

# Marco Regulatório sobre Pagamento por Serviços Ambientais no BRASIL

Organizadores:  
Priscilla Santos  
Brenda Brito  
Fernanda Maschietto  
Guarany Osório  
Mário Monzoni



Centro de Estudos em  
Sustentabilidade da EAESP



# Marco Regulatório sobre Pagamento por Serviços Ambientais no BRASIL

Organizadores:  
Priscilla Santos  
Brenda Brito  
Fernanda Maschietto  
Guarany Osório  
Mário Monzoni

Realização



Copyright © 2012 by Imazon

**Organizadores**

Priscilla Santos  
Brenda Brito  
Fernanda Maschietto  
Guarany Osório  
Mário Monzoni

**Fotos**

Adriano Gambarini

**Design Editorial e Capa**

Luciano Silva e Roger Almeida  
www.rl2design.com.br

**Revisão de texto**

Gláucia Barreto

DADOS INTERNACIONAIS PARA CATALOGAÇÃO NA  
PUBLICAÇÃO (CIP) DO DEPARTAMENTO NACIONAL DO LIVRO

---

M321m Marco regulatório sobre pagamento por serviços ambientais no Brasil

Marco regulatório sobre pagamento por serviços ambientais no Brasil /  
Organização de Priscilla Santos; Brenda Brito; Fernanda Maschietto; Guarany  
Osório; Mário Monzoni. – Belém, PA: IMAZON; FGV. CVces, 2012.

76p. , 21,5 x 28 cm  
ISBN 978-85-86212-45-1

1. GESTÃO DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL 2. PAGAMENTO  
POR SERVIÇOS AMBIENTAIS – PSA 3. LEGISLAÇÃO AMBIENTAL 4.  
GESTÃO DE RECURSOS FLORESTAIS I. Santos, Priscilla, org. II. Brito,  
Brenda, org. III. Maschietto, Fernanda, org. IV. Osório, Guarany, org. V.  
Monzoni, Mário, org. VI. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia  
– IMAZON. VII. Fundação Getúlio Vargas – FGV.

CDD: 344.04602632981

---

Os dados e opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade dos  
autores e não refletem necessariamente a opinião dos financiadores deste estudo.



Rua Domingos Marreiros, 2020 • Bairro Fátima  
Belém (PA), CEP 66060-160  
Tel: (91) 3182-4000 • Fax: (91) 3182-4027  
E-mail: imazon@imazon.org.br • Página: www.imazon.org.br

# Agradecimentos

Aos funcionários e colaboradores das instituições consultadas para a coleta de dados para este estudo: Andréa Oncala (Diretora substituta de Extrativismo e uma das coordenadoras do Programa Bolsa Verde no MMA), Fernanda Carvalho (The Nature Conservancy), João Talocchi (Ceclima/AM), Marlene Jardim Medeiros (Coordenadora do Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares do Estado do Acre) e Vanylton Santos (Fundação Amazonas Sustentável).

Aos comentários à pesquisa feitos por André Ferretti (Fundação Grupo Boticário), Artur Paiva (Conservação Internacional), Denilson Cardoso (SPVS), Elis Araújo (Imazon) e pelos pesquisadores do GVces Renato Armelin, Gabriel Lima, Gustavo Velloso, Mariana Bartolomei e Pedro Canelas.

Aos comentários dos participantes no Seminário Tendências das Políticas Públicas de

PSA e REDD+ no Brasil, evento de discussão da pesquisa ocorrido em 17 de maio de 2012, em São Paulo: André Ferretti (Fundação Grupo Boticário), Anita Diederichsen (The Nature Conservancy), Helena Carrascosa (Sema-SP), Laurent Micol (ICV), Luciano Reis (Assessor Parlamentar da deputada Rebecca Garcia - PP/AM - autora do PL 195/2011), Marcos Sossai (Governo do Estado do Espírito Santo), Rodrigo Fernandes das Neves (Procurador Geral do Estado do Acre).

Ao apoio financeiro para a realização deste estudo, proporcionado pelo Prosperity Fund do Governo Britânico, Conservação Internacional - Brasil e Agência Norueguesa para Cooperação do Desenvolvimento - Norad (como parte do Projeto Iniciativa para Governança das Florestas, coordenado globalmente pelo World Resources Institute - WRI).

Ao Observatório do Clima, pelo apoio institucional a este trabalho.

## Sobre o Imazon

O Imazon é um instituto de pesquisa cuja missão é promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia por meio de estudos, apoio à formulação de políticas públicas, disseminação ampla de informações e formação profissional. O instituto é uma associação sem fins lucrativos e qualificada pelo Ministério da Justiça do Brasil como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

O Imazon foi fundado em 1990 e sua sede fica em Belém, Pará. Em 22 anos, publicou cerca de 400 trabalhos científicos e técnicos. Desse total, 163 correspondem a artigos científicos veiculados em revistas científicas internacionais ou capítulos de livros. Foram também publicados 43 livros, 17 livretos e mais de 175 relatórios técnicos e documentos estratégicos para políticas públicas.

*Sítio eletrônico: [www.imazon.org.br](http://www.imazon.org.br)*

## Sobre o GVces

O Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces) da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP) é um espaço aberto de estudo, aprendizado, reflexão, inovação e de produção de conhecimento. É composto por pessoas de formação multidisciplinar, engajadas e comprometidas e com genuína vontade de transformar a sociedade.

O GVces trabalha no desenvolvimento de estratégias, políticas e ferramentas de gestão públicas e empresariais para a sustentabilidade, no âmbito local, nacional e internacional. Seus programas são orientados por quatro linhas de atuação: i) formação; ii) pesquisa e produção de conhecimento; iii) articulação e intercâmbio; e iv) mobilização e comunicação.

*Sítio eletrônico: <http://www.fgv.br/ces>*



# Sobre o Observatório do Clima

O Observatório do Clima é uma rede que reúne 30 organizações da sociedade civil com o objetivo de discutir a questão das mudanças climáticas no contexto brasileiro. O Observatório do Clima promove encontros com especialistas na área, além de articular os atores sociais para que o governo brasileiro assuma compromissos e crie políticas públicas efetivas em favor da mitigação e da adaptação do Brasil em relação à mudança do clima.

*Sítio eletrônico: <http://www.oc.org.br/>*





## Sobre os Organizadores

**Priscilla Santos**, Pesquisadora Assistente I do Imazon, é Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre (RS), Advogada e Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Anhanguera (Uniderp), em Campo Grande (MS).

**Brenda Brito**, Secretária Executiva e Pesquisadora Adjunta do Imazon, é Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará, em Belém (PA), Advogada e Mestre em Ciência do Direito (JSM) pela Universidade Stanford, em Palo Alto (EUA).

**Fernanda Maschietto**, Pesquisadora do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (GVces/FGV-Eaesp), é Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

**Guarany Osório**, Coordenador do Programa Política e Economia Ambiental do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (GVces/FGV-Eaesp), é Mestre e especialista em Ciências Jurídico-Ambientais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal).

**Mário Monzoni**, Coordenador do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (GVces/FGV-Eaesp), é Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-Eaesp, Mestre em Administração de Política Econômica pela School of International and Public Affairs (SIPA), da Columbia University, Nova York (EUA) e Mestre em Finanças Públicas pela FGV-Eaesp.

# Siglas e Abreviaturas

AEPI	Assessoria Especial de Assuntos Indígenas
Amaaiac	Associação do Movimento dos Agentes Agroflorestais Indígenas do Acre
APP	Área de Preservação Permanente
ASCY	Associação Sociocultural Yawanawá
Ater	Rede de Assistência Técnica e Extensão Rural
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
BRAM	Bradesco Asset Management
Cadin	Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCA	Certificado de Conservação Ambiental e Redução de Emissões
CCBA	Aliança para o Clima, Comunidade e Biodiversidade
CDRFS	Conselho de Desenvolvimento Rural Florestal Sustentável
Cema	Conselho Estadual do Meio Ambiente
Cemact	Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia
CERH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
Cetesb	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CFE	Conselho Florestal Estadual
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMN	Conselho Monetário Nacional
CPI	Comissão Pró-Índio do Acre
CPSA	Cadastro de Pagamento por Serviços Ambientais
CQNUMC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
Credd	Certificado de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação
Eaesp	Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAEMG	Federação da Agricultura e Pecuária
FAS	Fundação Amazonas Sustentável
Fecop	Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição
Fema	Fundo Estadual do Meio Ambiente
Fephac	Federação do Povo Hunikui do Acre
Fepsa	Fundo Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais
FERH	Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Paraná
FETAEMG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura

Fhidro	Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais
Flona	Floresta Nacional
FNMA	Fundo Nacional de Meio Ambiente
FNMC	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
Funai	Fundação Nacional do Índio
Fundágua	Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Espírito Santo
Fundrhi	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FunPSA	Fundo Federal de Pagamento por Serviços Ambientais
GEE	Gases do Efeito Estufa
GVces	Centro de Estudos em Sustentabilidade
Idaf	Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo
ICV	Instituto Centro de Vida
IEF	Instituto Estadual de Florestas
Igam	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
Imac	Instituto de Meio Ambiente do Acre
Imaflora	Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
Imazon	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
IMC	Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação de Serviços Ambientais
Incra	Instituto de Colonização e Reforma Agrária
Iter	Instituto de Terras de Minas Gerais
Iteracre	Instituto de Terras do Acre
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPE	Ministério Público Estadual
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONG	Organização Não Governamental
Opiac	Organização dos Professores Indígenas do Acre
PEMC	Política Estadual sobre Mudança do Clima
Pepsa	Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais
PL	Projeto de Lei
PNCC	Programa Nacional de Recuperação e Conservação da Cobertura Vegetal
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNPSA	Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais
PPSA	Programa de Pagamento por Serviços Ambientais

Prohidro	Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos
ProPSA	Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais
PRO-PSA	Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RED	Redução de Emissões por Desmatamento
REDD	Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
Resex	Reserva Extrativista
RL	Reserva Legal
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SAI	Secretaria de Articulação Institucional
SDS	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Seama	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Seap	Secretaria de Estado de Agropecuária
Seaprof	Secretaria de Estado de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar
Seara	Secretaria Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária de Minas Gerais
SDCT	Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia
Sedens	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis
Sema	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Sema/PR	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná
Sipam	Sistema de Proteção da Amazônia
Sisa	Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais do Estado do Acre
Sisleg	Sistema Estadual de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente
Sitoakore	Organização das Mulheres Indígenas do Acre, Sul do Amazonas e Noroeste de Rondônia
Snuc	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
SPVS	Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental
TNC	The Natural Conservancy
Ufesp	Unidade Fiscal do Estado de São Paulo
UGP	Unidade de Gerenciamento do Programa Bioclima Paraná
Uredd	Unidade de Emissão por Desmatamento e Degradação Florestal
VRTE	Valores de Referência do Tesouro Estadual

# Sumário

RESUMO EXECUTIVO .....	14
<b>1. Apresentação</b> .....	16
<b>2. Leis e projetos de lei encontrados</b> .....	18
2.1. Seleção de casos .....	18
2.2. Componentes da análise .....	21
<b>3. Interface entre leis sobre mudança do clima com PSA e REDD+</b> .....	23
<b>4. Regime legal federal de PSA</b> .....	27
4.1. Fundo Clima .....	27
4.2. Bolsa Verde .....	30
<b>5. Regime legal estadual de PSA na Amazônia</b> .....	33
5.1. Bolsa Floresta (Amazonas) .....	33
5.2. Programa de Certificação (Acre) .....	36
5.3. Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais (Acre) .....	40
<b>6. Regime legal estadual de PSA em outros biomas</b> .....	44
6.1. Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (Espírito Santo) .....	44
6.2. Bolsa Verde (Minas Gerais) .....	46
6.3. Programa Bioclima (Paraná) .....	48
6.4. Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos (Rio de Janeiro) .....	50
6.5. Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (Santa Catarina) .....	52
6.6. Projetos de Pagamento por Serviços Ambientais previstos no Programa de Remanescentes Florestais (São Paulo) .....	54
<b>7. Propostas de regime legal federal de PSA no Brasil</b> .....	57
7.1. Política Nacional de PSA .....	58
7.2. Programa Nacional de Recuperação e Conservação da Cobertura Vegetal .....	60
7.3. Sistema Nacional de REDD+ .....	62
<b>8. Recomendações de especialistas em PSA</b> .....	66
8.1. Lei de PSA e Lei de REDD+ .....	66
8.2. Itens mínimos para uma lei nacional de PSA .....	67
8.3. Papel dos estados em uma política nacional de PSA .....	69
<b>9. Conclusões e recomendações</b> .....	71
<b>10. Referências bibliográficas</b> .....	72

# Lista de Figuras

<b>Figura 1.</b> Estados que possuem leis que instituem PSA.....	20
<b>Figura 2.</b> Componentes para análise de regimes legais de PSA.....	22
<b>Figura 3.</b> Estados que possuem leis sobre mudança do clima e sua relação com pagamento por serviços ambientais e REDD+.....	26
<b>Figura 4.</b> Gestão do Fundo Clima (Fonte: BNDES, 2011).....	28
<b>Figura 5.</b> Gestão do Programa Bolsa Verde.....	31
<b>Figura 6.</b> Organograma do Programa de Certificação do Acre.....	37
<b>Figura 7.</b> Requisitos nas quatro fases do Programa de Certificação no Acre. Matriz de Acompanhamento e Avaliação para Certificação de Unidades Produtivas (Adaptado de Neves, R. F. & Lima, A. s/d).....	39
<b>Figura 8.</b> Organograma de gestão do Sisa.....	41
<b>Figura 9.</b> Organograma de gestão do ProPSA.....	58
<b>Figura 10.</b> Esquema de distribuição de Uredds de acordo com PLs 195/2011 e 212/2011 (Brito, 2011). ....	65



# Lista de Tabelas

<b>Tabela 1.</b> Leis, decretos e projetos de lei sobre PSA na esfera federal. . . . .	18
<b>Tabela 2.</b> Leis e decretos sobre PSA na esfera estadual. . . . .	19
<b>Tabela 3.</b> Leis federais e estaduais sobre mudança do clima e sua relação e relevância com PSA e REDD+. . . . .	24

# Lista de Quadros

<b>Quadro 1.</b> Princípios e Critérios Socioambientais de REDD+. . . . .	22
---	----



# Resumo Executivo

Diante da crescente pressão sobre os ecossistemas, várias instituições e governos têm buscado criar incentivos para melhoria da gestão do patrimônio ambiental. Nesse sentido, políticas de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) têm sido apontadas ao redor do mundo como uma opção viável para alcançar esse objetivo, complementando ações de comando e controle.

No Brasil, vários estados têm adotado leis de PSA e há uma progressiva discussão para adoção de uma lei nacional sobre o tema. Diante disso, o Imazon e o GVces conduziram este estudo com o objetivo de mapear e analisar leis sobre PSA em âmbito federal e estadual no Brasil, enfocando em serviços ambientais ligados a florestas. Analisamos também os principais Projetos de Lei (PL) em trâmite no Congresso Nacional sobre PSA e sobre Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal e o papel da conservação, manejo e aumento de estoque florestal (REDD+).

Analisamos 28 iniciativas legislativas sobre o tema. Oito delas estão no âmbito federal (2 leis, 2 decretos e 4 PLs) e 20, no âmbito estadual (14 leis e 6 decretos). Os estados abrangidos por estas leis incluem: Acre, Amazonas, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Paraná.

Observamos que algumas dessas leis encontradas são específicas sobre PSA. Outras são de fato leis sobre mudanças do clima, mas que instituem programas de PSA. Há ainda casos de regras sobre recursos hídricos que tra-

tam sobre esse tipo de pagamento. Portanto, há uma grande diversidade de abordagens sobre o tema, principalmente na esfera estadual.

Analisamos as normas e PLs encontrados com base em nove componentes considerados essenciais para um regime jurídico robusto de PSA: arranjo institucional, tipos de serviços ambientais abrangidos, fontes de recursos, beneficiários, categorias fundiárias elegíveis para os programas, requisitos de acesso ao recebimento de benefício, remuneração e critério de cálculo, sistemas de verificação de prestação do serviço e salvaguardas socioambientais.

De forma geral, há predominância de arranjos institucionais públicos, com exceção do Amazonas e do Acre, que preveem a participação de instituição privada para gestão e captação de recursos para os programas de PSA. Em muitos casos há compartilhamento da gestão entre diferentes instituições públicas por meio de comitês, que podem ou não contar com participação da sociedade civil.

A maioria dos instrumentos analisados prevê apoio a serviços ambientais de forma ampla, com algumas exceções mais direcionadas a sequestro ou conservação de estoque de carbono. Os beneficiários mais frequentemente citados nas leis são proprietários e possuidores de terra, agricultores familiares e assentados, bem como comunidades tradicionais e povos indígenas. Mesmo assim, poucas leis indicam quais as categorias fundiárias elegíveis para projetos e ações apoiáveis de PSA.

As fontes de recursos previstas nas leis são bem variadas, mas há predominância de orçamento público e de fundos estaduais. Há também previsão de doações, acordos e instrumentos similares, provenientes de fontes nacionais ou internacionais. Instrumentos de mercado ainda são pouco mencionados nas leis analisadas, o que não ocorre nos PLs avaliados, já que todos incluem mecanismos de mercado como fontes de financiamento.

Apesar de a maioria das leis indicar quais são os requisitos de acesso aos diferentes programas, não encontramos nenhuma relação com práticas mais recentes de regularização ambiental, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Apenas um PL menciona a necessidade de um cadastro de imóveis georreferenciado como requisito de acesso a programa de PSA, mesmo não citando especificamente o CAR.

Além disso, um fato preocupante é que poucos citam a necessidade de mecanismos de verificação. Como o pagamento deve ser feito mediante a prestação de um serviço ambiental, é fundamental que ocorra algum tipo de checagem da entrega desse serviço.

Outro resultado que despertou atenção foi a insuficiência de salvaguardas socioambientais nas normas. A mais citada refere-se à conservação e biodiversidade. As menos citadas referem-se à transparência, participação e distribuição justa e equitativa de benefícios. No entanto, quando analisamos caso a caso, há leis, como a do Sistema de Incentivo

a Serviços Ambientais do Acre (Lei Estadual 2.308/2010), que preveem todas as salvaguardas avaliadas.

Já os PLs apresentaram maior número de salvaguardas de forma geral. As mais citadas são relacionadas a reconhecimento de direitos a terra, conservação e biodiversidade, participação e diversificação econômica e sustentável. A salvaguarda sobre distribuição justa e equitativa continua sendo a menos citada, mesmo nos PLs.

Os resultados dessa pesquisa remetem aos diferentes tratamentos das leis estaduais existentes sobre PSA e à ausência de uma lei mais ampla sobre o tema na esfera federal. A elaboração dessa lei é importante para compatibilizar essa diversidade de normas estaduais, além de estruturar um sistema de PSA robusto, aumentando, assim, a segurança jurídica de ações nesse tema no país.

Para a definição desta regulação nacional é importante considerar todo o processo de aprendizado no tema desenvolvido pelos estados que já possuem leis sobre PSA. Assim, sugerimos que o governo federal e o Congresso Nacional promovam consultas públicas sobre o tema, convidando representantes desses estados para apresentarem suas experiências. Dessa forma, essa nova lei poderá aproveitar e reforçar os aspectos positivos das leis de PSA existentes no Brasil.

# 1. Apresentação

Diante da crescente pressão sobre os ecossistemas, várias instituições e governos têm buscado criar incentivos para melhoria da gestão do patrimônio ambiental. Nesse sentido, políticas de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) têm sido apontadas ao redor do mundo como uma opção viável para alcançar esse objetivo. Essas políticas podem complementar instrumentos de comando e controle, colaborando com a valorização dos ativos ambientais, além de trazer benefícios aos provedores desses serviços (em especial populações vulneráveis), proporcionando-lhes melhoria na qualidade de vida (Forest Trends, Grupo Katoomba e Pnuma, 2008).

No Brasil, PSA vem sendo discutido com mais atenção desde o lançamento do Programa Proambiente, em 2000, que consistiu em uma experiência inicial de PSA no país, mas demonstrou vários desafios a serem superados (Wunder, S. *et al.* 2008). A partir daí, diversos

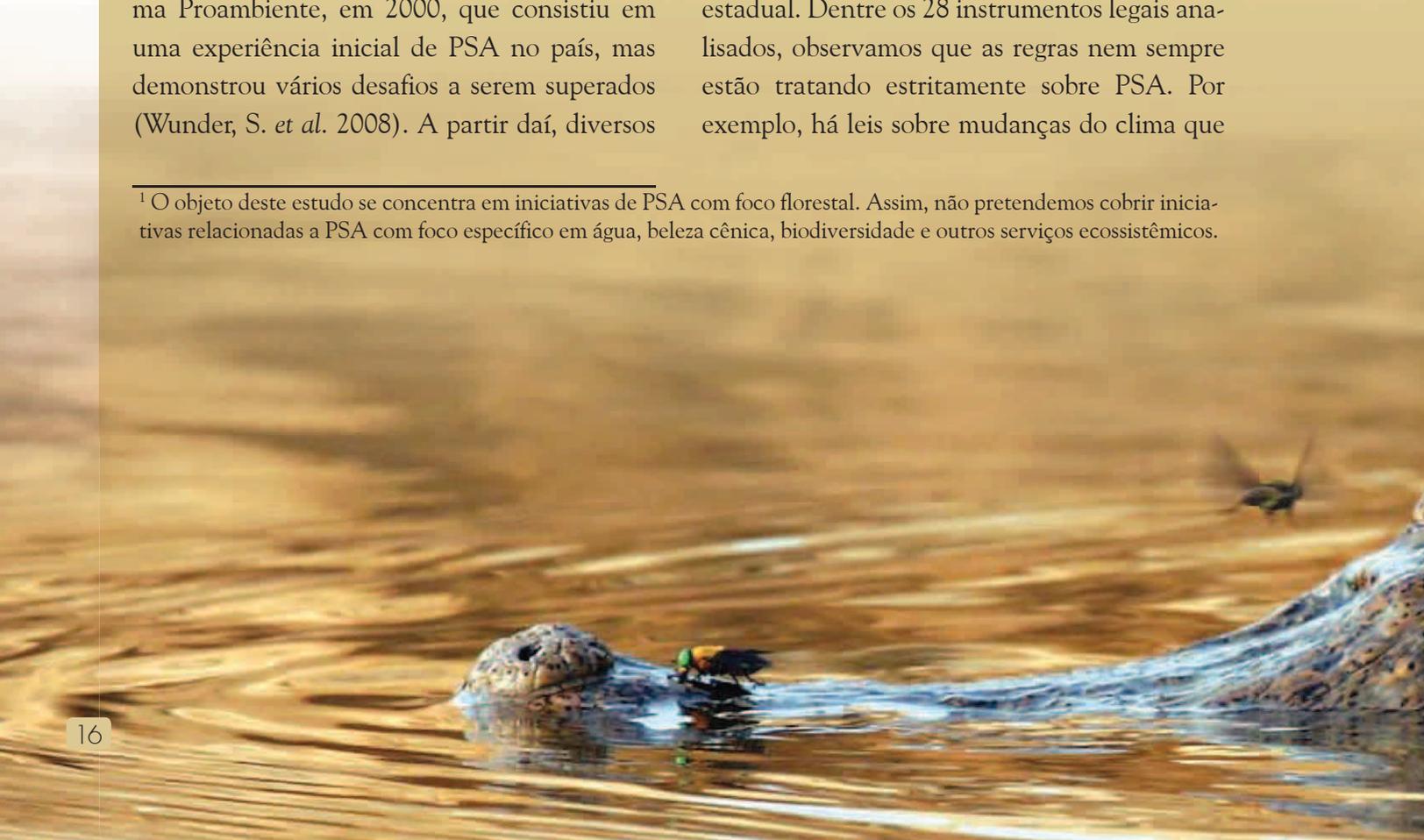
Projetos de Lei (PL) sobre este assunto passaram a ser propostos no Congresso Nacional e algumas leis federais já o mencionam, apesar de não criarem um regime nacional a respeito. Além disso, alguns estados publicaram leis tratando sobre o tema, mas ainda não há uma análise comparativa de como essas leis já aprovadas abordam o assunto.

