



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

Versão para registro histórico

Não passível de alteração

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL			
EVENTO: Seminário	REUNIÃO Nº: 0435/14	DATA: 24/04/2014	
LOCAL: Plenário 2 das Comissões	INÍCIO: 14h29min	TÉRMINO: 18h06min	PÁGINAS: 73

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO

ANA MARIA NUSDEO - Professora da Universidade de São Paulo — USP.
GUILLERMO TEJEIRO - Coordenador Técnico do Projeto Sistemas Estaduais de Pagamentos por Serviços Ambientais — PSA.
MARCIA STANTON - Coordenadora Técnica do Projeto Sistemas Estaduais de Pagamentos por Serviços Ambientais — PSA.
ALOISIO LOPES PEREIRA DE MELO - Coordenador-Geral da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda.
DEVANIR GARCIA DOS SANTOS - Gerente de Uso Sustentável de Água e Solo da Agência Nacional de Águas — ANA.
ANDRÉ LIMA - Diretor de Assuntos Legislativos do Instituto O Direito por um Planeta Verde.

SUMÁRIO

Seminário Sistemas Estaduais de PSA — Pagamentos por Serviços Ambientais: Diagnóstico, Lições Apreendidas e Desafios para Futura Legislação.

OBSERVAÇÕES

Houve exibições de imagens.
Há palavras ininteligíveis.



A SRA. COORDENADORA (Paula Lavratti) - Boa tarde a todos. Dando continuidade ao Seminário *Sistemas Estaduais de PSA — Pagamentos por Serviços Ambientais: Diagnóstico, Lições Apreendidas e Desafios para Futura Legislação*, vamos dar início agora ao Painel 3, intitulado *Apresentação dos Resultados Finais do Projeto e Propostas para Aperfeiçoamento Legislativo*.

Agora, à mesa, para este painel, temos aqui à minha esquerda a Profa. Ana Maria Nusdeo, Professora Doutora da USP, e os Coordenadores Técnicos do projeto, o Sr. Guillermo Tejeiro e a Sra. Marcia Stanton.

Para iniciar este painel, eu passo a palavra à Profa. Ana Maria Nusdeo, que é Professora de Direito Ambiental na Faculdade de Direito da USP. Para quem é da área do Direito, a professora é uma reconhecida autoridade no assunto, até porque ela é autora de uma das principais obras sobre o tema de Pagamento por Serviços Ambientais, intitulada *Pagamento por Serviços Ambientais: Sustentabilidade e Disciplina Jurídica*, publicada no ano de 2012.

A SRA. ANA MARIA NUSDEO - Boa tarde. Eu gostaria de iniciar saudando a todos nesse retorno de almoço. Saúdo autoridades eventualmente aqui presentes. Agradeço o convite para este evento e parablenizo esse projeto, que foi idealizado e realizado pelo Instituto O Direito por um Planeta Verde, na pessoa de seu Presidente, Prof. José Rubens Morato Leite. Parablenizo também os Coordenadores, o Sr. Guillermo Tejeiro, a Marcia Stanton, a Paula Lavratti, e os pesquisadores que se apresentaram pela manhã.

(Segue-se exibição de imagens.)

O que eu preparei é uma análise e algumas reflexões sobre Pagamento por Serviços Ambientais, visando o aperfeiçoamento das experiências que vêm surgindo. Eu estudei bastante o tema, nos últimos 5 anos, e o que eu percebi é que a matéria hoje é fervilhante, em razão dessas diversas experiências estaduais e municipais. Então, a riqueza do tema é dada por esse dinamismo, que é a existência de novos projetos que estão numa fase de desenvolvimento. Quer dizer, nós não temos ainda uma análise muito detalhada dos resultados, não temos uma janela de tempo que nos permita uma análise detalhada, mas existe uma série de discussões teóricas e reflexões que podem ser feitas. E o projeto e a pesquisa que foram realizados pelos consultores nos ajudam muito nesse sentido.



Para começar, eu gostaria de situar o Pagamento por Serviços Ambientais dentro das políticas ambientais. Em primeiro lugar, o Pagamento por Serviços Ambientais é um instrumento econômico. Falou-se aqui, ainda pela manhã, da questão dos instrumentos de comando e controle e dos instrumentos econômicos. O Pagamento por Serviços Ambientais é efetivamente um instrumento econômico. Eu me permito tentar pensar numa evolução desses instrumentos econômicos para afirmar que nós já estamos aí numa terceira geração.

A primeira geração de instrumentos econômicos estava ligada à percepção de que algumas condutas são negativas, geram externalidades negativas para o meio ambiente e devem, portanto, ser coibidas, por exemplo, com uma taxa; e outras, positivas, deveriam receber um subsídio. Quer dizer, numa primeira geração de instrumentos econômicos pensava-se em se impor taxas e subsídios para desestimular ou incentivar a produção ambiental.

Num segundo momento, começa a se falar em alguns mercados de direito de emissão de poluentes. Nós nunca chegamos a implementar nada muito acabado nesse sentido no Brasil, mas outros países fizeram isso.

E, nesse terceiro momento, eu acho que o Pagamento por Serviços Ambientais aparece no que eu estou me permitindo chamar de terceira geração, porque ele incorpora tanto essa necessidade de indução, que está presente, está no cerne da ideia de instrumentos econômicos, como ele também incorpora uma discussão sobre impactos sociais, uma discussão sobre equidade, sobre a questão de que as políticas ambientais devem contemplar aqueles grupos que têm uma forte relação com a natureza, no entanto são desfavorecidos em termos de renda e acesso a outros benefícios.

Acho que essa é uma característica muito interessante do PSA. É um instrumento indutor, econômico, por um lado, que, portanto, se liga a essas discussões, vamos dizer, que podem até chegar a uma sofisticação econômica, REDD, mercados, etc., e, por outro lado, também, é um instrumento que se presta à redução de desigualdades e que tem um potencial social muito forte.

Dentro ainda desse contexto de políticas ambientais, nós podemos pensar que, há 2 anos, quando se realizava a Rio+20, um dos objetivos, um dos eixos da conferência foi a questão do desenvolvimento de uma discussão de uma “economia



verde”. A “economia verde”, numa síntese muito apertada, tem a ver com o deslocamento de atividades geradoras de renda que são insustentáveis, que são muito impactantes para o meio ambiente, para a criação, um deslocamento, então, de capital, de trabalho, de recursos para atividades que também gerem rendas, mas que sejam sustentáveis. E o PSA aparece como uma alternativa nesse sentido: a possibilidade de se gerar renda com a preservação, quando essa preservação, enfim, atender a determinados requisitos.

Vou mais além, porque, quando se analisa academicamente, inclusive, a questão da economia verde, pensa-se o seguinte: no fundo, a economia, como está, com algum esverdeamento, não altera muito as suas bases. Essa é uma discussão na qual não vou me aprofundar.

Acho que o PSA permite um passo além dessa ideia simplesmente de uma “economia verde” ou permite a implantação de uma “economia verde” num sentido um pouco mais profundo. Mas, para isso, um dos principais desafios que nós temos que enfrentar e ter em mente é a questão de pensar o PSA como um instrumento realmente para a sustentabilidade.

A discussão da sustentabilidade é uma discussão tão ampla quanto a do Direito Ambiental, sem limitações, mas acho que nós poderemos pensar nessa questão da sustentabilidade a partir da ideia de limites de resiliência, ou seja, o quanto nós podemos utilizar os recursos naturais, eventualmente destruir ecossistemas, sem que isso gere uma resposta das forças da natureza que não seja inconveniente. Essa discussão está ligada aos limites de resiliência. E a resposta não se tem, quer dizer, não se sabe.

Bom, a partir desse ponto não dá mais, até porque nós vamos tendo manifestações isoladas dos problemas ambientais. A seca, por exemplo, que hoje atinge o Sudeste, onde eu moro, não sabemos, mas nós intuimos fortemente que tem a ver com a destruição de ecossistemas. Não é uma relação de causalidade, enfim, que nós possamos apontar. Então, isso leva à importância de pensar o PSA como um instrumento ligado a uma conservação, ligado a metas.

