

FINANCIANDO A AMAZÔNIA: DO PILOTO DE PROTEÇÃO NOS ANOS 90 À BIOECONOMIA DESCARBONIZADA DO TERCEIRO MILÊNIO

Marcela Vecchione-Gonçalves

1. INTRODUÇÃO

Sob o risco de reduzir em extensão e densidade uma história complexa de quase trinta anos, proponho uma reflexão neste capítulo sobre a história da política ambiental recente da Amazônia em sua porção brasileira, a partir dos anos 1990. Desde essa época, é notória a mediação que o financiamento ao desenvolvimento sustentável provocou entre povos, territórios, políticas públicas, Estado, Relações Internacionais e atores privados nesta região e, a partir dela, para outras áreas tropicais do mundo. Esta influência se fez ainda mais presente ao passo em que se aprofundou e institucionalizou o regime climático, tecido desde 1992, mas que toma força com as mudanças climáticas que se tornam emergência a partir da segunda metade do século XXI, contratualizando relações políticas, sociais e ambientais, em 2015, com o Acordo de Paris.

Do financiamento à financeirização e do imperativo ecológico aos contrastes entre abundância e escassez (CHARBONNIER, 2021), presentes na narrativa da estocagem e sumidouro de carbono, fundante da ideia de mitigação das emissões, está o princípio de *adicionalidade*. Tal princípio, manejado em termos do que há de diferencial na

economia amazônica - quando se fala de materiais - para que haja desmatamento ilegal zero, permeia o lugar reservado à Amazônia na organização de fluxos financeiros globais rumo à ideia de bioeconomia. Bioeconomia essa que seria uma das representações para sustentar a economia e a política da descarbonização e, ao mesmo tempo, fonte material para a compensação contínua de emissões advindas de matrizes de produção e desenvolvimento, que dificilmente serão anuladas ou interrompidas nos próximos anos.

Sob esse aspecto, a descarbonização não implica necessariamente em um desenvolvimento limpo e inclusivo em cidades médias e emergentes na Amazônia, por exemplo, ou na eliminação do desmatamento, seja este ilegal ou legal. As implicações estão muito mais ligadas ao que a Amazônia representa para a continuidade de processos de circulação de valor no mundo, que, mais contemporaneamente, entremeiam-se em ações e políticas nacionais e internacionais de comando e controle levando ao planejamento sobre e deste território. Este movimento, por sua vez, implica em relações de poder com as pessoas que nele vivem na forma de uma nem tão sutil diplomacia verde. Na tessitura desta diplomacia, que combina traços da economia marrom com a economia verde, projeta-se uma bioeconomia baseada nos recursos genéticos, florestais, hídricos e minerais da Amazônia, dissociando o trabalho de seus povos da existência e variabilidade destes mesmos recursos. É possível, assim, que estejamos presenciando uma fase de apropriação e expansão bastante conectada a transformar as relações de trabalho desdobradas na materialidade espacial florestal amazônica em produto, transformando em serviços as diversidades de modos de viver (sociobiodiversidade) nesta área.

A fim de discutir essas transformações ecológicas, políticas e sociais e suas implicações na economia política internacional, mas, especialmente, na ecologia e economia política amazônica, traçarei na segunda seção a relação entre o financiamento de políticas ambientais florestais na região amazônica e o financiamento ao desenvolvimento sustentável no Brasil. Mostrarei que, a partir desta relação, se constituem as dinâmicas de gestão e ordenamento territorial em adequação ao emergente regime climático e de proteção da biodiversidade em nível global.

Na terceira seção, explorarei como as contradições entre as ideias de abundância, risco e escassez permearão a construção e o financiamento das políticas ambientais na Amazônia, trazendo desde estes contrastes, a *mitigação* e a *adicionalidade* como as pedras angulares da transição de uma política ambiental baseada nas territorialidades específicas amazônicas para uma política ambiental de financeirização destes modos de vida. O papel da ciência e dos relatórios do Painel Internacional sobre Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês) e do Painel Internacional sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES, sigla em inglês) têm sido fundamentais tanto para evidenciar a função das territorialidades específicas dos povos amazônicos como contribuição ou serviços ambientais

e ecossistêmicos, quanto para apontar como a abundância de espécies, água e de vida na floresta pode virar escassez, se a adicionalidade da região a partir desta diversidade e abundância não permanecer resiliente ao longo do tempo. Intencionalmente ou não, as evidências consagradas nos relatórios têm estimulado ações de cooperação internacional, direcionadas às políticas nacionais ou subnacionais na Amazônia, que caminham rumo ao traçado institucional por meio de regulação e políticas públicas que possam fortalecer bases socioterritoriais para a criação de mercados públicos, privados e mistos de compensação ambiental, como é visto no Plano de Recuperação Verde (PRV) lançado pelo Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal. Tal movimento, entretanto, não muda as matrizes de produção e utilização do espaço (natureza-floresta) geradoras de pressão e ameaça à região.

Por fim, na quarta e última seção, elaboro as considerações finais dessa reflexão, buscando examinar como a trajetória da descarbonização da economia é retomada e se desdobra na construção da bioeconomia da sociobiodiversidade amazônica. Exploro como esta construção não está desintegrada da lógica incidental de pagamento por resultados que informou boa parte da política ambiental brasileira desde 1990 e, especificamente, o ordenamento territorial e ambiental da Amazônia desde então. No entanto, destacarei as diferenças que a segunda década dos anos 2000 traz a este processo, que é um giro para o enfoque em terras privadas, ou na combinação das terras privadas com as públicas, rumo à construção de um novo momento de governança ambiental híbrida dos territórios amazônicos.

2. TRANSFORMANDO A AMAZÔNIA EM OBJETO DE GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL

Desde a década de 1980, quando dos primeiros aportes mais consubstanciados à necessidade de formulação e implementação de políticas de desenvolvimento sustentável em relatórios encomendados pelas instituições financeiras internacionais multilaterais (doravante IFIs), e por outras agências do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), a Amazônia já era peça central do quebra-cabeça do emergente regime de governança ambiental no Sistema ONU. Como o objetivo desta reflexão não é o de trilhar toda a genealogia do conceito e das práticas do desenvolvimento sustentável na concertação global¹, visa-se demonstrar o lugar da Amazônia neste processo, especialmente para facilitar o entendimento, em uma

¹ Para uma boa, completa e analítica descrição da passagem, ver o debate genealógico e crítico que Arturo Escobar (1994) desenvolve, perpassando a origem e a transformação das várias faces que o desenvolvimento enquanto conceito e política (s) (no sentido de policy) nas instituições e agências especializadas do Sistema ONU.

trajetória histórico-institucional, do papel do financiamento ao desenvolvimento sustentável no Brasil para a estruturação das instituições e programas ambientais que em grande medida contribuíram no desenho do marco jurídico e político da conservação e preservação ambiental no país. Desenrolar este novelo é importante para que se entenda como a sociedade evoluiu para esse ponto, com o atual fluxo de finanças verdes, no âmbito público e privado, e planos de retomada (do crescimento econômico) verde na região, bem como para compreender como se assentou o terreno para atuação de mecanismos de governança híbrida (pública e privada) e policêntrica (multiagentes e multi-atores em vários centros dispersos de poder e ação), ambiental e da sustentabilidade, na Amazônia.

