot projects to public policies. In: MURADIAN, Roldan; MARTÍNEZ-ALIER, Joan (ed.). **Handbook of ecological economics**. 1. ed. Northampton; Cheltenham,: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 450–472.

CRAIG, Martin; STEVENSON, Hayley; MEADOWCROFT, James. Debating nature’s value: epistemic strategy and struggle in the story of ‘ecosystem services’. **Journal of Environmental Policy & Planning**, v. 21, n. 6, p. 811–825, 2019.

DA VITORIA, Josias; JÚNIOR, Francisco (org.). **Retomada econômica e geração de emprego e renda no pós-pandemia**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/retomada_economica_V1.pdf. Acesso em: 7 dez. 2025.

DAILY, Gretchen. (org.). **Nature's Services: Societal Dependence On Natural Ecosystems**. Washington, DC: Island Press, 1997.

DIEGUES, Antonio. **O Mito Moderno Da Natureza Intocada**. São Paulo: ANNABLUME, 2008.

DURKHEIM, Emile; MAUSS, Marcel. Algumas formas primitivas de classificação. In: **Sociologia: Durkheim**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1988. p. 183–203.

ENGEL, Stefanie. The Devil in the Detail: A Practical Guide on Designing Payments for Environmental Services. **International Review of Environmental and Resource Economics**, v. /9, p. 131–177, 2016.

ENGEL, Stefanie; PAGIOLA, Stefano; WUNDER, Sven. Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. **Ecological Economics**, v. 65, n. 4, p. 663–674, 2008.

FERREIRA, Leticia; LOWENKRON, Laura. **Etnografia de documentos: pesquisas antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias**. Rio de Janeiro: E-papers, 2020.

FLETCHER, Robert; BREITLING, Jan. Market mechanism or subsidy in disguise? Governing payment for environmental services in Costa Rica. **Geoforum**, v. 43, n. 3, The Global Rise and Local Implications of Market-Oriented Conservation Governance, p. 402–411, 2012.

FLETCHER, Robert; BÜSCHER, Bram. The PES Conceit: Revisiting the Relationship between Payments for Environmental Services and Neoliberal Conservation. **Ecological Economics**, v. 132, p. 224–231, 2017.

FONSECA, Adriano. **Os paradoxos do capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável sob a ótica brasileira: uma análise na perspectiva ambiental do acordo entre Mercosul e UE**. 2022, 100 f. Dissertação de Mestrado em Economia e Desenvolvimento - Universidade Federal de São Paulo, Osasco, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/65629>.

FONSECA, Claudia. Time, DNA and documents in family reckonings. **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, v. 12, p. 75–108, 2015.

FOUCAULT, Michel. Governmentality. In: BURCHELL, Graham et al. (org.). **The Foucault Effect: Studies in Governmentality**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991. p. 87–105.

FRANCISCO, Jean Carlo; BOELEN, Rutgerd. Payment for Environmental Services: mobilising an epistemic community to construct dominant policy. **Environmental Politics**, v. 24, n. 3, p. 481–500, 2015.

FRENTE PARLAMENTAR AGROPECUÁRIA. Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. **Frente Parlamentar Agropecuária**, 2021. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/2021/03/25/politica-nacional-de-pagamento-por-servicos-ambientais/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

FURTADO, Fabrina. **Em nome do clima: instituições e práticas na ambientalização das finanças no Brasil**. 2015. 359 f. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://rima.ufrrj.br/jspui/handle/20.500.14407/9464>. Acesso em: 21 set. 2025.

GANEM, Roseli. **Pagamento por serviços ambientais em área de preservação permanente e reserva legal**. Nota Técnica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://bd-rest.camara.leg.br/server/api/core/bitstreams/bc1e04ef-6638-4e00-89d5-f9895f6e57fa/content>. Acesso em 22 de jun. 2025.

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY. Millennium Ecosystem Assesment. **Global Environment Facility**, 2024. Disponível em: <https://www.thegef.org/projects-operations/projects/770>.

GODELIER, Maurice. **Lo ideal y lo material**. Madrid: Taurus Ediciones, 1990.