Por isso, o Imazon e o GVCes conduziram este estudo com o objetivo de mapear e analisar essas leis em âmbito federal e estadual, enfocando em serviços ambientais ligados a florestas<sup>1</sup>. Analisamos também os principais PLs em trâmite no Congresso Nacional sobre o assunto.

Nossa análise revela uma diversidade de leis, decretos e PLs, principalmente na esfera estadual. Dentre os 28 instrumentos legais analisados, observamos que as regras nem sempre estão tratando estritamente sobre PSA. Por exemplo, há leis sobre mudanças do clima que

---

<sup>1</sup> O objeto deste estudo se concentra em iniciativas de PSA com foco florestal. Assim, não pretendemos cobrir iniciativas relacionadas a PSA com foco específico em água, beleza cênica, biodiversidade e outros serviços ecossistêmicos.



instituem programas de PSA (como em São Paulo). Há outras sobre recursos hídricos que trazem regulamentação sobre o tema (como no Rio de Janeiro).

Além disso, considerando o foco em florestas, também incluímos leis e PLs que abordam o tema de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal e o papel da conservação, manejo e aumento de estoque florestal (REDD+). Entendemos que REDD+ possui várias especificidades ligadas às discussões internacionais sobre mudanças do clima e que nem sempre soluções pensadas para PSA de forma geral podem ser aplicadas diretamente à REDD+ (e vice-versa). No entanto, há aspectos comuns aos dois temas que podem ser comparados para fomentar o debate sobre sua regulamentação e implementação. Por exemplo, necessidade de definir beneficiários de pagamentos ou indicar regras de acesso aos benefícios.

Os resultados deste estudo foram apresentados e discutidos no Seminário Tendências das Políticas Públicas de PSA e REDD+ no Brasil, evento organizado pelo Observatório do Clima e GVces em maio de 2012, em São Paulo. Estiveram presentes profissionais que participaram do desenvolvimento de algumas dessas leis, que estão atualmente envolvidos na elaboração de PLs sobre o tema e que atuam com experiências práticas de PSA<sup>2</sup>. As principais contribuições feitas pelos debatedores e pela plateia foram incorporadas a este estudo em uma seção sobre recomendações de especialistas. Desta forma, pretendemos contribuir com a discussão sobre pagamento por serviços ambientais no Brasil e apoiar a reflexão e formação de um regime legal nacional e amplo sobre o tema.

---

<sup>2</sup> Participantes da mesa redonda que discutiu o estudo: André Ferretti (Fundação Grupo Boticário), Anita Diederichsen (TNC), Helena Carrascosa (Sema-SP), Laurent Micol (ICV), Luciano Reis (Assessor Parlamentar da deputada Rebecca Garcia - PP/AM- autora do PL 195/2011), Marcos Sossai (Governo do Estado do Espírito Santo), Rodrigo Fernandes das Neves (Procurador Geral do Estado do Acre).



## 2. Legislação e projetos de lei sobre PSA

Priscilla Santos, Brenda Brito, Fernanda Maschietto e Guarany Osório

### 2.1. Seleção de casos

Para avaliar os regimes jurídicos existentes e em discussão sobre PSA no Brasil, revisamos literatura sobre o tema e posteriormente realizamos busca nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Secretarias Estaduais de Meio Ambiente e das Assembleias Legislativas Estaduais. Parte das iniciativas foi encontrada com base em Wunder *et al.* (2008), Russar, J. (2008), Brito e Lima (2011) e MMA (2011c).

No total, identificamos 33 iniciativas legislativas até maio de 2012: 13 no âmbito federal (2 leis, 2 decretos e 9 PLs) e 20 no âmbito

estadual (14 leis e 6 decretos). No entanto, dos PLs identificados, selecionamos aqueles considerados principais, ou seja, que não tramitavam de forma apensa a outros<sup>3</sup>, resultando em 4 PLs para a análise. Assim, analisamos 28 instrumentos no total (Tabelas 1 e 2).

Como algumas dessas iniciativas eram complementares entre si, criamos blocos de análise por iniciativa de PSA para facilitar a avaliação, conforme organizado nas Tabelas 1 e 2 abaixo. Além disso, identificamos também algumas minutos de PLs estaduais sobre PSA na Amazônia. Porém, por estarem ainda em constante modificação, optamos por não abordá-las neste estudo.

**Tabela 1.** Leis, decretos e projetos de lei sobre PSA na esfera federal.

Bloco de Análise	Lei, decreto ou PL	Tema
Política Nacional de PSA	Projeto de Lei 792/2007	Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.
Programa de Recuperação e Conservação da Cobertura Vegetal	Projeto de Lei 3.134/2008	Programa Nacional de Recuperação e Conservação da Cobertura Vegetal.
Fundo Clima	Lei 12.114/2009	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.
	Decreto 7.343/2010	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Regulamento).
Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde	Decreto 7.572/2011	Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde (Regulamento).
	Lei 12.512/2011	Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.
Sistema Nacional de REDD+	Projeto de Lei do Senado 212/2011	Sistema Nacional de REDD+.
	Projeto de Lei da Câmara 195/2011	Sistema Nacional de REDD+.

<sup>3</sup> Há cinco PLs tramitando na Câmara dos Deputados de forma apensada ao PL 792/2007: PL 1.190/2007, PL 1.667/2007, PL 1.920/2007, PL 5.487/2009 e PL 5.528/2009.

**Tabela 2.** Leis e decretos sobre PSA na esfera estadual.

Bloco de Análise	Lei ou decreto	Tema
Acre (Programa de Certificação)	Lei 2.025/2008	Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares do Estado do Acre.
Acre (Sisa)	Lei 2.308/2010	Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais do Acre.
Amazonas (Bolsa Floresta)	Lei Complementar 53/2007	Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas.
	Lei 3.135/2007	Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas.
	Lei 3.184/2007	Altera a Lei estadual 3.135/2007 e dá outras providências.
	Decreto 26.958/2007	Bolsa Floresta do Governo do Estado do Amazonas.
Espírito Santo (Programa de PSA)	Lei 8.995/2008	Programa de Pagamento por Serviços Ambientais.
	Decreto 2168-R/ 2008	Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (Regulamento).
	Lei 9.607/2010	Altera e acrescenta dispositivos na Lei 8.995/2008.
Minas Gerais (Bolsa Verde)	Lei 14.309/2002	Política Florestal e de Proteção à Biodiversidade no Estado.
	Lei 17.727/2008	Concessão de incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais (Bolsa Verde) e altera as Leis 13.199/1999 (Política Estadual de Recursos Hídricos) e 14.309/2002.
	Decreto 45.113/2009	Normas para a concessão da Bolsa Verde.
Paraná (Bioclima)	Decreto 4.381/2012	Programa Bioclima Paraná de conservação e recuperação da biodiversidade, mitigação e adaptação às mudanças climáticas no Estado do Paraná e dá outras providências.
	Lei 17.134/2012	Pagamento por Serviços Ambientais (em especial os prestados pela Conservação da Biodiversidade) integrantes do Programa Bioclima Paraná, bem como dispõe sobre o Biocrédito.
Rio de Janeiro (PRO-PSA)	Lei 3.239/1999	Política Estadual de Recursos Hídricos.
	Decreto 42.029/2011	Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos (Prohidro), que estabelece o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PRO-PSA), com previsões para florestas.

► Continuação...

Bloco de Análise	Lei ou decreto	Tema
Santa Catarina (Pepsa)	Lei 14.675/2009	Código Estadual do Meio Ambiente e outras providências.
	Lei 15.133/2010	Política Estadual de Serviços Ambientais e Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (Pep-sa) (Regulamento).
São Paulo (Projetos de PSA)	Lei 13.798/2009	Política Estadual de Mudanças Climáticas.
	Decreto 55.947/2010	Política Estadual de Mudanças Climáticas (Regulamento) e Programa de Remanescentes Florestais, que inclui o Pagamento por Serviços Ambientais.

Em alguns casos, principalmente na esfera estadual, as leis não tratavam diretamente de PSA, mas seu conteúdo instituiu normas a respeito, como ocorre em leis sobre recursos hídricos e outras sobre mudança do

clima (Figura 1). A previsão e regulamentação de mecanismos de PSA sob o viés climático foram identificadas em diversos marcos legais sobre mudança do clima, conforme será abordado na seção 3.

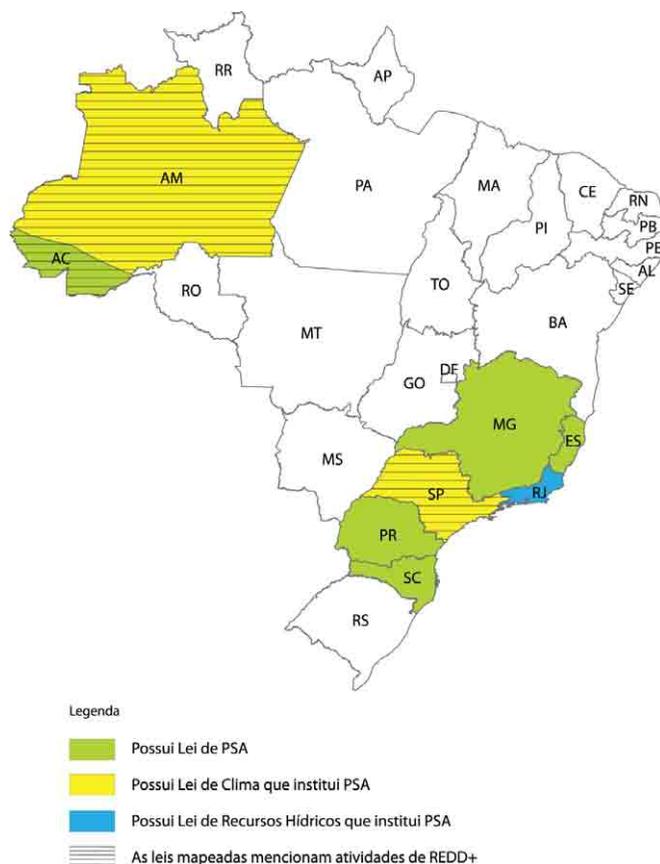


Figura 1. Estados que possuem leis que instituem PSA.

## 2.2. Componentes da análise

Para avaliar as leis e PLs encontrados, selecionamos nove componentes que consideramos essenciais para um regime legal de PSA. Em seguida, analisamos como as normas e propostas encontradas atendem a esses componentes.

Para a seleção dos componentes da análise, partimos da definição de PSA usada por Wunder *et al.* (2008): PSA é uma transação voluntária, na qual um serviço ambiental bem definido é comprado por um comprador de um provedor, sob a condição de que o provedor garanta a provisão deste serviço. Assim, o regime legal deve definir claramente qual o serviço ambiental abrangido; qual a fonte de recursos para o pagamento; como o serviço é verificado; e quem tem direito a receber pelo serviço. Neste último caso, optamos por trabalhar com o conceito de beneficiário, entendendo que várias pessoas podem ser provedores de serviços ambientais, mas apenas aquelas que atendem requisitos previstos nos programas de PSA é que são consideradas beneficiários.

Além disso, considerando que muitos serviços ambientais ocorrem no longo prazo, é importante definir onde eles podem ocorrer. Por isso, um quinto componente analisado refere-se às categorias fundiárias onde os programas de PSA podem ocorrer.

Como muitos dos casos encontrados referem-se a programas de PSA ao invés de projetos individuais, verificamos qual instituição é responsável pelo arranjo institucional desses programas (incluindo funções de cadastramento de iniciativas, criação de regras mais específicas para projetos, monitoramento e verificação de resultados). Dependendo da natureza da

instituição, classificamos a gestão como pública ou privada. Além disso, quando havia mais de uma instituição responsável pela gestão, indicamos que a mesma é compartilhada.

Verificamos também se há requisitos específicos que devem ser atendidos pelos provedores do serviço ambiental para acesso aos programas (por exemplo, licenciamento ambiental) e se as normas ou propostas já indicam critérios de cálculo para as remunerações e benefícios.

Finalmente, como muitos serviços ambientais são prestados em áreas habitadas por populações tradicionais, povos indígenas ou com alta biodiversidade, é recomendável adotar salvaguardas para guiar essas iniciativas e evitar efeitos negativos (por exemplo, expulsão de populações tradicionais e indígenas de suas terras, perda de biodiversidade, desvio de recursos, entre outros). Baseamos a avaliação de salvaguardas no documento de Princípios e Critérios Socioambientais de REDD+, elaborado em 2010 por diversas organizações da sociedade civil com atuação na Amazônia (Imaflora, 2010). Este documento descreve salvaguardas socioambientais, estruturadas em forma de Princípios e Critérios (P&C). Apesar de ter sido elaborado para ações de REDD+, entendemos que ele também pode ser aplicado para prestação de serviços ambientais de forma mais geral. Os princípios usados em nossa análise estão descritos no Quadro 1 e apenas o princípio sobre cumprimento legal não foi avaliado, pois entendemos que este deve ser avaliado em casos práticos e não em relação a normas. Na Figura 2 apresentamos os nove componentes utilizados para nossa análise.

### Quadro 1. Princípios e Critérios Socioambientais de REDD+.

1. Cumprimento legal: atendimento aos requerimentos legais e acordos internacionais aplicáveis.
2. Reconhecimento e garantia de direitos: reconhecimento e respeito aos direitos de posse e uso da terra, territórios e recursos naturais.
3. Distribuição dos benefícios: distribuição justa, transparente e equitativa dos benefícios que resultarem do pagamento por serviços ambientais.
4. Sustentabilidade Econômica, melhoria da qualidade de vida e redução da pobreza: contribuição para a diversificação econômica e sustentável do uso dos recursos naturais.
5. Conservação e recuperação ambiental: contribuição para a conservação e recuperação dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e dos serviços ambientais.
6. Participação: participação na elaboração, tomada de decisão e implementação de programas de PSA.
7. Monitoramento e transparência: disponibilidade plena de informações relacionadas aos programas de PSA.
8. Governança: articulação e alinhamento entre as políticas e diretrizes nacionais, regionais e locais para PSA.



Figura 2. Componentes para análise de regimes legais de PSA.

# 3. Interface entre leis sobre mudança do clima com PSA e REDD+

*Fernanda Maschietto, Guarany Osório e Mário Monzoni*

Nesta seção, demonstramos a relação entre as temáticas de mudança do clima e PSA, que ocorre principalmente com a previsão nas legislações de instrumentos econômicos que incluem REDD+. Esta interface entre mudanças climáticas, PSA e REDD+ é indispensável na discussão sobre serviços ambientais ligados à preservação, conservação e uso sustentável das florestas. Para melhor organizar essas relações, na Tabela 3 estruturamos uma lista de leis sobre mudança do clima e a descrição de sua relação com PSA e REDD+.

Considerando a relação entre mudança do clima e PSA, identificamos a existência de duas interfaces principais entre a legislação sobre esses dois temas: i) as leis de clima que instituem PSA; e ii) as leis de clima que mencionam PSA. A diferença entre instituir e apenas mencionar PSA é que no primeiro caso

o mecanismo de PSA foi regulamentado por decreto, enquanto no segundo caso a legislação apenas prevê a utilização deste mecanismo. Além disso, foram também listadas as leis sobre mudança do clima que não mencionam PSA, demonstrando, assim, que existe uma diversidade de abordagens no tema. No mesmo mapeamento apresentado na Tabela 3 também foi considerada a interface com REDD+, nos casos em que a lei sobre mudança do clima menciona atividades de REDD+.

Para complementar as informações da Tabela 3, apresentamos o mapa da Figura 3, que ilustra todas as iniciativas estaduais envolvendo leis sobre mudança do clima e sua interface com PSA e REDD+. O objetivo é proporcionar uma visualização objetiva da diversidade de abordagens referente às iniciativas subnacionais brasileiras sobre mudança do clima.

**Tabela 3.** Leis federais e estaduais sobre mudança do clima e sua relação e relevância com PSA e REDD+.

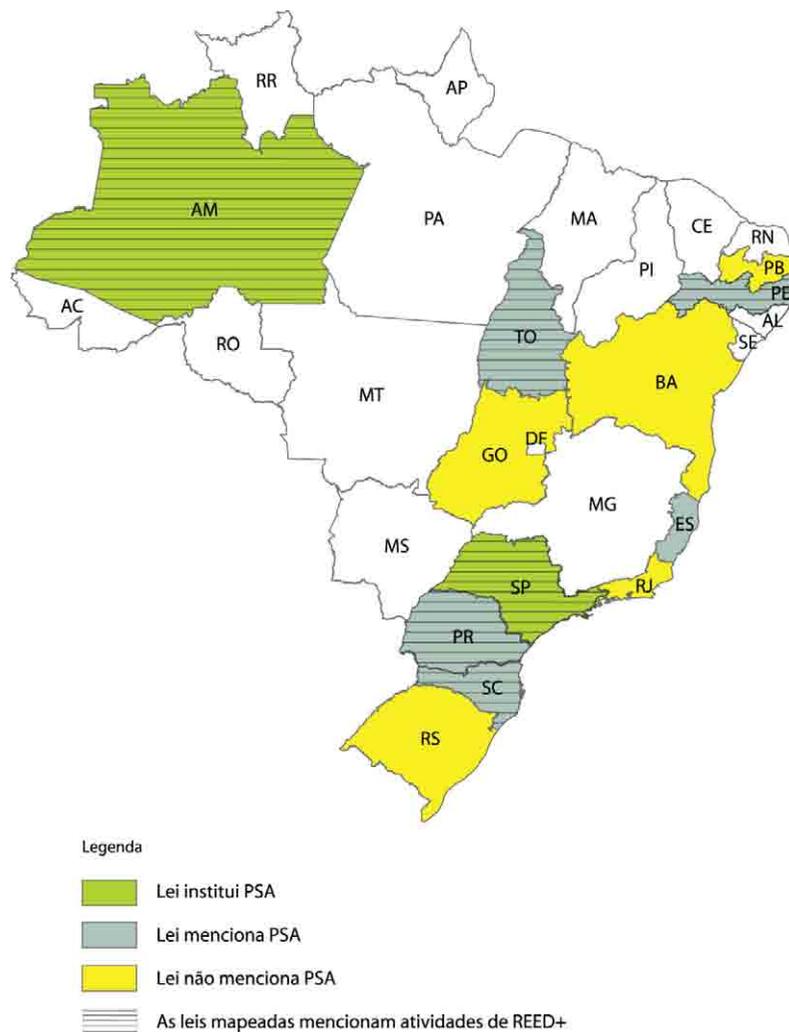
Lei sobre Mudança do Clima	Interface com PSA e REDD+	Detalhamento na legislação
Lei Federal 12.187/2009	Menciona PSA	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. Entre as diretrizes da PNMC, está prever a utilização de instrumentos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação à mudança do clima, que ainda não foram regulamentados.
Lei Federal 12.114/2009	Menciona PSA (inclui REDD+)	Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC). Entre as atividades financiadas pelos recursos do fundo estão: projetos de REDD+, com prioridade a áreas naturais ameaçadas de destruição e relevantes para estratégias de conservação da biodiversidade; e PSA às comunidades e aos indivíduos cujas atividades comprovadamente contribuam para a estocagem de carbono, atrelada a outros serviços ambientais.
Lei Estadual/AM 3.135/2007	Institui PSA (inclui REDD+)	Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas e menciona entre seus objetivos: o fomento e a criação de instrumentos de mercado que viabilizem a execução de projetos de Redução de Emissões por Desmatamento (RED); e a orientação, o fomentar e a regulação, no âmbito estadual, da operacionalização de projetos de RED dentro do Estado do Amazonas. Esta mesma lei cria o Programa Bolsa Floresta, que logo depois foi instituído pelo Decreto 26.958/2007, e que inclui RED entre as atividades de PSA.
Lei Estadual/BA 12.050/2011	Não menciona	Não possui
Lei Estadual/ES 9.531/2010	Menciona PSA	Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas, que menciona: “Os Planos de disciplinamento do uso do solo urbano e rural considerarão a questão climática no que diz respeito: III - ao incentivo econômico para boas práticas ambientais nas propriedades rurais através do pagamento por serviços ambientais”.
Lei Estadual/GO 16.497/2009	Não menciona	Não possui
Lei Estadual/PE 14.090/2010	Menciona PSA (inclui REDD+)	Institui a Política Estadual de Enfrentamento às Mudanças Climáticas de Pernambuco e dá outras providências. Entre elas, menciona PSA em: “Um de seus objetivos específicos é promover um sistema de PSA. Entre as estratégias de redução de emissões a serem implementadas na conservação da biodiversidade e das florestas está promover projetos de REDD+. O poder público Estadual, mediante lei específica, poderá estabelecer mecanismos de PSA para proprietários de imóveis que promovam a recuperação, restauração, manutenção, preservação ou conservação ambiental em suas propriedades”.

► Continuação ...

► Continuação da Tabela 3

Lei sobre Mudança do Clima	Interface com PSA e REDD+	Detalhamento na legislação
Lei Estadual/PB 9.336/2011	Não menciona	Não possui
Lei Estadual/PR 17.133/2012	Menciona PSA <sup>4</sup> (inclui REDD+)	Institui a Política Estadual sobre Mudança do Clima (PEMC). Entre os objetivos da PEMC está: estimular mecanismos financeiros e políticas públicas para o desenvolvimento de projetos florestais relacionados à captura de carbono em atividades de plantio ou ao desmatamento e degradação florestal evitados.
Lei Estadual/RJ 5.960/2010	Não menciona	Não possui
Lei Estadual/RS 13.594/2010	Não menciona	Não possui
Lei Estadual/SC 14.829/2009	Menciona PSA (inclui REDD+)	Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável, cujo Programa Catarinense de Conservação Ambiental compreende a proteção dos estoques de carbono por meio do desmatamento evitado e outras práticas.
Lei Estadual/SP 13.798/2009  Decreto 55.947/2010	Institui PSA (inclui REDD+)	Lei: Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) e o Programa de Remanescentes Florestais, o qual prevê incentivos econômicos a políticas voluntárias de redução de desmatamento. Entre os objetivos da PEMC estão: fomentar projetos de redução de emissões, sequestro ou sumidouros de gases de efeito estufa; e desenvolver estímulos econômicos para a manutenção de florestas existentes e desmatamento evitado, compensação voluntária pelo plantio de árvores, recuperação da vegetação e proteção de florestas. Decreto: Regulamenta a PEMC, o Programa de Remanescentes Florestais e o uso do instrumento econômico PSA.
Lei Estadual/TO 1.917/2008	Menciona PSA (inclui REDD+)	Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Tocantins, e adota outras providências. “O Estado do Tocantins pode conceder benefícios econômicos aos produtores agropecuários e florestais que, em sua atividade rural, adotem medidas de prevenção, precaução, restauração ambiental e/ou medidas para a estabilização da concentração de gases de efeito estufa, em especial as resultantes da redução das emissões de desmatamento. Os critérios de concessão dos benefícios econômicos são estabelecidos pelo Conselho do Fundo Estadual de Meio Ambiente.”

