

ESTE RELATÓRIO
FOI PRODUZIDO
EM COLABORAÇÃO
COM:



Diretrizes para a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais

Diretrizes para a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais

Iniciativa Diretrizes PNPSA - WWF-Brasil

Brasília, novembro de 2014

WWF-Brasil

Secretária-geral

Maria Cecília Wey de Brito

Superintendente de Políticas Públicas

Jean Francois Timmers

Superintendente de Conservação

Mauro José Capossoli Armelin

FICHA TÉCNICA

Coordenação técnica

Mariana Napolitano Ferreira e André Costa Nahur

Edição final

Mariana Napolitano e Ferreira e Jaime Gesisky

Consultor

Marcos Rognitz Tito

Colaboradores

Ana Maria Nusdeo, Brenda Brito, Claudio Klemz, Erika de Paula Pedro Pinto, Guillermo Tejeiro, Hugo Rosa, Jan Börner, Leandro Guazzelli Bin, Leonardo Hasenclever, Marcia Stanton, Mario Mantovani, Peter May, Renato Atanazio, Sven Wunder, Vanesa Rodríguez Osuna, Verena Almeida, Warwick do Amaral Manfrinato. Agradecemos ainda a todos que forneceram importantes contribuições durante as reuniões da Iniciativa.

Foto da capa

© Luciano Candisani/WWF-Brasil

Editoração eletrônica

Supernova Design

Publicado por WWF-Brasil

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	6
<hr/>	
1. O PROPÓSITO DA INICIATIVA DIRETRIZES PNPSA	8
1.1. Por que propor diretrizes?	10
1.2. Como se deu o processo?	12
<hr/>	
2. BASES PARA AS RECOMENDAÇÕES	16
2.1. Sobre o PL-792/2007	18
2.2. O que está em jogo?	19
<hr/>	
3. RECOMENDAÇÕES	26
3.1. Governança	28
3.2. Desenho e modalidades de PSA	30
3.3. Financiamento	32
3.4. Acesso a benefícios e salvaguardas Socioambientais	35

SUMÁRIO EXECUTIVO

Essa publicação apresenta o processo e principais resultados obtidos na primeira fase da Iniciativa “*Diretrizes para Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais*” que contou com a participação das organizações

WWF-Brasil, CIFOR, The Nature Conservancy, Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza, IDPV, Imazon, IPAM, Movimento Empresarial pela Biodiversidade, Instituto Forest Trends e SOS Mata Atlântica.

A Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (PNPSA) é objeto do Projeto de Lei 792/2007 que atualmente encontra-se na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, aguardando parecer final para ser encaminhado a Comissão de Constituição e Justiça e, logo ao Senado. As recomendações para a operacionalização da PNPSA são um posicionamento entre diversos especialistas e organizações da sociedade civil interessadas no tema, buscando, entre outras finalidades: (i) contribuir para a melhoria do PL 792 e demais instrumentos legais para operacionalização do PSA no Brasil; (ii) servir como material de referência para a elaboração do respectivo decreto de regulamentação da Lei, bem como para o futuro decreto referente ao artigo 41 do novo Código Florestal; (iii) contribuir para a formulação e execução de iniciativas regionais (estaduais, municipais) e privadas.

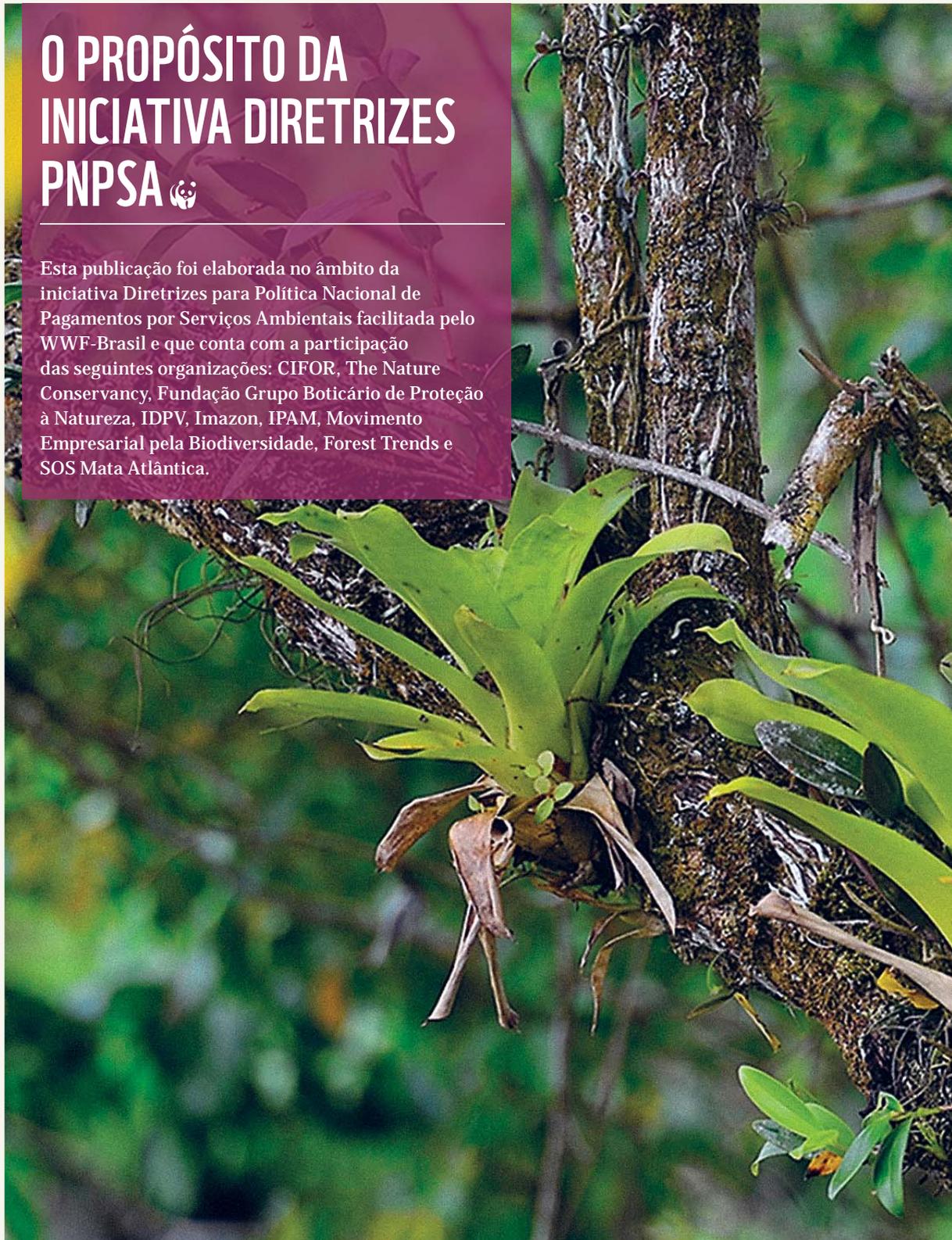
As recomendações estão dispostas em formato de perguntas e respostas distribuídas em quatro grupos temáticos: (i) governança necessária para a implantação, (ii) desenho e modalidades de PSA, (iii) formas de financiamento e, (iv) acesso a benefícios e salvaguardas socioambientais.