Desde o lançamento do famoso Relatório *Brundtland*, em 1987, vimos as negociações multilaterais e a concertação internacional para a redução da pobreza e redução das desigualdades caminhando em encontro à agenda ambiental, mais especificamente reconhecendo isso como assunto estratégico para a sobrevivência da humanidade, logo, tornando-se temática de segurança internacional, demandante de mecanismos de concertação em comum. Muito embora a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e o Meio Ambiente Humano tenha se realizado ainda em 1972, em Estocolmo, formando-se lá, inclusive, a Comissão que elaborou o relatório *Nosso Futuro Comum*, lançado em 1987², foi em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Cúpula da Terra, que a maior parte dos participantes do evento subscreveu as três normas ambientais mais importantes do Sistema ONU, a saber, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

² Importante ressaltar a confluência de fatores que levaram à preocupação com o meio ambiente como um desafio comum de conciliação de crescimento econômico, necessidade de energia e trabalho para promover esse crescimento e, ao mesmo tempo, o combate à pobreza e as desigualdades em áreas com larga presença de recursos naturais, que compôs o momento histórico mundial de lançamento do Relatório *Brundtland*. Nesta época, não só uma parte importante de países com representação demográfica mundial expressiva vivenciava inflação, recessão e crises econômicas e sociais associadas ao crescimento de suas dívidas externas com consequentes cortes em investimentos sociais, como se vivenciava as consequências da maior catástrofe nuclear até então experimentada, que foi Chernobyl, em 1986. A energia nuclear que até então se apresentava como principal forma de garantir crescimento e abastecer o apetite de industrialização e inovação, tanto no mundo socialista como no capitalista, passa a ser vista como um exemplo da necessidade de pensar a diversidade e a transição de matrizes energéticas no contexto das afetações ambientais e espaciais comuns para as presentes e futuras gerações, destacando a responsabilidade compartilhada na gestão desta transição e, também, dos riscos a ela associados. Ainda que o tratamento da questão nuclear goze de especificidade em regime de coordenação no Sistema ONU, Chernobyl foi bastante definitivo para pensar convenções que pudessem tratar o econômico, o ambiental e o social conjuntamente. Neste caso, levando em consideração o ambiente de abundância (energia nuclear), escassez (de outros recursos para avançar na industrialização diminuindo a pobreza) e risco (de possibilidade de fim do mundo e da vida frente ao manejo inadequado da fonte de geração de riqueza).

(CQNUMC), a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção de Combate à Desertificação (UNCCD, sigla em inglês). Ainda que tenhamos problemas sociais e ambientais muito sérios no que toca à região semiárida no Nordeste do país e no Norte do estado de Minas Gerais, foram as duas outras convenções, a do clima e a da biodiversidade, que, ao mesmo passo que ganharam notoriedade e adesão internacionalmente, ajudaram a compor as institucionalidades ambientais no Brasil no período de redemocratização.

Em grande medida, a composição acima descrita se relacionou a como a cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável, especialmente via o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), desenhou junto com Ministérios e outros órgãos de governo processos e fundos específicos para *a)* angariar e sediar recursos a serem aportados em programas e projetos de conservação ambiental mais amplamente, e da biodiversidade mais especificamente; e *b)* delinear o aparato de regulação e monitoramento ambiental, incluindo a gestão e o ordenamento territorial onde estas estruturas ainda não existiam. A sustentabilidade passava a ser um ajuste importante para que o financiamento e ajuda ao desenvolvimento fluíssem para os países que deste financiamento necessitavam. Assim, as políticas de ordenamento para categorizar, gerir e governar o patrimônio ambiental público no pacto federativo eram institucionalidades essenciais tanto quanto foram a formulação de novas Constituições em períodos de redemocratização para trazer segurança jurídica desde o fortalecimento e independência institucional para a aplicação dos novos ajustes econômicos e fiscais na década de 1990. Aliás, essas mesmas políticas de ordenamento e ajustes ambientais, por assim dizer, foram fundamentais para a canalização de empréstimos e operação de outros mecanismos financeiros para financiar políticas públicas ambientais sob a garantia de participação de partes envolvidas e afetadas pelos processos de financiamento em jogo – incluindo tanto atores locais, como os nacionais, subnacionais e internacionais.

Na Convenção das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), ainda em 1992, a construção de um mecanismo deste tipo não foi menos importante, e a Amazônia brasileira foi o palco institucional para desenrolar este processo tecendo as bases da governança ambiental em consonância com a tentativa de operacionalização regional entre partes dos emergentes regimes internacionais de promoção do equilíbrio climático e da proteção e conservação da biodiversidade. Durante a conferência, é então fundado o que seria o primeiro exemplo de mecanismo financeiro, do ponto de vista da promoção do desenvolvimento sustentável, para a conservação da biodiversidade e equilíbrio do clima

pela preservação de florestas, o Fundo Global do Meio Ambiente (GEF, pela sigla em inglês). Com aporte inicial das sete nações mais ricas do mundo àquela época, o fundo inicia suas primeiras operações no Brasil, em associação com o PNUD, o PNUMA, o Ministério do Meio Ambiente do Brasil e a Cooperação Técnica Alemã (na época GTZ, hoje GIZ), justo para financiar as ações e subprogramas do Programa Piloto de Proteção de Florestas Tropicais (PPG7), na Amazônia Legal, no Brasil.

Lançado em 1992, o PPG7, que esteve em atividade até 2009, foi o maior programa de cooperação ao desenvolvimento sustentável, com foco na criação de áreas de conservação e apoio a atividades de gestão ambiental em áreas tropicais do mundo. Como disseram especialistas do Grupo Banco Mundial e ex-gestores do PPG7 em celebração do programa em 2012, durante a Rio +20, o Brasil provou que por meio da cooperação internacional era possível reduzir o desmatamento, gerir os próprios recursos naturais e ter reconhecimento global sobre o fato de que é possível construir uma parceria ambiental internacional baseada em um território nacional, e que a parceria pode ser duradoura, estendendo-se para além de um projeto específico.³ A durabilidade do PPG7, de aporte inicial de US\$ 428 milhões, em grande medida foi possível pela criação de institucionalidades antes mencionadas, incluindo o próprio Ministério do Meio Ambiente, antes inexistente no Brasil. Especialmente o território amazônico, naquela época, deixa de ser assunto de soberania nacional em um aspecto mais fungível à defesa do território sob gestão mais militarizada – observada desde o Plano de Integração Nacional (PIN) vigente desde os fins da década de 60 sob os auspícios do extinto Ministério do Interior – para se relacionar ao Ministério do Meio Ambiente, entendendo a Amazônia como um assunto soberano, contudo desde uma lógica compartilhada dos riscos da extinção e da degradação da natureza, por adequação a regimes internacionais, para garantir o financiamento ao desenvolvimento. Na mesma cerimônia na Rio +20, em 2012, os ex-gestores do PPG7 ainda disseram que na década de 1990 não havia políticas de promoção de atividades econômicas sustentáveis na Amazônia e que o “valor dos serviços ambientais prestados pelas florestas tropicais eram praticamente desconhecidos”⁴.

De fato, se pode-se falar de uma nascente política de pagamentos por serviços ambientais no país – bastante problemática na visão desta autora – e mesmo

³ Análise sobre o PPG7 realizadas pelo ex-chefe do programa Garo Baitemann (WORLD BANK, 2012).

⁴ Declarações anonimizadas feitas por antigo chefe de cooperação de país membro do G7, doador do PPG7. As declarações foram feitas durante evento paralelo (*side event*) às negociações da Rio +20 sobre os 20 anos do programa, no RioCentro, em 2012.

da lógica de pagamento por resultados conferindo ainda mais adicionalidade e valorização do capital natural em áreas amazônicas, é devido à criação de uma política em nível nacional de proteção de recursos naturais no Brasil, especialmente significativa na Amazônia brasileira. A criação de Unidades de Conservação e, particularmente, a institucionalização e demarcação daquelas de uso sustentável, com pessoas vivendo em seu interior e tendo reconhecidos seus modos de vida como essenciais à conservação das florestas tropicais pelos Projetos Demonstrativos Ambientais (PDAs), subprogramas do PPG7, foi um desdobramento importante para a diminuição do desmatamento e a conservação da biodiversidade via reconhecimento dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais na floresta tropical. Ou seja, desde aí já emerge a lógica do uso da terra e da mudança do uso da terra atrelado às florestas, sob a égide dos resultados e dos serviços ambientais e ecossistêmicos, algo que muitos movimentos sociais globais lutaram para que não houvesse. Essa luta se deu, pois não era o a vontade desses movimentos sociais que houvesse convergência no estabelecimento do Marco de Varsóvia para REDD+, na COP 19, em 2013, como veremos na próxima seção. Esta lógica, desde sempre, assumiu a necessidade de estruturas de governança alegadamente robustas desde o nível local com a participação do nacional e do global por meio da própria operacionalidade do programa.