Aqui eu coloco experiências locais, regionais e até discussões internacionais ligadas a essas questões de resiliência. Por exemplo, quando se decide, no âmbito das conferências, em matéria climática, que não se deve permitir um aumento de



mais de 2 graus Celsius, este é um limite de resiliência que foi estabelecido. Quando, nas convenções sobre a biodiversidade, também se define que tem que haver uma porcentagem determinada de ecossistemas terrestres e marinhos que devem ser conservados, isso é um limite de resiliência.

Então, é importante que o PSA seja desenvolvido com uma certa organicidade a partir dessas discussões de resiliência, que também devem e vão evoluir, de acordo com a evolução da ciência e das pesquisas.

Nesse sentido, é interessante que grande parte dos projetos... E agora eu fiz uma análise para essa discussão do Substitutivo ao Projeto de Lei 792, se não me engano, que me parece que é o que está agora em discussão aqui na Câmara, tentando analisar como o substitutivo responde ou poderia responder, eventualmente, um pouco melhor, a questão.

Essa questão de objetivos e resiliência nós podemos observar na questão da identificação de áreas prioritárias para a conservação, que é algo que está contemplado no substitutivo: a questão da prioridade de que os pagamentos sejam feitos em algumas áreas que, por algum motivo, de acordo com determinados estudos, se identificam como prioritárias; ou porque tenham, ainda, remanescentes de ecossistemas, portanto, representativas da biodiversidade; ou, num oposto a essa situação, porque se localizam em bacias hidrográficas em estado crítico.

Então, é interessante a definição de prioridades para o Pagamento por Serviços Ambientais, nessa discussão, e de usá-lo como um instrumento orgânico na política, e não como um instrumento isolado para atender a pequenas situações isoladas.

Outro fator importante na discussão do Pagamento por Serviços Ambientais são os elementos de caráter social, como eu disse nessa introdução. O PSA tem uma vocação muito grande para atender a pequenos proprietários, assentados de reforma agrária, populações indígenas tradicionais, que merecem ser ajudados a serem os guardiões dos ecossistemas. Esses grupos têm vocação para isso. As exposições, as entrevistas que os consultores fizeram mostraram essa disposição em preservar. Então, o PSA tem essa vocação.

Outro aspecto que me parece importante nessa reflexão é o seguinte. Às vezes, as questões ambientais têm alguns conflitos intra-ambientais. Ou, colocando



de uma forma que talvez seja melhor, às vezes se contempla um problema ambiental e se esquecem de outros problemas ambientais.

Então, é importante, em uma propriedade, para o proprietário, posseiro, detentor, enfim, alguém que ocupe uma área e receba um Pagamento por Serviços Ambientais, que esse pagamento deva incluir não apenas uma conservação de uma área, mas aquilo que eu estou chamando de “ecologização” da propriedade. De que adianta o proprietário proteger uma porcentagem da vegetação da sua propriedade mas usar agrotóxico num limite que venha a contaminar o solo? Essa também é uma discussão que precisa ser feita.

Nesse ponto, eu queria até mencionar o Programa do Acre, que é muito interessante, porque aquela certificação ambiental das propriedades contempla diferentes aspectos, evitando, então, que uma propriedade receba um selo, seja considerada apta a receber pelo Pagamento por Serviços Ambientais, mas acabe provocando uma degradação em razão de um problema como fogo ou agrotóxico.

Algumas entrevistas — eu me lembro especificamente da entrevista feita, no caso do Bolsa Floresta, no Estado do Amazonas — mostram algum descontentamento dos beneficiários dos pagamentos, no sentido de que o valor da remuneração é baixo. Também tem uma análise de que a área que aquela população ocupa é uma área de muita fertilidade.

Então, parece que um desafio importante que pode ser incluído na discussão sobre o PSA é o aumento da produtividade nas áreas não preservadas. Quer dizer, temos uma propriedade, uma porcentagem dela precisa ser preservada e faz jus, portanto, à possibilidade de recebimento de Pagamento por Serviços Ambientais. E o resto da propriedade? O aumento depende de uma assistência técnica, por meio de empresas como EMBRAPA.

Outras iniciativas para o aumento da produtividade na área remanescente, na área que não é protegida dentro daquela propriedade ou posse, podem fazer sentido. Inclusive, lembrando que o Pagamento por Serviços Ambientais é um pagamento feito por meio monetário ou não. Assistência técnica pode ser um mecanismo, pode ser uma modalidade de Pagamento por Serviços Ambientais. Acho que esse é um aspecto importante. As definições sempre contemplam essas alternativas. E é claro que existem vantagens. O pagamento monetário tem várias



vantagens, ele é mais eficiente, ele não enseja, por exemplo, necessidade de licitações pelo poder público para o fornecimento direto de alguns bens ou serviços, mas nem sempre pode ser o mais eficiente para deslanchar um modelo de sustentabilidade naquelas propriedades ou posses.

Então, toda essa contextualização nos leva a alguns desafios para as políticas e programas. Primeiro, há que se definir uma melhor modalidade de pagamento, no sentido que eu acabei de dizer.

O valor do pagamento é outro desafio. E aí eu me permito até citar o Deputado Alfredo Sirkis, que estava presente na discussão de manhã e falava sobre a necessidade de uma precificação dos pagamentos. Hoje, o que tem sido feito? Em alguns casos se tem o critério do custo de oportunidade, que é aquele custo relacionado à atividade que seria realizada — perdoem-me os economistas —, seria o custo alternativo ao uso da propriedade. Em muitos casos, o pagamento acaba sendo feito pelo valor aceito: *“Bem, eu não ia receber nada por essa preservação. Eu vou preservar, devo preservar. Qualquer dinheiro é dinheiro.”* Trata-se da questão do valor aceito.

Alguns projetos, como nós vimos — São Paulo é um caso — têm algumas diferenciações relacionadas ao esforço. Quanto mais avançada a regeneração da propriedade, quanto maior o esforço prévio de conservação, maior o pagamento. Existem critérios interessantes. Pensar na precificação é um desafio.

Outro desafio que me parece importante — e parece-me que as discussões ainda precisam amadurecer um pouco para responder a esse desafio — é a questão do prazo em que se deve fazer o pagamento. O pagamento deve ser temporário? É possível imaginar que alguém vá viver disso, assim como alguns vivem do capital imobiliário ou do capital financeiro? Não sei se é tão absurdo pensar que alguns recebam uma parcela da sua renda permanentemente do seu capital ecológico. Mas essa discussão tem que ser feita, vamos dizer, à medida que evoluam as experiências.

Em relação ao pagamento público, juridicamente não há como contemplar ou vislumbrar um pagamento por prazo indeterminado com fundos públicos. Então, os programas têm que ter prazo. Agora, eventualmente, em alguns arranjos nos quais beneficiários privados do serviço remunerem indefinidamente alguns provedores, ou



seja, havendo arranjos privados, eventualmente pode ser considerado que isso permaneça no tempo.

Esse serviço é tão importante para o provimento da água, para aquilo que o empreendimento hidrelétrico exige, que talvez faça sentido para esse empreendimento remunerar para sempre — “*para sempre*” é um termo meio forte, principalmente no contexto ecológico, porque não se sabe dizer o que ocorrerá daqui a muitas gerações. Enfim, seria por um prazo muito longo.

Outro desafio muito grande é a questão da articulação das iniciativas locais e estaduais com a política federal que eventualmente virá. Nós sabemos — e este foi o mote deste seminário — que os Estados e alguns Municípios se adiantaram. Então, o ingresso da esfera federal é algo que vai ter que ser analisado. Quem o programa federal vai financiar? Quais regiões? Como se articula com as experiências estaduais? Essa é uma questão que também deve ser pensada.