A PNPSA
É OBJETO
DO PROJETO
DE LEI
792/2007



O PROPÓSITO DA INICIATIVA DIRETRIZES PNPSA

Esta publicação foi elaborada no âmbito da iniciativa Diretrizes para Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais facilitada pelo WWF-Brasil e que conta com a participação das seguintes organizações: CIFOR, The Nature Conservancy, Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza, IDPV, Imazon, IPAM, Movimento Empresarial pela Biodiversidade, Forest Trends e SOS Mata Atlântica.





1.1. POR QUE PROPOR DIRETRIZES?

As diretrizes para a operacionalização da PNPSA são um posicionamento de diversos especialistas e organizações da sociedade civil interessadas no tema, buscando, entre outras finalidades: (i) contribuir para a melhoria do PL-792 e demais instrumentos legais para operacionalização do PSA no Brasil; (ii) servir como material de referência para a elaboração da respectiva normativa de Decreto de Lei (e, para o futuro decreto referente ao artigo 41 do novo Código Florestal); (iii) contribuir com a correta formulação e execução de iniciativas regionais, locais (estaduais, municipais) e privadas.

Inicialmente buscou-se desenvolver uma iniciativa que não promovesse diretamente alterações substanciais no conteúdo do PL-792 e concentrar esforços no apoio à regulamentação da futura lei, afinal já são sete anos de tramitação. Entretanto, o debate levou ao consenso de que a versão corrente do PL ainda demanda análises mais aprofundadas. Entre outros motivos, destaca-se:

- **Conceitos básicos:** os conceitos estabelecidos diferem do consolidado na literatura e nas políticas de PSA já existentes. A carência de clareza que persiste no PL pode dificultar a correta compreensão pelos parlamentares, bem como causar implicações indesejáveis ou sobreposições com outras legislações existentes.
- **Abrangência do Programa:** o PL-792 propõe a instituição de um Programa Federal estruturado com recursos captados em um Fundo Federal, gerenciado por uma instituição financeira também Federal. A proposta de um Programa Federal não beneficia iniciativas regionais (estaduais, municipais) e privadas já existentes. Já a proposição de um Programa “Nacional” que estabeleça as bases para o florescimento e disseminação de iniciativas regionais e locais tende a ser mais estratégico;
- **Sobreposição com iniciativas estaduais:** a versão atual do PL não estabelece as bases que permitirão a convergência da PNPSA proposta e do Programa Federal com as políticas e legislações já existentes;



AS DIRETRIZES
SÃO UM
POSICIONAMENTO
DE DIVERSOS
ESPECIALISTAS E
ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL
INTERESSADAS NO
TEMA

- **Iniciativas independentes públicas ou privadas:** o PL não considera iniciativas regionais e privadas em andamento e não apresenta garantias à necessária liberdade para novas iniciativas e arranjos locais. Também não considera de forma clara a participação do setor privado como pagador e gerador de serviços ambientais e não promove benefícios claros ao engajamento do setor;
- **Sobreposição com outras políticas nacionais:** A atual versão do PL demonstra sobreposição de elementos da Política Nacional e do Programa Federal (ex. critérios de elegibilidade) com outras políticas e legislações relacionadas ao tema. Todavia, não fica claro como será a convergência da PNPSA com esses instrumentos;
- **Acumulação de serviços prestados:** não permite que um provedor de serviço ecossistêmico esteja associado a mais de uma iniciativa (projeto/programa de PSE hídrico, carbono, biodiversidade, etc.), quando a grande inovação do conceito de PSA/E é justamente a de reconhecer e recompensar a conservação dos ecossistemas;
- **Sustentabilidade do financiamento:** as fontes de recursos determinadas para constituir o Fundo Federal de PSA não identificam fontes ou mecanismos inovadores que garantam a sustentabilidade do Programa;
- **Impactos previdenciários sobre o provedor do serviço:** não há previsão de garantias da manutenção de direitos previdenciários adquiridos pelo provedor do serviço como é o caso de produtores rurais da agricultura familiar;
- **Transferências não monetárias:** a definição de PSA contempla a transferência de recursos financeiros ou “*outra forma de remuneração*”. No entanto, não há uma definição clara das modalidades e critérios de repasse dos benefícios para as transferências não monetárias.

1.2. COMO SE DEU O PROCESSO?

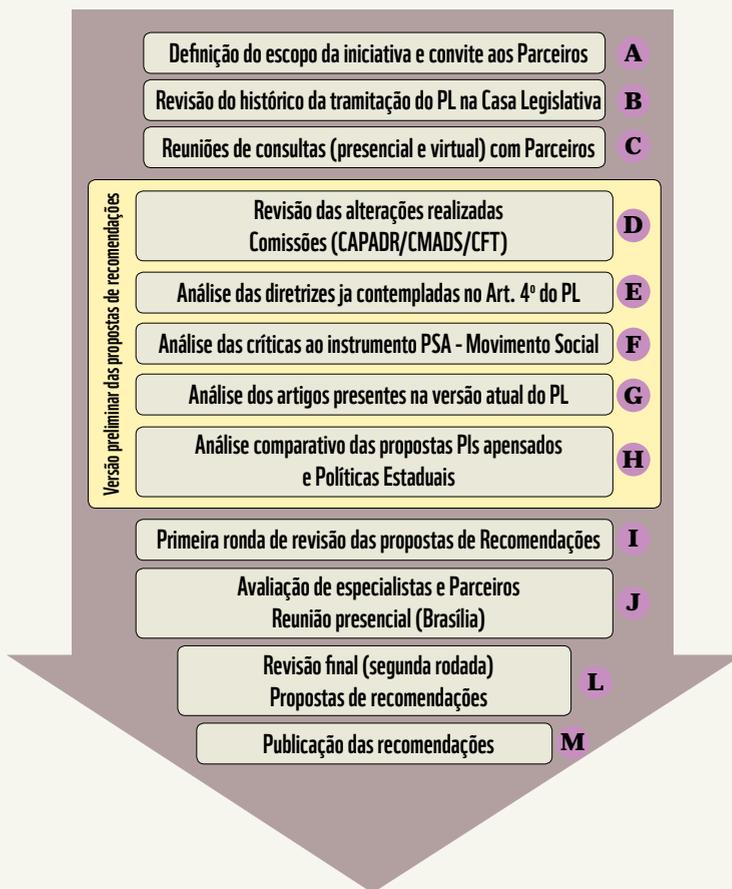


Figura 1 – Diagrama do processo

O primeiro passo metodológico foi a definição do escopo e estrutura do documento e o convite aos parceiros (A). O passo seguinte foi a elaboração de um documento de referência a partir da revisão do histórico da tramitação (e dos documentos e pareceres) do PL-792/2007 na Câmara (B) e a consulta a especialistas e representantes da sociedade civil (C).

Buscando facilitar e tornar mais ágil o processo de participação e contribuições dos parceiros, foi elaborada uma versão preliminar

das recomendações, tendo inicialmente em consideração os comentários e posicionamentos já apresentados pela sociedade civil aos relatores do PL, a partir de cinco encontros¹.