GOLDMAN, Michael. ‘Customs in common’: The epistemic world of the commons scholars. **Theory and Society**, v. 26, n. 1, p. 1, 1997.

GÓMEZ-BAGGETHUN, Erik et al. The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes. **Ecological Economics**, [s. l.], v. 69, n. 6, p. 1209–1218, 2010.

GRAEBER, David. It is value that brings universes into being. **HAU: Journal of Ethnographic Theory**, v. 3, n. 2, p. 219–243, 2013.

GREGORY, Chris. **Gifts and Commodities**. Chicago: HAU, 2015.

GRUPO CARTA DE BELÉM. **Caderno de Debates 02: Visões Alternativas ao Pagamento por Serviços Ambientais**. 1. ed. Rio de Janeiro: FASE - Solidariedade e Educação, 2014. Disponível em: <https://www.cartadebelem.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Visoes-alternativas-ao-PSA-2-Fase-para-Issuu.pdf>. Acesso em 12 de out. 2025.

GUDEMAN, Stephen. **Economy’s Tension: The Dialectics of Community and Market**. Oxford: Berghahn Books, 2008.

GUYER, Jane. **Marginal Gains: Monetary Transactions in Atlantic Africa**. Chicago: University of Chicago Press, 2004.

HAAS, Peter. Introduction: reconstructing epistemic communities. In: HAAS, Peter. **Epistemic communities, constructivism, and international environmental politics**. New York: Routledge, 2015.

HULL, Matthew S. The file: agency, authority, and autography in an Islamabad bureaucracy. **Language & Communication**, v. 23, n. 3, p. 287–314, 2003.

JAEGER, Joel; WESTPHAL, Michael I.; PARK, Corey. Lessons Learned on Green Stimulus: Case Studies from the Global Financial Crisis. **World Resources Institute - Working Paper**,

2020. Disponível em: <https://www.wri.org/research/lessons-learned-green-stimulus-case-studies-global-financial-crisis>. Acesso em: 26 out. 2025.

KORTING, Matheus. Cadastro ambiental rural e seus efeitos: Política pública de regularização ambiental no território. In: VI Conference of BRICS Initiative of Critical Agrarian Studies, **Working Paper**. Brasília: Universidade de Brasília, 2018. p. 1–26.

LANDSBERG, Hans. “Resources for Freedom” in Retrospect. **Resources for the future**, 1998. Disponível em: <https://www.resources.org/archives/resources-for-freedom-in-retrospect/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

LEJANO, Raul. **Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context**. New York: Routledge, 2006.

LITTLE, Paul Elliot. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizontes Antropológicos**, v. 12, p. 85–103, 2006.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico**, v. 28, n. 1, p. 251–290, 2003.

LOSEKANN, Cristiana. Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula. **Ambiente & Sociedade**, v. 15, p. 179–200, 2012.

LOVELOCK, Christopher. Classifying Services to Gain Strategic Marketing Insights. **Journal of Marketing**, v. 47, n. 3, p. 9-20, 1983.

MAMEDES, Ingrid et al. Brazilian payment for environmental services programs emphasize water-related services. **International Soil and Water Conservation Research**, v. 11, n. 2, p. 276–289, 2023.

MARTINS, Rodrigo Constante. A construção social da economia política da água. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 73, p. 111–130, 2013.

MARX, Karl. **O Capital - Livro III: Crítica da Economia Política. o Processo Global da Produção Capitalista**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2022.

MARX, Karl. **O Capital - Livro I: Crítica da economia política. O processo de produção do capital**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MEA, Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystems and human well-being: a framework for assessment**. Washington/Covelo/London: Island Press, 2003. p. Disponível em: <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/326575>. Acesso em: 18 fev. 2025.

MILLER, Peter; ROSE, Nikolas. Governing economic life. **Economy and Society**, v. 19, n. 1, p. 1–31, 1990.

MILNE, Sarah; ADAMS, Bill. Market Masquerades: Uncovering the Politics of Community-level Payments for Environmental Services in Cambodia. **Development and Change**, v. 43, n. 1, p. 133–158, 2012.