Nesse aspecto, eu queria dizer que o substitutivo menciona a figura do cadastro, no qual se incluem aqueles provedores do serviço ambiental que recebem pagamentos por serviços ambientais. Se se está instituindo uma política nacional — e uma política nacional é diferente de um programa federal que vá contemplar alguns beneficiários —, a política deve ser ampla e ter instrumentos que incluam iniciativas estaduais, como, por exemplo, o cadastro. Esse cadastro nacional deveria incluir pagamentos que são feitos no âmbito de programas estaduais.

A segunda articulação necessária é a articulação com a iniciativa privada. Isso também foi debatido de manhã, também nas colocações do Deputado Alfredo Sirkis. Há um potencial da iniciativa privada que hoje não deslanchou muito porque as discussões sobre mudanças climáticas não deslancharam muito. Havendo compromissos mais arrojados no sentido da redução das emissões de gases de efeito estufa num cenário internacional, o mecanismo do REDD provavelmente vai se desenvolver.

O mesmo pode ser pensado dentro da política nacional de mudanças climáticas. Metas mais exigentes por parte de alguns setores, como o industrial, por exemplo, que possam ser cumpridas também com compensação, poderiam ensejar um aumento das iniciativas privadas e projetos privados.



De qualquer forma, hoje já existem diversos projetos privados no chamado mercado voluntário de carbono. Até me refiro a um estudo feito por Peter May, inserto na publicação intitulada *Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios*. Trata-se de uma publicação muito boa de um projeto de pesquisa que foi a campo, de iniciativa do Ministério do Meio Ambiente, no ano de 2011. Mostra que vários dos projetos de pagamento por serviços ambientais no bioma Mata Atlântica são de iniciativa privada.

O cadastro nacional pode contemplar tais projetos, porque se precisa de informação. A sociedade, os formadores de políticas públicas precisam de informação para saber onde os Estados agiram melhor ou pior, onde a iniciativa privada age, como ajudar e onde o programa federal deverá agir.

Em relação ao espaço para a iniciativa privada, eu queria comentar também alguns programas estaduais neste espaço. O Projeto Estradas com Araucárias, do Paraná, é um exemplo. O REDD internacional, mecanismo de compensação de emissão de gases por efeito estufa por meio da conservação, recuperação e regeneração de vegetação de carbono, é também um mecanismo.

Nesse espaço de iniciativa privada entra também uma discussão sobre o grande proprietário. Essa foi uma discussão feita de manhã também. Embora haja prioridade dos programas, sobretudo dos programas públicos, seja para pequenos proprietários, seja para populações indígenas tradicionais, seja para populações com algum grau de vulnerabilidade, não deixa de ser uma agenda para as políticas ambientais a melhora na *performance* ambiental de grandes proprietários. Eventualmente, no espaço para a iniciativa privada, pode-se pensar em inserção de grandes proprietários também, afinal de contas há áreas grandes que podem ser conservadas, regeneradas e recuperadas.

Outro desafio é a questão da governança, de quem formula as metas. O substitutivo fala num colegiado. Há a questão da governança, claro, na hora de se criar um programa. E as exposições da manhã mostraram aqueles organogramas complexos, com todos os órgãos que atuam num projeto de pagamento por serviços ambientais, como o financiador, o executor, enfim. Ainda na esfera federal, mesmo no substitutivo, essa discussão ainda está num estado que parece inicial, mas é mencionado um colegiado formado pelo poder público, pelo setor produtivo e pela



sociedade civil. Eu gostaria de oferecer uma crítica: parece-me que o setor produtivo integra a sociedade civil. Se pensarmos, por exemplo, nos colegiados contemplados na legislação de recursos hídricos, veremos que muitos são compostos com representação do poder público, representando 50%, e da sociedade civil, que pode ser dividida em usuário, capital e trabalho, como é o caso do IBAMA. Acho que a sociedade civil inclui o setor produtivo. Talvez aqui o setor produtivo tenha ficado super-representado. Isso precisa ser pensado.

No tocante ao poder público, o desafio é uma representação dos diversos setores, para evitar aqueles conflitos intra-ambientais. Em algumas situações, você pode contemplar uma questão ambiental e descurar um pouco de outra. Então, todos os setores do poder público que representam, por exemplo, a biodiversidade — e, portanto, as metas que o Brasil assumiu no tocante à biodiversidade, às mudanças climáticas, aos recursos hídricos —, devem estar contemplados. Deve-se procurar formular programas que contemplem os diferentes serviços ambientais. Eventualmente, esse órgão colegiado poderia ter representantes de Estados e Municípios que tenham programas próprios, para tentar articular interesses de Estados e Municípios.

Outro desafio é sempre o monitoramento, porque, sem monitoramento, não só o pagamento por serviços ambientais mas também qualquer política ambiental tendem a ser inefetivos. No monitoramento, as análises feitas pela manhã mostraram a importância de aproveitar mecanismos que já existem. Cito os radares que já existem para o combate ao desmatamento. Também o Cadastro Ambiental Rural é um instrumento de extrema importância, que precisa ser desenvolvido para a efetividade do próprio Código Florestal. Portanto, é importante não duplicar, não criar um excesso de burocracia, sem prejuízo de monitoramento próprio, visitas *in loco*, vistorias, etc.

Também assinalo que o art. 14, § 3º, inciso II, do Substitutivo menciona que a inscrição do proprietário e da propriedade no Cadastro Ambiental Rural é um requisito para que o proprietário ou o posseiro possa participar do programa e possa vir a receber o pagamento por serviços ambientais.

Agora, esse monitoramento e principalmente a assistência técnica — lembro projetos como o do Acre, onde é feita toda uma análise da propriedade, um



planejamento daquela propriedade a partir dos desafios da preservação dos serviços ambientais e, vamos dizer, das condições ecológicas — têm um custo. Em várias das exposições feitas hoje de manhã, mencionou-se que a estrutura de técnicos é insuficiente, inclusive em São Paulo. Um consultor mencionou isso. No Acre, há a necessidade de se criar uma rede de assistência técnica de outras entidades conveniadas. Costuma ser um gargalo a implementação, o monitoramento e, vamos dizer, a estrutura de funcionários, a estrutura técnica para a imposição dos programas.

Sobre este ponto também acho que se deve fazer uma reflexão. O art. 15 do Substitutivo estabelece um limite: apenas 10% do valor arrecadado nesse fundo federal de pagamento por serviços ambientais podem ser usados para monitoramento e assistência técnica. Não sei, essa é uma discussão que deve ser feita. Uma boa assistência técnica, um pagamento que eventualmente inclua modalidade de assistência técnica talvez tenha seus custos. Talvez não faça sentido um limite tão baixo.

Outro desafio é a questão da participação. Sobretudo os provedores de menor renda e de menor acesso à informação se queixam, às vezes, de não compreender o programa. Queixam-se no sentido de que preferiam não receber um galinheiro, mas sim outro tipo de equipamento, para exercer uma outra atividade. Isso demonstrou, nas experiências estaduais, a importância de um espaço de participação dos provedores.

Essa participação pode ser de dois tipos, e no fundo esses dois tipos se comunicam e interagem entre si. Existe um tipo de participação informativa, que basicamente é fazer uma reunião com os destinatários de um programa e explicar as propostas do programa, explicar como funciona, explicar deveres, explicar limitações; e existe a possibilidade de conceder a esses participantes uma esfera deliberativa no qual eles possam decidir sobre algumas questões fundamentais. Sobretudo a informativa deve ser contemplada e, na medida das possibilidades, a participação deliberativa também.

Os exemplos do Programa Bolsa Floresta são interessantes e estão no relatório. Em alguns cenários, a associação não chegou a ser consultada. Eles se



queixavam disso. Em outros cenários, eles foram consultados. Isso trouxe um benefício, por exemplo, para as decisões sobre como gastar os recursos.

Um dos tendões de Aquiles do pagamento por serviços ambientais é a discussão sobre pagamento para cumprimento de dever legal. Deve-se pagar por práticas de conservação de área de preservação permanente ou de reserva legal?