Cinco passos adicionais foram realizados para elaboração da versão preliminar das recomendações. Foram estes:

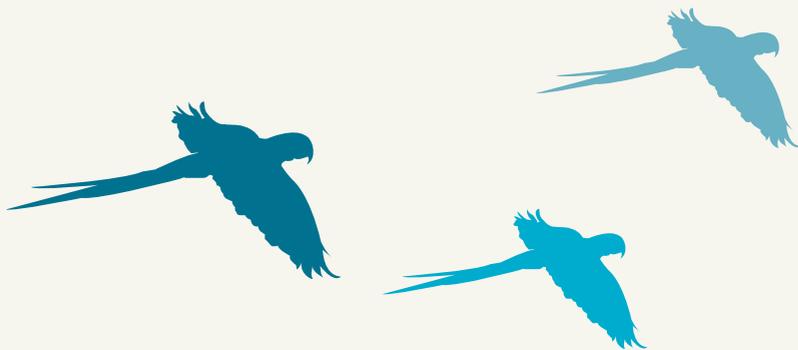
- D. Revisão das alterações realizadas nas três Comissões da Câmara dos Deputados
Pergunta orientadora: (i) Alguma das ações eliminadas/excluídas pode servir como parte das diretrizes? De que forma?
- E. Análise das 11 diretrizes já contempladas no art. 4º da PNPSA;
Perguntas orientadoras: (i) O que é necessário para implementar cada diretriz; (ii) a redação pode ser complementada/melhorada; (iii) que instituições devem ser responsáveis na implantação dessas diretrizes?
- F. Análise das principais críticas ao instrumento PSA apresentadas por representantes de parte do movimento social, principalmente²;
Perguntas orientadoras: (i) quais salvaguardas socioambientais podem auxiliar na mitigação das principais preocupações/críticas apresentadas?
- G. Análise dos artigos presentes na versão atual do PL: buscando identificar as lacunas existentes relacionadas à governança, formas de financiamento e repartição de benefícios;
- H. Análise comparativa das propostas de instrumentos econômicos/financeiros, critérios de seleção/elegibilidade de beneficiários e salvaguardas contemplados nos projetos de lei pensados ao PL-792 (e PLS276/13 proposto pelo senador

1 Reunião-Consulta com Deputado Arnaldo Jardim, 13/06/2012; 2. Oficina PSA, realizado no Centro Cultural de Brasília, 12/09/2012; 3. Workshop PSA, realizado em Brasília, 19/09/2012; 4. 5ª Reunião/2013 - Audiência Pública, 02/04/2013; 5. Reunião com membros MEBB, realizado em São Paulo, 12/06/2013.

2 Documentos consultados: (i) Visões alternativas ao Pagamento por Serviços Ambientais. 2013 - Núcleo Justiça Ambiental e Direitos da FASE; (ii) PL-792 de PSA: O que está em Jogo no PL-792 PSA? 2012. Elaborado pelo Grupo Carta de Belém - <http://grupocartadebelem.wordpress.com/pl-de-psa/>

Blairo Maggi) e nas normativas estaduais de PSA, Mudança Climática e REDD. As perguntas orientadoras utilizadas para facilitar a comparação são apresentadas na sessão a seguir.

- I.** A primeira rodada de revisão das recomendações propostas ocorreu em maio de 2014.
- J.** A reunião técnica com parceiros e especialistas convidados foi realizada em Brasília em junho de 2014. Participaram desta reunião 26 representantes de 16 instituições. A partir das recomendações recebidas durante a reunião foi elaborada nova versão para revisão final por parte das organizações responsáveis pela Iniciativa.
- L.** A última revisão por parte dos parceiros ocorreu em julho de 2014.

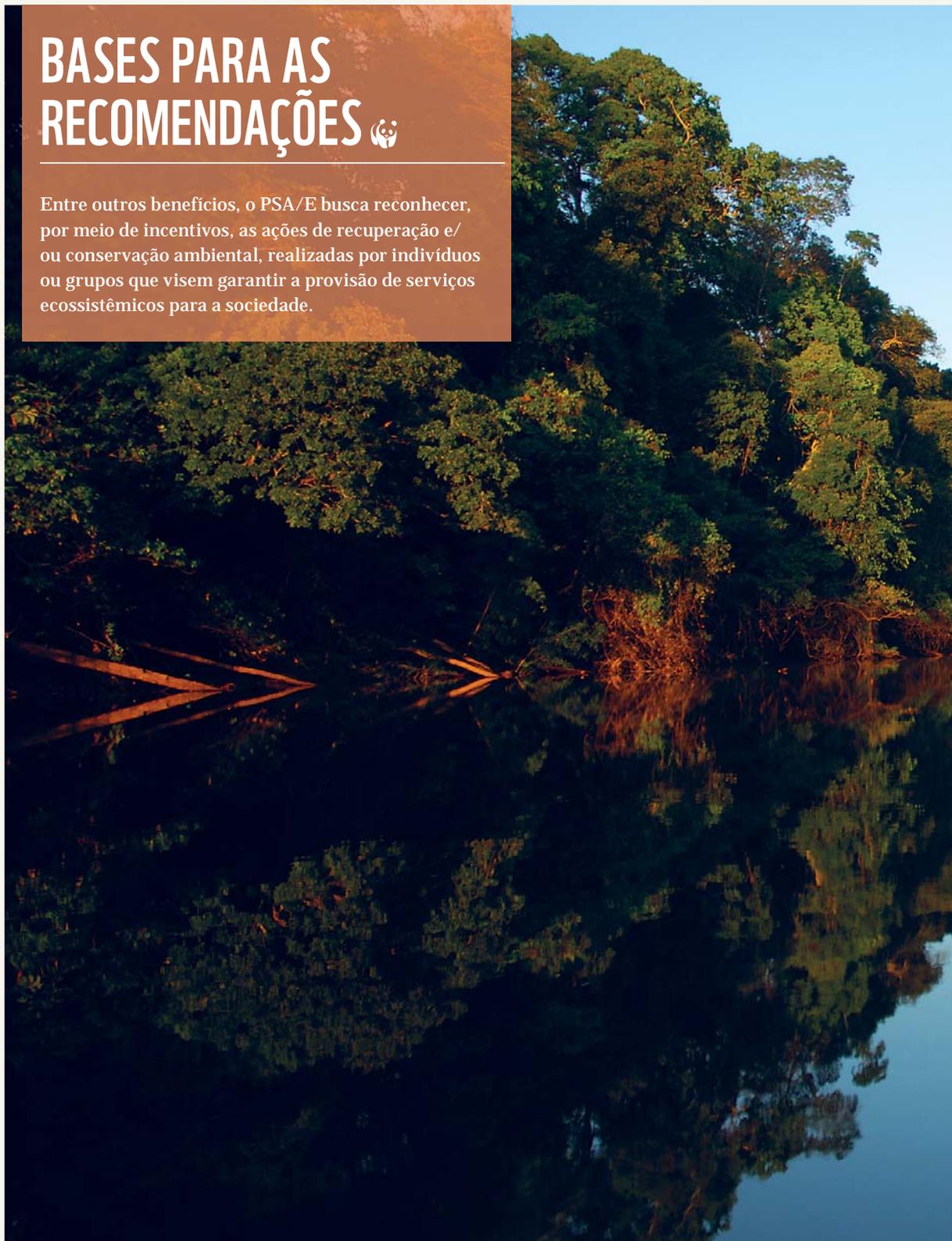




© WWF-Brasil / Zig Koch

BASES PARA AS RECOMENDAÇÕES

Entre outros benefícios, o PSA/E busca reconhecer, por meio de incentivos, as ações de recuperação e/ou conservação ambiental, realizadas por indivíduos ou grupos que visem garantir a provisão de serviços ecossistêmicos para a sociedade.