<sup>4</sup> A menção neste caso é indireta, tendo sido feita por meio da utilização de instrumentos econômicos e mecanismos financeiros, os quais incluem PSA e REDD+.



**Figura 3.** Estados que possuem leis sobre mudança do clima e sua relação com pagamento por serviços ambientais e REDD+.

Assim, observamos que não há um padrão adotado em âmbito federal e principalmente pelos estados na implementação de leis de PSA. Alguns estados possuem leis de mudança do clima instituindo mecanismos de PSA e REDD+ ou fazendo ligações com os mesmos, enquanto outros sequer citam esses mecanismos. Este descompasso demonstra a importância de um marco legal regulatório sobre o assunto em âmbito nacional, que possa guiar a implementação de políticas de clima

nos estados e estruturar um sistema de PSA robusto e estruturado nos três âmbitos.

A seguir, apresentamos os resultados da análise de acordo com os componentes, divididos em quatro seções: a primeira se refere à legislação existente de PSA na esfera federal, a segunda aborda as normas na esfera estadual na Amazônia, a terceira trata das normas estaduais em outros estados além dos amazônicos e, finalmente, a quarta analisa os principais projetos de leis federais ainda em discussão no Congresso Nacional.

# 4. Regime legal federal de PSA

Priscilla Santos e Brenda Brito

Nesta seção abordamos duas leis federais que tratam sobre PSA: Fundo Clima e Bolsa Verde. De forma geral, essas iniciativas abrangem diversos tipos de serviços ambientais e adotam um modelo de administração pública dos programas de PSA.

Em relação ao público alvo, o Fundo Clima permite uma abrangência mais ampla de beneficiários. Por sua vez, o programa Bolsa Verde abrange produtores rurais familiares, comunidades tradicionais e assentados de reforma agrária, indicando também as categorias fundiárias elegíveis para o apoio. As fontes de recursos previstas para garantir os recursos a esse público são prioritariamente nacionais, mas no caso do Fundo Clima é possível haver doações ou empréstimos de instituições internacionais.

Apenas o programa Bolsa Verde prevê mecanismos de verificação da prestação ou manutenção dos serviços ambientais. Por fim, observamos que as salvaguardas socioambientais são abordadas de maneira insuficiente pelas duas iniciativas.

A seguir, apresentamos um detalhamento da análise de cada iniciativa.

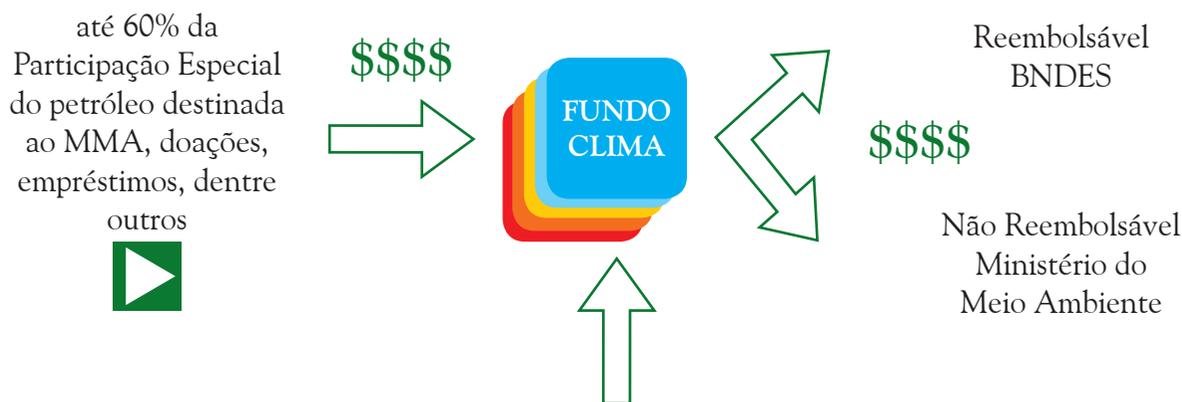
## 4.1. Fundo Clima

Enquadramento legal	
Lei Federal 12.114/2009	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
Decreto Federal 7.343/2010	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Regulamento)

O Fundo Clima foi criado pela Lei 12.114/2009 como um instrumento da Política Nacional de Mudanças do Clima (Lei 12.187/2009). Ele tem como finalidade assegurar recursos para projetos, estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação e adaptação à mudança do clima e seus efeitos. Para isso, o fundo prevê a concessão de recursos reembolsáveis - que obedecem a critérios de empréstimos do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) - e não reembolsáveis -, que devem seguir os critérios do edital de chamada de projetos. Apesar de não ser especificamente um programa de PSA, ele prevê apoio a iniciativas de PSA e, por isso, foi considerado em nossa análise.

**Arranjo institucional.** A gestão dos recursos do fundo é pública e compartilhada entre o Comitê Gestor (vinculado ao Ministério do Meio Ambiente - MMA) e o BNDES. O Comitê Gestor é presidido pelo Secretário Executivo do MMA e formado por doze representantes do Poder Executivo Federal, sete do setor não governamental, um representante dos estados e um dos municípios. O MMA gerencia a parte de recursos não reembolsáveis e o BNDES opera como agente financeiro do fundo, além de gerenciar os recursos reembolsáveis (MMA, 2011a) (Figura 4). Além disso, o BNDES pode habilitar o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e outros agentes financeiros públicos para atuar nas operações de financiamento com recursos do fundo<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Art. 7º, parágrafo único da Lei 12.114/2009.



**Comitê Gestor:** administra o fundo, é presidido pelo MMA e possui outros 20 membros, dentre os quais 10 ministérios, o BNDES e representantes da sociedade civil.

**Figura 4.** Gestão do Fundo Clima (Fonte: BNDES, 2011).

**Tipos de serviços ambientais.** O Fundo Clima pode apoiar atividades que auxiliam a estabilização da concentração de Gases do Efeito Estufa (GEE) e que comprovadamente contribuem para a estocagem de carbono, atrelada a outros serviços ambientais. A Lei 12.114/2009 cita alguns serviços ambientais mais específicos, como a recuperação de áreas degradadas e restauração florestal, priorizando Reserva Legal (RL), Área de Preservação Permanente (APP) e áreas prioritárias para a geração e garantia da qualidade de vida dos serviços ambientais e a implementação de sistemas agroflorestais<sup>6</sup>.

**Fontes de recursos.** Em 2011 o Fundo Clima possuía um orçamento de R\$ 230 milhões, sendo quase R\$ 30 milhões para projetos não reembolsáveis e R\$ 200 milhões para reembolsáveis (MMA, 2011b). A principal fonte

desses recursos advém de 60% da fatia destinada ao MMA da participação especial dos lucros da cadeia produtiva do petróleo. Além disso, o fundo pode ainda receber recursos de outras fontes, como dotações da União, recursos decorrentes de acordos celebrados com órgãos da Administração Pública, empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais, rendimentos do fundo e doações nacionais e internacionais, públicas ou privadas, que inclusive venham a ser estabelecidas no âmbito da Convenção do Clima<sup>7</sup>.

**Beneficiários e categorias fundiárias.** O fundo não prevê um tipo específico de beneficiário de seus recursos, podendo beneficiar qualquer comunidade e indivíduo que contribua com os serviços ambientais abrangidos em sua lei de criação<sup>8</sup>. Também não há definição

<sup>6</sup> Art. 5º, §4º e incisos da Lei 12.114/2009 (Fundo Nacional sobre Mudança do Clima).

<sup>7</sup> Art. 3º da Lei 12.114/2009.

<sup>8</sup> Art. 5º, § 4º, XI da Lei 12.114/2009.

de categorias fundiárias onde os projetos poderiam ocorrer.

**Requisitos de acesso.** O requisito fundamental para acesso ao recurso é a apresentação de projetos seguindo as regras estabelecidas pelo BNDES (recursos reembolsáveis) ou pelo Conselho Gestor (recursos não reembolsáveis), sendo que apenas pessoas jurídicas podem encaminhar propostas. Os projetos devem estar de acordo com as áreas temáticas definidas no plano anual de aplicação, elaborado pelo MMA e aprovado pelo Comitê Gestor. Esse plano define também os setores prioritários de apoio para os recursos reembolsáveis.

Para os recursos não reembolsáveis, os critérios de avaliação dos projetos em 2011 foram os seguintes: i) avaliação técnica (relevância do problema abordado, qualidade da solução proposta, adequação temática, cronograma e orçamento); ii) inovação tecnológica (impacto, indicadores objetivos e replicabilidade); e iii) proponente (experiência da instituição em projetos, qualificação da equipe técnica). No entanto, não havia um detalhamento mais específico de como cada um desses itens deveria ser avaliado. Por exemplo, como definir a relevância do problema abordado pela proposta ou mesmo a qualificação da equipe técnica da equipe proponente.

No caso de recursos reembolsáveis, as regras de empréstimos são definidas pela Resolução 4.008/2011, do Conselho Monetário Nacional (CMN). Por exemplo, a resolução define encargos financeiros, prazos e comissões devidas pelo tomador de financiamento com recursos do FNMC, a título de administração e risco das operações.

**Remuneração.** Depende das propostas apresentadas para o Fundo Clima.

**Verificação e monitoramento.** A lei do Fundo Clima não menciona procedimentos de monitoramento dos projetos e não identificamos qualquer sistema de verificação existente até 2011.

**Salvaguardas socioambientais.** A lei inclui apenas três salvaguardas indicadas no documento de Princípios e Critérios de REDD+ tomado como referência em nossa análise: i) contribuição para a diversificação econômica e sustentável do uso dos recursos naturais<sup>9</sup>; ii) contribuição para a conservação e recuperação dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e dos serviços ambientais<sup>10</sup>; e iii) articulação e alinhamento entre as políticas e diretrizes nacionais, regionais e locais<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> O art. 2º da Lei 12.114/2009 indica que o fundo terá como finalidade assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, o que está alinhado com esta salvaguarda.

<sup>10</sup> O art. 5º, §4º, V, XI e XIII estabelece que a aplicação de recursos do fundo será destinada a atividades de redução de emissões de carbono pelo desmatamento e degradação florestal, com prioridade a áreas naturais ameaçadas de destruição e relevantes para estratégias de conservação da biodiversidade, pagamentos por serviços ambientais e recuperação de áreas degradadas e restauração florestal.

<sup>11</sup> O art. 9º, III do Decreto 7.343/2010 indica que o Comitê Gestor do fundo deverá observar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima e a Lei da Política Nacional de Mudança do Clima para estabelecer diretrizes para aplicação de recursos do fundo. Assim, consideramos que as regras do fundo requerem o alinhamento com outras políticas relevantes.

## 4.2. Bolsa Verde

Enquadramento legal	
Lei Federal 12.512/2011	Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde) e Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.
Decreto Federal 7.572/2011	Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde) (Regulamento).

O Programa Bolsa Verde foi criado em 2011 para apoiar famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvem atividades de conservação ambiental. Primeiramente o programa será direcionado aos estados da Amazônia Legal, pretendendo posteriormente se expandir para outras regiões do Brasil (Portal Brasil, 2011).

**Arranjo institucional.** O programa possui gestão pública e compartilhada entre o Comitê Gestor, MMA, gestores locais e a Caixa Econômica Federal (Figura 5). O comitê é presidido pelo MMA e composto por representantes da Casa Civil e de quatro ministérios, não havendo participação de representantes

da sociedade civil<sup>12</sup>. Ele possui três funções principais no programa: i) aprovação do planejamento, compatibilizando os recursos disponíveis com o número de famílias beneficiárias; ii) definição da sistemática de monitoramento e avaliação; e iii) indicação de áreas prioritárias para a implementação.

Além de presidir o Comitê Gestor, cabe ao MMA implementar o programa, podendo para isso designar gestores locais a partir de indicação dos outros membros do comitê. A função desses gestores é operacionalizar a adesão ao Programa Bolsa Verde das famílias beneficiárias definidas pelo MMA e realizar capacitação técnica, entregando material educativo sobre conservação dos recursos naturais e incentivando a adoção de melhores práticas sustentáveis<sup>13</sup>.

Finalmente, a Caixa Econômica Federal é o agente operador do programa, a partir de condições pactuadas com o MMA. Ela pode realizar serviços de logística e pagamento de benefício, elaborar relatórios solicitados pelo MMA, entre outras atividades<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

<sup>13</sup> Art. 14 do Decreto 7.572/2011.

<sup>14</sup> Arts. 2º, 9º e 13 do Decreto 7.572/2011.

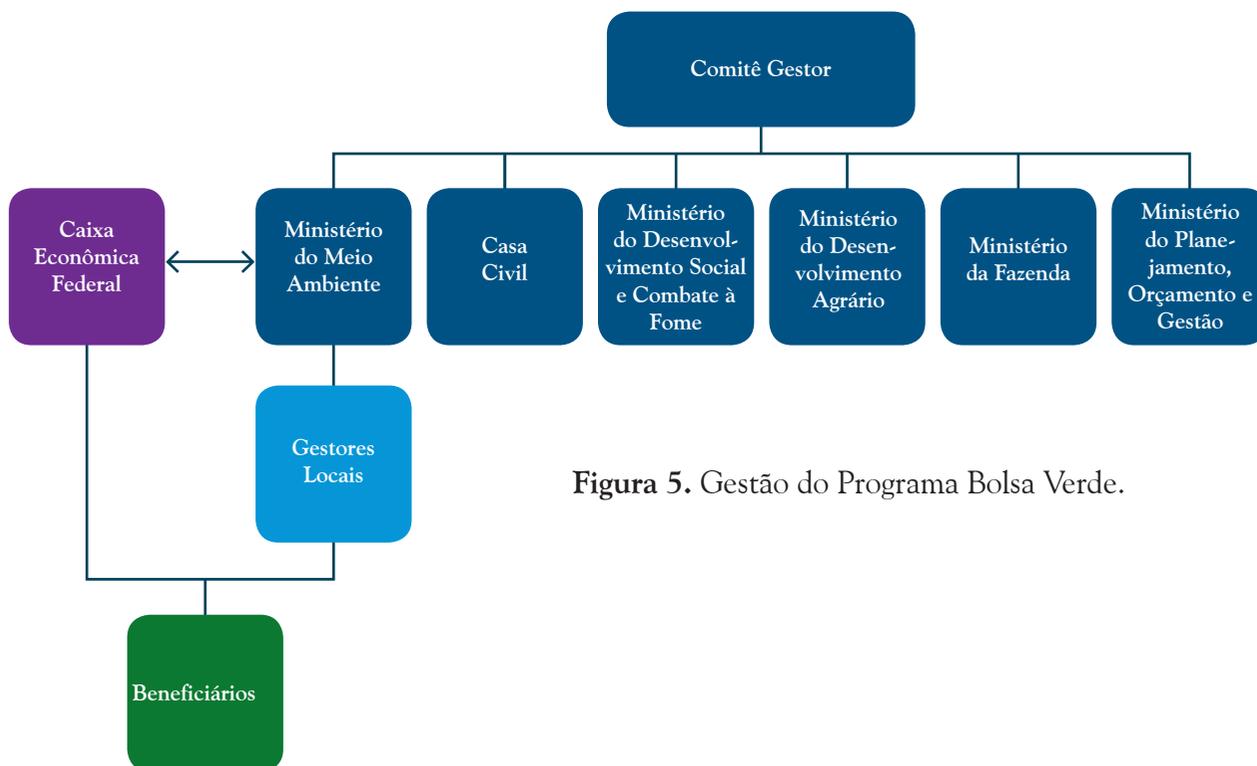


Figura 5. Gestão do Programa Bolsa Verde.

**Tipos de serviços ambientais.** Os serviços ambientais abrangidos pelo programa incluem manutenção da cobertura vegetal da propriedade onde a família beneficiária está inserida e o uso sustentável dos seus recursos naturais<sup>15</sup>.

**Fontes de recursos.** A única fonte de financiamento do Programa Bolsa Verde é o orçamento da União. Em seu lançamento, o governo previu um desembolso de R\$ 10 milhões em 2011 e R\$ 230 milhões até 2014 para atender 75 mil famílias. O benefício para a família tem vigência de dois anos, podendo ser renovável por mais dois (Revista Globo Rural, 2011).

**Beneficiários e categorias fundiárias.** O programa atende famílias residentes nas

seguintes áreas: Floresta Nacional (Flona), Reserva Extrativista (Resex), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), projetos de assentamento florestal, projetos de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento extrativista instituídos pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e outras áreas rurais indicadas pelo Comitê Gestor do programa e definidas pelo MMA<sup>16</sup>.

**Requisitos de acesso.** Para ter acesso ao recurso, as famílias precisam atender a dois requisitos: i) estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal<sup>17</sup> e em outro cadastro a ser mantido pelo MMA contendo informações sobre as atividades de conservação; e ii) aderir ao Programa Bolsa

<sup>15</sup> Art. 4º do Decreto 7.572/2011.

<sup>16</sup> Art. 5º do Decreto 7.572/2011.

<sup>17</sup> Este cadastro foi regulamentado pelo Decreto 6.135/2007.

Verde por meio de assinatura do termo de adesão, no qual serão especificadas as atividades de conservação a serem desenvolvidas<sup>18</sup>.

**Remuneração.** O valor para cada família é de R\$ 300,00 a cada três meses e não há previsão legal de reajuste.

**Verificação e monitoramento.** O programa prevê monitoramento da cobertura vegetal das áreas abrangidas pelo programa, com frequência mínima anual e sob responsabilidade do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam)<sup>19</sup>. O Ibama fará a validação desses dados e também ficará encarregado do monitoramento da cobertura florestal em outros biomas à medida que o programa for ampliado para outras regiões.

Além disso, o programa prevê verificação *in loco* por critérios de amostragem, cuja metodologia ainda está em construção. O Comitê Gestor pode também estabelecer critérios adi-

cionais de monitoramento e também deve especificar os procedimentos de monitoramento e avaliação<sup>20</sup>.

**Salvaguardas socioambientais.** As normas de criação e regulamentação da Bolsa Verde atendem às seguintes salvaguardas: i) respeito aos direitos de posse e uso da terra, territórios e recursos naturais<sup>21</sup>; ii) contribuição para a diversificação econômica e sustentável do uso dos recursos naturais<sup>22</sup>; iii) contribuição para a conservação e recuperação dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e dos serviços ambientais<sup>23</sup>; e iv) promoção de melhor governança, articulação e alinhamento com as políticas e diretrizes nacionais, regionais e locais<sup>24</sup>. Além disso, entendemos que o programa atende parcialmente à salvaguarda relacionada à distribuição justa, transparente e equitativa dos benefícios que resultarem do pagamento por serviços ambientais<sup>25</sup>.

---

<sup>18</sup> Art. 7º do Decreto 7.572/2011.

<sup>19</sup> Entrevista com Andréa Oncala (Diretora substituta de Extrativismo e uma das coordenadoras do Programa Bolsa Verde no MMA) sobre o sistema de verificação da Bolsa Verde, em 29/02/2012.

<sup>20</sup> Art. 19 do Decreto 7.572/2011.

<sup>21</sup> O art. 3º da Lei 12.512/2011 reconhece que as famílias que desenvolvem atividades de conservação em territórios ocupados por ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais poderão ser beneficiadas, além daquelas residentes em áreas cuja situação fundiária já está definida (por exemplo, Unidades de Conservação e Projetos de Assentamento).

<sup>22</sup> O art. 1º, II da Lei 12.512/2011 indica que o Programa Bolsa Verde tem como objetivo promover a cidadania, a melhoria das condições de vida e a elevação da renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural.

<sup>23</sup> O art. 1º, I da Lei 12.512/2011 menciona que o Programa Bolsa Verde tem como objetivo incentivar a conservação dos ecossistemas, entendida como sua manutenção e uso sustentável.

<sup>24</sup> O art. 12 da Lei 12.512/2011 menciona o alinhamento do Programa Bolsa Verde com o MDS, considerando o programa Bolsa Família, e que o Comitê Gestor do programa será formado por vários ministérios para promover a coordenação institucional entre políticas.

<sup>25</sup> O quesito transparência é atendido pelo art. 29 da Lei 12.152/2009: o Poder Executivo divulgará periodicamente, por meio eletrônico, relação atualizada contendo o nome, o Número de Identificação Social (NIS) inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal, a unidade federativa e os valores pagos aos beneficiários dos programas.

# 5. Regime legal estadual de PSA na Amazônia

Priscilla Santos e Brenda Brito

Nesta seção, abordamos três iniciativas legislativas estaduais na Amazônia Legal: uma no Amazonas (Bolsa Floresta) e duas no Acre (Programa de Certificação de Unidades Produtivas Familiares e o Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais do Acre - Sisa).

De maneira geral, essas iniciativas abrangem diversos tipos de serviços ambientais e há diferentes modelos de administração dos programas de PSA. No caso do Amazonas (Bolsa Floresta) há concessão para iniciativa privada. Já o Acre adota gestão pública e prevê a criação de uma agência de captação de recursos, no formato de uma sociedade anônima de economia mista.

Os programas existentes são direcionados para comunidades tradicionais e produtores rurais familiares, e as fontes de recursos previstas para PSA são bem variadas. Além disso, apesar de as leis indicarem requisitos de implementação específicos de cada programa, estes não estão ligados a práticas recentes de regularização ambiental na Amazônia, como o CAR.

Quanto às salvaguardas socioambientais, observamos que apenas o Programa de Certificação as aborda de maneira insuficiente. A Bolsa Floresta prevê a maioria delas, enquanto que o Sisa prevê todas as analisadas.

## 5.1. Bolsa Floresta (Amazonas)

Enquadramento legal	
Lei Complementar 53/2007	Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas
Lei Estadual 3.135/2007	Política Estadual de Mudanças Climáticas
Lei Estadual 3.184/2007	Altera a Lei estadual 3.135/2007 e dá outras providências
Decreto Estadual 26.958/2007	Bolsa Floresta do Governo do Estado do Amazonas

O Programa Bolsa Floresta foi criado em 2007 para beneficiar comunidades tradicionais residentes em Unidades de Conservação estaduais no Amazonas, com finalidade de incentivar a conservação dos recursos naturais por meio da manutenção das florestas. O programa é dividido em quatro componentes: i) Bolsa Floresta Familiar; ii) Bolsa Floresta Associação; iii) Bolsa Floresta Renda; e iv) Bolsa Floresta Social.