Parece-me que o substitutivo colocou uma questão interessante, mas, antes de falar do substitutivo, menciono que alguns programas estaduais também lidaram com a questão, permitindo em alguns casos a regeneração. Para alguns casos excepcionais, o substitutivo lidou com a questão estabelecendo os casos excepcionais, que seriam as áreas localizadas em bacias críticas, bacias já com comprometimento da sua capacidade hídrica, onde a recuperação de matas ciliares é de fundamental importância. Este seria um caso excepcional. Talvez se tenha que contemplar alguns casos excepcionais, como o de proprietários com muita dificuldade de renda, dificuldade que inviabilize o plantio de mudas, etc. Enfim, de qualquer jeito, é importante considerar que o novo Código Florestal já suavizou bastante os deveres no tocante à APP e à reserva legal, em comparação com o Código Florestal de 1965. Nesse sentido, talvez seja melhor uma visão um pouco mais restritiva. Se não, o que se vai ter? Um Código Florestal que já suavizou as obrigações da APP e da reserva legal e, ainda por cima, o pagamento para o cumprimento desses deveres. E o próprio Código Florestal já prevê programas para apoio e incentivo à conservação do meio ambiente que incluem a adoção de boas práticas. Há alguns outros programas que eventualmente num PSA podem ser pensados para essa recuperação, quando o proprietário tiver dificuldade para isso.

Encaminho-me para as conclusões. As conclusões seguem no sentido de que foi notável o crescimento que teve o pagamento por serviços ambientais, que teve esse instrumento, por meio de esforços e experiências estaduais e municipais. Acho que foi notável, porque são várias as experiências e porque elas são bem desenhadas. É claro que há críticas e há gargalos, mas as pesquisas e os consultores mostraram a preocupação que houve nesses Estados e Municípios: fazer um desenho, um arranjo institucional, obter fundos, implementar os programas. Os programas são bem desenhados, têm objetivos. Às vezes, os objetivos ou o pagamento não é bem definido, mas, quando eu falo em terceira geração, há uma



evolução. Os programas não são, vamos dizer, inócuos ou inefetivos. Eles realmente têm objetivos ecológicos e sociais. Muitos priorizam os pequenos proprietários. Agora, o desafio, como eu já coloquei, é integrar a iniciativa federal, que vem *a posteriori*. É preciso dizer qual vai ser o papel dos Estados e Municípios que já atuam e como articular agora o esforço federal.

Os programas e os projetos estão sendo implementados. O aperfeiçoamento de alguns deles vai ocorrer ao longo do processo e de acordo com as experiências por vir, mas o que me parece fundamental é pensar sempre o PSA para o objetivo da sustentabilidade, no sentido do diálogo com as metas e com as definições científicas. Talvez sendo um pouco repetitiva, volto a falar de metas de conservação da biodiversidade, metas no tocante às mudanças climáticas.

Nessa questão do PSA para a sustentabilidade, aponto também a qualificação ecológica das propriedades. Como eu disse, não adianta pagar para conservar serviços ambientais e vegetação numa área que contamine o solo e os cursos de águas com agrotóxicos. Todo esse perfil ecológico da propriedade deve ser analisado.

Muito obrigada. (*Palmas.*)

A SRA. COORDENADORA (Paula Lavratti) - Profa. Ana Maria, muito obrigada pela sua exposição, que foi muito clara.

De imediato, eu passo a palavra ao Guillermo Tejeiro e à Marcia Stanton, que vão apresentar os resultados finais do projeto e as recomendações. Já os apresento em conjunto porque eles vão fazer uma apresentação em jogral. (*Risos.*)

O SR. GUILLERMO TEJEIRO - Boa tarde a todos. Como a Paula falou, a gente vai fazer agora uma apresentação dos resultados da nossa pesquisa, identificando os pontos fortes, as fraquezas dos sistemas, algumas conclusões e, por fim, algumas recomendações para serem avaliadas por todos vocês.

Eu gostaria de começar com os pontos fortes que a gente identificou, mas também falo um pouco sobre a localização dos projetos, que é um assunto muito importante também. Vamos retomá-lo, tendo em vista que já foi avaliado durante a sessão da manhã.



A gente trabalhou nestes Estados: o Estado do Amazonas e do Acre, no Norte; o Estado de Minas Gerais, o Estado do Espírito Santo e o Estado de São Paulo, no Sudeste; e o Estado de Paraná, no Sul.

Fundamentalmente, uma das questões que para nós era muito relevante avaliar era quais os tipos de PSA que estão sendo desenvolvidos na atualidade no Brasil. A gente encontrou que, dos quatro tipos de PSA que a teoria afirma existirem, todos os sistemas têm a ver com pelo menos um desses serviços ecossistêmicos. Muitos deles trabalham com serviços ecossistêmicos de captura, de sequestro e de estocagem de carbono. Vários deles, como foi dito anteriormente, trabalham com a proteção do recurso hídrico. Alguns deles, com beleza cênica. E um componente da biodiversidade está presente em vários deles. Como foi dito anteriormente, embora muitos dos sistemas não estabeleçam, com precisão suficiente, os serviços ecossistêmicos remunerados, pela estruturação das leis que possibilitam o pagamento pelo fornecimento desses serviços ecossistêmicos, a gente entende que os quatro serviços ecossistêmicos vêm sendo trabalhados na atualidade no Brasil.

Agora, sim, eu gostaria de me concentrar na parte dos pontos fortes. Depois vou passar a palavra para a Coordenadora Técnica, Márcia, para que ela fale das fraquezas.

O primeiro ponto que a gente consegue observar nesses projetos é que eles estão conseguindo induzir mudanças de comportamento e também manter práticas sustentáveis dos beneficiários. Nesse sentido, eu acho que a gente concorda plenamente com as colocações que a professora nos deu no sentido de que os programas, não só numa perspectiva de incentivo econômico, mas também numa perspectiva jurídica, estão considerando a racionalidade econômica do gestor dos ecossistemas. Eles estão considerando que essas pessoas, esses gestores dos ecossistemas se comportam economicamente e estão atuando no sentido de induzi-los a desenvolver comportamentos ambientalmente sustentáveis ou de reconhecer aqueles comportamentos já existentes que são, por sua vez, muito importantes para o fornecimento dos serviços ecossistêmicos.

Temos vários exemplos na nossa pesquisa. Eu acho os muito interessantes. Mesmo que já tenham sido explicados pelos nossos consultores, eu gostaria de retomar alguns deles. Por exemplo, no caso do Acre, o sistema tradicional de



agricultura, que fazia uso do fogo, está sendo paulatinamente abandonado, ou melhor, substituído por outras técnicas, tais como o roçado sustentável ou outros tipos de técnicas que são ambientalmente mais corretas. No caso de Minas Gerais, a Ana também comentou a experiência do Estado no abandono da queima de madeira para produzir carvão, como fonte de renda adicional. Eu acho também que é uma experiência muito interessante, em termos de mudança de atitude. E também é muito importante como a comunidade toda termina se organizando para fiscalizar o cumprimento dessas metas ambientais. O programa todo consegue induzir a uma mudança não somente individual mas também coletiva, se o projeto é desenvolvido corretamente. Por último, também no caso do Espírito Santo a gente constatou que a comunidade já está verificando os ganhos ambientais na preservação das nascentes, especificamente pela qualidade da água dessas nascentes. Essas mudanças atitudinais, elas estão diretamente relacionadas à implementação desse tipo de iniciativa.