2.1. SOBRE O PL-792/2007

O tema de Pagamentos por Serviços Ambientais/Ecosistêmicos (PSA/E) tem se tornado uma agenda prioritária no Brasil com o fortalecimento de uma economia baseada na conservação florestal, produção agropecuária sustentável e na manutenção dos serviços essenciais do meio ambiente para a sociedade. Entre outros benefícios, o PSA/E busca reconhecer, por meio de incentivos, as ações de recuperação e/ou conservação ambiental, realizadas por indivíduos ou grupos que visem garantir a provisão de serviços ecossistêmicos para a sociedade. O uso de tal instrumento econômico permite que beneficiários de serviços ambientais reconheçam e incentivem financeiramente ou de outras formas os provedores de tais serviços de modo a garantir a conservação dos ecossistemas.

O tema ganhou força no país em 1997, a partir da lei da Política Nacional de Recursos Hídricos que, de maneira preliminar, instituiu a necessidade de pagamento por uso da água e reinvestimento na própria bacia hidrográfica. Posteriormente, em 2003, com a iniciativa do governo federal, começou um programa de desenvolvimento socioambiental denominado Proambiente, visando compatibilizar a conservação do meio ambiente a processos de desenvolvimento rural regional na Amazônia.



**NOS ÚLTIMOS ANOS
UM AMPLO COLETIVO
VEM TRABALHANDO
PARA INSTITUIR UMA
REGULAÇÃO FEDERAL
SOBRE O PSA.**

A partir da experiência do Proambiente e de outras iniciativas privadas, diversos projetos de lei sobre PSA foram propostos no âmbito da câmara dos deputados, senado e na esfera estadual, além de serem abordados em diferentes políticas, leis e programas governamentais. Ao mesmo tempo, foi através de iniciativas locais, lideradas por estados, municípios, comitês de bacias e iniciativa privada que as primeiras experiências práticas ganharam corpo. Atualmente, levantamentos destacam que existem mais de 28 iniciativas, incluindo leis e decretos identificados em níveis estadual e federal, assim como projetos de lei federais ainda em discussão relacionados a PSA e REDD+, sendo a maioria no Sudeste, Sul e Norte do Brasil³. Nos últimos anos um amplo coletivo vem trabalhando para instituir uma regulação federal sobre o PSA.

³ 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.



A ATUAL VERSÃO DO
PL-792
NÃO FAVORECE AS
INICIATIVAS DE PSA
EM ANDAMENTO

Apresentado no plenário da Câmara em 19 de abril de 2007 pelo deputado Anselmo de Jesus (PT/RO), o PL-792 já passou pelo parecer e aprovação de três Comissões internas durante os mais de sete anos de tramitação, a saber: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Comissão de Finanças e Tributação. A última etapa de tramitação deve ser o parecer da Comissão de Constituição e Justiça. Concluído o processo na Câmara o PL-792 será encaminhado ao Senado, para análise e votação.

Apesar de todas as informações geradas pela sociedade civil brasileira e pelo governo, o PL-792 ainda carece de uma análise de elementos estruturais relacionados à governança necessária para a implantação e de como recursos advindo de uma Política Nacional podem apoiar o desenvolvimento de projetos e o ganho de escala de resultados.

2.2. O QUE ESTÁ EM JOGO?

Como informado na introdução do documento, durante a reunião técnica com especialistas chegou-se ao consenso que a atual versão do PL-792 ainda carece de ajustes para evitar sobreposições e futuras restrições a novas iniciativas. Neste sentido, o posicionamento das organizações que integram essa Iniciativa tem como objetivo reforçar algumas recomendações feitas pela sociedade civil e que sugerimos serem consideradas no processo de discussão do PL, além de pontos importantes para sua regulamentação posterior.

Uma dificuldade encontrada no processo é a ausência de um mecanismo de que permita acompanhar, com a devida facilidade e, de forma detalhada, as alterações realizadas a um determinado PL ao longo do processo de análise e aprovação. Essencialmente, os interessados contam com três formas: (i) resumos e documentos anexos disponíveis na seção Informações de Tramitação na página Web da Câmara de Deputados (para cada PL); (ii) seção introdutória de cada substitutivo; ou diretamente, (iii) por meio da conversa com o respectivo relator (ou com seus assessores) – o que dificulta a massificação da informação de forma objetiva e imparcial.



A CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DOS AMBIENTES NATURAIS É UMA AÇÃO FUNDAMENTAL PARA AS POPULAÇÕES QUE VIVEM DIRETAMENTE DESTES SISTEMAS

A seção Informações de Tramitação apresenta, principalmente, um resumo do processo (e não das alterações), cabendo a cada leitor confrontar os documentos anexos para poder identificar as alterações. Ressalte-se que no caso do PL-792, foi observado um esforço por parte dos relatores de cada comissão, sobretudo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural em descrever as principais alterações – não todas – que poderiam ser apresentadas em uma tabela-resumo na seção introdutória de cada substitutivo.

Esta situação favorece o desentendimento do histórico das alterações realizadas, levando, entre outras consequências, que propostas de recomendações/alterações similares sejam apresentadas diversas vezes ao longo do processo por diferentes partes. Após revisão detalhada, foi possível identificar que alterações realizadas em cada comissão não foram totalmente complementares e ainda carecem de conceitos e definições importantes para a operacionalização da Política.

A seguir são apresentados cinco elementos que devem ser considerados para adequação do PL-792.

2.2.1 PSA ou PSE?

Os serviços ecossistêmicos são os benefícios prestados pela natureza e sistemas produtivos aos seres vivos, como por exemplo, a manutenção do ciclo das chuvas e a regulação do clima local, regional e mundial. A conservação e recuperação dos ambientes naturais (e dos serviços ecossistêmicos) é uma ação fundamental para as populações que vivem diretamente destes sistemas, assim como para todo o planeta. As atividades humanas de conservação e de recuperação são denominadas serviços ambientais. Em resumo, a principal diferença entre serviços ambientais e serviços ecossistêmicos é que, no primeiro caso, os benefícios gerados estão associados a ações de manejo do homem nos sistemas naturais ou agroecossistemas; já os serviços ecossistêmicos refletem apenas os benefícios diretos e indiretos providos pelo funcionamento dos ecossistemas, sem a interferência humana.