Esta governança ambiental global por meio de um projeto na Amazônia alçou este território a ser pioneiro na discussão sobre gestão compartilhada de recursos naturais de uso comum e público por múltiplas partes interessadas, mas também sobre a governança de terras em nível global a partir de estratégias de conservação florestal. No caso do PPG7, no Brasil, falava-se de um projeto-piloto que, em sua operação, acabou se transformando em instrumento importante de administração e de gestão de terras públicas. O desenho dos territórios de conservação por meio do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), a criação da Política Nacional de Meio Ambiente e, posteriormente, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), todos gerenciados e coordenados pelo Ministério do Meio Ambiente, estiveram conectados à implementação do PPG7. As conexões geopolíticas e socioambientais que se desenharam desde aquele momento sobre escassez, risco, ameaça, bem como as respostas a isso pela reconstrução do conceito de desenvolvimento, levando em conta as florestas tropicais como patrimônios naturais, econômicos e transnacionais se desdobraram ao longo do tempo em conceitos mais territorializados, como é o caso da sociobiodiversidade.

Deve-se destacar que o fluxo dessas finanças de cooperação ao desenvolvimento sustentável exigiu modificações ou estruturas regulatórias importantes. Entre essas, esteve uma que funcionou como uma espécie de condição ao aporte europeu, especialmente da Alemanha ao GEF, para financiamento do Programa de Proteção de Terras Indígenas na Amazônia Legal (PPTAL), que foi o desenho e aprovação do Decreto n.º 1.775/1996. Este decreto regula os primeiros incisos do Artigo 231 da Constituição Federal, que versa sobre o reconhecimento das Terras Indígenas (doravante TI) como tradicionalmente ocupadas, sendo de usufruto exclusivo, inalienável, indisponível e imprescritível dos povos indígenas. O Decreto se destina a normatizar a maneira como o reconhecimento, os estudos de reconhecimento, demarcação, declaração e homologação das TI devem ser feitos. Da mesma maneira que com o Decreto n.º 1.775/1996, ocorreu com o SNUC para a delimitação, registro e manejo das diversas categorias de Unidades de Conservação (UC), tanto as de uso sustentável, como as de proteção integral.

Mais tarde, no final da década de 1990, os primeiros Sustainable Environmental Management - Development Project Loans (SEM-DPL), desembolsados em cooperação entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o emergente departamento de sustentabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foram indicando outros caminhos para a institucionalização operativa do fluxo de finanças conectadas à promoção do desenvolvimento sustentável no país. O Estado do Acre foi o primeiro exemplo no Brasil de recepção do empréstimo para aplicar a primeira experiência de Programa de Saneamento Ambiental e Inclusão Socioeconômica (PROSER) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) por governos subnacionais. Desde estes empréstimos que, ao contrário dos desembolsos do GEF, não eram a fundo perdido,⁵ o Brasil acompanhou as primeiras experiências de endividamento interno tendo como lastro os ativos ambientais de uma Unidade da Federação (UF) receptora, neste caso, sendo o lastro basicamente florestas nativas que deveriam ser conservadas de acordo com as regulações nacionais previamente estabelecidas em conversa com estruturas de cooperação ao desenvolvimento sustentável, que incluíam políticas várias além daquelas de proteção florestal em si. Além disso, deveriam seguir técnicas de manejo e de governança e participação social, associadas ao emergente padrão de governança das múltiplas partes interessadas. Este último mecanismo

⁵ Financiamentos a fundo perdido são direcionamentos de recursos para projetos de desenvolvimento por bancos ou agências de desenvolvimento de nível de operacionalidade parecida com a de um projeto, pois existem condicionalidades que devem ser cumpridas e ajustes em políticas públicas que devem ser executados. No entanto, ao contrário dos empréstimos clássicos, os financiamentos a fundo perdido não geram obrigatoriedade de pagamento de juros e quitação de dívida.

acabou funcionando como uma espécie de cláusula democrática do financiamento ao desenvolvimento sustentável no caso dos subprogramas do PPG7, e do próprio PROSER, já que os doadores, pela política de operação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na década de 1990, sugeriam as aproximações participativas para o desembolso de recursos para os sub-projetos, especialmente os PDA e o Projetos Demonstrativos Indígenas (PDI). Com o Brasil ratificando, pelo Decreto n.º 5.051 de 2003, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o método participativo de aproximação e monitoramento teve que se transformar em Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI).

Não por acaso, a desautorização desse processo pelo Estado brasileiro atualmente tem sido crescente, pois, de fato, no âmbito da exigibilidade e condicionais internacionais das políticas de operação bancárias, o não cumprimento pode acarretar em bloqueio ou em desaprovação de financiamentos internacionais do Grupo Banco Mundial em geral, e de vários bancos de desenvolvimento internacionais, como o alemão (KfW) e, cada vez mais, de bancos privados. Os termos de avaliação de como se realiza a CLPI e de observação de todos os seus requerimentos já são uma outra discussão que não cabe à avaliação da constituição institucional da Amazônia enquanto objeto de governança ambiental global que aqui se propõe. O que é importante marcar nesta seção é que, na construção dos mecanismos de governança ambiental e de terras amazônicas, a característica da participação das múltiplas partes interessadas foi procedimento desde o início. Isso não quer dizer que todas as partes estavam igualmente representadas em um processo ou que não houvesse diferença e desigualdade de poder em processos envolvendo as múltiplas partes interessadas.

As desigualdades de poder, que Henri Acselrad *et al.* (2012) chamam nestes casos de desigualdades ambientais, acabaram conferindo mais poder de agência política a grandes agricultores e empresas agrícolas, a ONG ambientalistas de grande porte (chamadas Big International NGOS – BINGOS) e aos conglomerados de vários setores do agronegócio, que apoiaram e reivindicaram a flexibilização dos limites de conservação nos biomas brasileiros e das possibilidades do uso da terra em área de floresta nativa no Código Florestal de 2012. É justo nesta desigualdade que algumas formas de conservação e a migração do objeto de conservação das florestas públicas de uso sustentável para as florestas públicas de uso comercial ou para a destinação e regularização de terras privadas via regularização ambiental foi ocorrendo. Esta transformação reforçou, assim, a criação e circulação de valor adicional para áreas privadas conservadas, como é o caso das Reservas Legais (RLs), previstas pelo Código Florestal brasileiro. Dessa forma, para falarmos da

adicionalidade, da abundância e da escassez por entre as institucionalidades – entendendo as institucionalidades como órgãos públicos federais, subnacionais e municipais, bem como regulamentos e leis, cadastros e sistemas de monitoramento regulados publicamente e administrativamente – interessa discutir como e em qual correlação de forças essas foram criadas. Interessa particularmente entender estas institucionalidades como conjunto de ideias lavradas como princípios ou técnicas que legitimaram a migração da lógica de conservação pública para a privada, e da proteção da (socio)biodiversidade para a promoção da bioeconomia. Nesta legitimação, percebemos que ganhou preponderância a utilização da técnica governamental de criar consenso e monitoramento para facilitar a mobilidade financeira, lastreada em terras e (socio)biodiversidade amazônica em detrimento da dimensão do dissenso e da luta política.

Para além das chamadas externalidades positivas deste processo de governança ambiental global – destaca-se a demarcação de aproximadamente 2.1 milhões de hectares de Reservas Extrativistas (Resex), mais de 5 milhões de hectares em TI, que incluem a criação de um sistema de alerta para desmatamento e degradação composto pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento da Amazônia Legal por Satélite (PRODES) e pelos alertas do Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (DETER) –, existem espaços de apropriação e transformação da coisa pública por meio do Governo aos quais precisamos estar atentos. Importa notar como toda a estruturação descrita abriu caminhos para a mobilidade das finanças verdes desde a institucionalização pública do arcabouço legislativo ambiental e da constituição de aparatos capazes de operar a norma até sua descentralização em ações, políticas e estruturas em nível subnacional. Tal mobilidade, partindo desta estruturação que conferiu segurança ao fluxo de capitais, público-internacionais, mas também privados, tem seguido atualmente rumo a projetos e processos privados de gestão da terra e dos recursos naturais que podem entrar em colisão com a função socioambiental da terra, presente na estrutura de conservação e de garantia dos direitos territoriais de áreas de uso comum e sustentáveis.