Mas, como eu falei, não é somente uma questão de mudar, mas também de reconhecer, de valorizar os esforços que já vêm sendo feitos por muitos dos gestores dos sistemas ecossistêmicos de maneira voluntária. Não estou falando somente de conhecimento tradicional, mas também de outros tipos de práticas que vêm sendo adotadas como parte, digamos, da estrutura familiar. Temos muitas experiências nas quais o produtor rural aprendeu com seu pai e com sua mãe que era muito importante cuidar da nascente, que era muito importante cuidar da biodiversidade. É esse conhecimento que vai sendo gerado ao longo do tempo e faz com que várias pessoas, voluntariamente, sem necessidade de incentivo, já estejam fazendo muita coisa para a proteção dos serviços ecossistêmicos. No entanto, é muito importante o reconhecimento econômico e a valorização econômica dessas atividades já existentes. Nesse sentido, os programas são muito bem-sucedidos no reconhecimento daquelas práticas que já existem em prol do meio ambiente.

Também na linha do que a professora nos disse, muito embora a teoria seja muito clara no sentido de explicitar que os sistemas de PSA não podem ser confundidos com políticas assistencialistas em termos sociais, ou seja, não se trata de política de ajuda unilateral, na qual não existe contraprestação nenhuma para o pagador do serviço — este aqui não é caso —, pela estrutura mesma do sistema de



PSA, existe uma relação bilateral entre o comprador do serviço ecossistêmico, digamos, e os sistemas públicos de PSA, em que o pagador é o Estado e o fornecedor de serviço ambiental é o beneficiário provedor desse serviço.

Muito embora não se trate de uma política assistencialista, nós, na nossa pesquisa, verificamos que os programas proporcionaram não apenas incentivos na renda, mas também benefícios não monetários diretamente relacionados com as condições de bem-estar das populações.

Nesse sentido, é muito importante levar em consideração o que direi a seguir — e retomo aqui particularmente a pergunta de V.Exa., Deputado. Tal como foi explicado, todos os programas privilegiam o trabalho com certos tipos de comunidades. Quais são essas comunidades? Pequenos produtores rurais, comunidades extrativistas, comunidades indígenas, e assim por diante. Os programas públicos têm um forte viés social de inclusão social. Foi muito interessante verificar, nas entrevistas com as comunidades, isto: as pessoas beneficiadas afirmaram quanto os sistemas estavam contribuindo positivamente para o aumento das condições do bem-estar das famílias. Nesse sentido, elas também estavam se sentindo vinculadas ao poder público. Muitas delas sentem-se afastadas do poder público. O poder público está lá na cidade, está lá longe, mas, quando esses programas vêm até elas, elas sentem uma vinculação especial com o poder público. E isso é muito valorizado. Naturalmente, esse é o relacionamento de confiança que tem que ser mantido ao longo do tempo.

Os sistemas de PSA também se constituem numa poderosa ferramenta para a mitigação e a adaptação das mudanças do clima. Eu gostaria de me concentrar nessa parte e me aprofundar um pouquinho nela, porque, como foi dito anteriormente, o nosso é a segunda fase do Projeto Direito e Mudanças Climáticas nos Países Amazônicos, projeto que foi trabalhado em seis países da Bacia Amazônica. Essa é a segunda parte desse projeto.

Como a Paula falou anteriormente, quando a gente estava fazendo a primeira parte do projeto, a gente identificou o potencial dos instrumentos econômicos com as medidas de mitigação e de adaptação às mudanças do clima. Agora, ao final da pesquisa, a gente confirmou o papel importante que os sistemas de PSA têm na perspectiva de mudanças climáticas.



Brevemente, o trabalho que vem sendo feito pelas Nações Unidas, especificamente o trabalho técnico que vem sendo feito pela Convenção sobre Diversidade Biológica e pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, por essas duas instituições, desde o ano 2000, é no sentido de acertar a relação que existe entre a conservação dos ecossistemas e as mudanças do clima.

Nesse sentido, a ONU tem recomendado, num relatório muito interessante que eu recomento e que, se vocês precisarem dele, eu posso passá-lo a vocês, o relatório do grupo especial técnico sobre mudanças do clima e ecossistemas de 2009, o que chamam de gestão sustentável dos ecossistemas, para fornecer serviços ecossistêmicos relacionados à mitigação e à adaptação das mudanças do clima.

Particularmente, em termos de mitigação, as atividades, ou melhor, os serviços ecossistêmicos de sequestro e estocagem de carbono são fundamentais. Então, gostaria de compartilhar com vocês alguns números para explicar o quanto importante é manter os estoques de carbono em pé.

Os ecossistemas terrestres armazenam aproximadamente 2.500 gigatoneladas de carbono equivalente, isso é mais ou menos três vezes o que existe na atmosfera na atualidade. Esse valor foi revisto recentemente pelo Intergovernmental Panel on Climate Change — IPCC, no seu último relatório, mas é mais ou menos isso. Só nos ecossistemas terrestres existe três vezes mais carbono do que já existe na atmosfera.

Desse carbono terrestre, aproximadamente 1.150 gigatoneladas estão nas florestas, e o resto, que corresponde a mais ou menos 60%, está no solo. Dependendo do tipo de ecossistema, alguns deles têm uma capacidade de estocagem maior, outros nem tanto. Mas a mensagem mais importante é que esses estoques de carbono são muito, muito importantes em termos de mitigação porque, se eles forem liberados, se esse carbono for liberado, o fenômeno das mudanças climáticas vai aumentar consideravelmente.

Os oceanos, por sua parte, armazenam aproximadamente 38 mil gigatoneladas de carbono. Então, entre os dois ecossistemas terrestres e os ecossistemas marinhos, nós temos dois estoques de carbono bem importantes.



O que tem dito a ONU? Basicamente que a aferição negativa dos ecossistemas pode ter efeitos deletérios nos serviços ecossistêmicos de mitigação, afetando a sua capacidade de absorver e armazenar carbono, tornando-se inclusive fontes de carbono. Chega a um ponto no qual o ecossistema, se está muito degradado, já não captura e começa a emitir, é o contrário. Então, esses ecossistemas podem virar até fonte de missões adicionais àquelas fontes antrópicas de gases de efeito estufa.

É muito importante, numa perspectiva de mudanças climáticas, entendermos que os sistemas de PSA, na medida em que trabalham com serviços ecossistêmicos relacionados diretos à mitigação, são ferramentas que ajudam e que podem ser consideradas como estratégias de mitigação no combate às mudanças do clima. De uma perspectiva de adaptação, também existe certeza científica sobre a importância de manter os ecossistemas saudáveis. Por quê? Porque os ecossistemas também têm a capacidade de prover, de fornecer serviços relativos à adaptação. Por exemplo, os ecossistemas têm capacidade de prover condições para a adaptação paulatina própria dos ecossistemas e das espécies e para a adaptação e conservação também das atividades humanas através, por exemplo, de iniciativas de agricultura sustentável e outras.

Também essas atividades de manutenção dos ecossistemas podem ser, segundo a ONU, muito mais eficientes em termos de custo-benefício do que as estratégias de adaptação baseadas na construção de infraestrutura. Por exemplo, os manguezais servem como barreira de contenção natural das enchentes. Em alguns locais, diz a ONU, manter esses manguezais equivale a fazer investimentos valorados em 300 mil dólares por quilômetro, o que a gente chama de infraestrutura cinza. Então, é muito importante também valorizar esses esforços dentro de uma perspectiva de mudança do clima, na medida em que esses tipos de iniciativas são ferramentas de mitigação e de adaptação às mudanças do clima.

Como foi falado anteriormente, os sistemas de PSA têm a capacidade de fornecer informação ambiental sobre os imóveis rurais dos beneficiários. Nesse sentido, todos os sistemas pesquisados exigem um cadastramento do imóvel rural num sistema próprio estadual. Na teoria, os sistemas de PSA têm o potencial de fornecer informação ambiental adicional. Isso naturalmente vai depender da



integração desses cadastros particulares de cada um dos sistemas com as iniciativas de cadastro em âmbito federal, nacional, como, por exemplo, o Cadastro Ambiental Rural, que eu entendo que está começando a ser implementado. É interessante, é importante, é um potencial que têm esses tipos de sistemas.