Um sistema de Pagamento por Serviços Ambientais costuma ser definido como “uma transação voluntária, na qual um serviço ambiental bem definido, ou um uso da terra que possa assegurar este serviço, é adquirido por, pelo menos, um comprador e no

mínimo, um provedor, sob a condição de que ele garanta a provisão do serviço⁴.

A versão original do PL-792 apresentado em 2007 pelo deputado Anselmo de Jesus dispõe sobre a definição de serviços ambientais (e dá outras providências). Contudo, apresenta definições referentes a serviços ecossistêmicos como se fossem ambientais. Esta situação foi gradualmente sanada (mas não totalmente) ao passo das análises e publicações das diferentes versões dos substitutivos apresentados pelos relatores. Entretanto, a ausência de conceitos claros e seu uso de forma consistente dificulta compreender o escopo do PL, assim como suas respectivas implicações e sobreposições com outras legislações existentes.

Recomenda-se a revisão desses termos adotados ao longo do texto da legislação, verificando se estão sendo corretamente empregados de acordo com a definição de serviços ecossistêmicos ou ambientais. O PL poderia sugerir ainda uma revisão dos termos adotados nas leis estaduais, garantindo uma consistência e alinhamento conceitual em todos os instrumentos vigentes.

2.2.2. Além de um Programa Federal

O PL-792 propõe a instituição de um Programa Federal “com o objetivo de efetivar a PNPSA no que tange ao pagamento desses serviços pela União”, através de financiamento de ações com recursos captados em um fundo federal, gerenciado por uma instituição financeira federal indicada no regulamento. Em certos casos (determinados nos § 1º a 3º, artigo 6º), os recursos decorrentes do PSA devem ser aplicados (em conformidade) pelo órgão ambiental competente (todos federais). Tais determinações levam à interpretação de que os recursos angariados serão aplicados, exclusivamente, em áreas federais.

Neste sentido, a proposta de um programa federal não beneficia iniciativas regionais (estaduais, municipais) e privadas, inclusive as já existentes. Esta situação pode ser sanada com a proposição de um programa nacional que também considere e beneficie diretamente essas iniciativas. A implantação da política e do programa nacional deve prever uma estrutura que considere as

4 Wunder, S. 2005. Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts, CIFOR Occasional Paper n°42: <<http://www.cifor.cgiar.org/>>

iniciativas estaduais existentes e crie condições para o pagamento de serviços providos por áreas federais.

O PL carece de uma separação mais clara entre a política e o programa federal. A política deve estabelecer as definições e conceitos de forma ampla o suficiente para enquadrar todas as experiências estaduais e locais, além de se referir ao artigo 41 do Código Florestal, possibilitando o pagamento em áreas protegidas.

O programa federal, por sua vez, pode ser mais restrito em conceitos para operacionalizar os pagamentos feitos para determinados provedores. Dessa forma, as possíveis restrições previstas no programa federal não criariam incompatibilidade com programas estaduais e locais já existentes.

2.2.3. Potencial sobreposição com iniciativas e legislações existentes

Durante os sete anos de tramitação e análise do PL-792 na Câmara, outras legislações relacionadas à PSA, incentivos econômicos para a conservação dos recursos naturais e tributação ecológica foram aprovadas ou estão sendo revisadas. Entre estas, o PL de REDD (analisado na Câmara e no Senado), os PLs para tributação ecológica (PLC 73/2007; PEC 353/2009, PLS 142/2007), o artigo 41⁵ do Código Florestal, assim como, as políticas estaduais de PSA e mudança climáticas.

Com a aprovação do novo Código Florestal, o Poder Executivo federal passou a ter a obrigação de instituir programas de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, como pagamento ou incentivo a serviços ambientais. No entanto, passados mais de dois anos, ainda não existe um decreto que especifique as responsabilidades necessárias para o cumprimento do artigo.

No âmbito estadual existem mais de 20 normativas (entre leis, decretos e projetos de lei) relacionados ao tema do PSA. Algumas específicas ao PSA (Acre, Espírito Santo, Minas Gerais), enquanto outras, de fato, são leis de mudanças do clima, mas que instituem programas de PSA (Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo,

5 É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação.

A POLÍTICA
DEVE
ESTABELECEER
AS DEFINIÇÕES
E CONCEITOS
DE FORMA AMPLA
O SUFICIENTE PARA
ENQUADRAR TODAS
AS EXPERIÊNCIAS
ESTADUAIS E LOCAIS



Paraná) ou ainda leis de mudanças do clima (Amazonas, Bahia, Pernambuco e Goiás). Há também a política específica para REDD+ determinada pelo estado do Mato Grosso.

A atual versão do PL-792 não estabelece as bases que permitirão a convergência da PNPSA proposta no programa federal com as políticas e legislações existentes relacionadas ao tema.

2.2.4. Adicionalidade ou Condicionante ao Contrato?

O critério e conceito de adicionalidade ambiental estabelecido pelo artigo 12 do Protocolo de Quioto, ao qual estão submetidos os projetos de carbono florestal e bioenergia, determina que uma atividade deve, comprovadamente, resultar na redução de emissões de Gases de Efeito Estufa ou no aumento de remoções de CO₂ de forma adicional ao que ocorreria na ausência do projeto (cenário *business as usual*). Tal critério tem como objetivo avaliar se a atividade proporciona uma redução real, mensurável e de longo prazo para a mitigação das mudanças climáticas⁶.

Entretanto, o conceito de adicionalidade como determinado no artigo 12 do Protocolo de Quioto nem sempre aplica-se a iniciativas PSA que, além de considerar outros tipos de serviços ecossistêmicos, por exemplo, podem incluir também ações de recuperação de áreas degradadas ou conservação de áreas de preservação permanente (APP) e reservas legais (RL) - denominada adicionalidade regulatória. Além disso, a exigência da adicionalidade demanda a fixação de uma linha de base (estática, crescente ou decrescente), o que é um grande problema na quase totalidade dos programas existentes diante das informações e estrutura disponíveis.

Dessa forma, a adicionalidade deve ser um alvo para o programa ou região, mas não deve ser condicionante para a participação de cada provedor de serviço em uma iniciativa de PSA, podendo ser indiretamente estimulada através dos critérios de priorização de áreas.

Determinar a adicionalidade como condicionante, além de ser tarefa de difícil avaliação, poderia, por exemplo, penalizar provedores que residem em áreas com menor tamanho ou potencial

6 <http://www.ipam.org.br/saiba-mais/glossariotermino/Adicionalidade/2>

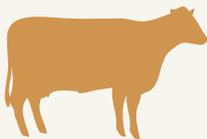
de incremento dos serviços ecossistêmicos, mas com maiores custos de oportunidades e de execução das atividades.

No PL, esta problemática é abordada apenas indiretamente nos conceitos de pagamento por serviços ambientais⁷ e provedor de serviços ambientais⁸. Recomendamos então, que haja uma definição clara de adicionalidade no âmbito da PNPSA, a ser avaliada no âmbito regional e não na análise de cada provedor de serviço, como um dos critérios possíveis para a priorização de áreas.