MITCHELL, Timothy. Fixing the Economy. **Cultural Studies**, v. 12, n. 1, p. 82–101, 1998.

MITCHELL, Timothy. **Rule of experts: Egypt, techno-politics, modernity.** Oakland: University of California Press, 2002.

MITCHELL, Timothy. Society, Economy, and the State Effect. In: STEINMETZ, George (org.). **State/Culture: State-Formation after the Cultural Turn.** Ithaca: Cornell University Press, 2018. p. 76–97.

MOSSE, David. Is Good Policy Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice. **Development and Change**, v. 35, n. 4, p. 639–671, 2004.

MUNHOZ, Leonardo; VARGAS, Daniel. **Adicionalidade de serviços ambientais na perspectiva jurídica: o pagamento por serviços ambientais em áreas legalmente protegidas.** São Paulo: FGV-EESP, 2022a.

MUNHOZ, Leonardo; VARGAS, Daniel. **Meio Ambiente como oportunidade: Os instrumentos jurídicos de mercado.** São Paulo: FGV-EESP, 2022b.

MURADIAN, Roldan et al. Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. **Ecological Economics**, v. 69, n. 6, p. 1202–1208, 2010.

MURPHY, Michelle. **The Economization of Life.** Durham; London: Duke University Press, 2017.

NADER, Laura. Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 9, n. 26, p. 18–29, 1994.

NEWELL, Richard. RFF at 70: From Resource Economics to a Net-Zero Economy. **Resources for the future**, 2022. Disponível em: <https://www.resources.org/common-resources/rff-at-70-from-resource-economics-to-a-net-zero-economy/>. Acesso em: 7 set. 2025.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **The polluter pays principle: Definition, analysis, implementation.** Paris: OECD Publishing, 1974.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **Guia para Orientar Ações de Advocacy no Congresso Nacional.** Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2012.

PACHECO, Luciana; MENDES, Paula. **Perguntas e Respostas sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** Brasília: Edições Câmara, 2024.

PEARCE, David; TURNER, Kerry. **Economics of Natural Resources and the Environment.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990.

PEARCE, David; WARFORD, Jeremy. **World Without End: Economics, Environment, and Sustainable Development.** Washington: World Bank, 1993.

PESCHE, Denis. Le Millennium Ecosystem Assessment: anatomie d'une évaluation environnementale globale. **Natures Sciences Sociétés**, v. 21, n. 4, p. 363–372, 2013.

PIGOU, Arthur. **The Economics of Welfare**. New York: Routledge, 2006.

PIMENTA, Carina. Publicação. **LinkedIn**, 2024. Disponível em: https://www.linkedin.com/posts/carina-pimenta-01a163_florestamaisamazonia-pagamentoporservicosambientais-activity-7190279873867763712-B5y-/?originalSubdomain=pt. Acesso em: 25 set. 2024.

PINTO, Erika. Entrevista: Aprovação da Política Nacional PSA é um avanço sem precedentes, mas próximos passos trazem grandes desafios. Entrevistador: Coalizão Brasil. **Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura**, 2021. Disponível em: <https://coalizaobr.com.br/entrevista-aprovacao-da-politica-nacional-psa-e-um-avanco-sem-precedentes-mas-proximos-passos-trazem-grandes-desafios/>. Acesso em: 3 nov. 2025.

PINTO, Érika; GUIMARÃES, André; MOUTINHO, Paulo. **Pagamento por serviços ambientais no Brasil: recomendações para 2023**. São Paulo: Diálogo Agropolítico Brasil-Alemanha, 2022.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: As Origens da Nossa Época**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2013.

POMPEIA, Caio. As cinco faces do agronegócio: mudanças climáticas e territórios indígenas. **Revista de Antropologia**, v. 66, 2023a.

POMPEIA, Caio. As correntes do agronegócio durante o governo Bolsonaro: divergências e acordos em questões socioambientais. **Nuevo Mundo Mundos Nuevos**, v. 51, 2023b.

POMPEIA, Caio. Concertação e poder: o agronegócio como fenômeno político no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, p. 1-17, 2020.