Os sistemas de PSA também têm o potencial de efetivar arranjos público-privados. O caso paradigmático para nós é o caso do Estado do Paraná, no qual o privado é o pagador do serviço ecossistêmico, e a gestão administrativa fica com a Secretaria de Meio Ambiente do Estado. Além disso, temos os beneficiários proprietários rurais, que fazem o plantio da araucária.

É muito importante entendermos que não existem fórmulas mágicas — eu não sei se existe essa expressão em português. Não existem fórmulas mágicas. Não existe uma fórmula ideal de fazer o PSA. Há muitas formas, mas o mais importante e o que eu quero repassar para vocês é que é muito relevante vincular os privados nesse tipo de iniciativa porque muitos deles, tal como foi dito anteriormente, são os principais usuários dos serviços ecossistêmicos e muitos deles estão dispostos a remunerar pelo fornecimento desses serviços. Incluir, pensar no privado é uma das recomendações que fazemos para vocês.

Acho que é isso.

Passei um pouquinho do tempo, mas passo a palavra para a Marcia.

A SRA. MARCIA STANTON - O.k., mas nem tudo são flores, pessoal. E me toca falar dos desafios, dos gargalos, das fragilidades. Vários dos gargalos a Profa. Ana Maria identificou fazendo uma exposição teórica na primeira parte deste painel, e alguns deles foram confirmados nos programas. Então, a gente sistematizou os principais, aqueles que foram verificados em mais de um programa.

Eu começaria destacando a incerteza sobre a efetiva provisão dos serviços ecossistêmicos. A relação entre os usos da terra e o impacto que isso tem nos serviços ecossistêmicos não é uma relação direta e linear. Portanto, o nosso conhecimento a respeito desses impactos, que a professora chamou de limites de resiliência, ainda é muito incipiente, e o tema é, de fato, complexo. A complexidade do tema aliada ao pioneirismo da política no Brasil resulta na falta de foco de vários dos programas quanto ao serviço ecossistêmico que se pretende proteger. Essa falta de foco resulta na falta de desenvolvimento de indicadores, e os indicadores



são fundamentais para a gente avaliar tanto a eficiência quanto a eficácia dos programas e eventualmente corrigir falhas que possam surgir. Além disso, os indicadores são o melhor elemento que pode justificar o aporte de mais recursos para essa política.

Outro gargalo do PSA são os custos de transação altos. Qualquer programa de PSA passa necessariamente por essas três fases: a fase de diagnóstico, a de desenho e a de implementação.

Diagnóstico, obviamente, tem que examinar o contexto local, quais são as pressões atuais e futuras, qual é a estrutura de governança disponível, quais são as possíveis fontes de financiamento e por aí afora.

A parte de desenho vai definir quem são os beneficiários, qual é o tipo de serviço ecossistêmico que se vai remunerar, qual é o valor dessa remuneração, quais são as práticas exigidas. Enfim, é uma relação contratual que tem que ser definida em todos os seus termos.

Por fim a gente tem a implementação, que exige, como foi exposto em todos os painéis, um trabalho de assistência técnica e extensão rural bastante grande. Nem todos esses custos são exclusivos de um PSA. O estabelecimento de um instrumento de comando e controle vai necessariamente passar por uma fase de diagnóstico do problema e vai ter um custo de fiscalização e monitoramento, mas a verdade é que os custos de negociação de fechamento do contrato são específicos de um PSA.

E a gente esbarra em um dos maiores gargalos que não é só de PSA. Todas as políticas públicas enfrentam essa dificuldade, mas, no caso do PSA, por ser um instrumento de incentivo que exige a participação voluntária dos beneficiários, ele requer um trabalho de convencimento que é lento, gradual e amplo. Isso exige uma equipe técnica bastante qualificada e grande em número. Hoje, na realidade das Secretarias dos Estados que a gente pesquisou, a equipe existente não consegue atender à demanda. Eles fazem mágica com o que eles têm. E a falta de recursos financeiros, obviamente, também impacta o desenvolvimento de mais projetos e a escala que eles podem eventualmente atingir.

Os sistemas de monitoramento que a gente verificou são, na sua grande maioria, insuficientes. Todas as leis estaduais têm uma previsão bastante completa



da forma como esse monitoramento vai acontecer. Na prática, a coisa não funciona tão bem assim, em virtude da falta de recursos humanos e financeiros.

O que a gente verifica é que a grande maioria desses projetos tem uma verificação *in loco*, e isso obviamente é muito custoso. Depois a gente vai voltar a esse tema, na parte das recomendações.

Esse é um dos pontos mais sensíveis dos programas de PSA que a gente pesquisou: como um instrumento de incentivo voluntário depende muito da participação, do engajamento e da ativa participação dos beneficiários, ele é uma construção conjunta entre o produtor, o beneficiário, e a administração. E essa relação de parceria, de confiança é construída pouco a pouco. Só que, uma vez que ela se estabelece, a gente tem no produtor um fiscal do cumprimento das normas e da qualidade ambiental. E essa relação, que é muito valiosa, fica minada quando a gente percebe que existem mudanças de rumo no meio do caminho ou falta de cumprimento de obrigações contratuais. E aí essa relação compromete a eficácia da própria política.

O SR. GUILLERMO TEJEIRO - Já falando um pouco sobre as conclusões, após a avaliação dos pontos fortes e das fraquezas dos nossos projetos, nós temos o seguinte: em termos do uso de instrumentos econômicos como ferramentas para promover a conservação, a preservação e a melhoria do meio ambiente em geral, dos ecossistemas em particular e dos serviços que estes prestam, a gente acha que, primeiramente, o PSA é, de fato, um instrumento econômico, mas para nós, desde o Direito, ele pode ser considerado como uma das ferramentas que a gente conhece como a Teoria do Direito promovedor. Essa teoria foi desenvolvida pelo, no final dos anos 60 e começo dos anos 70, numa série de publicações feita por ele na Itália.

Para nós, numa perspectiva jurídica, eu acho muito interessante reconhecer que esse sistema de PSA vem complementar um esforço que tinha sido feito através da técnica do comando e controle, exclusivamente. Mas num contexto de degradação dos ecossistemas e dos seus serviços, a gente considera que a utilização de instrumentos econômicos é uma saída interessante e importante para aprimorar o sistema. Ele não vai substituir o comando e o controle. Essa não é a ideia do instrumento econômico, não é a ideia do PSA também não. Mas ele vem



preencher aquela lacuna que a gente tinha para induzir essas mudanças de comportamento que a gente precisa para manter a qualidade do capital natural.

Nesse sentido, a valorização das externalidades positivas geradas pelos gestores dos ecossistemas voluntariamente é muito importante em termos de política pública, em termos de governança ambiental. E para nós, advogados, isso também constitui um avanço na técnica jurídica ambiental e um avanço para o Direito Ambiental em geral no sentido de que a gente já está reconhecendo a possibilidade de fazer uso de novos instrumentos que estão também ligados ao Direito e à Economia por igual.

Como eu falei anteriormente, uma das conclusões importantes e lógicas é que os sistemas estão, sim, atingindo o seu objetivo de manter essas práticas sustentáveis já existentes.

Quero comentar com vocês que todos os nossos entrevistados disseram que avaliavam o programa muito positivamente. Existe um nível muito alto de satisfação geral com os programas, muito embora existam, sim, alguns assuntos que levantaram questionamentos, principalmente o valor dos pagamentos, a mudança nas condições legais, a demora nesses pagamentos, e todas aquelas coisas que a gente já falou até agora. Em termos gerais, o beneficiário avalia muito positivamente a implementação desse sistema. Como eu disse, ele é muito importante como uma ferramenta de inclusão social e como uma ferramenta para as autoridades se aproximarem do produtor rural numa perspectiva diferente e não numa perspectiva fiscalizadora, que castiga, na teoria do comando e controle, mas, sim, numa perspectiva incentivadora, que convida a mudar as práticas para ganhar os benefícios ou para reconhecer aquelas atividades que já são sustentáveis pela sua própria natureza. Então, os sistemas estão atingindo o seu principal objetivo nesse sentido, conforme foi verificado na nossa pesquisa.