2.2.5. Participação do setor privado

O setor privado tem papel fundamental no compromisso nacional voluntário de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE), no enfrentamento das mudanças do clima, no adequado uso dos recursos naturais, na produção sustentável e consumo consciente e, no cumprimento e formulação das legislações ambientais. Cada vez mais empresas de diversas partes do mundo estão exigindo aos fornecedores a medição das emissões de GEE (pegada de carbono) e da pegada hídrica de suas cadeias de suprimentos, além de tomar medidas para reduzi-los. Esse processo vem incentivando a implantação de esquemas privados de PSA no país. No entanto, a participação do setor privado é muito pouco considerada no PL-792.



A iniciativa privada é citada em apenas duas oportunidades ao longo do PL:

- Como potencial iniciativa complementar: Inciso VI do artigo 4º, que determina como parte das diretrizes da PNPSA “a complementaridade e a coordenação entre programas e projetos de PSA implementados pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Comitês de Bacia Hidrográfica e iniciativa privada”;
- Como potencial entidade financiadora do FFPSA: Inciso VI parágrafo § 1º do artigo 15, que determina as doações de

7 Transação de natureza contratual mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes.

8 pessoas física ou jurídica, de direito público ou privado, grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantém, recupera ou melhora as condições ambientais de ecossistemas.

entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas como forma de recursos que podem constituir o FFPSA.

As recomendações para a participação do setor privado estão no item 4.1.3.

As recomendações apresentadas a seguir estão estruturadas em formato perguntas e respostas, buscando facilitar sua leitura e entendimento. Estão agrupadas em quatro temas fundamentais à adequada operacionalização de uma política de PSA: (i) governança, (ii) desenho e modalidades, (iii) acesso a benefícios e salvaguardas socioambientais e (iv) financiamento.

As recomendações são orientadas a gestores (e ao grupo consultivo) responsáveis pela implantação e execução das políticas nacional e estadual, além de iniciativas privadas.

Cabe destacar que as recomendações são orientadas a um programa de âmbito nacional e não federal (como determinado no PL-792).



© WWF-Brasil / Luciano Candisani

RECOMENDAÇÕES

As recomendações são orientadas a gestores (e ao grupo consultivo) responsáveis pela implantação e execução das políticas nacional e estadual, além de iniciativas privadas.





3.1. GOVERNANÇA

3.1.1. Quais as principais funções de governança a serem exercidas num sistema de PSA em âmbito nacional?

- Assegurar o alinhamento com as políticas e legislações vigentes, em especial com o disposto nas políticas nacionais de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Mudanças Climáticas, Áreas Protegidas, Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária, Código Florestal e outras que venham a ser criadas com o mesmo objetivo;
- Avaliar e promover o potencial dos programas e projetos de PSA como ferramentas de mitigação e de adaptação baseada nos ecossistemas, no marco dos compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil relativos à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e da Convenção da Biodiversidade.
- Garantir a coerência com programas nacionais, estaduais, regionais e municipais de recuperação, conservação da biodiversidade e combate ao desmatamento;
- Garantir a coerência entre iniciativas públicas e privadas federais, estaduais e municipais;
- Garantir a boa alocação de recursos e transparência nas transações de todos os processos associados;
- Garantir a adequada representação dos usuários e provedores na tomada de decisão referente ao sistema;
- Garantir maior inserção do tema PSA em outros programas e políticas de governo setoriais que tenham impacto sobre serviços ecossistêmicos;
- Definir e operacionalizar processos institucionais e administrativos assegurando que a PNPSA:
 - Seja implementada e executada de acordo com a lei e o decreto;
 - Regionalmente resulte na provisão de serviços ecossistêmicos adicionais;



- Garanta a participação dos atores afetados (provedores e beneficiários de serviços ambientais, assim como possíveis terceiros afetados pelas ações do PNPSA) em processos de decisão;
- Garanta a voluntariedade da participação de provedores de serviços ambientais;
- Assegure o controle social.

3.1.2. Quais são as instâncias necessárias para viabilizar um sistema nacional de PSA? Quais devem ser as responsabilidades de cada instância?

A definição da forma e tipo de instância (entidade ou unidade) depende da sensibilização e entendimento sobre o tema, arranjos institucionais, benefícios diretos e indiretos, capacidade técnica e disponibilidade de recurso humano existente nas instituições já vinculadas ao tema. Optar por entidades equivale a utilizar as estruturas e capacidades de organizações já existentes. Por outro lado, optar por unidade representa criar uma nova estrutura organizacional (direta ou indiretamente vinculada ao MMA) com a finalidade de atender unicamente ao tema de PSA. Um Programa Nacional de PSA deveria contemplar instâncias com funções reguladoras, executoras, financeira, de mercado, de monitoramento e de resolução de conflitos.

3.1.3. Como deve se dar o envolvimento do setor privado?

Entidades do setor privado beneficiadas pelos serviços ambientais providos podem assumir um papel de (i) co-financiadoras junto ao poder público nos esquemas públicos; (ii) financiadoras ao adequar-se às normas e legislações nos mercados formais ou; (iii) indutoras nos mercados voluntários formulando ou financiando os esquemas de negociação direta entre atores privados, sem a regulamentação pelo Poder Público; (iv) sensibilizadoras do valor e dos limites do capital natural, por meio de políticas dirigidas a todos os seus *stakeholders*. A implantação de uma iniciativa de PSA em suas áreas produtivas ou, em áreas de terceiros (fornecedores vinculados com o ciclo produtivo da empresa) pode possibilitar ingressos econômicos às iniciativas privadas.



**AVALIAR E
PROMOVER
O POTENCIAL
DOS
PROGRAMAS
E PROJETOS DE PSA
COMO FERRAMENTAS
DE MITIGAÇÃO E DE
ADAPTAÇÃO**

3.1.4. Como deve se dar o envolvimento das organizações não governamentais?

As ONGs vêm assumindo diversos e importantes papéis no desenvolvimento e estruturação de iniciativas de PSA, conforme seu foco de atuação. A continuação destas ações pode ser assegurada por meio de formas de distribuição de recursos públicos (via editais de fundos e/ou convênios) que também beneficiem este setor. Entre as ações providas pelas ONGs que beneficiam o desenvolvimento de esquemas PSA no país estão: mobilização e articulação dos atores; administração, execução e financiamento de ações complementares ao PSA, fornecimento de serviços ecossistêmicos e ambientais (caso possuam ativos ambientais), participação em comitês gestores dos programas, elaboração e fornecimento de ferramentas e metodologias que fundamentem, padronizem e aperfeiçoem as atividades de desenvolvimento, execução e monitoramento dos esquemas de PSA.

AS ONGS VÊM ASSUMINDO DIVERSOS E IMPORTANTES PAPEIS NO DESENVOLVIMENTO E ESTRUTURAÇÃO DE INICIATIVAS DE PSA, CONFORME SEU FOCO DE ATUAÇÃO

3.2. DESENHO E MODALIDADES DE PSA

Os critérios devem ser estabelecidos com base em dados e informações técnicas, priorizando aqueles que irão contribuir diretamente para que o projeto alcance seus objetivos. Também devem ser definidas e adotadas formas de priorização dos critérios. O programa deve considerar e permitir a flexibilidade na adoção destes critérios, possibilitando um ajuste ou configuração em escala local atendendo às especificidades de cada região ou de programas estaduais/municipais existentes.