O PPG7, que, por um lado, permitiu com que fossem implementadas as bases sócio-territoriais para a constituição da governança *sobre e dos territórios*, estimulando a *produção de territórios coletivos*, por outro também estimulou a reunião, delimitação e reserva de recursos da biodiversidade e um banco de terras, sob gestão do Estado, para gerar adicionalidade a estas terras, permitindo o avanço de empreendimentos minerais e do agronegócio, desde que mantidos os limites da Reserva Legal e os corredores de conservação. Assim, o PPG7 permitiu

a visibilização de racionalidades contrahegemônicas em processos de socialização da natureza (POLANYI, 2000), como é a característica de parte do ambientalismo brasileiro que não funciona dissociado da ideia de justiça socioambiental. Contudo, o financiamento das práticas calcadas no território e nas lógicas de conservação e proteção coletivas entrou em colisão, mais tarde, com a construção da narrativa de florestas produtivas ou de economias florestais para a regulação do clima e conservação da biodiversidade, que, na verdade, desde a origem do projeto piloto já estavam presentes no relatório *Nosso Futuro Comum* (Relatório *Brundtland*). Contudo, as imbricações da governança de áreas de regime de uso comum com a destinação de áreas para uso privado ou empreendimentos considerados ambientalmente sustentáveis emergem com mais acento no relatório *O Futuro que Queremos*, lançado durante a Rio +20, em 2012, pelo qual se divulgaram as bases internacionais de cooperação e financiamento para a descarbonização e, também, para a bioeconomia. O risco e a mitigação do desmatamento na Amazônia, aliados à bioeconomia, já eram faces constitutivas da mesma moeda naquela época, mas se tornam ainda mais com a pandemia, em 2020. A gestão militarizada da contenção do desmatamento na região via Conselho Nacional da Amazônia Legal mudou muitas coisas em termos de forma de atuação, principalmente em relação às institucionalidades existentes para o exercício do monitoramento, mas não o cenário de promoção da bioeconomia como sinônimo de inovação e biotecnologia e como caminho para a promoção de desenvolvimento e redução da pobreza na Amazônia.

3. ADICIONALIDADE, RISCO E MITIGAÇÃO NA RETOMADA VERDE

A pandemia iniciada em 2020 acentuou os desafios para a gestão de terras públicas e para a manutenção da conservação da biodiversidade na Amazônia Legal, incluindo as UC e TI. Em 2020, o desmatamento acumulado na região atingiu 10.851 km² (PRODES, 2020). Até novembro de 2021, já se registrava o recorde de desmatamento acumulado na Amazônia Legal, desde os picos de 2004 e 2005, de 13.235 km² (PRODES, 2021). É em 2005 que inicia o acompanhamento contínuo e consolidado dos dados de desmatamento e degradação na Amazônia Legal, reconhecido pelo IPCC como ferramenta chave para compreender o uso da terra e a mudança do uso da terra em áreas tropicais, o que inclui as florestas. O acompanhamento contínuo do PRODES, e mais tarde do DETER, deu-se em associação aos programas de monitoramento e fiscalização ambiental instalados com a institucionalização do PPG7 no Brasil. A partir deste acompanhamento é que foram construídas muitas das políticas públicas de combate às mudanças climáticas no país, sejam as de comando e controle, ou de promoção de desenvolvimento territorial

sustentável, incluindo aquelas que envolveram a institucionalização das cadeias para a produção e comercialização dos produtos da sociobiodiversidade. Tal sociobiodiversidade, enquanto resultado das práticas de sujeitos específicos advinda em muito da mobilização por direitos territoriais coletivos, pelos quais as especificidades de conservação e preservação ambiental já eram reconhecidas a povos indígenas e povos quilombolas desde o processo constituinte, entre 1986 e 1987, mais tarde, em 1995, teve reconhecimento da cooperação internacional desde alguns subprogramas do PPG7. Programas como o de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (*Proambiente*), dirigido aos assentamentos rurais, agroextrativistas, Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável na Amazonia Legal,⁶ e o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) foram muito importantes no desdobramento da governança ambiental global em ações territoriais na Amazônia combinando à criação de áreas protegidas o incentivo a atividades produtivas, com manutenção da segurança alimentar, em localidades sob forte ameaça de desmatamento e degradação ambiental. Estas localidades eram caracterizadas como fronteira de expansão do agronegócio, de empreendimentos infraestruturais e atividades minerárias. Ou seja, observa-se desde esse momento a estruturação de uma economia de base comunitária florestal em contraposição – embora alguns gestores diriam que de conciliação – a uma economia de escala global, embora de forte base de extração em escala territorial, desdobrada a partir de processos de desterritorialização de pessoas, comunidades e modos de vida.

Entendia-se que a combinação de dois tipos de políticas, quais sejam, comando e controle e promoção da economia em territórios da sociobiodiversidade, era estratégica para conter os incrementos do desmatamento e, ao mesmo tempo, reconhecer territórios coletivos como sustentáveis nas suas dinâmicas próprias de extrativismo. Como ressalta Pierre Charbonnier, a ideia de sustentabilidade e conservação presente na geração inicial de estudos de ecologia política, que, em contraposição à tragédia dos comuns (HARDIN, 1968), desenvolveu a teoria de governança dos Recursos de Uso Comum (OSTROM, 1990), houve nos estudos e na interface entre ciência e política de sustentabilidade a conciliação na forma de síntese, sem muita contestação, do par colapso e resiliência (CHARBONNIER, 2021, p. 272). Dessa forma, a base da construção da política de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável no Brasil, com forte apoio da cooperação internacional, era uma base de compensação ambiental, não de modificação profunda de matriz de produção. Pode parecer que esse processo está desconectado da esfera de circulação de valor, tendo a Amazônia em seu centro para a mobilização de

⁶ Para entendimento e definição de todas estas categorias fundiárias, com especial atenção para aquelas que são unidades de conservação de uso sustentável, ver CARVALHEIRO *et al.* (2013).

financiamento às políticas públicas, e de finanças verdes para a iniciativa pública e privada ou público-privada. Entretanto, vemos que esta mobilização financeira foi e é dependente não só do arcabouço de governança ambiental global territorializado em ações no Brasil, mas também dos próprios resultados contabilizados por essa governança, gerando legitimidade e credibilidade para ações de conservação públicas ou privadas. Daí a importância de um sistema de monitoramento para organizar estes resultados e sua performance ao longo do tempo. Tais resultados e a condição de escassez experimentada por uma parte importante da população amazônica, no sentido do crescimento da pobreza e da reprodução das desigualdades, são fundamentais para entender a articulação do Plano de Recuperação Verde (doravante PRV), que coloca estes resultados como fonte fundamental para pensar a reorganização das economias nos estados amazônicos, evocando a resiliência e capacidade produtiva de seu povo, nas cidades, na floresta e nas cidades na floresta, já que mais de 80% das aproximadamente 24 milhões de pessoas vivendo na região Norte do país estão nelas. Neste sentido, em seguimento ao pensado em relação ao PPG7, é interessante olhar o PRV como conjunto de políticas públicas e, também, como projeção de um portfólio de cenário de futuro sustentável, tendo na combinação entre *abundância dos recursos e ameaça a esse cenário*, a lógica principal para promover *adicionalidade de valor* do investimento em territórios de floresta, em estados brasileiros que contenham floresta. Este tem sido o cenário de ação trabalhado pelo Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, ou em políticas públicas federais direcionadas à Amazônia Legal, especialmente àquelas relacionadas à conservação do bioma Amazônia, tanto por áreas (terras) e ações públicas ou privadas.