Outra conclusão muito importante no contexto das mudanças climáticas é que os sistemas de pagamento por serviços ambientais têm relação direta com o fenômeno das mudanças do clima e constituem ferramentas de mitigação e de adaptação às mudanças do clima. Muito embora essa relação não seja direta, ou seja, muitos desses programas fazem parte da política estadual de mudança do clima — no Estado de São Paulo, por exemplo, há vinculação formal direta com os



fenômenos da mudança do clima, mas alguns desses programas não têm nada a ver com a política de mudança do clima, pelo menos de uma perspectiva formal —, na medida em que existe consonância entre os serviços ambientais — e vejam que eu estou fazendo a diferença entre serviço ambiental e serviço ecossistêmico, sendo o serviço ecossistêmico o que presta o ecossistema e o serviço ambiental a atividade da pessoa que permite o fornecimento desse serviço —, as atividades que o gestor dos ecossistemas tem que fazer, o conteúdo do contrato, as atividades que tem que cumprir, existe consonância com aquelas atividades que a gente considera desde uma perspectiva de mudança climática que tem que ser feita.

Por exemplo, a atividade de preservação das nascentes está diretamente vinculada a medidas de adaptação para fornecer o recurso hídrico, visando nos preparar para os vetores de ameaça aos recursos hídricos, o estresse hídrico que está acontecendo já em algumas partes. Então, essa atividade de preservação, esse serviço ambiental conectado com o serviço ecossistêmico hídrico está diretamente relacionado ao combate e à adaptação às mudanças do clima. E, por outro lado, naturalmente, há aqueles programas que têm a ver com o sequestro e a estocagem de carbono diretamente vinculado às medidas de mitigação dentro desse contexto. Então, é muito importante a relação que existe entre PSA e mudança climática. Ela não precisa ser uma relação formal. Ela existe pela natureza das atividades desenvolvidas no marco desse tipo de projeto.

Finalmente, e esta aqui não é uma conclusão, nós já tínhamos falado um pouco de manhã sobre o requisito da adicionalidade. O que a gente entende como requisito da adicionalidade em termos de PSA? Bom, vocês sabem que adicionalidade é um conceito que vem da aplicação do Protocolo de Kyoto e diz sobre a necessidade de esforços que vão ser remunerados, de projetos que vão ser desenvolvidos, além dos requisitos legais. Eu não conseguiria remunerar atividades que já estão ou que fazem parte das minhas obrigações de lei. Então, tem que ser um requisito adicional. Por isso, adicionalidade. A adicionalidade tem várias características. Há a adicionalidade econômica, adicionalidade legal, mas eu não quero me concentrar nesse aspecto.

Nós queremos pesquisar sobre esse requisito aqui especificamente. Os sistemas de PSA têm um potencial de servir como ferramenta para recuperar áreas



degradadas. Na sua natureza, esse incentivo pode ser direcionado às atividades de recuperação de áreas já degradadas. Mas surge a pergunta se é ou não desejável fazer uma coisa dessas. Não é uma pergunta “pequena” — entre aspas. É uma pergunta muito importante em termos de política pública, porque a limitação do sistema pode ser feita ou pode ser liberado o requisito.

Como a Profa. Nusdeo falou anteriormente, o Código Florestal de vocês já autoriza o uso de instrumentos econômicos para a recuperação dessas áreas. Muitos sistemas, ou a sua grande maioria, privilegiam ou priorizam as atividades de PSA naquelas propriedades que possuem áreas protegidas em percentual superior ao mínimo previsto na lei, mas muitas delas não proíbem diretamente o uso do sistema em áreas degradadas. Inclusive muitos desses sistemas têm um componente direcionado à recuperação.

Então, a nossa conclusão no requisito da adicionalidade na nossa pesquisa é que aqui no Brasil vocês relativizaram o requisito da adicionalidade. Então, não é aquele requisito restrito que a gente conhece no Direito Internacional Ambiental, particularmente o requisito aplicado ao mecanismo de desenvolvimento limpo e outros que fazem parte dos instrumentos de mercado do Protocolo de Kyoto. A nossa pesquisa está mostrando que esse requisito foi relativizado. Mas é uma questão muito interessante a ser discutida no projeto de lei federal. Então, a gente deixa em aberto um pouco essa discussão para conversarmos posteriormente sobre o assunto.

Agora, eu passo a palavra para a Marcia.

A SRA. MARCIA STANTON - Bom, a gente formulou uma série de recomendações em cima das fragilidades e dos gargalos que a gente identificou nos projetos pesquisados. A primeira delas é uma maior sensibilização e abrangência. Por quê? A gente percebe que o PSA ainda é muito trabalhado num círculo restrito de especialistas e aplicadores dessa política, ou seja, o universo é muito pequeno ainda. Muito embora o tema seja complexo — e de fato ele é —, a relação que os serviços ecossistêmicos têm não só no bem-estar humano, como na manutenção da própria vida na Terra, e o impacto que eles têm sobre a atividade econômica exigem que esse tema seja expandido e levado ao grande público. Basicamente, isso é um pouco do que a gente está fazendo aqui hoje, mas a gente recomenda que esse



tema seja expandido e levado ao grande público. Basicamente é um pouco do que a gente está fazendo aqui hoje. Mas a gente recomenda que esse tema seja inserido nas campanhas de educação ambiental, que entre na agenda dos Três Poderes, que nos Estados que já desenvolvem esses programas, eles sejam consolidados e expandidos e que nos Estados que não têm sejam desenvolvidos. Evidentemente que o Pagamento por Serviços Ambientais — PSA não é a única política para gestão e proteção dos serviços ecossistêmicos, mas dentre os instrumentos econômicos ela é a principal. Essa basicamente é a nossa primeira recomendação.

Segunda recomendação: um cuidadoso desenho dos programas e continuidade das políticas. No Brasil, os programas começaram, todos eles, de forma piloto, em virtude de problemas pontuais. Obviamente, como todo programa piloto, ele vai sendo ajustado na medida em que a carruagem vai andando. O resultado disso é que alguns deles foram modificados. Algumas modificações ocorreram não só por ajustes, outras decorreram de mudança na prioridade do Estado, mas o fato é que aquela relação de parceria e de confiança, mencionada por mim no painel anterior, que é construída lentamente e é fundamental para o sucesso de um PSA, fica comprometida com essas mudanças.

A nossa principal recomendação é que o desenho do programa seja feito de maneira cuidadosa. É preferível que se perca mais tempo num desenho adequado às pressões e à realidade local a ter uma implantação precipitada, que vai ter que ser modificada logo adiante, porque essa modificação pode comprometer todo o trabalho anterior desenvolvido. Obviamente, uma boa implantação do programa vai garantir a sua eficácia, o melhor uso dos recursos disponíveis e o cumprimento dos contratos.

Com relação aos custos de transação, existem custos que não têm como ser evitados. O fato de isso ser uma relação contratual, desenvolvida muito em virtude do contexto local, exige todo um desenho específico. O que a gente identificou nos programas? A gente acredita que a documentação exigida dos beneficiários poderia ser simplificada. Quando falo de simplificação, eu não falo de simplificação que compromete a qualidade do serviço ambiental prestado, nem que compromete o requisito da condicionalidade, que é um elemento essencial num PSA. Existem algumas simplificações que podem ser implantadas.



A realidade do norte da Amazônia e todo o problema fundiário resultam que boa parte dos beneficiários não tem o título da terra. Isso foi brevemente mencionado hoje de manhã. Eu sei que o Governo Federal está fazendo um enorme esforço para regularizar essa situação, mas a solução desse problema não vai acontecer no curto prazo. Enquanto isso, a gente tem todo um universo de produtores rurais, principalmente familiares, que estão vivendo no lote, estão produzindo e que não têm por que ficarem fora de um programa, no momento em que eles são os que mais se beneficiam disso. A gente sabe que, hoje, os maiores problemas de desmatamento estão justamente nos lotes de assentamento da reforma agrária.