RFF, Resources for the Future. RFF's Legacy. **Resources for the Future**, 2020. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20201130113849/https://www.rff.org/about/legacy/#expand>. Acesso em: 27 abr. 2025.

RIBEIRO, Gustavo. Global Flows of Development Models. **Anthropological Forum**, v. 23, n. 2, p. 121–141, 2013.

RIBEIRO, Gustavo. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos estudos CEBRAP**, p. 109–125, 2008.

RILES, Annelise. **Documents: Artifacts of Modern Knowledge**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2006.

ROBERTSON, Morgan. Measurement and alienation: making a world of ecosystem services. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 37, n. 3, p. 386–401, 2012.

RODRIGUES, Lea. Avaliação em profundidade e ecologia política: um diálogo possível. **Revista Aval**, v. 2, n. 16, p. 184-207, 2019.

SAHLINS, Marshall. **Stone Age Economics**. London; New York: Routledge, 2017.

SALVIANI, Roberto. Desenvolvimento, antropologia e “participação”. Uma proposta de reflexão crítica. **Anuário Antropológico**, n. v.35 n.1, p. 227–261, 2010.

SENADO FEDERAL. 1º Audiência Pública da Comissão de Meio Ambiente para instruir o PL 5028/2019 (Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais). Este encontro, que integrará um ciclo de três audiências, pretende debater os “exemplos de provedores de serviços ambientais”. 2019a, Brasília. **Nota Taquigráfica**. Brasília: Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/50/reuniao/9644>. Acesso em: 17 jul. 2025.

SENADO FEDERAL. 2º Audiência Pública da Comissão de Meio Ambiente para instruir o PL 5028/2019 (Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais). Este encontro, que integrará um ciclo de três audiências, pretende debater as “experiências de pagamento por serviços ambientais”. 2019b, Brasília. **Nota Taquigráfica**. Brasília: Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/50/reuniao/9671>. Acesso em: 17 jul. 2025.

SHORE, Cris. La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. **Antipoda. Revista de Antropología y Arqueología**, n. 10, p. 21–49, 2010.

SHORE, Cris; WRIGHT, Susan (org.). **Anthropology of Policy: Perspectives on Governance and Power**. 1ed. London: Routledge, 1997.

SILVA, Kelly. Administrando pessoas, recursos e rituais. Pedagogia econômica como tática de governo em Timor-Leste. **Horizontes Antropológicos**, v. 22, n. 45, p. 127–153, 2016.

SILVA, Ana Paula; MARQUES, Henrique; SAMBUICHI, Regina (Orgs.). **Mudanças no código florestal brasileiro: Desafios para a implementação da nova lei**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

SILVA, Kelly; PALMER, Lisa; CUNHA, Teresa (orgs.). Introduction. In: **Economic Diversity in Contemporary Timor-Leste**. Leiden: Leiden University Press, 2023. p. 11–43.

SMITH, Kerry. Resource Evaluation at the Crossroads. **Resources for the future**, 1998. Disponível em: <https://www.resources.org/archives/resource-evaluation-at-the-crossroads/>. Acesso em: 7 set. 2025.

SMITH, Dorothy. Textually mediated social organization. **International social science journal**], v. 36, n. 99, 1984.

SOUZA LIMA, Antônio Carlos. **Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

SPASH, Clive. The Development of Environmental Thinking in Economics. **Environmental Values**, v. 8, n. 4, p. 413–435, 1999.

SUKDEV, Pavan (Org.). **A economia dos ecossistemas e da biodiversidade: um relatório preliminar**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2008. Disponível em: https://www.teebweb.org/wp-content/uploads/Study%20and%20Reports/Reports/Synthesis%20report/TEEB_Sintese-Portugues.pdf.

SUKDEV, Pavan (Org.). **Integrando a Economia da Natureza - um documento que sintetiza as conclusões, recomendações e abordagem do TEEB**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2010. Disponível em: https://www.teebweb.org/wp-content/uploads/Study%20and%20Reports/Reports/Synthesis%20report/TEEB_Sintese-Portugues.pdf.