3.2.1. Quais podem ser os critérios de priorização de áreas para o Programa Nacional de PSA?

Em linhas gerais, recomenda-se que o Programa Nacional estabeleça prioridades de acordo com o grau de pressão antrópica, alto nível de fluxo de serviço ecossistêmico, proteção, manejo e estado de conservação das áreas. Algumas das áreas a serem priorizadas são:

- Áreas prioritárias para a conservação da natureza (oficialmente reconhecimentos pelo MMA ou governos estaduais);
- Entorno e interior de Unidades de Conservação (UCs) de proteção integral e de uso sustentável – públicas ou privadas e Terras Indígenas;

- Áreas que possibilitem a formação de corredores de biodiversidade entre UCs ou grandes remanescentes de vegetação nativa relevantes para a região;
- Áreas de recarga hídrica, mananciais de abastecimento público e áreas com maior densidade de rios e nascentes;
- Áreas com maior presença de áreas íngremes;
- Áreas com menores índices de urbanização;
- Áreas urbanas verdes ou com elevado potencial de prestação de serviços ambientais, como controle de enchentes, drenagem de água, permeabilidade do solo, e controle térmico.

Além dos critérios mencionados acima para a seleção dos projetos de PSA, os critérios de priorização podem estar relacionados a:

- Alta pressão antrópica: áreas de fronteira do desmatamento; entorno ou áreas urbanas; áreas com alto nível de degradação, antropização, erosão;
- Status de renda do produtor: enquadrados como pequenos produtores de agricultura familiar⁹ ou de menor renda;
- Adoção de práticas sustentáveis: agricultura orgânica certificada; práticas produtivas conservacionistas de uso do solo; técnicas eficazes de controle de erosão e/ou sedimentação.

3.2.2. Quais devem ser os critérios de elegibilidade de propriedades – quesitos mínimos que o candidato a beneficiário deve atender para participação de uma iniciativa PSA?

Os pré-requisitos devem filtrar e organizar a demanda, porém sem inviabilizar a participação da maioria e, conseqüentemente, a implantação das iniciativas de PSA. Seguem alguns exemplos:

- Possuir área natural preservada ou com potencial de ser restaurada;



⁹ Lei 11326/2006 pode ser uma referência para priorização dos elegíveis (mas não excluindo proprietários/agricultores não familiares; apenas determinando diferentes regimes).

- Estar total ou parcialmente inserida na área geográfica de execução do projeto;
- Atender à legislação ambiental vigente. Caso contrário, o proprietário precisa possuir termo de compromisso de adequação ambiental assinado com os órgãos competentes;
- Apresentar documentos que habilitam o proprietário/possuidor da área (aquele que possui o direito de uso da terra e dos recursos naturais).

3.3. FINANCIAMENTO

O financiamento de iniciativas de PSA em escala nacional deve ter em consideração o período necessário para o desenvolvimento e adequação da operacionalização da política, programa e fundo nacionais de PSA. Inicialmente, não contando com a devida determinação da oferta de serviços ambientais e ecossistêmicos e dos recursos necessários para pagar tais serviços nas áreas prioritárias/elegíveis estabelecidas pelo programa, o recurso financeiro do fundo deve ser priorizado para apoiar a implantação de iniciativas regionais/locais, aproveitando a governança, recursos e interesses existentes no local.

3.3.1. Quais devem ser as condicionantes para o pagamento por serviços ecossistêmicos?

O critério de adicionalidade ambiental é importante para o programa, mas não deve ser uma condicionante exclusiva para a seleção ou pagamento de cada provedor individual. O financiamento deve ser feito baseado no cumprimento das atividades produtivas sustentáveis e/ou de conservação acordadas em contrato e, a iniciativa deve estar devidamente registrada em um cadastro nacional de PSA.

Os pagamentos dependem de forma condicional ao cumprimento dos contratos assinados pelo provedor. Qualquer módulo de PSA deve contar com um sistema de monitoramento vinculado com instrumentos de sanções, que permitem reduzir ou parar os pagamentos no caso de não cumprimento dos requisitos estabelecidos em contrato.



**O RECURSO
FINANCEIRO DO FUNDO
DEVE SER PRIORIZADO
PARA APOIAR A
IMPLANTAÇÃO
DE INICIATIVAS
REGIONAIS/LOCAIS**

3.3.2. Quais são as possíveis fontes/instrumentos complementares para o financiamento de PSA em escala nacional?

O Fundo (federal) determinado no PL-792 tem como objetivo financiar ações do programa federal. A recomendação é que fundo seja nacional e que também possa ser acessado pelos estados, municípios, ONGs e entidades privadas, via editais e/ou convênios.

Além disso, o programa e o fundo devem evitar sobreposições e complementar ações produtivas e/ou de conservação financiadas por outros instrumentos econômicos ambientais existentes, tais como:

- Fundos como o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) e o Fundo Dema;
- Compensações financeiras e *royalties* pagos pelo setor hidrelétrico e o setor da mineração;
- Taxas de reposição florestal (cobrada quando a madeira nativa é explorada); de Controle e Fiscalização do IBAMA (TCFA); sobre resíduos sólidos ou poluição;
- ICMS Ecológico

3.3.3. Como podem ser as formas de repasse dos recursos do PSA em escala nacional?

Após a aprovação das iniciativas, os recursos devem ser transferidos em duas modalidades:

(i) diretamente: aos beneficiários e/ou às instituições locais executoras definidas na apresentação das propostas atendendo a chamadas estabelecidas pela entidade executora do programa nacional;

(ii) indiretamente: com o repasse às entidades responsáveis nos estados e/ou municípios, que por sua vez, repassam aos beneficiários e/ou instituições locais;

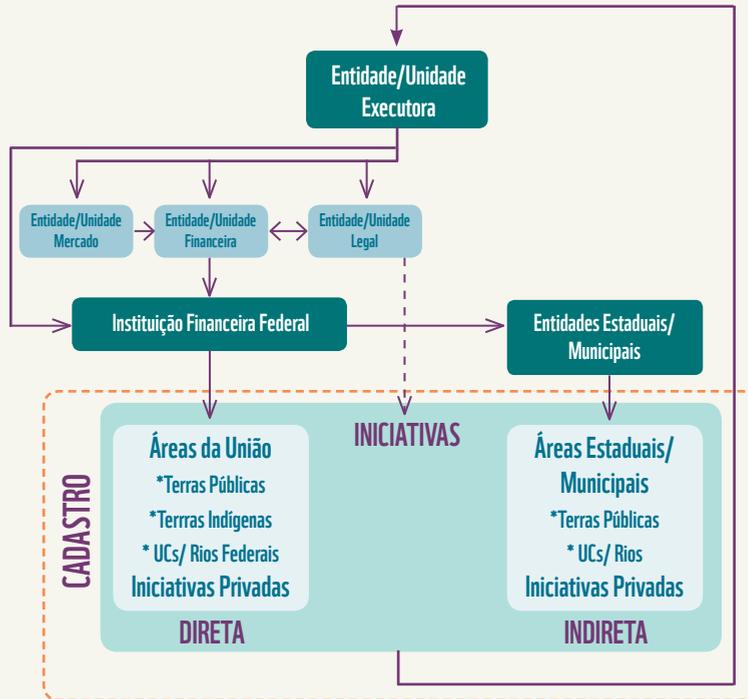


Figura. Diagrama de possíveis formas de transferências de repasse de recursos.