No caso da relação do ARPA com o Proambiente e do desenvolvimento da terceira fase do primeiro programa, que já incorporava ações bem relacionadas ao segundo, é possível ver o movimento de construção do que seria a adicionalidade em termos desses dois programas para a conservação de áreas amazônicas, com o objetivo de gerar valor socioambiental. Igualmente, percebe-se a construção dessa adicionalidade em reconhecimento aos serviços ambientais prestados pelos trabalhadores rurais e comunidades extrativistas presentes em assentamentos rurais e em UC na Amazônia, sendo o investimento em políticas públicas para estes territórios, especialmente aquelas financiadas pela cooperação internacional ao desenvolvimento sustentável, um *pagamento pelos resultados* ali já produzidos. Esta lógica será posteriormente incorporada pelo Fundo Amazônia, e pelo próprio Fundo Verde de Clima, no sentido de canalizar os recursos financeiros para projetos que já apresentem resultados em termos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

3.1 Unidades de Conservação e Adicionalidade de Valor

As primeiras UC demarcadas no Brasil no âmbito do projeto ARPA, a partir da primeira década dos anos 2000, e incorporadas ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC),⁷ estavam no chamado Arco do Desmatamento. Esta região na Amazônia Legal é marcada por ser a fronteira do avanço do desmatamento e degradação, quase sempre associados ao fogo ou a corte raso proposital para ou facilitar o avanço dos incêndios ou ir levando à degradação contínua da floresta, facilitando a ocupação de forma fática, sem caracterizar de forma muito visível o crime ambiental. O Arco do Desmatamento foi abrindo seu raio nos últimos anos, avançando do norte e noroeste do Mato Grosso e Rondônia, rumo ao sul do Amazonas e ao Oeste do Pará, e do Sudeste do Pará rumo mais ao sul deste estado, avançando também ao leste do Tocantins, sul e sudoeste do Acre, e leste do Maranhão. Todavia, desde o início da década de 2000, este avanço já estava particularmente presente nas áreas de transição entre Amazônia e Cerrado, ou em áreas amazônicas já consolidadas⁸, o que ocorre desde a década de 1990. Pela pressão existente e ameaça crescente, fazia-se necessário criar zonas tampão para o avanço do desmatamento, a fim de mitigar as transformações da paisagem, a perda de biomassa florestal pela queima do carbono estocado e a erosão da biodiversidade. Os esforços de conservação nesta região, o que incluía a criação das UC, representaram assim um esforço de construção de adicionalidade de valor, ou seja, de estar representando um esforço adicional nos resultados de mitigação de emissão de gases de efeito estufa e de perda de biodiversidade nestes territórios, já que a pressão nas bordas das UCs e a ameaça no entorno eram crescentes.

⁷ O SNUC é instituído e regulado pela Lei Federal n.º 9.985 de 18 de julho de 2000, tornando-se a maior e mais complexa ferramenta de gestão e destinação de terras públicas federais à conservação da natureza para proteção integral e para seu uso sustentável, incluindo as estruturas de reconhecimento territorial coletivo, as concessões florestais públicas e de parques para exploração privadas. Foi estabelecido em resposta a metas e planos estabelecidos na Convenção de Diversidade Biológica no que toca a seu objetivo de conservação dos ecossistemas e do patrimônio genético, mas também no que se relaciona à proteção e ao reconhecimento dos benefícios gerados pela proteção do conhecimento tradicional associado presente nos muitos territórios de uso coletivo, que são UC, como as RESEX. A eficácia do SNUC e das UC por ele administradas acabaram sendo reconhecidas também como um resultado importante para o equilíbrio climático.

⁸ As áreas consolidadas são aquelas onde a ocupação por ações antrópicas já é dada como pacífica de maneira que sua transformação já consolidou a terra para outros usos que não o de conservação da vegetação nativa. Pelo Código Florestal, são reconhecidas como áreas consolidadas todas aquelas de ocupação por atividades econômicas preexistentes a 2008, marco temporal da anistia conferido por esse mesmo Código.

Assim, a adicionalidade só pode ocorrer onde há pressão e/ou ameaça, e a produção de territórios de conservação, apoiada em legislação e em política pública, transformando áreas ditas sem destinação em áreas com uso específico para conservação da natureza, foi uma forma de gerar valor, protegido institucionalmente pelo arcabouço jurídico institucional e administrativo do Estado. Esta construção é importante, inclusive, para pensarmos os processos de privatização de áreas de conservação ou seu uso como estoque de carbono e de biodiversidade para angariar financiamento para realização de políticas públicas ambientais ou de outros tipos, como as de regularização fundiária. A adicionalidade é chave para que esquemas de governança híbridos – públicos, privados e comunitários – sejam montados, o que, via de regra, tem permitido avanço e influência sobre as estruturas de governança e autonomia política dos e nos territórios. É o valor adicionado das e às UC, mas também das Terras Indígenas e Territórios Quilombolas em áreas de pressão recorrente e sob ameaça, que inspiraram a ideia de mosaicos de Unidades de Conservação ou, mais contemporaneamente, de corredores de Unidades de Conservação, com regimes combinados e dialogados de uso da terra. Esta perspectiva sobre a adicionalidade também embasou a complexificação das políticas de Redução de Emissão por Desmatamento e Degradação à sua categoria “*plus*” (REDD+), no sentido de extrapolar a lógica de projeto e de passar a ser base constitutiva de políticas integradas, em nível federal e estadual, de desenvolvimento social, ambiental e territorial. Não por acaso cresce a pressão sobre o sistema ONU e os governos federais desde a COP de Varsóvia, em 2013, para aprovar e reconhecer os entes subnacionais como realizadores dessas políticas e capazes de receber e administrar financiamentos na forma de pagamento por resultados de políticas desenvolvidas em seus territórios, como foi o caso do Acre e do Mato Grosso.

Mas, ao falar de regimes de uso da terra na floresta também deve-se lembrar que estes incluem sua destinação para atividades econômicas que não sejam necessariamente aquelas de desenvolvimento locais com economias de base florestal e comunitária não madeireira ou agroecológica. A década de 1990 marcou a chegada dos programas de cooperação para o desenvolvimento sustentável na região amazônica, a qual denominarei, neste capítulo, de ações de governança ambiental global territorializada, e a aterrissagem de toda uma geração de projetos de infraestrutura conectados à promoção do desenvolvimento regional, integrando a Amazônia não só ao resto do Brasil, como nas falas da década de 1970, mas ao mundo. Não é assunto deste capítulo expandir no debate sobre as infraestruturas, mas cabe atentar-se para projetos como o PROSER no Acre (citado na seção anterior) ou o Plano de Desenvolvimento Sustentável na BR 163, na conexão entre Cuiabá e Santarém, ambos financiados pelo BID, que se valeram das adicionalidades em florestas protegidas

já existentes, e da criação de novas UC em contiguidade a essas áreas protegidas, bem como do sistema de monitoramento, para seguir na implantação de rodovias na Amazônia, bem como de outras estruturas conectadas ao aumento e integração de atividades de unidades produtivas rurais, especialmente as médias e grandes. O risco à manutenção da “floresta em pé”, representado pela implementação destes grandes projetos, combinado à mitigação dos impactos e dos próprios riscos de investir, é reduzido pela adicionalidade presente no território como um todo, dada a presença do mosaico de UC. Cabe ressaltar que a *abundância* intrinsecamente ligada à sociobiodiversidade destes territórios se torna mais restrita ao uso e trânsito das comunidades locais diante da ameaça de *escassez* presente no empreendimento (construção e renovação da rodovia federal). Sendo assim, a adicionalidade que demandou políticas estruturantes para se constituir enquanto valor, também pode levar à restrição de usos e trânsitos dos povos e comunidades tradicionais e povos indígenas. Ainda pior, em processos de pressão para redução e recategorização de UC, como vivemos atualmente, paralisação de demarcação de Terras Indígenas e de titulação de Territórios Quilombolas, além da fragmentação dos assentamentos da reforma agrária pela individualização dos títulos, a adicionalidade das áreas de conservação pode levar a uma diferenciação e hierarquização entre quem tem mais ou menos direitos de estar protegido em seus modos de vida territorializados. Essa diferenciação pode levar também a valores distintos nesta adicionalidade, que podem estimular *ações de geração de valor de integração* em processos produtivos ditos sustentáveis, ainda que em escala e ligados à expansão de projetos de financiamento integrado como o PROSER (Acre) e o BR 163 Sustentável (Mato Grosso e Pará), ou ações territoriais e regionais que gerem *valor adicional de proteção*. Com efeito, os riscos de um projeto, sejam financeiros, ambientais ou humanos, passam a ser internalizados em suas possibilidades de mitigação e compensação ambiental. A estruturação e a territorialização de regimes de proteção da biodiversidade e de adesão ao regime climático pela mitigação das emissões de carbono no Brasil tiveram papel importante no desenho de planos de desenvolvimento regional e territorial na Amazônia. Nesse contexto, agentes de execução locais como o Governo federal, entes subnacionais e parceiros locais, incluindo as próprias comunidades, tiveram que responder a esse ajuste para ter as finanças fluindo para a execução de políticas públicas de desenvolvimento territorial ou para a realização de projetos, no caso de organizações não-governamentais.