**Arranjo institucional.** O governo estadual adotou um sistema de gestão público-privada, por meio da concessão do gerenciamento do programa para a Fundação Amazonas Sustentável (FAS), uma instituição público-privada não governamental, sem fins lucrativos e sem vín-

culos político-partidários. A FAS recebeu, por meio de concessão do Estado do Amazonas, a incumbência de ser a gerenciadora do Programa Bolsa Floresta em coordenação com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema) do Amazonas e suas instituições vinculadas, a partir de maio de 2008 (Página 22, 2011; FAS, s/d).

**Tipos de serviços ambientais.** O programa enfatiza serviços ambientais que incentivem a conservação dos recursos naturais pela manutenção das florestas. Por exemplo, uso sustentável dos recursos naturais e a conservação, proteção ambiental e incentivo às políticas voluntárias de redução de desmatamento e Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL). Menciona ainda os serviços de armazenamento de estoques e sequestro de carbono; a produção de gases, água, sua filtração e limpeza naturais; o equilíbrio do ciclo hidrológico; a conservação da biodiversidade; a conservação do solo e a manutenção da vitalidade dos ecossistemas; a paisagem; o equilíbrio climático; o conforto térmico; e outros processos que gerem benefícios decorrentes do manejo e da preservação dos ecossistemas naturais ou modificados pela ação humana.

**Fontes de recursos.** Inicialmente, a principal fonte de financiamento da Bolsa Floresta seria o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento, criado em 2007<sup>26</sup>. Porém, o fundo foi revogado no mesmo ano e, em seu lugar, a Lei 3.184/2007 autorizou que o estado participasse de uma Fundação Privada, com a função de

desenvolver e administrar programas e projetos ligados à lei estadual de mudança do clima. Além disso, essa mesma lei autorizou que o estado doasse R\$ 20 milhões para essa instituição. A partir desta previsão legal, a FAS foi criada, com apoio adicional de mais R\$ 20 milhões doados pelo Banco Bradesco.

Assim, a FAS passou a administrar e captar recursos do programa, além de gerir os rendimentos do fundo permanente que a criou. Em 2009, a Coca-Cola Brasil doou mais R\$ 20 milhões e todas as doações foram aplicadas em um fundo permanente. Este fundo é administrado pelo Bradesco Asset Management (BRAM), do qual somente os rendimentos são usados para custear o Programa Bolsa Floresta Familiar.

A execução financeira total do programa em 2010 foi de quase R\$ 21,1 milhões. Deste montante, 93% dos valores foram executados, sendo R\$ 4 milhões investidos no componente Bolsa Floresta Familiar, beneficiando 7.225 famílias (FAS, 2010). Do orçamento executado, apenas cerca de 10% foram oriundos de recursos governamentais, o que demonstra a capacidade da FAS de captar recursos privados para as ações do programa.

**Beneficiários e categorias fundiárias.** Os beneficiários do programa são os residentes de Unidades de Conservação estaduais que preencham os requisitos de elegibilidade do programa (ver requisitos de acesso a seguir)<sup>27</sup>. As categorias fundiárias elegíveis são as próprias Unidades de Conservação.

<sup>26</sup> Por meio da Política Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (Lei Estadual/AM 3.135/2007).

<sup>27</sup> Decreto Estadual 26.958/2007. Programa Bolsa Floresta do Governo do Estado do Amazonas, Arts. 1 a 4.

**Requisitos de acesso.** Há vários requisitos para ter acesso à bolsa. Aqueles verificados no início da participação no programa são: i) ter moradia com pelo menos dois anos de residência comprovada na Unidade de Conservação; ii) possuir Registro Geral e Cadastro Nacional de Pessoa Física regularizados; iii) ter filhos em idade escolar e mantê-los matriculados e frequentando a escola (desde que existam escolas na localidade); iv) participar, antes da concessão de benefício, da oficina de formação sobre o Programa Bolsa Floresta, ministrada pela equipe da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS)<sup>28</sup>; v) inscrição no cadastro pela equipe credenciada da SDS; e vi) assinatura de Acordo de Compromisso antes da efetivação do benefício.

Além disso, há requisitos que devem ser observados após o cadastramento no programa: i) cumprir as regras contidas no Plano de Uso ou Plano de Gestão da Unidade de Conservação; ii) estar associado e adimplente com a mensalidade da Associação de Moradores da Comunidade e da Unidade de Conservação<sup>29</sup>; e iii) participar ativamente das atividades da associação, além de manter as áreas de roça com tamanho não superior àquele do ano de instituição do Programa Bolsa Floresta, cultivando apenas em áreas de capoeira abertas ou em descanso, não avançando em áreas de mata primária.

**Remuneração.** A remuneração depende do tipo de bolsa floresta concedida (renda,

social, associação ou familiar). Na bolsa floresta renda, por exemplo, o valor é em média R\$ 155,4 mil por Unidade de Conservação por ano; na social o valor fica na média de R\$ 158,4 mil por Unidade de Conservação por ano; e na Associação é em média de R\$ 60,5 mil por Unidade de Conservação por ano<sup>30</sup>. Já a bolsa floresta familiar concede um benefício de R\$ 600,00 por família por ano (FAS, 2010).

**Verificação e monitoramento.** Há dois tipos de verificação. Primeiro na administração dos recursos, cuja auditoria é feita semestralmente pela *PricewaterhouseCoopers*, sem custos. Os relatórios elaborados pela auditoria são submetidos ao Conselho Fiscal da FAS, que analisa a prestação de contas e a execução financeira. Após parecer deste, os relatórios seguem ao Conselho de Administração e, em seguida, ao Ministério Público Estadual (MPE), ao qual compete monitorar legalmente as atividades de fundações de direito privado.

O segundo tipo de monitoramento é feito sobre a prestação dos serviços ambientais, por meio do Programa Estadual de Monitoramento Ambiental. A finalidade desse programa é monitorar e inventariar, periódica e sistematicamente, os estoques de carbono da cobertura florestal e da biodiversidade das florestas públicas e das Unidades de Conservação estaduais.

**Salvaguardas socioambientais.** As salvaguardas identificadas nas regras relacionadas ao Bolsa Floresta são: i) contribuição para a diversificação econômica e sustentável do

<sup>28</sup> Decreto 26.958/2007. Programa Bolsa Floresta do Governo do Estado do Amazonas, Art. 2º.

<sup>29</sup> Na falta de associação de moradores da comunidade, o beneficiário deve fazer parte de uma associação ligada à Unidade de Conservação estadual. Arts. 3º e 4º do Decreto 26.958/2007.

<sup>30</sup> Média anual referente aos valores do orçamento de 2010.

uso dos recursos naturais<sup>31</sup>; ii) contribuição para a conservação e recuperação dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e dos serviços ambientais<sup>32</sup>; iii) participação na elaboração e implementação de PSA e nos processos de tomada de decisão<sup>33</sup>; iv) disponibilidade plena de informações<sup>34</sup>; e v) promoção de melhor governança, articulação e alinhamento com as políticas e diretrizes nacionais, regionais e locais<sup>35</sup>.

## 5.2. Programa de Certificação (Acre)

### Enquadramento legal

Lei Estadual 2.025/2008	Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares do Estado do Acre
-------------------------	---

O Programa de Certificação de Unidades Produtivas Familiares foi criado em 2008, no Acre, com o objetivo de estabelecer um processo voluntário de certificação socioambiental de unidades produtivas rurais familiares. Cada beneficiário pode permanecer no

programa por até nove anos, e dentro deste período recebe apoio financeiro e técnico voltado à valorização do ativo florestal. Ao final do período, espera-se que o beneficiário esteja apto a tocar sua produção com autonomia e seguindo as práticas de valorização de serviços ambientais implementadas ao longo do programa.

**Arranjo institucional.** A gestão do programa é pública e compartilhada entre um Comitê Gestor, a Secretaria de Estado de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar (Seaprof) e a Sema. O comitê possui a finalidade de planejar, orientar, acompanhar e avaliar o programa, além de integrá-lo com outras políticas de valorização do ativo florestal no Acre. Ele é formado por secretarias ligadas à produção e ao desenvolvimento sustentável, como a Sema; a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis (Sedens), que substituiu a Secretaria de Estado de Floresta; o Instituto de Meio Ambiente do Acre (Imac); e o Instituto de Terras do Acre (Iteracre) (Figura 6).

<sup>31</sup> O art. 1º, §1º, II, d da Lei estadual 3.135/2007 indica que a implementação de ações ligadas à política estadual de mudanças climáticas (da qual a Bolsa Floresta faz parte) levará em conta o princípio do desenvolvimento sustentável, consistente na adoção de medidas que visem à estabilização da concentração de GEEs na atmosfera e à conservação do meio ambiente, associadas aos benefícios de ordem social, econômica e ecológica que combatam a pobreza e proporcionem às futuras e às presentes gerações melhoria do padrão de qualidade de vida.

<sup>32</sup> De acordo com o art. 1º do Decreto 26.958/2007, o objetivo do programa é incentivar a conservação dos recursos naturais pela manutenção das florestas.

<sup>33</sup> O art. 1º, §1º, II, d da Lei 3.135/2007 reconhece o princípio da participação, transparência e informação, indicando que deve haver oportunidades de participação ativa voluntária da prevenção de mudança global do clima, conforme a implementação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) e demais legislações aplicáveis.

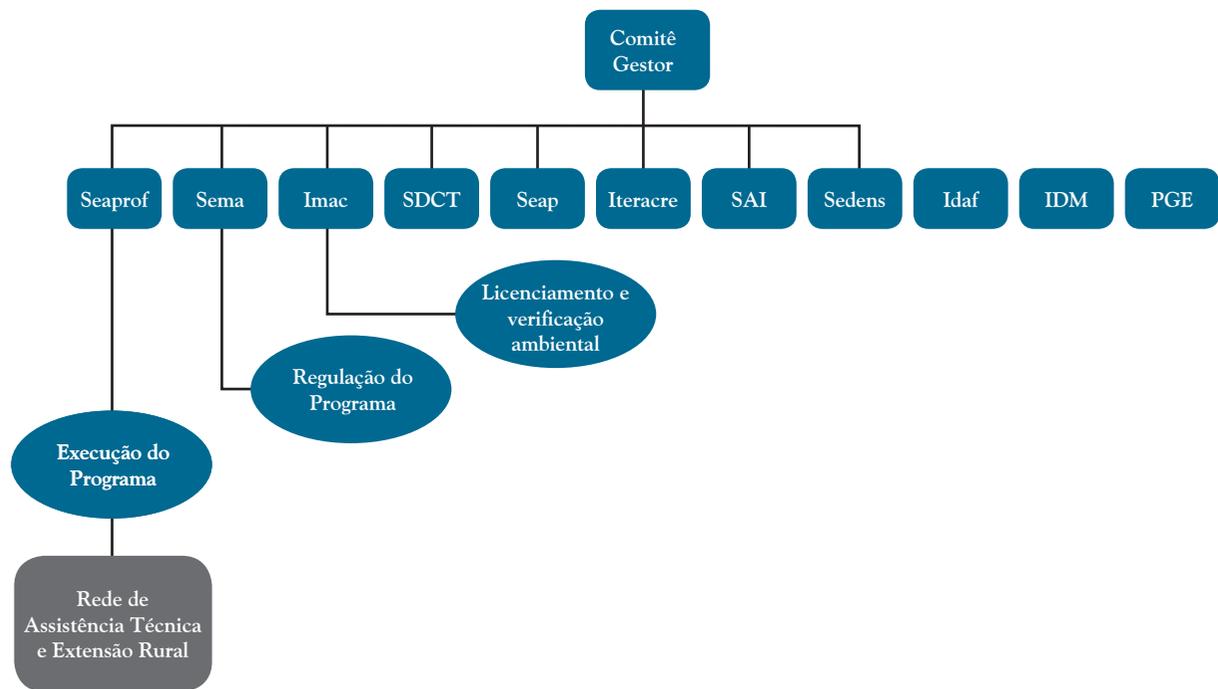
<sup>34</sup> O art. 1º, §1º, II, d da Lei 3.135/2007 faz referência ao princípio da participação, transparência e informação. Além disso, o art. 5º, III dessa mesma lei institui o Programa Estadual de Monitoramento Ambiental.

<sup>35</sup> De acordo com o art. 3º da Lei Complementar 53/2007, o Programa Bolsa Floresta faz parte de várias iniciativas criadas no âmbito estadual relacionadas ao tema de mudanças do clima. Além disso, está em sintonia com o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (Snuc).

A Sema é responsável pela normatização das seguintes etapas do programa<sup>36</sup>: i) adesão ao programa; ii) classificação dos beneficiários em três níveis de certificação (básica, intermediária e plena)<sup>37</sup>; e iii) realização das atividades de acordo com a respectiva classificação. Os imóveis ganham selos equivalentes a sua situação no programa (Figura 7).

A Seaprof é a unidade executora do programa. Ela possui apoio de uma Rede

de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) formada por cerca de oito Organizações Não Governamentais (ONG) com expertise na área e atualmente responsável pela assistência de 17.000 famílias cadastradas no programa. Além disso, o Imac também apoia a execução do programa com a verificação de passivo ambiental dos imóveis e o licenciamento ambiental (Almeida Jr., s/d) (Figura 6).



**Figura 6.** Organograma do Programa de Certificação do Acre.

<sup>36</sup> Lei Estadual/AC 2.025/2008 (Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares do Estado do Acre), Art. 8º.

<sup>37</sup> As certificações básica e intermediária têm duração de 2 anos cada, enquanto a plena dura até 4 anos.

**Tipos de serviços ambientais.** O programa prevê apoio a serviços ambientais ligados à valorização do ativo ambiental florestal como incentivo à adoção de práticas produtivas sustentáveis para consolidação das áreas já desmatadas.

**Fontes de recursos.** Recursos próprios do estado são a principal fonte de recursos do Programa de Certificação. Além disso, convênios podem ser celebrados para propósitos específicos, como o fomento de mudas, sementes e mecanização, por exemplo.

A lei que institui o programa prevê também como fonte o Fundo Estadual de Florestas. No entanto, apesar de ter sido criado em 2001, o fundo só teve o seu regimento interno aprovado em 2010<sup>38</sup>, e apenas uma parcela pequena dos recursos é direcionada ao programa<sup>39</sup>. As fontes de recursos desse fundo são oriundas das taxas de reposição florestal, desoneração do passivo florestal previsto na legislação estadual<sup>40</sup> e alienação de madeiras e doações.

**Beneficiários e categorias fundiárias.** Os beneficiários diretos são produtores rurais familiares residentes em pequenas propriedades privadas (não superiores a 150 hectares) e em projetos de assentamento. Além disso, o

programa tem avançado na inclusão de posses, com parceria do Iteracre, e abrange também moradores de Flonas localizadas nos limites do Acre.

**Requisitos de acesso.** O principal requisito para acesso de produtores rurais familiares é a assinatura do termo de adesão ao programa. Para a adesão, é necessário ser um agricultor familiar dentro dos limites do estado, ocupar terra que não ultrapasse 150 hectares e entregar documentos pessoais e da terra. No termo, os produtores rurais se comprometem a exercer suas atividades de maneira sustentável e sem o uso do fogo. Caso não haja o cumprimento dos termos da adesão, pode haver sua exclusão do programa.

Após a adesão, os beneficiários devem atender os requisitos de cada fase do programa, com apoio da Rede de Ater (Figura 7). Todas essas etapas duram no máximo nove anos, sendo um para realizar seu planejamento e oito para participar das três fases de certificação. Após esse período, o produtor rural deve estar apto a tocar sua produção com autonomia, sendo, assim, excluído do programa para que novos participantes possam ser contemplados.

<sup>38</sup> Resolução do Conselho Florestal Estadual do Acre 001 de 09/12/2012. Aprova o Regimento Interno do Fundo Florestal, votado em reunião plenária realizada em 09/12/2010.

<sup>39</sup> Entrevista pelo telefone com Marlene Jardim Medeiros (Coordenadora do Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares do Estado do Acre) em 29/02/2012.

<sup>40</sup> A desoneração ocorre quando o detentor do imóvel com passivo ambiental florestal deposita no fundo valor equivalente à aquisição de uma área de floresta com a mesma extensão e importância ecológica de sua área, a partir de tabela de preço definida pelo Iteracre. O pagamento pode ser feito de forma parcelada, a partir de 10% do total do passivo por ano.

	1- Termo de Adesão	2- Selo Azul	3- Selo Amarelo	4- Selo Verde
Reserva Legal	Não há requisito mínimo	0 - 20%	21% - 50%	Acima de 50%
Área de Preservação Permanente	Não há requisito mínimo	20% a menos de 50% em regeneração	50% a menos de 80% em regeneração	80% em regeneração
Uso do Fogo	Não há requisito mínimo	Queima em área sem floresta	Queimada intercalada	Sem queima
Nível de degradação agrícola	Não há requisito mínimo	30% - 50%	15% a menos de 30%	Sem área degradada
Práticas sustentáveis	Compromete-se a fazer o PC	PC aprovado; protocola pedido de CAR	Executa 30% do PC ou 3 práticas sustentáveis de produção	Executa 70% do PC ou mais de 3 práticas sustentáveis
Organização coletiva	Não há requisito mínimo	Filiado a associação ou fórum de discussão	Filiado à associação ou fórum de discussão há 1 ano	Filiado e participa de programa de desenvolvimento comunitário

Legenda: CAR (Cadastro Ambiental Rural); PC (Plano de Certificação)

**Figura 7.** Requisitos nas quatro fases do Programa de Certificação no Acre. Matriz de Acompanhamento e Avaliação para Certificação de Unidades Produtivas (Adaptado de Neves, R. F. & Lima, A. s/d).

**Remuneração.** A partir da segunda fase do programa, o produtor que cumprir todos os requisitos pode receber R\$ 500,00 por ano, por no máximo dois anos. Seguindo para a terceira fase e cumprindo os requisitos, passa a receber R\$ 600,00 por ano, também no limite de dois anos. Passando para a quarta e última fase e atendendo todas as regras, recebe R\$ 600,00 por ano, por até quatro anos (Almeida Jr., s/d).

**Verificação e monitoramento.** O programa prevê levantamentos de campo feitos por técnicos para atestar a prestação dos serviços ambientais acordados no termo de adesão e firmados no plano de atividades realizado pelo produtor. Há um acompanhamento contínuo das famílias por meio de quatro a cinco visitas individuais por família no período de um ano. Nesta verificação *in loco* são produzidos pareceres técnicos das atividades, que são encaminhados à Seaprof.

**Salvaguardas socioambientais.** O Programa de Certificação participou recentemente da construção de um modelo de salvaguardas construído pelo Sistema de Incentivo aos Serviços Ambientais (Sisa) no Estado do Acre em parceria com a Care International (Ver componente de salvaguardas no item 5.3 abaixo para mais detalhes). Este processo considerou o documento de Princípios e Critérios Socioambientais de REDD+. Apesar disso, as únicas salvaguardas presentes na Lei 2.025/2008 são: i) contribuição para a diversificação econômica e sustentável do uso dos recursos naturais<sup>41</sup>; e iii) contribuição para a conservação e recuperação dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e dos serviços ambientais<sup>42</sup>. Consideramos também que a salvaguarda sobre disponibilidade plena de informações é parcialmente atendida<sup>43</sup>.

### 5.3. Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais (Acre)

#### Enquadramento legal

Lei Estadual 2.308/2010	Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais do Acre
-------------------------	--

O Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais do Acre (Sisa) foi criado no final de 2010 e abrange sete programas: i) Incentivo a

serviços ambientais - Carbono; ii) Conservação da sociobiodiversidade; iii) Conservação das águas e dos recursos hídricos; iv) Conservação da beleza cênica natural; v) Regulação do clima; vi) Valorização do conhecimento tradicional ecossistêmico; e vii) Conservação e melhoramento do solo.

**Arranjo institucional.** O Sisa possui gestão pública, compartilhada pelo Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação de Serviços Ambientais (IMC); uma Comissão Estadual de Avaliação e Acompanhamento e um Comitê Científico (ambos vinculados ao IMC); uma Ouvidoria vinculada à Sema e uma Agência de Desenvolvimento de Serviços Ambientais (Figura 8).

O IMC possui competência regulatória, de controle e de monitoramento. Por exemplo, estabelece normas complementares para o Sisa, aprova e homologa as metodologias de projetos após oitiva do Comitê Científico, além de registrar os projetos e emitir certificados de reduções de emissões de GEE<sup>44</sup>. Também compete ao IMC fazer o controle e monitoramento da redução de emissões de GEE do programa, bem como do cumprimento das metas e objetivos estabelecidos em cada projeto registrado.

<sup>41</sup> O art. 1º da Lei 2.025/2008 estabelece que o objetivo do programa é o uso sustentável dos recursos naturais e gestão adequada do território. Além disso, o art. 2º, IV menciona como outro objetivo do programa a geração de renda por meio de produção sustentável.

<sup>42</sup> O art. 2º, II e III da Lei 2.025/2008 indica como objetivos do programa o uso sustentável e adequado dos recursos naturais e a conservação da sociobiodiversidade, das águas e recursos hídricos. O parágrafo único do mesmo artigo refere-se à valorização do ativo ambiental florestal e consolidação de áreas já desmatadas.

<sup>43</sup> O art. 8º, IV indica que haverá monitoramento e avaliação do programa, mas não há indicação de que os resultados do monitoramento serão divulgados.

<sup>44</sup> Art. 7º e incisos da Lei estadual 2.308/2010.

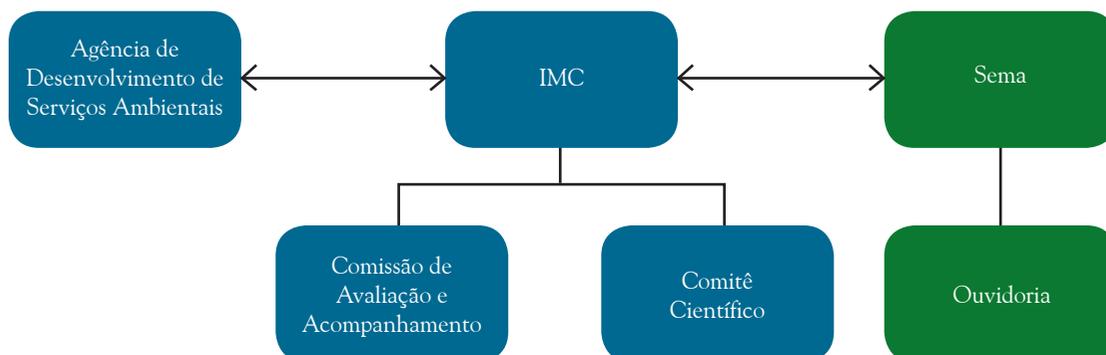
A Comissão Estadual de Avaliação contribui com o IMC na análise e aprovação das normas para o Sisa apresentadas pelo instituto e garantindo o controle social do sistema. Para isso, pode revisar termos de referência para contratação de auditorias externas, solicitar e analisar documentos do Sisa<sup>45</sup>. Ela é formada por quatro membros governamentais e quatro membros da sociedade civil, que são escolhidos a partir dos três Conselhos Estaduais: de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (Cemact); Florestal Estadual (CFE); e de Desenvolvimento Rural Florestal Sustentável (CDRFS).

Por sua vez, o Comitê Científico assessorava o IMC com opiniões sobre questões técnicas, científicas, jurídicas e metodológicas relativas ao Sisa. Ele é constituído por personalidades

de renome nacional e internacional de diversas áreas das ciências humanas e sociais, exatas e biológicas<sup>46</sup>.