SVAMPA, Maristella. Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina. **O Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas**, 2013. Disponível em: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/6451>. Acesso em: 26 out. 2025.

TAMBIAH, Stanley Jeyaraja. **Cultura, pensamento e ação social: Uma perspectiva antropológica**. Petrópolis: Editora Vozes, 2018.

TEEB, The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Chapter 5: Rewarding benefits through payments and markets. In: TEEB For National and International Policy Makers. 2^oed. Abingdon; New York: Routledge, 2009.

TEEB, The Economics of Ecosystems and Biodiversity. **The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Ecological and Economic Foundations**. 2^oed. Abingdon; New York: Routledge, 2012.

TEIXEIRA, Carla. A produção política da repulsa e os manejos da diversidade na saúde indígena brasileira. **Revista de Antropologia**, p. 567-608, 2012.

TEIXEIRA, Carla; CASTILHO, Sérgio. **IPEA - etnografia de uma Instituição: entre pessoas e documentos**. Rio de Janeiro: ABA Publicações; AFIPEA, 2020.

TEIXEIRA, Carla; CASTILHO, Sérgio; SOUZA LIMA, Antônio. Etnografando burocratas, elites e corporações: a pesquisa entre estratos sociais hierarquicamente superiores em sociedades contemporâneas. In: TEIXEIRA, Carla; CASTILHO, Sergio; SOUZA LIMA, Antônio (org.). **Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações**. Rio de Janeiro: Contra Capa; Faperj, 2014. p. 7–33.

TEIXEIRA, Carla C; LOBO, Andréa; ABREU, Luiz Eduardo. Nada precisa ser como é: Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais. In: Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais. Brasília: ABA publicações, 2019. p. 7-25.

TROUILLOT, Michel. The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive Kind. **Current Anthropology**, v. 42, n. 1, p. 125–138, 2001.

TSING, Anna. Sorting out commodities: How capitalist value is made through gifts. **HAU: Journal of Ethnographic Theory**, v. 3, n. 1, p. 21–43, 2013.

TURNER, Victor. **Dramas, campos e metáforas: ação simbólica na sociedade humana**. Niterói: EdUFF, 2008.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora UnB, 1991.

WEST, Paige; IGOE, James; BROCKINGTON, Dan. Parks and Peoples: The Social Impact of Protected Areas. **Annual Review of Anthropology**, v. 35, n. Volume 35, 2006, p. 251–277, 2006.

WILSON, E. O. (org.). **Biodiversity**. Washington: National Academies Press, 1988.

WORLD BANK. **Environment Strategies Paper: Health and Environment**. Washington: World Bank, 2001. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/569631468766229873/pdf/multi0page.pdf>.

WUNDER, Sven et al. **Pagamentos por serviços ambientais - perspectivas para a Amazônia Legal**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009.

WUNDER, Sven. Payments for environmental services: Some nuts and bolts. **Center for International Forestry Research**, 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep02185>. Acesso em: 19 jul. 2025.

WWF-BRASIL. Biodiversidade e economia no início da semana em Nagoia. **WWF-BRASIL**, 2010. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?26342/Biodiversidade-e-economia-no-inicio-da-semana-em-Nagoia>. Acesso em: 22 mar. 2025.

WWF-BRASIL. **Diretrizes para a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais**. Brasília: Supernova Design, 2014. Disponível em: https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/diretrizes_pnpa_final.pdf.

YANG, Mayfair Mei-hui. Putting Global Capitalism in Its Place: Economic Hybridity, Bataille, and Ritual. **Current Anthropology**, v. 41, n. 4, p. 477–509, 2000.

ZELIZER, Viviana. Payments and Social Ties. **Sociological Forum**, v. 11, n. 3, p. 481–495, 1996.

ZELIZER, Viviana A. The Social Meaning of Money: “Special Monies”. **American Journal of Sociology**, v. 95, n. 2, p. 342–377, 1989.

ZHOURI, Andréa. O ativismo transnacional pela Amazônia: entre a ecologia política e o ambientalismo de resultados. **Horizontes Antropológicos**, v. 12, p. 139–169, 2006.