À medida que programas como o Proambiente foram evoluindo na mesma temporalidade que outros projetos de desenvolvimento associados a implantação de infraestruturas, dois outros pontos foram se desdobrando na constituição do ambiente de disputas e do ambiente enquanto natureza em disputa na Amazônia.

Tais pontos se referem, não só às disputas como colisão, mas, também, às opções de coordenação de ação e jurisdição do público, do privado e do comunitário na Amazônia. O primeiro deles é mais óbvio, embora extremamente relevante, que é a valorização do trabalho do agricultor, do ribeirinho, do indígena, do quilombola e de outros povos e comunidades tradicionais como serviços ambientais prestados para a garantia do equilíbrio e da integridade ambiental. Ou seja, reconhecer o valor da floresta em pé envolveria reconhecer o valor dos modos de produzir e viver dos povos da Amazônia. O segundo ponto, conectado ao primeiro, é que, a partir do reconhecimento do valor destes modos de produzir como serviços prestados, poderiam ser estabelecidas vias de integração deste “serviço” pelo incentivo a processos produtivos locais que se integrariam a cadeias de valor, mitigando ou compensando suas ações ao financiar a continuidade da possibilidade de realizar o trabalho ou de prestar o serviço ambiental materialmente no espaço conservado. Os serviços ambientais, assim, não só gerariam reconhecimento da ação territorial de equilíbrio climático e proteção da biodiversidade, como comporiam o valor de sustentabilidade da cadeia a que são integrados. O problema é se há espaço para observar e decidir sobre esta integração, quando sua ocorrência, via de regra, não é explicitada, sendo o valor reconhecido algo que começa a circular completamente fora do controle e da titularidade de quem o produz, isto é, os agricultores familiares, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. Ainda que tenha havido muita participação para formulação da política, sua implementação e seu monitoramento, o uso de seu valor, de seu capital, para outros processos, que dessa institucionalidade possam variar, dissocia quem produz o valor de quem o circula. Com isso, muitas vezes reserva-se ao produtor do valor, a categoria de prestador de um serviço e não de conhecedor e detentor de uma determinada prática territorializada, experimentada e utilizada por um coletivo ligando abundância à afluência, não à escassez, característica da limitação da propriedade para gerenciar recursos, incluindo os comuns. Ou seja, a adicionalidade aqui estaria sendo pensada e construída de uma forma muito diferente daquela que estimula especialmente a adesão privada a ações que possibilitem à conformidade ao regime climático e de proteção da biodiversidade.

Com efeito, pode-se afirmar que princípios como os de mitigação, adicionalidade e risco, em diálogo com a emergência e a crise ambiental e climática, que evocam a escassez, embora sem defender a paralisação de atividades que a provocam, reforçam o lugar dos trópicos como possibilidade de garantia do futuro global. Contudo, a maneira como isso ocorre, por atividades de cooperação na questão climática, quase sempre reservam aos mesmos trópicos papel subalternizado na reconfiguração de um desenvolvimento desigual, ainda que combinado,

em atividades de conservação e expansão da produção. Ou seja, limita a ação dos sujeitos dos trópicos em definir o papel que querem desempenhar neste futuro, ou mesmo o papel deste futuro nos papéis que gostariam de ter em outros futuros possíveis. Para a combinação do desenvolvimento desigual ocorrer com algum desenvolvimento dos territórios nos termos globais, são necessários ajustes institucionais e regulatórios, que vem desde a escala global, com os acordos e convenções ambientais e climáticas, até sua aterrissagem no nacional pelo estabelecimento de sistemas de leis e monitoramento, que vão integrando esquemas de cooperação e financiamento ao desenvolvimento enquanto políticas desdobradas em programas nacionais e regionais de conservação ambiental, que atualmente incluem muitos mais ações do que só aquelas relacionadas às UC. O que vemos em planos de implementação de políticas públicas ambientais e climáticas derivados dos programas nacionais, mas, também, associados a planos estaduais, é que cada vez mais os mesmos estão associados a relação de interesses de entes privados com públicos para o cumprimento das ações climáticas dos primeiros e dos segundos (nacionais e estaduais), e das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, siglas em inglês) dos primeiros (nacionais).

3.2. Qual é o terreno da recuperação verde? Concertada, privatizada e descarbonizada

Como visto, houve um longo caminho de concertação, ainda que com muitos conflitos e contradições, nas terras amazônicas, pelo qual uma variedade considerável de atores, desde entes subnacionais, órgãos federais, ministérios, organizações não-governamentais e comunidades, comprometeram-se, de certa maneira, com o par colapso e resiliência e foram esticando as relações institucionais no limite máximo com fins de evitar o desmonte das estruturas construídas ao longo dos anos 1990 e da primeira metade da década de 2000. A pandemia e a administração de Jair Messias Bolsonaro (2019-atual) trouxe tensão ao equilíbrio institucional relacionado à execução e construção das políticas ambientais e climáticas – bem como em muitas outras áreas –, e com a ruptura e as ruínas, reemerge com força o histórico do valor adicionado, da possibilidade de retomar o crescimento – e, portanto –, de crescer com sustentabilidade, incluindo a institucional, desde múltiplos atores e centros de decisão, o que chamamos de governança policêntrica (INOUE, 2016) ou multi-atores e multi-agentes. Desta conciliação entre colapso e ruínas com a resiliência do povo e da Amazônia, colocada como região do futuro e das oportunidades (do trabalho, de novas relações com a natureza, da produção e do comércio), nasce a lógica do Plano de Recuperação Verde (PRV).

Como o objetivo nesta seção não é o de destrinchar o PRV, mas de entender o terreno sobre o qual se assenta, estabelecendo uma dependência de trajetória com o que foi se desenhando institucionalmente em termos de política ambiental, é importante apresentar em termos gerais a situação da maior parte dos estados amazônicos e, particularmente, a relação da maior parte destes com o Governo Federal, desde 2019, e com a cooperação internacional desde o final da década de 1990. Especialmente no tema monitoramento ambiental, há discordância sobre a forma, constância e maneira de se realizar o monitoramento. Da mesma forma que pelos Executivos estaduais (especialmente do Amapá, Maranhão e Pará), toda a discussão sobre a redução e recategorização de Unidades de Conservação, e paralisação de processos abertos para a demarcação de Terras Indígenas não deveriam estar em debate. No entanto, estes governos subnacionais – que desde a década de 1990 viram a possibilidade de atração de investimentos e recursos financeiros para seus territórios, incluindo aqueles de cadeias produtivas mais expansionistas no uso da terra, conectadas à estruturação institucional de uma lógica de conservação e compensação ambiental – não têm posição contrária ao manejo da política de destinação de terras e de conservação ambiental ligada à operação das cadeias de produção globais, o que inclui a de bioeconomia. Há exemplos mais práticos sobre isso no PRV, e em políticas e legislações ambientais e climáticas no estado do Pará. Acredita-se que, com isso, seja possível mostrar a tendência da ação dos estados de criar o ambiente institucional para a transferência da administração de terras, ficando para esses a função de regular e regularizar as práticas de acordo com o Código Florestal, em geral, mas também com as legislações estaduais, facilitando a distribuição de terras estaduais e o zoneamento e direção de seus usos, no território dos estados.

Assim como o governo federal, os governos subnacionais na Amazônia receberam financiamento a fundo perdido e por empréstimos a programas integrados de desenvolvimento ao longo da distribuição da primeira geração de financiamento ao desenvolvimento sustentável na segunda metade da década e 1990, e primeira década dos anos 2000. A esses recebimentos se juntaram toda a segunda geração de financiamento ao desenvolvimento advinda do Fundo Amazônia e de bancos de desenvolvimento nacionais de outros países, como o KfW alemão, ou o Departamento Ministerial para o Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais (DEFRA, do Reino Unido). Os projetos financiados por esses fundos, bancos e departamentos tinham em comum a preocupação com a descentralização da execução da política ambiental na Amazônia, a criação de um banco de dados do estoque de terras estaduais em estado de regularização ambiental, ou a ser regularizadas por meio de cadastramento unificado, no caso com o Cadastro

Ambiental Rural (a partir de 2008), e a promoção do desenvolvimento rural florestal a partir da criação ou fortalecimento de cadeias produtivas sustentáveis. Ou seja, o desenvolvimento e apoio a ações de resiliência das comunidades e seus sistemas produtivos deveria estar conectada a regularização dos territórios com o objetivo de garantir a atração de investimentos e a segurança destes investimentos. Ao mesmo tempo, deveria ser destravado o sistema de destinação e verificação da regularização fundiária a posseiros e “possuidores rurais” sem titulação, em áreas consolidadas, permitindo sua adesão a Programas de Regularização Ambiental, acompanhada de sua regularização fundiária.