Já a ouvidoria é formada por um ouvidor, que tem como função receber denúncias, reclamações ou sugestões sobre o Sisa. Pode também mediar conflitos e propor medidas de aperfeiçoamento do sistema<sup>47</sup>.

Finalmente, a lei estadual também autoriza a criação de uma Agência de Serviços Ambientais, no formato de sociedade anônima de economia mista, com o objetivo de captar recursos para o Sisa, podendo gerenciar e comercializar eventuais créditos oriundos dos serviços ambientais cadastrados no sistema<sup>48</sup>. No entanto, esta agência não havia sido criada até maio de 2012.



**Figura 8.** Organograma de gestão do Sisa.

<sup>45</sup> Art. 12, §1º e incisos da Lei estadual 2.308/2010. Esta Comissão é deliberativa e formada por quatro membros governamentais e quatro membros da sociedade civil, que são escolhidos a partir dos três Conselhos Estaduais (Cemact, CFE e CDRFS). O Grupo de Trabalho (GT) Interinstitucional tem reuniões periódicas e é constituído por organizações indígenas, instituições indigenistas e órgãos do governo estadual e federal: Associação do Movimento dos Agentes Agroflorestais Indígenas do Acre (Amaaiac); Associação Sociocultural Yawanawá (ASCY); Organização dos Professores Indígenas do Acre (Opiac); Federação do Povo Hunikui do Acre (Fephac); Organização das Mulheres Indígenas do Acre, Sul do Amazonas e Noroeste de Rondônia (Sitoakore); Comissão Pró Índio do Acre (CPI/Acre); IMC; Assessoria Especial de Assuntos Indígenas (Aepi); e Fundação Nacional do Índio (Funai).

<sup>46</sup> Art. 13 da Lei estadual 2.308/2010.

<sup>47</sup> Art. 14 da Lei estadual 2.308/2010.

<sup>48</sup> Art. 15 da Lei estadual 2.308/2010.

**Tipos de serviços ambientais.** O Sisa abrange os serviços ambientais de forma ampla, divididos nas categorias de provisão<sup>49</sup>, suporte<sup>50</sup>, regulação<sup>51</sup> e culturais<sup>52</sup>. A partir desse conceito amplo de serviços ambientais, o sistema instituiu os sete programas mencionados no primeiro parágrafo desta seção.

**Fontes de recursos.** O sistema prevê várias fontes de recursos, incluindo: Fundo Estadual de Florestas; Fundo Especial de Meio Ambiente; incentivos econômicos, fiscais, administrativos e creditícios concedidos aos beneficiários e proponentes do Sisa; fundos públicos nacionais; recursos provenientes de acordos bilaterais ou multilaterais sobre o clima; doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas; recursos orçamentários; recursos provenientes da comercialização de créditos relativos a serviços e produtos ambientais; investimentos privados e outros estabelecidos em regulamento.

**Beneficiários e categorias fundiárias.** A princípio qualquer indivíduo pode ter acesso ao Sisa, desde que promova ações legítimas de

preservação, conservação, recuperação e uso sustentável de recursos naturais, adequadas e convergentes com as diretrizes de normas estaduais<sup>53</sup>. A lei não explicita categorias fundiárias onde as atividades podem ocorrer.

**Requisitos de acesso.** As atividades devem estar integradas aos programas, subprogramas, planos de ação ou projetos especiais aprovados pelo órgão gestor do Sisa. Além disso, o plano de ação ou projeto deve obter aprovação da proposta de pré-registro, em termos a serem definidos por regulamento<sup>54</sup>.

**Remuneração.** Não especifica.

**Verificação e monitoramento.** Dos sete programas previstos na lei do Sisa, o de Incentivo a Serviços Ambientais – Carbono, ou ISA Carbono, é o único que faz referência a sistemas de verificação das atividades. Para isso, prevê realização constante de monitoramento da cobertura florestal, com mensuração da redução de emissões de CO<sub>2</sub> oriundas do desmatamento e degradação florestal, a partir de uma linha de base a ser estabelecida. Além disso, haverá verificação e relato destas emissões às autoridades

<sup>49</sup> Os serviços de provisão, segundo o art. 3º, II, a), são os que fornecem diretamente bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização.

<sup>50</sup> Os serviços de suporte, segundo o art. 3º, II, b), são os que promovem a ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos, a produção, a manutenção ou a renovação da fertilidade do solo, a polinização, a dispersão de sementes, o controle de populações de potenciais pragas e de vetores potenciais de doenças humanas, a proteção contra a radiação solar ultravioleta, a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético, entre outros que mantenham a perenidade da vida na Terra.

<sup>51</sup> Os serviços de regulação, segundo o art. 3º, II, c), são os que promovem o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, a minimização das enchentes e das secas e o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamentos de encostas, entre outros que concorram para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos.

<sup>52</sup> Os serviços culturais, segundo o art. 3º, II, d), são os que provêm benefícios recreacionais, estéticos, espirituais ou outros benefícios imateriais à sociedade humana.

<sup>53</sup> Por exemplo, Zoneamento Ecológico-Econômico, Política Estadual de Valorização do Ativo Ambiental Florestal e com o Plano Estadual de Prevenção e Combate ao Desmatamento.

<sup>54</sup> Lei Estadual/AC 2.308/2010 (Sisa), art. 5º, §único e art. 17.

competentes no âmbito nacional e internacional. O IMC é responsável por contratar periodicamente auditorias externas independentes para avaliar os impactos do programa e seus instrumentos, de acordo com termo de referência a ser discutido com a Comissão Estadual de Validação e Acompanhamento<sup>55</sup>.

**Salvaguardas socioambientais.** A lei do Sisa faz referência a todas as salvaguardas<sup>56</sup>. Além disso, o IMC realizou consulta pública sobre indicadores relativos aos padrões socioambientais de REDD+ entre julho e setembro de 2011. Essa consulta buscou colher sugestões para definir uma ferramenta de avaliação do desempenho social e ambiental do Sisa e do Programa ISA Carbono.

De acordo com o IMC, os padrões socioambientais para REDD+ ligados ao Sisa foram

elaborados e desenvolvidos de forma participativa pela facilitação da Aliança para o Clima, Comunidade e Biodiversidade (CCBA, em inglês) e da Care Internacional, levando em consideração a metodologia de Princípios e Critérios Socioambientais de REDD+ (Acre, 2011).

Houve ainda uma Oficina de Formação e Informação para Lideranças Indígenas que ocorreu entre 30 de janeiro de 3 de fevereiro de 2012. A oficina teve por objetivos: i) promover intercâmbio de conhecimentos sobre as mudanças climáticas; ii) colocar em evidência o papel das florestas e das Terras Indígenas na mitigação dos efeitos das mudanças climáticas; iii) ampliar o conhecimento sobre serviços ambientais a partir da lei do Sisa; e iv) informar o atual estágio de regulamentação do programa.

<sup>55</sup> Lei Estadual AC/2.308/2010 (Sisa). Art. 21, I e 28.

<sup>56</sup> Reconhecimento e respeito aos direitos de posse e uso da terra, territórios e recursos naturais (Art. 21); distribuição justa, transparente e equitativa dos benefícios (Art. 2); contribuição para a diversificação econômica e sustentável do uso dos recursos naturais (Art. 1); contribuição para a conservação e recuperação dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e dos serviços ambientais (Art. 2, I); participação na elaboração, tomada de decisão e implementação de programas de PSA (Art. 2, X); disponibilidade plena de informações relacionadas aos programas de PSA (Art. 21, I); articulação e alinhamento entre as políticas e diretrizes nacionais, regionais e locais para PSA (Art. 2 e 3, XXV, §único).



# 6. Regime legal estadual de PSA em outros biomas

Fernanda Maschietto, Guarany Osório e Mário Monzoni

Nesta seção, compilamos as leis estaduais que instituem programas de PSA nos demais biomas além da Amazônia. Antes de iniciarmos as abordagens pontuais, é importante destacar que os programas de PSA identificados são administrados por órgãos públicos e alguns deles possuem comitês gestores em sua estrutura. O comitê do Programa de PSA de Santa Catarina difere dos demais por ser composto também pela sociedade civil organizada, além de representantes de instituições e empresas públicas do estado. Já o Comitê Gestor do Programa Bioclima do Paraná contará com possíveis parcerias com o terceiro setor e poderá também acionar um Comitê Científico, composto por cientistas renomados com a função de analisar, orientar e propor diretrizes para o programa.

Quanto aos tipos de serviços ambientais abrangidos, em todos os programas identificamos atividades relacionadas aos seguintes tipos de PSA: i) carbono; ii) biodiversidade; e iii) recursos hídricos. A exceção é o Programa Bolsa Verde de Minas Gerais, que não menciona diretamente atividades relacionadas a sequestro e estoque de carbono dentre as normas para a concessão de incentivos financeiros. Porém, pode contemplar este serviço ambiental indiretamente nas previsões sobre proteção de matas ciliares, áreas necessárias à proteção da biodiversidade e ecossistemas sensíveis.

Outra tendência entre os programas é que todos se sustentam a partir de fundos estaduais - Fundo Estadual de PSA (SC), Fundo Estadual do Meio Ambiente (PR), Fundo de Recursos Hídricos (ES, MG, PR e RJ) e Fundo de Prevenção e Controle da Poluição (SP). Por fim, observamos que existe necessidade de aperfeiçoamento para as previsões de diversas salvaguardas socioambientais presentes nas iniciativas de PSA consideradas.

## 6.1. Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (Espírito Santo)

Enquadramento legal	
Lei Estadual 8.995/2008	Programa de Pagamento por Serviços Ambientais
Decreto Estadual 2.168-R/2008	Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (Regulamento).
Lei Estadual 9.607/2010	Altera e acrescenta dispositivos na Lei 8.995/2008

O Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PPSA) é direcionado ao proprietário de área rural e/ou outros facilitadores na promoção de serviços ambientais que destinarem parte de sua propriedade para fins de preservação, conservação e recuperação do meio ambiente e dos recursos hídricos. A lei do PPSA foi criada conjuntamente com a lei

8.960/2008 que cria o Fundágua<sup>57</sup>, instrumento para aplicação de recursos financeiros destinados à gestão de recursos hídricos no estado e implementação do mecanismo de PSA; de forma que o PPSA não existe sem o Fundágua.

**Arranjo institucional.** Gestão pública feita pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Seama).

**Tipos de serviços ambientais.** O PPSA contempla os serviços ambientais relacionados aos seguintes subprogramas: conservação e melhoria dos solos e dos recursos hídricos; conservação e incremento da biodiversidade; e mudanças climáticas.

**Fontes de recursos.** As fontes previstas são provenientes do Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Espírito Santo (Fundágua)<sup>58</sup>; transferências ou doações de pessoas físicas e/ou jurídicas de direito público e/ou privado destinados a este fim; agentes financiadores nacionais e internacionais, entre outras. Destaca-se que a principal contribuição do Fundágua advém dos royalties do petróleo e gás natural, tendo o estado definido um percentual de 3% para este fundo, dos quais, pelo menos 60% devem ser investidos em PSA.

**Beneficiários.** Arrendatários ou detentores do domínio legal de propriedade rural, a qualquer título, e/ou outros facilitadores na promoção de serviços ambientais.

**Categorias fundiárias.** Não especifica.

**Requisitos de acesso.** Para fins de adesão ao programa, o requerente firmará con-

trato de pagamento pelo reconhecimento da geração de serviços ambientais com a Seama. Para PSA referentes à conservação e melhoria dos recursos hídricos são consideradas bacias hidrográficas prioritárias observando os seguintes critérios: i) a existência de reais ou potenciais produtores de serviços ambientais de conservação ou incremento da qualidade e da disponibilidade hídrica; ii) a existência de usuários de água beneficiados pela conservação ou incremento da qualidade e da disponibilidade hídrica; e iii) o potencial de formação de um mercado economicamente sustentável de PSA. No ato da convocação para PSA, serão identificadas as áreas a serem contempladas no interior das bacias hidrográficas prioritárias, levando em consideração: a declividade da área; a porcentagem da área com cobertura florestal; e a importância estratégica da área para a manutenção dos recursos hídricos a exemplo de nascentes, áreas de recarga, presença de zonas ripárias.

**Remuneração.** O valor máximo para pagamento pelo reconhecimento dos serviços ambientais gerados será de 510 Valores de Referência do Tesouro Estadual (VRTEs)<sup>59</sup> por hectare por ano. O contrato terá prazo mínimo de 1 ano e máximo de 10 anos de acordo com o estabelecido no regulamento de cada subprograma, podendo ser renovado segundo critérios técnicos e disponibilidade orçamentária.

<sup>57</sup> O Fundágua foi regulamentado pelo Decreto 2.167-R/2008.

<sup>58</sup> Instituído pela Lei 8.960/2008. Disponível em [http://www.riodoce.cbh.gov.br/\\_docs/leis/Lei\\_n\\_8960\\_ES.pdf](http://www.riodoce.cbh.gov.br/_docs/leis/Lei_n_8960_ES.pdf). Acesso em 8 mai. 2012.

<sup>59</sup> VRTE do Espírito Santo em 2012: R\$ 2,2589.

**Verificação e monitoramento.** A Seama avaliará anualmente o atendimento às cláusulas contratuais por parte do beneficiário e emitirá parecer técnico visando comprovar a adequação do proprietário rural e de sua(s) respectiva(s) propriedade(s) às cláusulas contratuais estabelecidas.

**Salvaguardas socioambientais.** Menciona a salvaguarda relacionada à contribuição para a conservação e recuperação dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e dos serviços ambientais.<sup>60</sup>

## 6.2. Bolsa Verde (Minas Gerais)

Enquadramento legal	
Lei Estadual 14.309/2002	Política Florestal e de Proteção à Biodiversidade no Estado.
Lei Estadual 17.727/2008	Concessão de incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais (Bolsa Verde), e altera as Leis 13.199/1999 (Política Estadual de Recursos Hídricos) e 14.309/2002.
Decreto Estadual 45.113/2009	Normas para a concessão da Bolsa Verde.

O Programa Bolsa Verde de Minas Gerais foi criado em 2008. Sua lei de criação prevê que o estado concederá incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais (sob a denominação de Bolsa Verde) para identificação, recuperação, preservação e conservação de áreas necessárias à proteção das formações ciliares e

à recarga de aquíferos, bem como áreas necessárias à proteção da biodiversidade e ecossistemas especialmente sensíveis.

**Arranjo institucional.** Gestão pública por meio de um Comitê Executivo composto por um representante de cada instituição:

- I. do Poder Executivo: i) Instituto Estadual de Florestas (IEF), que coordena o comitê; ii) Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam); iii) Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de MG (Emater); iv) Gabinete do Secretário Extraordinário para Assuntos de Reforma Agrária de MG (Seara); e v) Instituto de Terras de MG (Iter);
- II. como convidados: Federação da Agricultura e Pecuária (FAEMG) e Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FE-TAEMG).

**Tipos de serviços ambientais.** Os serviços abrangidos são os de identificação, recuperação, preservação e conservação de áreas necessárias à proteção das formações ciliares e à recarga de aquíferos, bem como à proteção da biodiversidade e ecossistemas especialmente sensíveis.

**Fontes de recursos.** Previsão de recursos provenientes de consignação na Lei Orçamentária Anual e de créditos adicionais; de 10% dos recursos do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (Fhidro)<sup>61</sup>; da conta Recursos Especiais a Aplicar; da compensação pela utilização dos recursos naturais; de convênios celebrados pelo Poder

<sup>60</sup> O art. 1º da Lei 9.607/2010, que altera o art. 2º da Lei 8.995/2008, refere que o PSA tem como objetivo contribuir para a conservação e recuperação dos serviços prestados pela natureza.

<sup>61</sup> Instituído pelas Leis estaduais 13.194/1999 e 15.910/2005 e regulamentado pelos Decretos estaduais 44.314/2006 e 44.843/2008.

Executivo com agências de bacias hidrográficas ou entidades a elas equiparadas e com órgãos e entidades da União e dos municípios. Além disso, outros mecanismos previstos são as doações, contribuições ou legados de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; 50% dos recursos arrecadados com a cobrança de multa administrativa por infração à Lei 14.309/2002 (Políticas Florestal e de Proteção à Biodiversidade no Estado); e dotações de recursos de outras origens<sup>62</sup>.

**Beneficiários.** Prioridade para agricultores familiares; agricultores com propriedade ou posse de até quatro módulos fiscais; e produtores localizados em Unidades de Conservação de categorias de manejo sujeitas à desapropriação e em situação de pendência na regularização fundiária. Poderão também ser beneficiados os proprietários de áreas urbanas que preservem áreas necessárias à proteção de ecossistemas.

**Categorias fundiárias.** Não menciona especificamente todas as categorias abrangidas, porém indica como prioritárias as propriedades rurais que estejam localizadas em Unidades de Conservação de categorias de manejo, sujeitas à desapropriação e em situação de pendência na regularização fundiária.

**Requisitos de acesso.** Para propriedades e posses que necessitem adequação aos critérios de regularização da RL e de proteção das APPs, a solicitação deverá estar acompanhada de proposta técnica. A solicitação do benefício poderá ser encaminhada individualmente ou

por meio de entidades associativas ou grupo de proprietários de áreas de uma mesma sub-bacia hidrográfica.

**Remuneração.** Será obedecida a seguinte gradação de valores dos benefícios pecuniários<sup>63</sup>, em ordem crescente: i) propriedades e posses que necessitem de adequação aos critérios de regularização da RL e de proteção das APPs<sup>64</sup>; ii) propriedades e posses que conservem ou preservem áreas no limite estabelecido pela legislação em termos da regularização da RL e de proteção das APPs; e iii) propriedades e posses que conservem ou preservem áreas acima do limite estabelecido pela legislação em termos da regularização da RL e de proteção das APPs. Para beneficiários que se enquadrem nas modalidades ii e iii, o valor será pago em auxílio financeiro a pessoas físicas, calculado de forma proporcional às dimensões da Área Protegida.

Os pagamentos feitos em auxílio financeiro a pessoas físicas terão duração de 5 anos consecutivos, desde que o proprietário mantenha a área objeto do benefício protegida e conservada. Os benefícios terão valor majorado nos casos de propriedades que apresentem balanço ambiental adequado.

**Verificação e monitoramento.** Não menciona.

**Salvaguardas socioambientais.** Menção a salvaguardas apenas na Lei 14.309/2002 (Políticas Florestal e de Proteção à Biodiversidade em Minas Gerais), as quais estão relacionadas ao: i)

<sup>62</sup> O art. 5º da Lei 17.727/2008 detalha os recursos para a concessão do incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais.

<sup>63</sup> Não menciona os valores dos benefícios pecuniários.

<sup>64</sup> Neste caso, além do incentivo pecuniário, também há insumos para apoiar a recuperação florestal necessária à regularização.

respeito aos direitos de posse e uso da terra, territórios e recursos naturais<sup>65</sup>; ii) contribuição para a conservação e recuperação dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e dos serviços ambientais<sup>66</sup>; e iii) promoção de melhor governança, articulação e alinhamento com as políticas e diretrizes nacionais, regionais e locais<sup>67</sup>.

### 6.3. Programa Bioclima (Paraná)

Enquadramento legal	
Decreto Estadual 4.381/2012	Programa Bioclima Paraná de conservação e recuperação da biodiversidade, mitigação e adaptação às mudanças climáticas no Estado do Paraná.
Lei Estadual 17.134/ 2012	Pagamento por Serviços Ambientais (em especial os prestados pela conservação da biodiversidade), integrantes do Programa Bioclima Paraná, bem como dispõe sobre o Biocrédito.

O Programa Bioclima Paraná tem por objetivo estabelecer estratégias, incentivos e mecanismos para a conservação, restauração, recuperação e melhoria da qualidade da biodiversidade. Ele visa à manutenção de serviços ecossistêmicos, à preservação e à restauração de processos ecológicos essenciais, ao manejo sustentável das espécies, incluindo ações de mitigação e adaptação às alterações decorrentes

das mudanças climáticas, buscando assegurar o desenvolvimento socioeconômico sustentável de forma a garantir a melhoria da qualidade de vida. Um dos instrumentos do Programa Bioclima é o PSA.

**Arranjo institucional.** Gestão pública e compartilhada. O Bioclima é coordenado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sema/PR) por meio de seu Comitê Gestor, composto pelas Coordenadorias da Sema; os Conselhos do Litoral, Conselho Estadual do Meio Ambiente (Cema) e Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH); e suas vinculadas. O Comitê Gestor contará com uma Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP), que poderá ser instituída mediante parcerias com o terceiro setor. Há também um Comitê Científico, que será composto por cientistas de renomado conhecimento técnico e terá a função de analisar, orientar e propor diretrizes para o Bioclima, atuando a partir do acionamento do Comitê Gestor e integrado a este.

**Tipos de serviços ambientais.** Os tipos de serviços ambientais abrangidos são os seguintes: i) conservação da biodiversidade; ii) conservação de UCs dos grupos de proteção integral e uso sustentável, de acordo com a sua qualidade ambiental, sendo consideradas como prioritárias as RPPNs; iii) recuperação de florestas e outras formas de vegetação nativa,

<sup>65</sup> O art. 2º da Lei 14.309/2002 reconhece as florestas e as demais formas de vegetação existentes no estado como bens de interesse comum, respeitados o direito de propriedade e a função social da propriedade, com as limitações que a legislação em geral e a própria lei em especial estabelecem.

<sup>66</sup> O art. 4º da Lei 14.309/2002 menciona que entre os seus objetivos estão assegurar a proteção e a conservação das formações vegetais nativas, promover a recuperação de áreas degradadas e proteger a flora e a fauna.

<sup>67</sup> O art. 4º da Lei 14.309/2002 menciona que entre os seus objetivos está promover a compatibilização das ações de políticas florestal e de proteção à biodiversidade com as ações das demais políticas relacionadas com os recursos naturais.

com ênfase na formação de corredores ecológicos, ampliação da cobertura vegetal natural, em especial nas áreas degradadas e na captura, fixação e permanência de carbono; e iv) conservação de recursos hídricos, comportando os remanescentes de florestas e demais formas de vegetação nativa que configurem ações incrementais às previstas nas normas legais e regulamentares, que representem serviços ambientais de conservação da qualidade da água e incremento da disponibilidade hídrica em mananciais de abastecimento público.

**Fontes de recursos.** O Biocrédito, conjunto de recursos financeiros, públicos e privados destinados à implementação da Política Estadual da Biodiversidade e da Política Estadual sobre a Mudança do Clima, tem o PSA como um dos seus mecanismos. As fontes de recursos do Biocrédito<sup>68</sup> são o Fundo Estadual do Meio Ambiente (Fema)<sup>69</sup> e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERH/PR)<sup>70</sup>. O Biocrédito contará ainda com outras alternativas de incentivo, dentre as quais o apoio à constituição de fundos privados e às certificações da biodiversidade, destinadas em especial aos recursos oriundos da iniciativa privada e do terceiro setor, inclusive os do mercado de carbono.

**Beneficiários.** Proprietários e posseiros de imóveis que possuam áreas naturais preser-

vadas que prestem serviços à conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos no Paraná.