Os pagamentos devem ser diferenciados conforme as variações nos custos de provisão (incluindo os custos de oportunidade) e o tipo de serviço ambiental prestado. Deve ser assegurado aos prestadores de serviços ambientais o direito de participar em mais de um tipo de iniciativa (PSA-hídrico, carbono, biodiversidade etc.) caso seja devidamente comprovadas as diferenças nos serviços prestados. Os projetos devem poder utilizar recursos de diversas fontes públicas e privadas disponíveis, sem sobreposições de serviços prestados à sociedade.

3.3.4. Quais são pré-requisitos mínimos para a gestão financeira do processo nacional?

Antes do início das ações do fundo de PSA, devem estar determinados:

- Os critérios socioambientais para seleção das iniciativas e alocação de recursos financeiros;
- Os tipos de despesas passíveis de financiamento para todas as linhas de ação (pagamentos de honorários e consultorias, capacitações, eventos, materiais, equipamentos e publicações);
- Os aspectos tributários e previdenciários do recebedor;
- Recursos necessários para ações produtivas e complementares (assistência técnica, produção de sementes e mudas etc.);
- Possibilidade de isenção de impostos de doações.

As fontes de financiamento determinadas para o fundo não devem (i) sobrepor as fontes já consideradas pelos esquemas estaduais e municipais de PSA; (ii) diminuir recursos disponíveis para outras ferramentas (ex. multas por infração ambiental que atualmente co-financiam a gestão de unidades de conservação).

3.4. ACESSO A BENEFÍCIOS E SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS

Os benefícios advindos dos serviços ambientais devem ser acessados de forma justa, transparente e equitativa por aqueles que detêm o direito de uso da terra e/ou dos recursos naturais e que promovem as atividades de conservação, uso sustentável e recuperação florestal. Sobretudo, o instrumento deve garantir que os recursos (monetários ou não) cheguem integralmente aos provedores do serviço.

3.4.1. Qual deve ser o universo temporal e a frequência dos desembolsos para os beneficiários de PSA em escala nacional?

Recomendam-se contratos com duração prevista para cinco anos, passíveis de renovações pelo mesmo período e, com periodicidade variável (trimestral a anual) para o pagamento. Esse prazo é indicado para permitir a geração de impactos positivos e significativos à conservação de áreas naturais e também permitir ao proprietário planejar maiores investimentos na manutenção e melhoria do manejo da propriedade.

3.4.2. Quais salvaguardas devem ser consideradas para assegurar o adequado acesso aos benefícios?

Deve ser garantida a transparência de informações sobre as iniciativas de PSA, incluindo, no mínimo, aquelas relacionadas aos aspectos metodológicos, à localização e tamanho da área, à definição e participação dos atores envolvidos e afetados, às atividades a serem executadas, ao tempo de duração da iniciativa e aos mecanismos de resolução de conflitos. Estas informações devem fazer parte do registro das iniciativas de PSA, disponível em uma plataforma de cadastro acessível a toda a sociedade e potenciais financiadores, buscando evitar sobreposição de financiamentos na mesma área para os mesmos serviços ambientais providos. Na plataforma deve também constar, entre outras:

- Banco de dados de iniciativas de PSA;
- Formulários de acreditação e instruções de preenchimento
- Cadastro de agências responsáveis pela validação/acreditação e certificação;
- Cadastro de pagadores/compradores e financiadores;
- Cadastro de beneficiários diretos/prestadores de serviços ambientais.



Deve ser assegurado aos prestadores de serviços ambientais o acesso livre às informações relacionadas às iniciativas de PSA, em uma linguagem de fácil entendimento, para que possam participar das tomadas de decisão de forma previamente informada e responsável.

As condições de participação em todas as etapas da iniciativa de PSA e nos processos de tomada de decisão, inclusive quanto à definição, negociação e distribuição dos benefícios devem ser garantidas especialmente em iniciativas PSA que envolvam a populações tradicionais e pequenos agricultores familiares. Nesses casos, os processos de tomada de decisão devem garantir de forma efetiva o direito ao consentimento livre, prévio e informado, considerando as representações locais e o respeito à forma tradicional de escolha de seus representantes. Além disso, é importante: apoiar o engajamento das comunidades localizadas em áreas das iniciativas e no entorno; promover a identificação de sua vocação para os serviços ambientais; informar as populações localizadas na área de influência das iniciativas sobre as ações e potenciais benefícios e impactos relacionados ao PSA, e; promover a adequação das potencialidades da comunidade com as demandas do PSA.

Em terras públicas e áreas protegidas, principalmente em áreas que envolvam povos indígenas, agricultores familiares e comunidades tradicionais ou em iniciativas de PSA que utilizem recursos públicos, deve ser garantida também a transparência de informações relacionadas à captação, aplicação e distribuição dos benefícios, e prestação de contas periódica.

Um fator importante na contratação dos proprietários de terra é a definição da lista documental que será exigida pelo executor. Em diversas regiões do país a situação fundiária é precária, resultando na deficiência de documentação por parte dos proprietários. Consequentemente, os projetos de PSA em muitas regiões têm encontrado dificuldades para iniciar suas atividades e efetuar os primeiros contratos.

Dessa maneira, o aconselhável é que a documentação que habilita o proprietário/possuidor considerado pelo projeto seja estabelecida pelo arranjo institucional local (com base em requisitos padrão definidos no nível nacional), de acordo com os objetivos específicos do projeto e as normas que orientam as atividades do executor ou financiador. A identificação correta do proprietário é essencial para saber quem tem direito de firmar compromissos, respondendo por todas as obrigações e recebendo os valores decorrentes do contrato por serviços ambientais. Uma opção interessante seria utilizar os dados do Cadastro Ambiental Rural, uma vez que o mesmo já esteja implantado no estado ou município pertinente ao projeto.



**DEVE SER
GARANTIDA**
A TRANSPARÊNCIA DE
INFORMAÇÕES SOBRE
AS INICIATIVAS DE PSA



© WWF-Brasil / Mariana Ferreira

DIRETRIZES PARA A POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

7 ANOS

é o tempo de tramitação do PL-792 no Congresso

20 NORMATIVAS

relacionadas ao tema de PSA foram identificadas no âmbito estadual



26 ESPECIALISTAS

contribuíram para propor as Diretrizes

9 ORGANIZAÇÕES

participaram da Iniciativa Diretrizes para a PNPSA



Por que estamos aqui

Para impedir a degradação do meio ambiente e construir um futuro no qual seres humanos vivam em harmonia com a natureza

www.wwf.org.br

© 1986 Símbolo Panda WWF

® "WWF" é uma marca registrada da rede WWF

WWF-Brasil: SHIS EQ QL 6/8, Conjunto E – CEP 71620-430, Brasília, DF – (55 + 61) 3364-7400