No caso do Estado do Pará, observa-se a partir de 2012, com a implantação do Programa Municípios Verdes como política estadual, financiada pelo Fundo Amazônia, um avanço problemático da descentralização da política ambiental. Entretanto, ainda que sem as ferramentas para avançar com o monitoramento ambiental pelos municípios, particularmente do desmatamento ilegal – para além dos limites da Reserva Legal de cada propriedade –, a aceleração do cadastramento das propriedades a partir do incentivo governamental e do fornecimento das estruturas para fazê-lo conferiram às propriedades privadas em termos efetivos lugar relevante na governança híbrida e territorial neste estado amazônico. Importante ressaltar que pelo incremento sequencial do desmatamento nos últimos cinco anos pelo INPE, o estado do Pará é o que mais possui adicionalidade em suas áreas de conservação, como exposto na seção anterior. Assim, a criação de departamentos específicos, nas secretarias de estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade e de Agricultura, bem como de um Comitê Gestor para administrar a execução do Programa Municípios Verdes, trouxe a governança de múltiplas partes interessadas para um dos universos de terras mais disputados na Amazônia. Esta disputa se dava tanto em sua materialidade, como nos sentidos e dimensões do legal e do ilegal que tem sido parte importante da transformação destas terras em unidades produtivas regulares seja para se integrarem a cadeias sustentáveis, seja para estarem cadastradas e poderem se regularizar pela compensação em outras terras regulares no estado, incluindo aquelas não destinadas e a de povos e comunidades tradicionais.

Tanto o Cadastro Ambiental Rural (CAR) – política também financiada pelo Fundo Amazônia nos estados do Pará e Mato Grosso antes mesmo de sua incorporação como dispositivo de monitoramento e regularização ambiental no Código Florestal em 2012 – como o Programa Municípios Verdes foram financiados e receberam cooperação técnica internacional desde o Fundo Amazônia. Ainda, desde seus desdobramentos colocou-se o Pará como importante receptor

de financiamento conectado a processos mitigatórios ou de construção de institucionalidades inclusive para preservar o patrimônio fundiário florestal e não florestal. Como boa parte dos estados no Brasil no momento pandêmico, o estado do Pará passa por crise fiscal e entra na guerra fiscal para a atração de investimentos, não só utilizando daqueles subsídios clássicos de redução e abatimento de impostos, mas também oferecendo esta adicionalidade, conectada ao banco de reserva fundiária e ambiental, que permite espaço institucional, inclusive, para avançar com processos de licenciamento ambiental altamente contraditórios, como a derrocada do Pedral do Lourenço, no Rio Tocantins, e licença prévia de instalação para mineração Belo Sun na Volta Grande do Xingu. Soma-se a isso a criação de legislações específicas para garantir mais celeridade e segurança jurídica na destinação de terras, levando em conta as questões ambientais e climáticas, construindo no nível estadual o que seria a segurança jurídica da posse e das propriedades em processo de regularização ou aderentes a Programas de Regularização Ambiental (PRA).

De acordo com o estudo elaborado para o Observatório dos Subnacionais, com a mudança de governo em 2016,

“foi perceptível a permanência daqueles que eram os temas de maior destaque e foco do PMV, a saber, a regularização ambiental e fundiária e sua execução em conjunto como projetos base para o ordenamento e zoneamento territorial. Estes têm se consolidado desde o diálogo com a governança ambiental e social da sustentabilidade (ESG), criando o ambiente jurídico-político para a atuação ou atração de cadeias globais de valor, que permitiriam a maior arrecadação, e posterior investimento nas defendidas vocações de “bioeconomia” do Estado – tanto do setor florestal madeireiro, como do não-madeireiro, que poderiam, de acordo com a política oficial, conviver com a vocação agropecuária e minerária.” (VECCHIONE-GONÇALVES *et al.*, 2021)

Esta tendência e a conformação de bases para a implementação e reprodução de uma bioeconomia no Estado do Pará levou a uma concertação entre Executivo e Assembleia Legislativa para a aprovação em julho de 2019 de uma nova Lei Estadual de Terras. As ações de políticas públicas de destinação de terras previstas na lei normatizaram e normalizaram, em sequência com o que já vinha acontecendo com o CAR, a ocupação de áreas antes irregulares em termos fundiários justo via regularização ambiental, destacando a importância de pacificar conflitos fundiários, que não são bons para o desenvolvimento do estado e da região amazônica. A ideia de que a regularização ambiental resolve a questão fundiária se repete na Lei Estadual de Terras e, posteriormente, na Lei Estadual de Mudanças Climáticas e no Plano Estadual Amazônia Agora. Neste plano de governo, o CAR é explicitamente mencionado como dispositivo regulatório e dinamizador de economia ambiental, e, também, da regularização fundiária e do ordenamento territorial,

o que é muito mais amplo e complexo que a questão fundiária. Obviamente, é importante que a questão ambiental seja avaliada e planejada em consonância com a questão da terra na Amazônia, pois os problemas ambientais e climáticos resultantes das disputas fundiárias refletem diretamente nas territorialidades de povos e comunidades amazônicas para quem o ambiental não está desvinculado da terra. No entanto, o que importa e preocupa nesta lei é a mudança relacionada a maneira como se titula e se regulariza terra e à forma como as próprias florestas públicas estaduais, com gente ou sem gente, podem entrar em esquemas de concessão que podem autorizar a compensação em seus territórios de áreas desmatadas em processo de regularização ambiental. Isso gera mais adicionalidade e atração de investimentos, porém mais desmatamento em áreas ainda não destinadas, justo para forçar a destinação com posterior possibilidade de compensação em áreas de concessão, por vezes operada pelo mesmo ator desmatador. Na mesma Lei de Terras, posteriormente referenciada pela Lei Estadual que institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei n.º 9.048/2020), reconhece-se a possibilidade de destinação de terras na função socioambiental específica de provisão de serviços ambientais, se nesta unidade fundiária puder ser realizada atividade econômica relativa ao pagamento por serviços ambientais. A sobreposição fundiária e passivos fundiários que porventura esta terra e este reconhecimento específico possam gerar não foram objeto de debate da Lei de Terras, como não são objeto de debate em outros programas de regularização ambiental e mesmo fundiária na Amazônia. A gestão privada das terras públicas, inclusive nas suas capacidades de lidar com o desafio da conciliação entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade, é o centro em torno do qual orbitam as possibilidades regulatórias na Amazônia Legal, diferente do que foi a opção e enfoque nos territórios coletivos na década de 1990. O momento atual traz uma reconfiguração da adicionalidade ou sua aplicação na lógica do pagamento por resultados, combinando promoção de um mercado de sociobiodiversidade com a restauração e recuperação de áreas privadas degradadas, na intenção de produzi-los, também, como territórios de biodiversidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O BÍO DA ECONOMIA E JÁ NÃO SÃO VIVAS AS RELAÇÕES ECONÔMICAS AMAZÔNICAS?

O Plano Amazônia Agora do Governo do Estado do Pará se apoia em grande medida nas duas legislações mencionadas acima, derivando sua estrutura institucional em parte do Programa Municípios Verdes antes descrito. Uma derivação importante desse programa também se refere a forma de destinar a administrar as terras, tendo a regularização ambiental baseada em uma lógica privada de conservação, que é a Reserva Legal das propriedades, como base. O Plano tem dois eixos

centrais de atuação que se referem à Regularização Ambiental e Fundiária, no eixo do Programa Regulariza Pará, e na promoção das cadeias da sociobiodiversidade com a inserção e a inclusão de comunidades no desenvolvimento da Bioeconomia, que é o Programa Territórios Sustentáveis. Na relação entre os dois eixos, a que se junta um de “financiamento sustentável de longo alcance”, na qual está inserido o Fundo da Amazônia Oriental, que será ao mesmo tempo instrumento de captação de recurso e de distribuição aos municípios e entidades interessadas em realizar projetos de desenvolvimento sustentável, está evidente a relação entre expansão da ação das cadeias globais de valor e produção e incentivo à bioeconomia com inovação e biotecnologia. No primeiro caso, a regularização ambiental é fundamental para que os processos extrativos e produtivos desenvolvidos no estado sejam atestados como áreas em que não ocorre desmatamento ilegal. Sendo a atividade monitorada pelo arcabouço regulatório do Estado, o mesmo estado poderá garantir o ambiente institucional para que as empresas instaladas possam operar na lógica das emissões líquidas zero, que na contabilidade internacional significaria neutralidade de carbono e movimento a economia descarbonizada. As áreas de compensação previstas para destinação na Lei de Terras e na Política Estadual de Mudanças Climáticas são importantes aparatos legais para que as cadeias possam se autoregular em suas ações e escolhas de investimento, compra de terras, arrendamento, compra de insumos neste sentido.