**Categorias fundiárias.** Não especifica as categorias fundiárias abrangidas, porém podemos entender que propriedades privadas e poseses estão incluídas, de acordo com os critérios elencados para os beneficiários.

**Requisitos de acesso.** Só poderão pleitear os benefícios do PSA os proprietários e posseiros de imóveis rurais que mantenham as APPs e as RLs devidamente conservadas e averbadas na matrícula do imóvel. Além disso, essas áreas precisam estar inscritas no Sistema Estadual de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente (Sisleg). Os proprietários e posseiros de imóveis localizados em áreas urbanas podem pleitear os benefícios do PSA, observadas as condições estabelecidas em lei e regulamento, bem como as disposições do plano diretor municipal respectivo.

São requisitos gerais e imprescindíveis para a participação no PSA: enquadramento e habilitação numa das modalidades previstas de PSA; certidões negativas de débitos ambientais, exceto em relação àqueles pendentes de decisão judicial; e formalização de instrumento contratual específico.

<sup>68</sup> O art. 12 da Lei 17.134/2012 define prioridades da aplicação dos recursos do Biocrédito, atendendo às regiões fitogeográficas mais ameaçadas.

<sup>69</sup> A Lei 12.945/2000 institui o Fema. O art. 14 da Lei 12.134/2012 acresce o § 3º ao art. 2º da Lei 12.945/2000, determinando que o Fema manterá conta específica destinada ao Biocrédito, e detalhando os recursos públicos a serem utilizados.

<sup>70</sup> O art. 22 da Lei 12.726/1999, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, cria o FRHI/PR. O art. 15 da Lei 17.134/2012 acresce o § 10 ao art. 22 da Lei 12.726/1999, determinando que “os recursos do FRHI poderão ser utilizados para PSA relacionados à conservação dos recursos hídricos, conforme regulamentação a ser expedida”.

A adesão dos municípios ao Programa Bioclima será formalizada através de convênio com o governo estadual, por meio da Sema, com destaque para o compromisso de monitorar as áreas cadastradas para recebimento de PSA em seus territórios. Os imóveis candidatos ao recebimento do PSA, quando inseridos em município que tiver aderido ao Programa Bioclima, receberão atendimento preferencial.

**Remuneração.** Os critérios para estabelecer o valor do PSA serão qualitativos e quantitativos, baseados no: i) tamanho do imóvel e da área de cobertura vegetal nativa conservada; ii) na qualidade biótica do remanescente preservado; e iii) na região fitogeográfica onde estiver inserido. O enriquecimento da floresta ombrófila mista com espécimes de araucaria augustifolia poderá ser objeto para determinação do valor do PSA, devido à importância da sua conservação para o estado.

**Verificação e monitoramento.** Os requisitos específicos para a participação no PSA e as condições de implementação, monitoramento e avaliação serão definidos em regulamento do Poder Executivo. Porém, fica instituído o Cadastro de Pagamento por Serviços Ambientais (CPSA) como um dos mecanismos de verificação da prestação dos serviços ambientais.

**Salvaguardas socioambientais.** O Programa Bioclima Paraná contempla as seguintes salvaguardas: i) contribuição para a diversificação econômica e sustentável do uso dos recursos naturais; e ii) contribuição para a conservação e recuperação dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e dos serviços ambientais<sup>71</sup>.

#### 6.4. Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos (Rio de Janeiro)

Enquadramento legal	
Lei Estadual 3.239/1999	Política Estadual de Recursos Hídricos.
Decreto Estadual 42.029/2011	Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos (Prohidro) (Regulamento), que estabelece o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PRO-PSA), com previsões para florestas.

O Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos (Prohidro) foi criado em 1999 e regulamentado em 2011. Este programa estabelece um mecanismo de PSA a ser coordenado como um subprograma denominado Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PRO-PSA).

<sup>71</sup> O art. 3º da Lei 17.134/2012 indica que o programa tem por objetivo estabelecer estratégias, incentivos e mecanismos para a conservação, restauração, recuperação e melhoria da qualidade da biodiversidade. Ele visa à manutenção de serviços ecossistêmicos, à preservação e à restauração de processos ecológicos essenciais, ao manejo sustentável das espécies, incluindo ações de mitigação e adaptação às alterações decorrentes das mudanças climáticas, buscando assegurar o desenvolvimento socioeconômico sustentável, de forma a garantir a melhoria da qualidade de vida.

**Arranjo institucional.** Gestão Pública sob coordenação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente.

**Tipos de serviços ambientais.** Os tipos de serviços ambientais abrangidos são os relacionados à: i) conservação e recuperação da qualidade e da disponibilidade das águas; ii) conservação e recuperação da biodiversidade; iii) conservação e recuperação das faixas marginais de proteção; e iv) sequestro de carbono originado de reflorestamento das matas ciliares, nascentes e olhos d'água para fins de minimização dos efeitos das mudanças climáticas globais.

**Fontes de recursos.** São previstos recursos provenientes do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI<sup>72</sup>); de doações e transferências de pessoas físicas ou instituições, nacionais ou internacionais, públicas ou privadas; remunerações oriundas de projetos de MDL; recursos provenientes do Fundo Estadual de Conservação Ambiental; e quaisquer outras receitas, eventuais ou permanentes, vinculadas aos objetivos do PRO-PSA.

**Beneficiários.** Possuidores, a qualquer título, de área rural situada no Estado do Rio de Janeiro, que favoreçam a conservação, manutenção, ampliação ou a restauração de benefícios propiciados aos ecossistemas.

**Categorias fundiárias.** Não especifica todas as categorias fundiárias abrangidas. Porém, menciona que os investimentos deverão priorizar as áreas rurais e de mananciais de abastecimento público, observados os critérios a serem aprovados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

**Requisitos de acesso.** A adesão a qualquer iniciativa do PRO-PSA será voluntária e poderá ser formalizada mediante a celebração de contrato, convênio ou outro instrumento jurídico, a ser firmado entre o prestador do serviço ambiental e o órgão competente.

**Remuneração.** Não menciona.

**Verificação e monitoramento.** Prevê verificação através do Cadastro Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, composto, entre outros, por dados e informações relativas às áreas contempladas, beneficiários e serviços ambientais prestados.

**Salvaguardas socioambientais.** O Pro-hidro, complementarmente à Política Estadual de Recursos Hídricos, considera as seguintes salvaguardas: i) respeito aos direitos de posse e uso da terra, territórios e recursos naturais;<sup>73</sup> ii) contribuição para a conservação e recuperação dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e dos serviços ambientais; iii) participação na elaboração e implementação de PSA e nos pro-

<sup>72</sup> Regido pelas Leis estaduais 3.239/1999 e 4.247/2003 e pelo Decreto Estadual 35.724/2004.

<sup>73</sup> O art. 3º da Lei 3.239/1999 menciona como objetivos da Política Estadual de Recursos Hídricos: I - garantir, à atual e às futuras gerações, a necessária disponibilidade dos recursos naturais, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos.

cessos de tomada de decisão;<sup>74</sup> e iv) promoção de melhor governança, articulação e alinhamento com as políticas e diretrizes nacionais, regionais e locais<sup>75</sup>.

### 6.5. Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (Santa Catarina)

Enquadramento legal	
Lei Estadual 14.675/2009	Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece o pagamento por serviços ambientais como um instrumento econômico da Política Estadual de Meio Ambiente.
Lei Estadual 15.133/ 2010	Política Estadual de Serviços Ambientais e Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (Pepsa) (Regulamento).

O Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (Pepsa) implementa o pagamento das atividades humanas de preservação, conservação, manutenção, proteção, restabelecimento, recuperação e melhoria dos ecossistemas que geram serviços ambientais por meio dos seguintes subprogramas: i) Unidades de Conservação; ii) Formações Vegetais; e iii) Água.

**Arranjo institucional.** Gestão pública feita pelo Comitê Gestor do Pepsa, composto

por representantes de instituições e empresas públicas do Estado de Santa Catarina e da sociedade civil organizada.

**Tipos de serviços ambientais.** De maneira geral, os serviços abrangidos são relacionados à preservação, conservação, manutenção, proteção, restabelecimento, recuperação e melhoria dos ecossistemas que geram serviços ambientais. Além disso, entre as atividades específicas listadas na lei estão: a conservação dos solos, água e biodiversidade; preservação da beleza cênica; recomposição ou restauração de áreas degradadas com espécies nativas, florestais ou não; e atividades de uso sustentável, priorizando áreas sob maior risco ambiental.

**Fontes de recursos.** As fontes previstas são oriundas do Fundo Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (Fepsa), além de recursos originados de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual do Estado e de seus critérios adicionais; do mínimo de 30% da Taxa de Fiscalização Ambiental do Estado de Santa Catarina e recursos decorrentes de acordos, contratos, convênios ou outros instrumentos congêneres celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual ou municipal. Além disso, também constituem fontes do programa doações realizadas por entidades nacionais e agências bilaterais e multila-

<sup>74</sup> O Decreto 42.029/2009 inclui em suas considerações iniciais a necessidade de promoção da integridade e conservação ambiental das bacias hidrográficas, com inclusão social da população rural em situação de vulnerabilidade e da melhoria das condições de uso e ocupação do solo em áreas relevantes para a conservação dos recursos naturais.

<sup>75</sup> O art. 3º da Lei 3.239/1999 menciona como objetivos da Política Estadual de Recursos Hídricos: IV - promover a articulação entre União, estados vizinhos, municípios, usuários e sociedade civil organizada, visando à integração de esforços para soluções regionais de proteção, conservação e recuperação dos corpos de água. O art. 4º menciona como diretrizes da mesma lei: IV - a integração e harmonização, entre si, da política relativa aos recursos hídricos, com as de preservação e conservação ambientais, controle ambiental, recuperação de áreas degradadas e meteorologia.

terais de cooperação internacional ou de outras pessoas físicas ou jurídicas; o mínimo de 30% do Fundo Especial do Petróleo; e o mínimo de 30% da cota parte da compensação financeira dos recursos minerais.

**Beneficiários.** Cada subprograma prevê beneficiários diferentes:

- I. Subprograma Unidades de Conservação: inclui os residentes no interior de Unidades de Conservação de uso sustentável e de proteção integral nas formas previstas em lei; pessoas físicas ou jurídicas proprietárias de Reservas Particulares do Patrimônio Natural; e proprietários rurais residentes na zona de amortecimento de Unidades de Conservação ou corredores ecológicos.
- II. Subprograma Formações Vegetais: prevê a concessão do benefício para agricultores familiares, comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados de reforma agrária que atendam as diretrizes do subprograma.
- III. Subprograma Água: estabelece que ocupantes de áreas situadas em bacias ou sub-bacias hidrográficas (preferencialmente em áreas de recarga de aquíferos e mananciais de baixa disponibilidade e qualidade hídrica), atendidas as diretrizes e prioridades do subprograma, podem fazer jus ao benefício.

**Categorias fundiárias.** O Subprograma Unidades de Conservação abrange as categorias dessas unidades, incluindo RPPN, bem como propriedades rurais situadas em zona

de amortecimento de Unidades de Conservação ou corredores ecológicos.

**Requisitos de acesso.** Os requisitos de implementação previstos são: i) realizar enquadramento e habilitação em projeto específico; ii) comprovar uso e ocupação regular do imóvel a ser contemplado; iii) a formalização de instrumento contratual específico; e iv) a comprovação do vínculo inequívoco com o bem ambiental.

**Remuneração.** A remuneração depende do enquadramento dos serviços em três classes: i) recebimento de 100% do Valor da Unidade de Referência; ii) recebimento de 50%; e iii) recebimento de 20%. Nas classes i e ii será dada a prioridade aos proprietários rurais que atendam as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Cada Unidade de Referência possui o valor equivalente a 30 sacas de milho para cada hectare por ano da propriedade, fixado conforme avaliação de preço mínimo estabelecido pela Política de Garantia de Preços Mínimos, do governo federal.

**Verificação e monitoramento.** O programa prevê um Sistema de Informações Gerenciais para fins de controle, monitoramento e avaliação dos serviços ambientais. Além disso, será realizado um Cadastro Estadual de PSA, no qual deverão ser registrados todos aqueles que tiverem seus projetos aprovados pelo Pepsa.

**Salvaguardas socioambientais.** O Pepsa menciona cumprimento à salvaguarda relacionada à contribuição para a conservação e recuperação dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e dos serviços ambientais<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> O art. 4º da Lei 15.133/2010 menciona entre as diretrizes do Pepsa: III - o reconhecimento da contribuição da agricultura familiar, pesca artesanal, povos indígenas e comunidades tradicionais para a conservação ambiental.

## 6.6. Projetos de Pagamento por Serviços Ambientais previstos no Programa de Remanescentes Florestais (São Paulo)

Enquadramento legal	
Lei Estadual 13.798/2009	Política Estadual de Mudanças Climáticas.
Decreto Estadual 55.947/2010	Política Estadual de Mudanças Climáticas (Regulamento) e Programa de Remanescentes Florestais, que inclui o Pagamento por Serviços Ambientais.

A Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) institui o Programa de Remanescentes Florestais, cujo objetivo é fomentar a delimitação, demarcação e recuperação de matas ciliares e outros tipos de fragmentos florestais. Para consecução de suas finalidades, o programa prevê o pagamento por serviços ambientais aos beneficiários, bem como incentivos econômicos a políticas voluntárias de redução de desmatamento e proteção ambiental.

**Arranjo institucional.** Gestão pública e compartilhada. Coordenado pela Sema e implementado por suas unidades, com a participação da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb<sup>77</sup>), da Fundação Florestal, do Comando de Policiamento Ambiental, da Polícia Militar, da Secretaria da Segurança Pública e da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

**Tipos de serviços ambientais.** Os projetos de PSA incluem tipos de serviços am-

bientais ligados à: i) conservação de remanescentes florestais; ii) recuperação de matas ciliares e implantação de vegetação nativa para a proteção de nascentes; iii) plantio de mudas de espécies nativas e/ou execução de práticas que favoreçam a regeneração natural para a formação de corredores de biodiversidade; iv) reflorestamentos com espécies nativas ou com espécies nativas consorciadas com espécies exóticas para exploração sustentável de produtos madeireiros e não madeireiros; v) implantação de sistemas agroflorestais e silvipastoris que contemplem o plantio de, no mínimo, 50 indivíduos de espécies arbóreas nativas por hectare; vi) implantação de florestas comerciais em áreas contíguas aos remanescentes de vegetação nativa; e vii) manejo de remanescentes florestais para controle de espécies competidoras.

**Fontes de recursos.** Os recursos do programa são oriundos do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (Fecop), que abrange: dotações ou créditos específicos, consignados no orçamento do estado; transferências de outros fundos estaduais, da União, dos estados e dos municípios; cooperação internacional; retorno de operações de crédito; rendas provenientes da aplicação de seus recursos; doações, multas impostas a infratores da legislação ambiental que forem convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente; remunerações pela fixação e sequestro de carbono em projetos desenvolvi-

<sup>77</sup> Ligada à Sema do Estado de São Paulo.

dos pelo poder público no âmbito do Programa Estadual de Remanescentes Florestais; entre outros. No caso de PSA no âmbito do Programa Estadual de Remanescentes Florestais, os recursos do Fecop poderão ser aplicados a fundo perdido<sup>78</sup>.

**Beneficiários.** Proprietários rurais conservacionistas.

**Categorias fundiárias.** Não especifica as categorias fundiárias abrangidas. Porém, dispõe que a Sema indicará áreas prioritárias para reflorestamento.

**Requisitos de acesso.** São diferentes quando se referem aos beneficiários e quando se tratam da celebração de convênios entre municípios e a Sema<sup>79</sup>. Os requisitos de acesso para beneficiários são: i) comprovação do uso ou ocupação regular do imóvel a ser contemplado e a adequação do mesmo em relação à legislação ambiental; e ii) comprovação da inexistência de qualquer pendência do participante no Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais (Cadin). Além disso, cabe à Sema definir<sup>80</sup> os requisitos técnicos a serem observados em projetos florestais destinados a sequestrar carbono

atmosférico ou conservar estoques de biomassa florestal no âmbito do Programa Estadual de Remanescentes Florestais. Esses requisitos contemplam critérios para elaboração de projetos (linha de base, elegibilidade, adicionalidade, fuga etc.); salvaguardas socioambientais; e sistemas de monitoramento, validação e verificação de projetos.

No caso dos municípios, os requisitos de acesso são: i) existência de lei municipal que autorize o poder público a realizar PSA, considerada satisfatória pela Sema; ii) existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente com a participação de representantes da sociedade civil; e iii) existência, em seus quadros funcionais, de profissionais para a realização das atividades de assistência técnica e monitoramento das ações decorrentes do projeto.

**Remuneração.** Os valores a serem pagos são proporcionais aos serviços prestados considerando a extensão e características da área envolvida, os custos de oportunidade e as ações efetivamente realizadas, não podendo exceder a 100 Unidades Fiscais do Estado de São Paulo (Ufesp)/hectare/ano<sup>81</sup> e 5.000 Ufesp por participante/ano.

<sup>78</sup> Mais detalhes dos recursos provenientes do Fecop podem ser encontrados na Lei 11.160/2002 que dispõe sobre a criação do Fecop, e na Lei 14.350/2011 que altera a Lei 11.160/2002.

<sup>79</sup> O convênio visa apoiar projetos de PSA em esfera municipal e o secretário do meio ambiente fica autorizado a firmar convênios com municípios que cumpram com as condições estabelecidas. Os municípios que assim o fizerem poderão ser conveniados e solicitar recursos financeiros do Fecop para a execução de projetos de PSA.

<sup>80</sup> Através de resolução, precedida de consulta pública e ouvido o Conselho Estadual de Mudanças Climáticas.

<sup>81</sup> Valor da Ufesp em 2012: R\$ 18,44.

**Verificação e monitoramento.** O Programa de Remanescentes Florestais institui os seguintes instrumentos relacionados à verificação e monitoramento: i) Inventário Florestal da Vegetação Natural do Estado de São Paulo a cada três anos; ii) Cadastro de Remanescentes Florestais do Estado de São Paulo; e iii) Plano de Fiscalização Integrada dos Remanescentes Florestais.

**Salvaguardas socioambientais.** As seguintes salvaguardas são mencionadas: i) contribuição para a diversificação econômica e sustentável do uso dos recursos naturais<sup>82</sup>; ii) contribuição para a conservação e recuperação dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e dos serviços ambientais<sup>83</sup>; e iii) participação na elaboração e implementação de PSA e nos processos de tomada de decisão<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> O art. 52 do Decreto 55.947/2010 menciona entre os objetivos específicos do Programa de Remanescentes Florestais: VIII - contribuir para a redução da pobreza na zona rural, por meio da remuneração pelos serviços ambientais providos pelas florestas nativas e pela capacitação e geração de trabalho e renda associada ao reflorestamento.

<sup>83</sup> O art. 52 do Decreto 55.947/2010 menciona entre os objetivos específicos do Programa de Remanescentes Florestais: II - contribuir para a conservação da biodiversidade por meio da proteção de remanescentes de florestas e outras formas de vegetação nativa e do apoio à formação de corredores, especialmente por meio da recuperação de matas ciliares.

<sup>84</sup> O art. 3 da Lei 13.798/2009 menciona entre os princípios da PEMC: IV - a participação da sociedade civil nos processos consultivos e deliberativos, com amplo acesso à informação, bem como a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos ambientais.



# 7. Propostas de regime legal federal de PSA no Brasil

*Priscilla Santos e Brenda Brito*

Identificamos quatro PLs federais relacionados a PSA na Amazônia:

- I. Política Nacional de PSA;
- II. Programa Nacional de Recuperação e Conservação da Cobertura Vegetal (PNCC);
- III. Sistema Nacional de REDD+ (tratado pelos PLs 195/2011 na Câmara Federal e 212/2011 no Senado).

Todas as iniciativas analisadas estabelecem a gestão pública dos programas de PSA. Além disso, diferente da maioria das leis abordadas nas seções anteriores, a maior parte dos PLs abrange tipos de serviços ambientais restritivos, com exceção da Política Nacional de PSA, que prevê serviços ambientais de forma abrangente. Assim, o PNCC prevê serviços restritos à recuperação e conservação da cobertura vegetal, enquanto o Sistema Nacional de REDD+ abrange serviços ambientais ligados à floresta e carbono.

Outra tendência observada é que a maioria dos PLs elencam populações tradicionais, povos indígenas e proprietários ou possuidores de imóveis rurais como beneficiários. Um novo elemento observado nesse componente é a inclusão de estados e municípios como potenciais beneficiários pela Política Nacional de PSA e pelos PLs sobre Sistema Nacional de REDD+. Além disso, todas as iniciativas analisadas

mencionam as categorias fundiárias nas quais a prestação de serviços ambientais poderá ser recompensada.

Em relação às fontes de recursos, além da diversidade de fontes observadas nas leis, destacamos: i) as receitas oriundas de cobranças por recursos hídricos (proposta pelo PL 792/2007, que prevê a Política Nacional de PSA); e ii) o percentual CIDE Combustíveis (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), proposto pelo PL 3.134/2008, que trata sobre o Programa Nacional de Recuperação e Conservação da Cobertura Vegetal.

Em alguns casos, os requisitos de acesso aos recursos incluem critérios como o cadastro de imóveis georreferenciado e a criação de registros específicos para projetos e programas. Mesmo assim, ainda não observamos menção específica ao CAR, um instrumento importante atualmente para controle e regularização ambiental. Outro fato relevante é que todas as propostas analisadas mencionam a criação de sistemas de verificação, mesmo que de forma genérica.

Finalmente, os PLs demonstram melhoria na previsão de salvaguardas se comparados à análise de leis federais existentes. A Política Nacional de PSA, por exemplo, menciona todas as salvaguardas analisadas. Nas seções seguintes detalhamos essas propostas de normatização.

## 7.1. Política Nacional de PSA

O PL 792/2007<sup>85</sup> propõe a criação de quatro elementos ligados ao PSA: i) a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), ii) o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (ProPSA); iii) o Fundo Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (FunPSA); e iv) o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Enfocamos nossa análise no ProPSA, com alguns elementos relacionados ao FunPSA.

**Arranjo institucional.** O ProPSA teria uma estrutura de gestão pública compartilhada, incluindo um órgão colegiado e uma instituição bancária pública federal (Figura 9). O órgão colegiado seria responsável por estipular metas, acompanhar resultados e propor melhorias. A composição desse órgão colegiado seria feita de forma paritária por representantes do poder público, do setor produtivo e da sociedade civil, e presidido pelo MMA. Já a instituição bancária teria a atribuição de gerir os recursos de um fundo específico para PSA, cuja criação está prevista no mesmo PL (FunPSA).

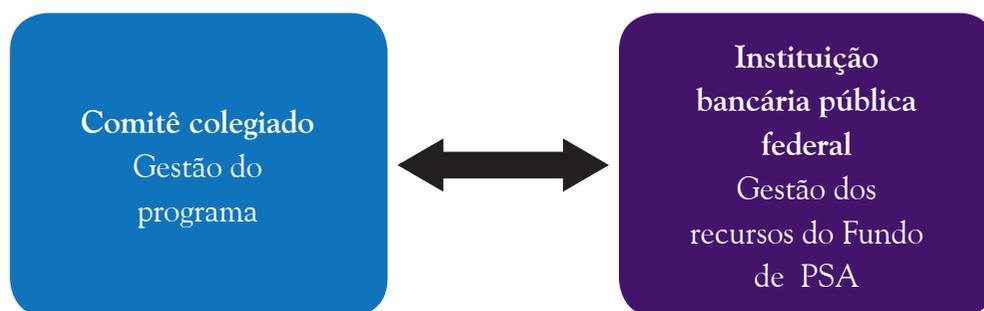


Figura 9. Organograma de gestão do ProPSA.

**Tipos de serviços ambientais.** A proposta adota um conceito abrangente com diferentes tipos de serviços nas categorias de provisão, suporte, regulação e culturais. Incluem-se nessa definição as iniciativas individuais ou coletivas que podem favorecer a manutenção, a recuperação ou o melhoramento dos serviços ecossistêmicos.

**Fontes de recursos.** A forma de remuneração desses serviços seria feita pela União, por agentes privados ou por recursos do fun-

do a ser criado (FunPSA). Por sua vez, o fundo seria formado por: i) até 40% dos recursos da fatia que cabe ao MMA advindas da cadeia do petróleo; ii) dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual da União e em seus créditos adicionais; iii) recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal; iv) doações realizadas por pessoas físicas ou por entidades nacionais e internacionais,

<sup>85</sup> Neste estudo analisamos a versão do Substitutivo ao Projeto de Lei 792/2007, de 1º de dezembro de 2010.

públicas ou privadas; v) empréstimos de instituições financeiras nacionais ou internacionais; vi) reversão dos saldos anuais não aplicados; e vii) rendimentos que venham a auferir como remuneração decorrente de aplicação do seu patrimônio.

**Beneficiários.** O ProPSA prevê vários tipos de beneficiários, incluindo estados e municípios. Os outros beneficiários seriam pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, grupo familiar ou comunitário (populações tradicionais, povos indígenas e agricultores familiares) que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantêm, recuperam ou melhoram as condições ambientais de ecossistemas que prestam serviços ambientais.

**Categorias fundiárias.** As atividades a serem beneficiadas pelo programa poderiam ocorrer em áreas legalmente protegidas, públicas ou privadas, incluindo Unidades de Conservação, Terras Indígenas, áreas de proteção e recarga de aquíferos, APPs, RLs e corredores ecológicos. Apesar de não mencionar a posse como uma categoria fundiária elegível, entendemos que a mesma está abrangida, visto que há menção no texto sobre a possibilidade de comprovação do uso ou ocupação regular do imóvel. Além disso, no voto do PL, indica-se prioridade em favor dos pequenos proprietários e posseiros rurais<sup>86</sup>.

**Requisitos de acesso.** Para acessar os recursos do ProPSA, os potenciais beneficiários precisariam atender alguns requisitos gerais: i)

enquadramento em uma das prioridades definidas para o programa; ii) comprovação do uso ou ocupação regular do imóvel, onde couber; iii) formalização do termo de adesão específico e outros a serem estabelecidos em regulamento.

Em relação ao primeiro requisito, o PL cita cinco prioridades, incluindo: i) a conservação e melhoramento dos recursos hídricos; ii) a conservação e preservação da vegetação nativa, da vida silvestre e do ambiente natural em áreas de elevada diversidade biológica; iii) conservação, recuperação ou preservação das Unidades de Conservação e Terras Indígenas; iv) recuperação e conservação dos solos e recomposição da cobertura vegetal de áreas degradadas, por meio do plantio exclusivo de espécies nativas ou em sistema agroflorestal; e v) captura e retenção de carbono nos solos por meio da adoção de práticas sustentáveis de manejo de sistemas agrícolas, agroflorestais e silvipastoris.

**Verificação e monitoramento.** O PL prevê verificação da prestação dos serviços ambientais e do programa de PSA (ProPSA). Quanto ao serviço ambiental, estes poderão ser submetidos à validação ou certificação por entidade técnico-científica independente, e a forma como isso deve ocorrer deve ser regida por regulamento. Além disso, o pagador do serviço ambiental deve ter pleno acesso à área objeto do contrato e aos dados relativos às ações de manutenção, recuperação e melhoramento ambiental do ecossistema. Quanto ao progra-

<sup>86</sup> Projeto de Lei 792/2007: II – Voto: O novo dispositivo proposto (...) não é excludente, e não impede que o ProPSA envolva médias e grandes propriedades. Apenas indica prioridade em favor dos pequenos proprietários e posseiros rurais, de fato em situação socioeconômica mais sensível, o que projeta melhor possibilidade de retorno da política ambiental conservatória em detrimento da exploração depredatória dos recursos naturais.

ma, este seria avaliado após quatro anos de implementação pelo órgão colegiado.

**Salvaguardas socioambientais.** O PL faz referência a todas as salvaguardas previstas pela metodologia de Princípios e Critérios avaliadas<sup>87</sup>.

## 7.2. Programa Nacional de Recuperação e Conservação da Cobertura Vegetal

O PL 3.134/2008 propõe a criação de um programa nacional de recuperação e conservação florestal. A operacionalização envolveria planejamento e implementação de atividades pelo órgão estadual ambiental e fluxo de recursos via Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA)<sup>88</sup>. Além disso, a proposta também prevê que os recursos podem ser obtidos por mecanismos de mercado.

**Arranjo institucional.** A gestão do programa seria pública e compartilhada entre o órgão ambiental estadual e o FNMA. O fundo receberia do órgão ambiental estadual o projeto a ser desenvolvido na região e o mesmo seria apoiado total ou parcialmente após sua análise e aprovação pelo FNMA.

**Tipos de serviços ambientais.** Estariam abrangidos pelo programa os serviços ambientais relacionados à recuperação e conservação, visando principalmente recuperar ou preservar

APPs e RL, além de instituir servidão florestal em áreas rurais.

**Fontes de recursos.** Mesmo que o FNMA seja o mecanismo financeiro do programa, o PL prevê uma fonte adicional de recursos para essa finalidade: o percentual de 10% da CIDE Combustíveis. A maior parte desse valor seria direcionada para remuneração de serviços ambientais prestados em APPs, RL, servidão florestal e floresta particular. Uma parte menor seria também revertida para apoio da organização e manutenção de um Cadastro Estadual Georreferenciado de Imóveis Rurais (a ser mantido pelo órgão ambiental estadual) e também no desenvolvimento de metodologia de monitoramento ambiental.

Nesse sentido, a proposta dialoga com esforços atuais de regularização ambiental, pois o cadastro mencionado seria equivalente ao CAR, em implementação em vários estados da Amazônia. Além disso, entre os PLs avaliados neste estudo, o PL 3.134/2008 possui uma indicação mais concreta do potencial de recursos para um programa de PSA. Considerando que a média anual de arrecadação da CIDE entre 2001 e março de 2011 foi de R\$ 7,5 bilhões, esse programa criaria uma fonte média anual de R\$ 750 milhões por ano destinados a PSA para financiar as atividades previstas (CNT, 2011).

<sup>87</sup> Reconhecimento e respeito aos direitos de posse e uso da terra, territórios e recursos naturais (Art. 4º, VI); distribuição justa, transparente e equitativa dos benefícios (Art. 4º, VIII e XI); contribuição para a diversificação econômica e sustentável do uso dos recursos naturais (Art. 3º, III e IV); contribuição para a conservação e recuperação dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e dos serviços ambientais (Art. 3º, I e II); participação na elaboração, tomada de decisão e implementação de programas de PSA (Art. 8º, §1º); disponibilidade plena de informações relacionadas aos programas de PSA (Art. 4º, VIII, X e Ar. 6º, caput); articulação e alinhamento entre as políticas e diretrizes nacionais, regionais e locais para PSA (Art. 4, IV e V).

<sup>88</sup> Instituído pela Lei 7.797/1989. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7797.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7797.htm). Acesso em 12 jan. 2012.

Por outro lado, esse recurso seria deslocado de outras atividades do setor de transporte atualmente apoiadas pela CIDE combustíveis, o que poderia criar resistência desse setor para aprovação do PL.

**Beneficiários.** Os potenciais beneficiários desses recursos pelo programa seriam proprietários ou possuidores de imóveis rurais e aqueles que detêm o direito temporário da propriedade rural, desde que haja anuência do proprietário. Além disso, não seriam elegíveis aqueles condenados por crime ambiental em sentença judicial transitada em julgado, antes de reabilitado, bem como aqueles penalizados em procedimento administrativo não passível de recurso que não promoverem a imediata recuperação do dano ambiental.

**Categorias fundiárias.** As categorias abrangidas seriam propriedades privadas e poses.

**Requisitos de acesso.** Para acessar os recursos, haveria requisitos para elegibilidade dos estados e dos beneficiários diretos. Para os estados, os órgãos ambientais estaduais deveriam organizar o Cadastro Estadual Georreferenciado de Imóveis Rurais no primeiro ano de vigência da lei. Em seguida, desenvolver metodologia para a medição de redução ou da estocagem de carbono e do monitoramento ambiental e, finalmente, implantar um projeto piloto. A partir dessa etapa, os órgãos ambientais poderiam enviar um projeto para o FNMA solicitando os recursos para remunerar as áreas a serem cadastradas. Os estados também seriam responsáveis por identificar zonas prioritárias de participação no programa, considerando os recursos

disponíveis e a prioridade na recuperação e conservação de biomas ameaçados.

Uma vez implantado o cadastro, os beneficiários inscreveriam seus imóveis para obter um Certificado de Conservação Ambiental e Redução de Emissões (CCA). O CCA seria a base para o recebimento do benefício, uma vez que os órgãos ambientais obtivessem os recursos junto ao FNMA. Caso o detentor do CCA não recebesse o recurso, poderia utilizar o certificado para negociação no mercado brasileiro de redução de emissões ou ainda como compensação ambiental vinculada à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc, instituído pela Lei 9.985/2000). No entanto, essas duas possibilidades precisariam ser detalhadas em regulamento posterior.

**Remuneração.** O PL avança também em relação aos outros ao definir diretrizes para cálculo do valor do benefício. Ele seria calculado com base na extensão da área recuperada ou preservada, na importância da biodiversidade presente no projeto, no custo de oportunidade pela não exploração da área e no estudo da paisagem e beleza cênica. Além disso, não poderia ser inferior a R\$ 900,00 por projeto.

**Verificação e monitoramento.** A proposta prevê o desenvolvimento de metodologia para medição de redução ou de estocagem de carbono e do monitoramento ambiental em até um ano após a aprovação da lei. A metodologia seria desenvolvida pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e os projetos seriam auditados pela Emater dos estados.

A condição das áreas preservadas seria monitorada anualmente por imagens de satélite, com base nos dados de cada propriedade inseridos no cadastro de imóveis. O projeto também prevê que o programa seria auditado por uma entidade conveniada<sup>89</sup>, e o pagamento dessa auditoria seria custeado pelo desconto de 1% do valor do benefício recebido pelas áreas cadastradas no programa.

**Salvaguardas socioambientais.** O PL faz menção às seguintes salvaguardas: i) reconhecimento e garantia de direitos: reconhecimento e respeito aos direitos de posse e uso da terra, territórios e recursos naturais<sup>90</sup>; ii) contribuição para a diversificação econômica e sustentável do uso dos recursos naturais<sup>91</sup>; iii) contribuição para a conservação e recuperação dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e dos serviços ambientais<sup>92</sup>; e iv) participação na elaboração e implementação de PSA e nos processos de tomada de decisão.

### 7.3. Sistema Nacional de REDD+

Os PLs 212/2011 (Senado) e 195/2011 (Câmara) propõem a criação de um Sistema Nacional de REDD+, definindo conceitos, princípios e instrumentos para a sua implementação. Eles também estipulam regras gerais para estabelecimento de projetos e programas de REDD+ por categoria fundiária, com destaque para Unidades de Conservação, Terras Indígenas,

propriedades privadas, territórios quilombolas e assentamentos de reforma agrária.

**Arranjo institucional.** Os PLs preveem uma gestão pública, através da criação de uma Comissão Nacional para REDD+, com participação de representantes dos governos federal, estaduais e municipais, da sociedade civil e dos setores empresarial e acadêmico. Essa comissão seria responsável por definir critérios para alocação de Créditos de REDD (Credd) e diretrizes para a elaboração de programas ou projetos de REDD+<sup>93</sup>. A estrutura e funcionamento da comissão seriam definidos posteriormente por decreto.

**Tipos de serviços ambientais.** Os serviços ambientais abrangidos nos PLs contemplam: i) a redução de emissões de GEEs provenientes do desmatamento e degradação florestal; ii) manutenção e aumento dos estoques de carbono das florestas nativas; iii) manejo e desenvolvimento florestal sustentável; iv) valoração de produtos e serviços ambientais relacionados ao carbono florestal.

**Fontes de recursos.** Dentre as fontes de financiamento, estão previstos diversos fundos já existentes (como o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; Fundo Amazônia; Fundo Nacional do Meio Ambiente; Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal), assim como outros a serem criados. Outras fontes também estão previstas, como as provenientes de acordos

<sup>89</sup> Projeto de Lei federal 3.134/2008, art. 11, § único.

<sup>90</sup> Assegura o direito da propriedade e da posse (Art. 4º, §1, II).

<sup>91</sup> Tem como objetivos estimular e valorizar as atividades produtivas associadas à proteção ambiental, bem como conservar recursos genéticos, hídricos, biodiversidade e fluxo gênico (Art. 3º, VI e VII).

<sup>92</sup> Menciona que o PNCC respeitará os princípios da prevenção, recuperação, desenvolvimento sustentável (Art. 2º) e que os objetivos do PNCC são estimular e valorizar as atividades produtivas associadas à proteção ambiental, bem como conservar recursos genéticos, hídricos, biodiversidade e fluxo gênico (Art. 3º, VI e VII).

<sup>93</sup> Projeto de Lei 212/2011, Artigo 8º, §4º e Artigo 16.

bi ou multilaterais sobre clima que envolvam o país ou os estados federados; recursos decorrentes de contratos com órgãos da administração pública; doações de entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas; recursos de compromissos nacionais e internacionais de financiamento de ações de mitigação; recursos orçamentários e provenientes da comercialização de créditos de carbono e investimentos privados.

No entanto, apesar da variedade de fontes de recursos, não há menção sobre reforma ou adaptação do funcionamento de mecanismos financeiros já existentes, como os fundos, para essa nova destinação. Como estes recursos já estão atualmente destinados a outras funções, a avaliação desses PLs pelo Congresso Nacional deveria considerar se esses fundos poderiam ser destinados ao sistema proposto nos PLs ou se haveria necessidade de alterar suas respectivas normas.

Além disso, duas inovações dos PLs para captação e distribuição de recursos são a criação das Unidades de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (Uredd) e dos Certificados de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (Credd). As Uredds seriam geradas a partir das reduções efetivas de emissões florestais verificadas no território nacional e poderiam ser usadas para a obtenção de recursos de forma não compensatória, ou seja, sem gerar direitos a outros países compensarem suas emissões de GEE.

Já o Credd seria instituído por um percentual sobre as Uredd, a ser definido pela Comissão Nacional para REDD+ (a ser criada). O Credd teria finalidade compensatória de emissões em duas situações: i) desde que fosse

regulamentado o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (previsto na Lei 12.187/2009); ou ii) pela existência de acordos internacionais dos quais o Brasil seja signatário e que prevejam a possibilidade de utilização de REDD+ como instrumento compensatório de emissões entre países.

Assim, o fato gerador para captação de recursos seria a redução efetiva de emissões de desmatamento e degradação florestal verificadas no país, seguindo metodologia a ser estabelecida em regulamento. O total de reduções geraria quantidade correspondente de Uredds, que poderiam então ser usadas para captação de recursos, ou posteriormente convertidas em CredDs.

**Beneficiários.** Os beneficiários dos recursos seriam proprietários de terra, assentados de reforma agrária, quilombolas, povos indígenas, populações tradicionais, além de estados e municípios.

**Categorias fundiárias.** As áreas elegíveis para esses projetos e programas seriam Terras Indígenas, Unidades de Conservação, áreas legitimamente ocupadas por populações tradicionais (no interior ou fora de Unidades de Conservação e outras áreas públicas); territórios quilombolas; assentamentos rurais da reforma agrária; propriedades privadas (incluindo áreas de servidão florestal, APP e RL); assim como outros imóveis da União, estados e municípios.

**Requisitos de acesso.** Os estados e municípios teriam um papel importante na distribuição dos recursos de acordo com os PLs. Primeiro, para terem acesso ao benefício, estados e municípios precisariam atender aos seguintes requisitos: i) a existência de lei estadual/municipal que tenha como objetivo redução de emis-

sões; ii) implementação de políticas e medidas de controle ao desmatamento; iii) efetiva redução de emissões em relatório técnico de acordo com a metodologia estabelecida pela Comissão Nacional para REDD+; iv) existência de meta estadual/municipal de redução de emissões; v) demonstração de capacidade institucional instalada; e vi) transparência de informação e compartilhamento de dados de gestão florestal.

O acesso ao recurso seria feito a partir da alocação de Uredds. A União receberia a parte das Uredds (ou de recursos gerados a partir delas) para utilizar em prol de programas federais de REDD+, programas envolvendo mais de um estado e nos estados que não cumprissem com as condições de acesso (Figura 10). Os estados que cumprissem com as condições acima receberiam a outra parte das Uredds, distribuídas de acordo com critérios de redução de emissões, manutenção e aumento de estoque florestal (a serem definidos em regulamento). Por sua vez, os municípios poderiam receber Uredds da porção estadual ou então da porção da União (a depender se o estado cumpre as condicionantes) (Figura 10).

O acesso de recursos por proprietários de terra, assentados, quilombolas, povos indígenas e populações tradicionais seria feito por meio de programas ou projetos a serem cadastrados no sistema nacional de REDD+. As Uredds dos programas e projetos seriam alocadas a partir da porção da União, dos estados ou dos municípios, dependendo do cumprimento das condicionantes listadas acima. A Figura 10 demonstra o fluxo de distribuição de recursos proposto pelos PLs.

**Verificação e monitoramento.** Os PLs preveem o estabelecimento de níveis de referência das emissões, que devem servir de base comparativa para verificação de redução ou aumento dessas emissões. Além disso, o governo federal realizaria monitoramento do desmatamento e da degradação florestal por bioma, de forma mensurável, verificável e comunicável.

**Salvaguardas socioambientais.** Os PLs fazem referência às seguintes salvaguardas: i) reconhecimento e respeito aos direitos de posse e uso da terra, territórios e recursos naturais<sup>94</sup>; ii) contribuição para a diversificação econômica e sustentável do uso dos recursos naturais<sup>95</sup>; iii) contribuição para a conservação e recuperação

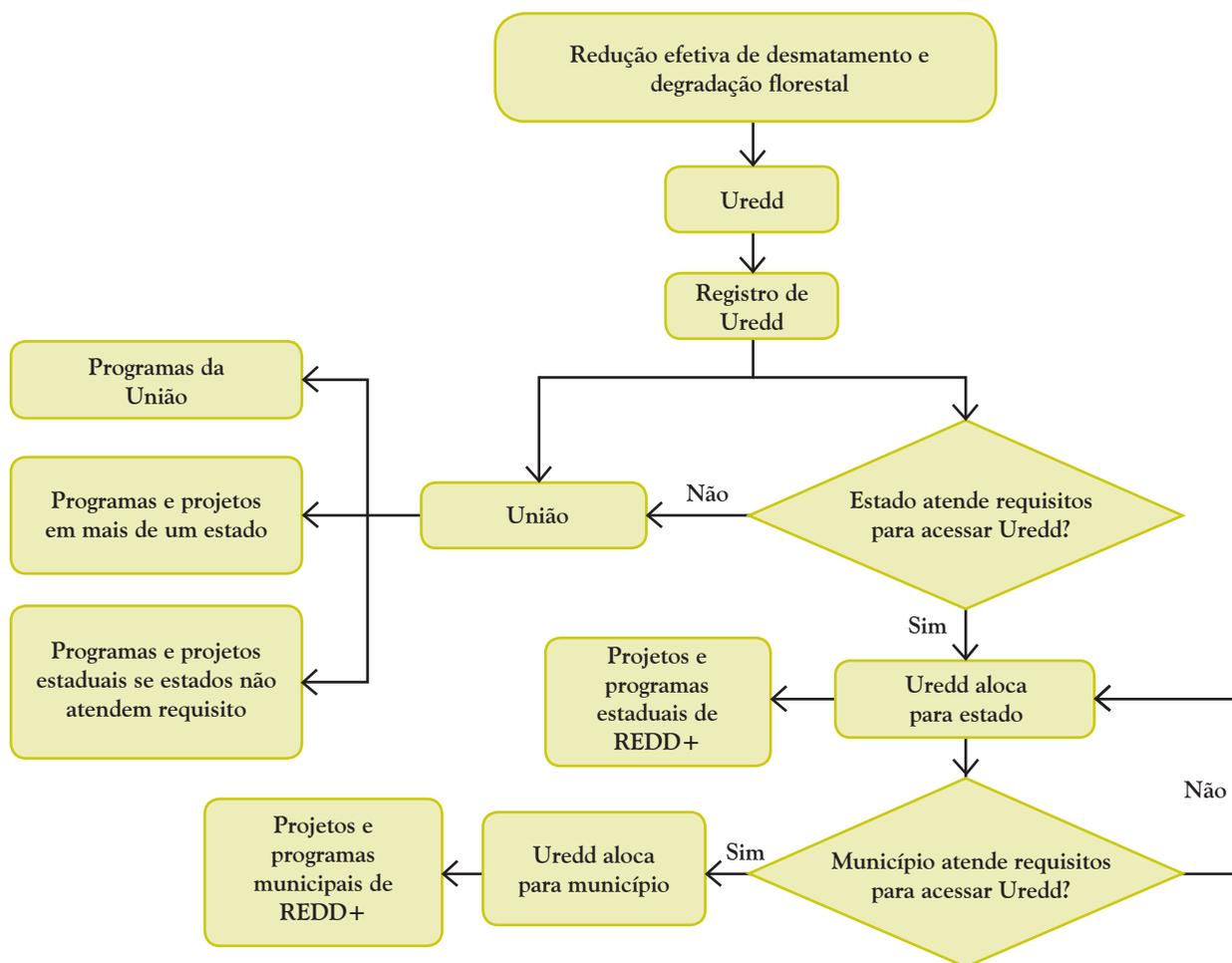
---

<sup>94</sup> Adota princípios de respeito aos conhecimentos, direitos e modo de vida dos povos indígenas, populações tradicionais e agricultores familiares, direito ao consentimento livre, prévio e informado (Art. 4º, III) e impede a ocorrência de projetos de REDD+ em áreas com conflito de terra (Art. 15, §1º).

<sup>95</sup> Adota o conceito de Manejo e Desenvolvimento Florestal Sustentável como a administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e a conservação da biodiversidade, mediante a utilização de múltiplas espécies e o desenvolvimento de produtos e subprodutos madeireiros e não madeireiros, bem como a utilização de bens e serviços de natureza florestal (Art. 2º, VIII).

dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e dos serviços ambientais<sup>96</sup>; iv) participação na elaboração, tomada de decisão e implementação de programas de PSA<sup>97</sup>; v) disponibilidade plena

de informações relacionadas aos programas de PSA<sup>98</sup>; e vi) articulação e alinhamento entre as políticas e diretrizes nacionais, regionais e locais para PSA<sup>99</sup>.