No campo do desenvolvimento produtivo sustentável, aliado à promoção da bioeconomia, está a regularização de terras e a regularização ambiental, adicionada do incentivo para que os produtores de sociobiodiversidade e comunidades, por meio não só da regularização de suas terras, mas de sua produção, possam se inserir e se integrar a cadeias de bioeconomia. Os povos e comunidades, assim, deveriam ser capacitados e absorver tecnologia, de produção e extração, ou fornecer a estas cadeias, de maneira a delas fazer parte. Não há o reconhecimento de suas técnicas de produção e extração como tecnologias sociais, por exemplo. O foco está no que fornecem e a como podem fornecer com mais eficiência de maneira a permitir a aceleração do crescimento econômico da economia florestal e a recuperação da economia com base nestas possibilidades. O valor, mais uma vez, está associado a movimentos e externalidades, internalizando os modos de vida, apenas nas margens de produção – e compensação – aceitáveis para a implementação nos circuitos da cadeia, que incorpora, mas não dialoga, que mira o produto, mas não o processo de produção e conhecimento desintegrado da cadeia. Por isso, o carbono se torna a moeda e unidade de medida das integrações sistêmicas, inclusive, entre regime climático e de biodiversidade porque simplifica e essencializa a vida, e sua diversidade e manutenção, nas lógicas já existentes de

regulação da economia por abundância e escassez, mitigação e compensação, e recompensa por serviço prestado. Todas as bases de cadastro, monitoramento e os corpus de lógicas de manejo da terra e das pessoas e das florestas enquanto terras em uso, por pessoas físicas e grupos coletivos ou pessoas jurídicas, como é a tendência contemporânea, foram necessárias para que estes princípios circulassem desde o desenvolvimento sustentável até a bioeconomia descarbonizada.

Em 2021, quando é lançado pelo Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal (financiado pelo Funbio) o PRV – na contraposição à política ambiental militarizada, embora também de bases bioeconômicas do Governo Federal – observa-se também uma tentativa de recuperação e manutenção da ação multilateral e híbrida nos estados da Amazônia Legal. Esta ação e sua continuidade sempre foram vistas como essenciais para a saúde financeira e administrativa dos estados da Amazônia Legal. De certa forma, o combate ao desmatamento ilegal, na medida em que se criou desde a cooperação as bordas e as práticas institucionais para esta legalidade, sendo a regularização um exemplo, e o desenvolvimento produtivo sustentável já estavam no caminho de leitura dessa descarbonização. O que parece trazer uma diferença de escala e tipo, tendo isso em vista, é possibilidade de apropriação da adicionalidade não só das áreas conservadas, mas dos “serviços”, que, na verdade, são conhecimentos tradicionais associados das populações amazônicas. Quando, como destacado por Tatiana Oliveira anteriormente neste livro, o PRV pretende trabalhar com a dimensão “pouco aproveitada nas suas potencialidades”, destacando o espaço para o crescimento da produção florestal, da agricultura e da pecuária, sendo “suas” potencialidades estas adicionalidades disponíveis para angariar financiamento e para ser a ‘área’ a levar emissões líquidas zero, presenciamos a possibilidade de operação de outros regimes de despossessão, que não só os padrões e legislações clássicas de destinação de terras que podem deslocar pessoas para a instalação de monoculturas. A dimensão da integração das pessoas e das comunidades por seus serviços prestados como uma possibilidade também de integrar práticas de conservação e manejo da biodiversidade à produção e circulação de commodities, apoiada por um plano interestadual, respaldado por leis e por toda uma série de dispositivos de monitoramento constituídos a longo prazo por cooperação multilateral, revela a complexidade e a densidade das afetações que podem gerar às formas de ser e estar no mundo e de se socializar com a natureza. É relevante lembrar o papel que sujeitos privados e que a lógica privada de usar e organizar a terra e as relações econômicas tomaram neste processo, não no PRV em si, mas na constituição do aparato de regularização ambiental em diálogo com o regime climático e de proteção da biodiversidade, que pode afetar as relações de socialização da

natureza, quebrando engates importantes na construção do valor a partir disso. As consequências desse processo que diz respeito à sustentabilidade da vida, em última instância, não são só para a floresta tropical em toda sua diversidade, mas para as potencialidades de termos relações econômicas e ambientais vivas, mais horizontais e de mais afluência, experimentando a (pouca) abundância que ainda nos resta para além dos cercamentos da escassez proprietária e (re)contratualizada da natureza por meio de pactos climáticos e ambientais.

5. REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri *et al.* Desigualdade Ambiental e Acumulação por Espoliação: o que está em jogo na questão ambiental?. **E-cadernos CES** [Online], 17|2012, posto online no dia 01 setembro 2012. Disponível em: <http://journals.openedition.org/eces/1138>; DOI: <https://doi.org/10.4000/eces.1138>.

CHARBONNIER, Pierre. **Abundância e Liberdade: Uma História Ambiental das Ideias Políticas**. São Paulo: Boitempo, 2021.

CARVALHEIRO, Kátia *et al.* **Trilhas da Regularização Fundiária para Comunidades nas Florestas Amazônicas: Como decidir qual a melhor solução para regularizar sua terra?**. Belém: CIFOR e FASE, 2010. 2ª Edição.

DEMPSEY, Jessica. **Enterprising Nature: Economics, Markets, And Finance in Global Biodiversity Politics**. Chichester: Wiley Blackwell, 2016.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering Development: The Making and the Unmaking of the Third World**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

GAGO, Verónica. **A razão neoliberal: Economias barrocas e pragmática popular**. São Paulo: Ed. Elefante, 2018.

GAETANI, Francisco. **How to Make Governments More Productive – Post-Covid World Lessons from Brazil**. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/governance/how-make-governments-more-productive-post-covid-world-lessons-brazil>. Acesso em 08 dez.2021.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Plano Estadual Amazônia Agora**. Elementos Conceituais. Belém, Junho de 2020. Disponível em: http://portal.iterpa.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/plano_estadual_amazonia_agora.pdf.

- HARDIN, Garrett. The tragedy of the Commons. **Science**, v. 162, p. 1243-1248, 1968.
- INOUE, Cristina Yumie Aoki. Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção. **Carta Internacional**, v. 11, n. 1, p. 91-117, 2016.
- LAZZARATO, Maurizio. **Trabalho Imaterial: Formas de vida e produção de subjetividade**. Rio de Janeiro: Ed. Lamparina, 2013.
- LEVIEN, Thomas. Regimes of Dispossession: From Steel Towns to Special Economic Zones. **Development and Change**, v. 44, n. 2, p. 381-407, 2013.
- LEVIDOW, Les. Turning Nature into an Asset: Corporate Strategies for Rent-seeking. *In*: BIRCH, Kean e MUNIESA, Fabian (eds.). **Assetization**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2020.
- OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PACKER, Larissa. **O novo Código Florestal e Pagamentos por Serviços Ambientais: Regime proprietário sobre bens comuns**. Curitiba: Ed. Juruá, 2015.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- VECCHIONE-GONÇALVES, Marcela *et al.* Observatório dos Subnacionais – Estado do Pará. Rio de Janeiro: PUC - BRICS Policy Center. **BPC Policy Brief**, v. 11, n. 3, Abril-Maio 2021. 44p.
- WORLD BANK (2012). **PPG7: o maior programa de proteção de áreas protegidas do Brasil**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/07/19/ppg7-maior-programa-ambiental-brasil>. Acesso em: 09.dez. 2021.