**Figura 10.** Esquema de distribuição de Uredds de acordo com PLs 195/2011 e 212/2011 (Brito, 2011).

<sup>96</sup> O PL é direcionado para a redução do desmatamento e da degradação e promoção da conservação, manejo florestal sustentável, manutenção e aumento dos estoques de carbono florestal (Art. 1º).

<sup>97</sup> Adota o princípio da plena e efetiva participação dos diferentes segmentos da sociedade brasileira nas ações de REDD+, com ênfase nos povos indígenas, populações tradicionais e agricultores familiares, naquelas que afetem seus territórios e entorno, considerando e reconhecendo o papel e protagonismo destes na conservação dos ecossistemas naturais (Art. 4º, IV).

<sup>98</sup> Prevê a existência de mecanismos que assegurem a transparência da alocação dos recursos (Art. 4º, V)

<sup>99</sup> Dispõe que as ações de REDD+ devem ser complementares e consistentes com as políticas, planos e programas florestais, de prevenção e controle do desmatamento e de conservação da biodiversidade, bem como aos instrumentos e acordos internacionais dos quais o Brasil seja signatário (Art. 4º, I).

# 8. Recomendações de especialistas em PSA

Brenda Brito, Fernanda Maschietto e Guarany Osório

O Observatório do Clima organizou o Seminário Tendências das Políticas Públicas de PSA e REDD+ no Brasil, em 17 de maio de 2012, na Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo, para discussão dos resultados deste estudo. Participaram da discussão os seguintes especialistas: André Ferretti (Fundação Grupo Boticário), com experiência na execução e no apoio de projetos de PSA; Anita Diederichsen (The Nature Conservancy), que acompanha vários programas estaduais e municipais de PSA; Helena Carrascosa (Sema-SP), que participou ativamente da construção de iniciativas pioneiras de PSA no Brasil; Laurent Micol (ICV), que coordena o GT de elaboração do PL de REDD+ no Mato Grosso; Luciano Reis (Assessor Parlamentar), que acompanha a tramitação do PL 195/2011 sobre Sistema Nacional de REDD+ de iniciativa da Deputada Federal Rebecca Garcia (PP/AM); Marcos Sossai (Governo do Estado do Espírito Santo), que integrou o processo de elaboração do marco legal de PSA em seu estado; e Rodrigo Fernandes das Neves (Procurador Geral do Estado do Acre), que participou da construção da lei do Sisa e acompanha a implementação do programa de REDD+ no estado.

Os especialistas foram convidados a comentar a pesquisa e a responder as seguintes perguntas:

- I. O Brasil deve ter uma estrutura legal específica de PSA e outra de REDD+ ou um único sistema abrangendo os dois temas? Quais são as vantagens e desvantagens de cada uma das opções anteriores?
- II. Quais são os itens mínimos que essa lei deve ter?
- III. Qual o papel dos estados e das legislações estaduais em um regime nacional de PSA?

Os principais aspectos levantados no debate estão destacados a seguir:

## 8.1 Lei de PSA e Lei de REDD+

Não houve um posicionamento consensual entre os especialistas sobre a necessidade de marcos legais diferenciados de PSA e REDD+. De fato, os depoimentos indicaram que a escolha entre instrumentos separados ou em conjunto sobre os temas dependerá do contexto político para a aprovação da lei.

Por exemplo, no Acre, o contexto para uma lei mais ampla sobre serviços ambientais era favorável, considerando o histórico de discussão sobre o tema no estado e as condições políticas e institucionais locais. Por isso, a opção foi por um arcabouço legal geral que teria capítulos específicos sobre um programa de REDD+. Essa última opção ocorreu a partir do entendimento de que haveria mais

oportunidades de captação de recursos para REDD+. Porém, o arranjo institucional criado já prevê o gerenciamento de outros programas de serviços ambientais incluídos na lei, ou seja, não será necessário criar novas estruturas quando os mesmos forem regulamentados.

Por outro lado, no Mato Grosso, havia um contexto forte de discussão sobre REDD+ e a necessidade de segurança jurídica para investimento nessa área. Por isso, a opção foi elaborar uma minuta de projeto de lei específica para REDD+.

Já em São Paulo, a preocupação era estabelecer metas para redução de GEEs e estabelecer formas de apoiar essa redução. Por isso, PSA está dentro da lei estadual de mudanças climáticas, a fim de estimular essas reduções, inclusive com a possibilidade de apoiar ações em outros estados que possam compensar as emissões paulistas.

Finalmente, o especialista do Espírito Santo indicou que, na época da elaboração da primeira lei estadual sobre PSA, em 2008, não havia experiências nacionais similares e tiveram que buscar exemplos internacionais, como o programa de PSA da Costa Rica. Por isso, não havia contexto para unir em uma mesma legislação PSA e mudanças climáticas ou mesmo REDD+.

## 8.2. Itens mínimos para uma lei nacional de PSA

Os especialistas destacaram os itens essenciais que uma legislação federal sobre PSA deve conter, a partir dos componentes analisados em nosso estudo e em suas experiências no tema. São eles:

- I. *Princípios e conceitos*: abrangendo as definições mínimas, incluindo o que se entende por serviços ambientais.
- II. *Salvaguardas*: a lei federal deve estabelecer o padrão mínimo de salvaguardas socioambientais que todos os estados devem cumprir.
- III. *Arranjo institucional mínimo*: além da indicação de órgãos gestores, deveria incluir também criação de instrumentos de gestão, como registro ou cadastro de projetos, integrando iniciativas federais, estaduais e municipais. Deve também contemplar papel da sociedade civil nestes arranjos, pois o governo sozinho não conseguirá dar escala às ações de PSA.
- IV. *Fontes de recursos*: indicando a possibilidade de mecanismos de mercado e também alocando recursos públicos específicos para PSA (por exemplo, de fundos), que poderiam ser repartidos com os programas estaduais e municipais.

- V. *Critérios de elegibilidade para acessar os pagamentos e benefícios*: os critérios ajudariam na separação entre os conceitos de provedores e beneficiários. Muitos podem prover serviços ambientais, mas apenas os que se enquadrarem em determinados critérios a serem estabelecidos pela lei poderiam ser considerados beneficiários. Além disso, é importante definir a relação entre titularidade da terra e acesso a benefícios.
- VI. *Isenção de tributação sobre os pagamentos e serviços*: é um aspecto que preocupa os especialistas, pois ainda não há qualquer indicação jurídica de que haverá esse tipo de isenção. O receio é que a cobrança de

impostos retire o caráter de incentivo dos programas ao reduzir o valor final recebido. A competência para definição de impostos federais é exclusiva da União.

- VII. *Tratamento para PSA em áreas protegidas, APPs e RL*: ainda há dúvidas se áreas com diferentes níveis de proteção ambiental poderão ser beneficiadas com pagamentos e benefícios. Os especialistas entendem que essas áreas devem ser elegíveis, pois do contrário haverá incentivos perversos para reduzir a proteção legal para que os benefícios sejam acessados. Por isso, entendem que a lei federal deve esclarecer esta questão.

VIII. *Reforçar papel de gestão estadual dos recursos florestais*: a Lei de Gestão de Florestas Públicas (11.284/2006) delegou aos estados o papel principal da gestão florestal. Por isso, a lei federal deve reconhecer o papel dos estados na gestão de serviços ambientais ligados à floresta.

### **8.3. Papel dos estados em uma política nacional de PSA**

Os depoimentos feitos no evento deixaram evidente o papel dos estados na gestão de uma política nacional de PSA. Por exemplo, os estados podem gerenciar programas de PSA por meio do recebimento de recursos da União,

facilitando a identificação, cadastramento e pagamento dos beneficiários.

O apoio dos estados também seria importante para estimular municípios a adotarem programas locais de PSA. De fato, alguns municípios já possuem leis sobre o assunto, principalmente na região Sudeste e Sul do país. Porém, segundo os especialistas, esses municípios possuem dificuldades de captação de recursos e também de criação de estrutura para administrar os programas, o que seria facilitado com um papel mais forte dos estados nessa gestão.





## 9. Conclusões e recomendações

Este estudo demonstrou que apesar da ausência de um marco regulatório federal mais abrangente para pagamento de serviços ambientais, o Brasil já possui uma diversidade de leis sobre o tema, principalmente nos estados. A pesquisa também revelou as diferentes abordagens adotadas nos instrumentos legais avaliados.

Por exemplo, enquanto alguns estados possuem leis de mudança do clima que instituem mecanismos de PSA e REDD+ ou estabelecem fortes ligações entre os mesmos, outros sequer consideram essa relação.

Ou ainda, enquanto algumas leis estaduais adotam várias salvaguardas socioambientais, outras não priorizam este tema. Essa diferença de abordagens evidencia a importância da definição de um regime legal federal, que possa compatibilizar essa diversidade de normas, além de estruturar um sistema de PSA com segurança jurídica no país.

Para maior eficácia, este marco regulatório federal deve considerar em seu conteúdo os nove componentes

indicados neste trabalho, além de itens importantes indicados por especialistas no evento de discussão da pesquisa, como a necessidade de estabelecer isenção de impostos para PSA. Assim, ele deve ser claro quanto ao arranjo institucional que será montado para o programa de PSA, quais os tipos de serviços ambientais abrangidos pelo mesmo, as fontes de recursos, os beneficiários e categorias fundiárias elegíveis. Além disso, é preciso que haja definição sobre os requisitos de acesso aos benefícios, sobre os critérios para cálculo da remuneração dos beneficiários, sistemas de verificação das ações, bem como previsão de salvaguardas socioambientais para evitar efeitos nocivos nesses programas.

Finalmente, para a definição desta regulação nacional é importante que se leve em consideração todo o processo de aprendizado no tema desenvolvido pelos estados que já possuem leis sobre PSA. Assim, sugerimos que o Congresso Nacional promova audiências públicas sobre o tema, convidando representantes desses estados para apresentarem suas experiências. Além disso, será necessário avaliar o impacto dos projetos de leis federais sobre as leis estaduais existentes para identificar se há conflitos que possam levar à revogação de regras estaduais<sup>100</sup>. Dessa forma, essa nova lei poderá aproveitar e reforçar os aspectos positivos das leis de PSA existentes no Brasil.

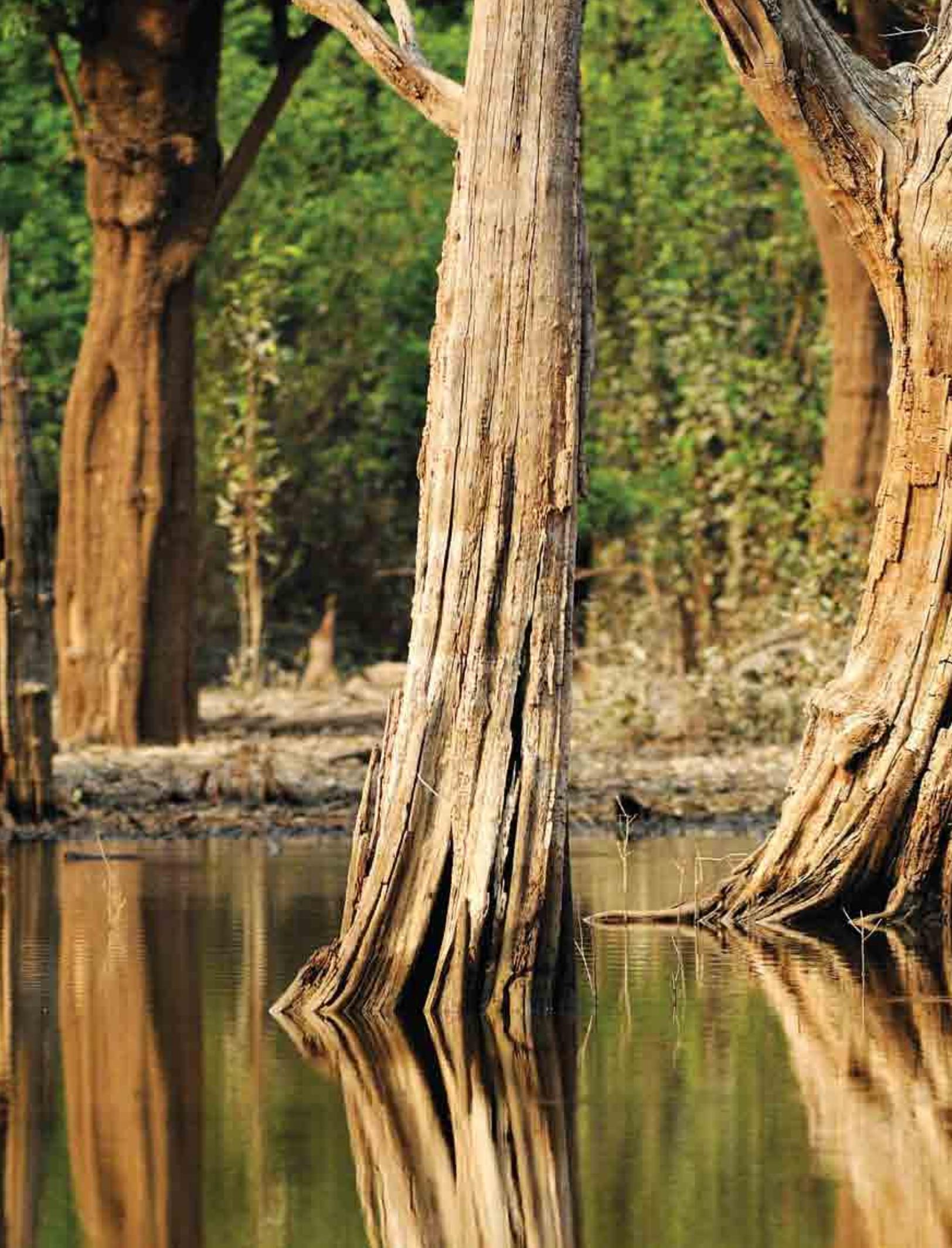
<sup>100</sup> De acordo com o Art. 24, §4º da Constituição Federal, a superveniência de lei federal nesse caso suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário.

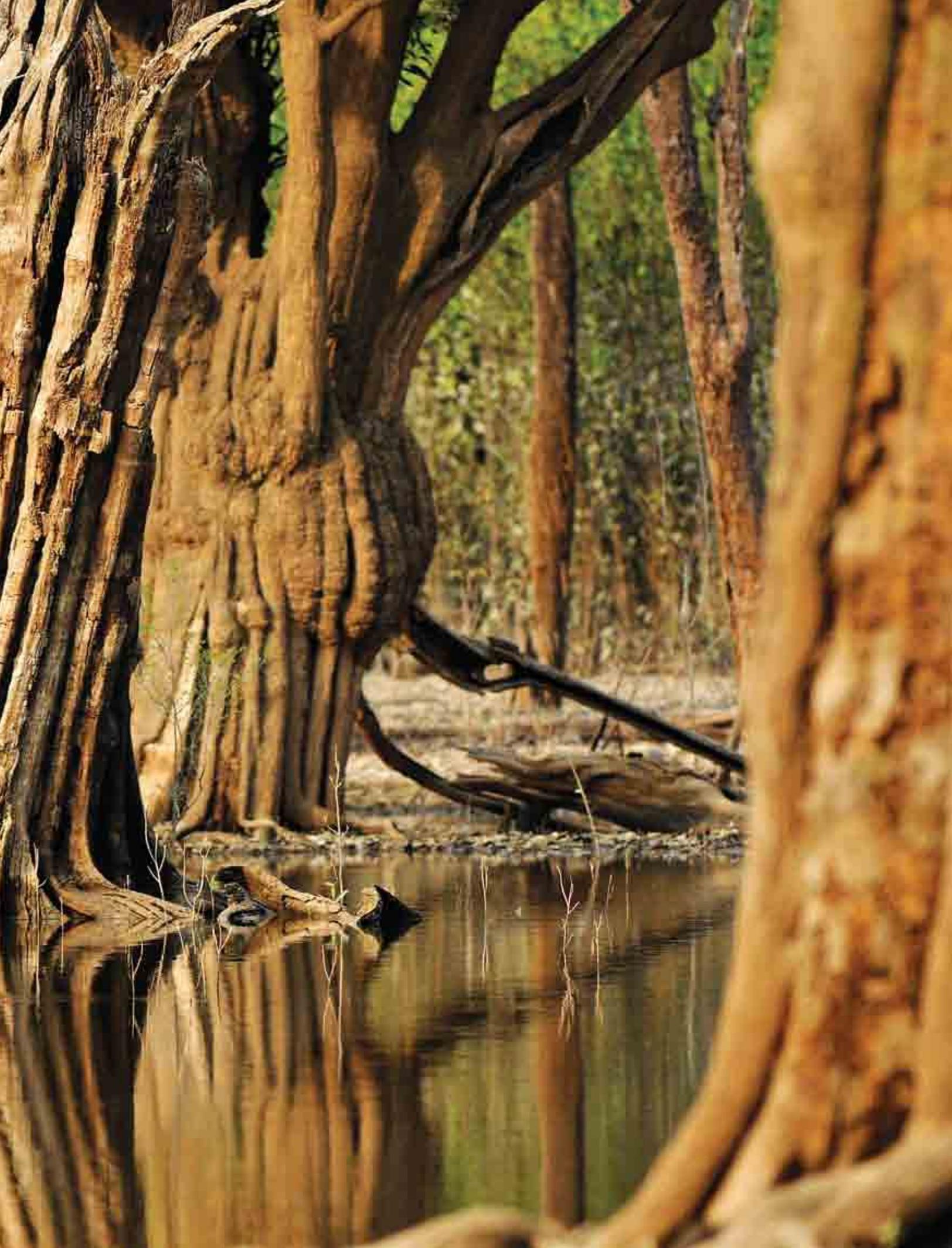
## 10. Referências bibliográficas

- Acre. 2011. Processo de consulta pública dos indicadores acreanos, relativos ao Programa de Incentivos a Serviços Ambientais Carbono e ao Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais do Acre. Disponível em [http://www.ac.gov.br/wps/wcm/connect/af1d540047c15bd8891ed99c939a56dd/Of%C3%ADcio\\_N.18\\_+Lancamento\\_Consulta\\_Indicadores.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ac.gov.br/wps/wcm/connect/af1d540047c15bd8891ed99c939a56dd/Of%C3%ADcio_N.18_+Lancamento_Consulta_Indicadores.pdf?MOD=AJPERES). Acesso em 18 dez. 2011.
- Almeida Júnior. s/d. Manual Operativo. Governo do Acre.
- BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento. 2011. Apresentação de PowerPoint sobre o Fundo Clima na 4ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor. Brasília-DF, 15 de dezembro.
- Brito, B. & Lima, L. 2011. Análise legislativa sobre beneficiários de pagamento por serviços ambientais e REDD+ em áreas protegidas na Amazônia. Disponível em <http://www.imazon.org.br/publicacoes/congressos-e-anais/analise-legislativa-sobre-beneficiarios-de-pagamento-por-servicos-ambientais-e-redd-em-areas-protegidas-na-amazonia>. Acesso em 14 dez. 2011.
- Brito, B. 2011. REDD+ e Mudanças Climáticas. In: Solange Teles *et al.* Desafios jurídicos, econômicos e socioambientais. 2º vol., Coleção Direito e Desenvolvimento Sustentável. São Paulo-SP: Fiuza.
- CNT. Confederação Nacional dos Transportes. 2011. Redução da CIDE e seus efeitos no setor de transporte. Economia em Foco. Disponível em [http://www.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Economia%20em%20foco/aliquota\\_cide\\_9\\_maiio.pdf](http://www.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Economia%20em%20foco/aliquota_cide_9_maiio.pdf). Acesso em 16 nov. 2011.
- FAS. Fundação Amazonas Sustentável. 2010. Relatório de Gestão 2010. Disponível em [http://www.fas-amazonas.org/pt/useruploads/files/relat%C3%B3rio\\_de\\_gest%C3%A3o\\_2010-web.pdf](http://www.fas-amazonas.org/pt/useruploads/files/relat%C3%B3rio_de_gest%C3%A3o_2010-web.pdf). Acesso em 2 mai. 2012.

- FAS. Fundação Amazonas Sustentável. s/d. Parceiros institucionais. Disponível em <http://www.fas-amazonas.org/parceiros/>. Acesso em 15 dez. 2011.
- Forest Trends, Grupo Katoomba e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma). 2008. Pagamento por serviços ambientais: um manual sobre como iniciar. Disponível em [http://www.katoombagroup.org/documents/events/event33/Pagamentos\\_por\\_Servicios\\_Ambientais.pdf](http://www.katoombagroup.org/documents/events/event33/Pagamentos_por_Servicios_Ambientais.pdf). Acesso em 31 mai. 2012.
- Imaflora. 2010. Princípios e Critérios Socioambientais de REDD+ para o desenvolvimento e implementação de programas e projetos na Amazônia Brasileira. Disponível em [http://www.imaflora.org/upload/repositorio/pc\\_redd\\_julho2010.pdf](http://www.imaflora.org/upload/repositorio/pc_redd_julho2010.pdf). Acesso em 13 dez. 2011.
- MMA. Ministério do Meio Ambiente. 2011a. Portaria 261, de 19/07/2011. Regimento Interno do Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em <http://pautasagendasocivil.blogspot.com/2011/07/portaria-mma-que-aprova-o-regimento.html>. Acesso em: 31 mai. 2012.
- MMA. Ministério do Meio Ambiente. 2011b. Apresentação de PowerPoint sobre o Fundo Clima. 2ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor. Brasília-DF, 17 de março.
- MMA. Ministério do Meio Ambiente. 2011c. Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios. (Org.) Fátima Becker, Guedes e Susan Edda Seehusen. Brasília-DF.
- Neves, R. F. & Lima, A. s/d. PSA e REDD na Política Ambiental Acreana. Disponível em <http://www.planetaverde.org/download/psa-e-redd-na-politica-ambiental.pdf>. Acesso em 23 abr. 2012.
- Russar, J. 2008. Panorama de atores e iniciativas no Brasil sobre Mudanças do Clima. São Paulo-SP: Vitae Civilis.









No Brasil, vários estados têm adotado leis de PSA e há uma progressiva discussão para adoção de uma lei nacional sobre o tema. Diante disso, o Imazon e o GVces conduziram este estudo com o objetivo de mapear e analisar leis sobre PSA em âmbito federal e estadual no Brasil, enfocando em serviços ambientais ligados a florestas. Analisamos também os principais Projetos de Lei (PL) em trâmite no Congresso Nacional sobre PSA e sobre Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal e o papel da conservação, manejo e aumento de estoque florestal (REDD+).

Os resultados dessa pesquisa remetem aos diferentes tratamentos das leis estaduais existentes sobre PSA e à ausência de uma lei mais ampla sobre o tema na esfera federal. A elaboração dessa lei é importante para compatibilizar essa diversidade de normas estaduais, além de estruturar um sistema de PSA robusto, aumentando, assim, a segurança jurídica de ações nesse tema no país.

Realização



Apoio Institucional



Apoio Financeiro



Embaixada Britânica  
Brasília

ISBN 978-85-86212-45-1