O que é mais importante para a execução de um projeto de PSA? Que o sujeito tenha a efetiva ocupação e o controle da propriedade. No momento em que isso é verificado e que o sujeito atende a todos os outros requisitos para enquadramento no PSA, a gente entende que não teria sentido deixá-lo de fora porque ele não tem o título da terra.

É óbvio que é impossível blindar completamente o sistema de fraudes. A gente sabe que a negociação de títulos não pode ser estimulada, ao contrário, tem que ser coibida, mas a nossa realidade se sobrepõe a isso. O que a gente verificou nos projetos é que todo aquele universo de proprietários que hoje estão lá produzindo e se beneficiando dos projetos não tem o título, e não teria sentido deixá-los de fora. Então, a gente recomenda que nesses casos sejam aceitos documentos outros, que não o título, como declaração de posse, declaração de vizinhança, enfim, outros critérios.

Se para o desenho do programa tem que ser muito cuidadoso, a gente entende que o contrato tem que ser simplificado, não se abrindo mão, obviamente, das condições, de direitos e obrigações mínimas que têm que constar, mas a linguagem tem que ser bastante simples, porque a gente está lidando com um público que não é acostumado com a linguagem jurídica. É importante que ele compreenda onde está entrando, quais são as suas obrigações. Nesse sentido, alguns Estados utilizam termos de adesão. A gente acha que isso simplifica bastante e é recomendável.



Por fim, um grande problema verificado é o recebimento dos benefícios, principalmente na Região Norte, onde a população vive bastante isolada, sem acesso à rede bancária. É óbvio que isso não é um problema do PSA. Isso é uma situação que decorre da falta de inclusão financeira em que vive boa parte da população. Mas a verdade é que o recurso precisa chegar às mãos dessas pessoas. Alguns programas iniciaram com um sistema em que, para o sujeito receber o benefício, ele gastava quase o equivalente ao benefício. Aí o programa perde o sentido.

Algumas iniciativas adotadas pelos Estados são interessantes, principalmente na Região Norte. A Prefeitura disponibiliza, mensalmente, um transporte para que os beneficiários se dirijam até o Município onde está a sede da rede bancária para receber o benefício. No Estado do Acre, por exemplo, o Governo Estadual está fazendo um grande esforço para abrir conta bancária em nome dos beneficiários, para que o recurso seja depositado nessas contas. A gente identificou, não exatamente nos projetos — isso a gente achou na pesquisa —, redes bancárias fluviais, que atendem muito bem essas populações da Região Norte.

Sobre a construção de identificadores, inicialmente, eu falei que boa parte dos projetos carece de um foco, portanto, não desenvolveram indicadores. A construção de indicadores é fundamental para avaliarmos se a política está funcionando e se está atendendo aos fins aos quais ela se destina. O Guillermo mencionou os efeitos sociais que essas políticas têm proporcionado. Isso é interessante. Quando lemos a doutrina do PSA, vemos que os autores, de uma maneira geral, falam que o PSA não tem uma função social, assistencialista. Para isso, existem outras políticas. Mas o que a gente verificou nos projetos é que boa parte deles resulta em benefícios sociais, sem que isso comprometa os benefícios ambientais. Mas para a gente ter certeza disso, para poder utilizar essa política nas situações para as quais ela é indicada e alavancar mais recursos é fundamental que se construam indicadores não só ambientais, mas também sociais.

Por ser uma política de incentivo que exige a participação ativa dos beneficiários, ela também exige uma mudança muito grande na postura da administração. Então, a administração não só tem que fiscalizar, mas também mobilizar, engajar e construir o programa junto. E isto exige também o treinamento



não só do beneficiário, mas também da administração. Isso é uma mudança de mentalidade e de atividade muito grande, que também vai exigir capacitação de todo esse pessoal. E o que a gente verificou é que os beneficiários estão ávidos e prontos para contribuir.

Agora vamos falar de um tema que é bastante delicado, que é exatamente a falta de recursos. A princípio, qualquer usuário de serviço ecossistêmico pode ser um comprador. Qual o problema disso? Justamente pela característica de um bem público de uso não rival e não exclusivo, dificilmente os compradores conseguem se apropriar exclusivamente daquele serviço ecossistêmico, e, portanto, não estão tão dispostos a pagar por ele.

A gente identifica alguns potenciais compradores, exemplos clássicos são empresas de captação e tratamento de água, empresas hidrelétricas. Mas as situações são bastantes restritas. Obviamente que se quer a entrada da iniciativa privada como compradora desses serviços, o que vai aportar recursos. Mas eu acredito que a entrada da iniciativa privada como compradora desses serviços só vai acontecer num momento em que a gente explorar mais o impacto que tem a perda de capital natural na atividade econômica, e, portanto, na estratégia da empresa. Enquanto isso não for feito, a gente não vai ter um aporte maior de recursos privados. E, nesse meio tempo, quem entra comprando serviços? O poder público, em nome de toda a sociedade. E aí a gente tem uma briga entre várias demandas para um orçamento bastante esgoelado.

Como fontes adicionais, no momento, as que têm maior potencial são a cobrança pelo uso da água ou os *royalties* do pré-sal. Atualmente, estes dois são mais disputados do que palanque eleitoral em inauguração de viaduto, todo mundo quer. Eu acredito que a expansão das fontes de financiamento do PSA passa por maior conscientização da importância que esses serviços têm para toda a atividade econômica — e não só qualidade de vida —, e também pela criação de um fundo específico para financiar o PSA.

Com relação a mercados, a utilização de mercados é um tema bastante delicado, porque isso passa, necessariamente, pela seguinte discussão: qual é o limite, que a gente vai estabelecer, de poluição ou de degradação? Como é que a gente vai alocar esse limite? A quem pertencem os direitos de exploração dos



serviços ecossistêmicos? Como é que a gente vai garantir critérios de equidade e justiça social? Enfim, são tantos aspectos, e a gente ainda está muito longe nessa discussão.

O Estado mais adiantado na utilização de mercados é justamente o Acre, através do Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais — SISA. Hoje, na plateia, encontra-se a Mônica, que é a grande cabeça que está por trás do Instituto de Mudanças Climáticas — IMC. Quem quiser que aproveite para perguntar para ela, porque a gente tem muito que aprender com a experiência do Acre.

O meu tempo já esgotou, mas eu ainda vou falar de recursos financeiros, porque são duas sugestões bastantes simples, que a gente acredita que conferem maior otimização dos recursos. Como eu falei, a implantação de um sistema de PSA exige uma equipe de extensão rural bastante capacitada e extensa. O que a gente percebe é que, às vezes, um único produtor, o produtor modelo, tem uma capacidade de convencimento equivalente a uma equipe inteira. Por quê? Porque a população lá se rege muito pelo adágio “*ver para crer*”. A gente viu no filme aquela produtora falando: “*Quando eu entrei, estava todo mundo desconfiado. Aí, quando eu comecei a fazer isso, fazer aquilo, todo mundo entrou*”.

Esse tipo de beneficiário tem um grande poder de mobilização. Quando os recursos são escassos, a gente recomenda que se desenvolva primeiro o projeto desse beneficiário, porque, normalmente, ele vai trazer todo um número atrás. A gente percebeu, também, que os beneficiários valorizam muito os benefícios não monetários. Por quê? Porque não só esses benefícios trazem melhorias para as propriedades deles como também capacitam o sujeito a continuar produzindo com as próprias pernas, sem a dependência de um programa apenas de transferência de renda.

Como parte desses benefícios já está inserida, digamos, no orçamento da entidade — já existe toda uma equipe que faz parte dos quadros, como também já existe o maquinário, e isso às vezes até se muda —, o PSA vem dar maior otimização e foco para esses recursos. Então, a gente recomenda que seja feito investimento em cima disso.

Eu vou ter que passar mais rápido os próximos eslaides, porque o meu tempo já acabou. Com relação ao monitoramento, recomendamos maior utilização de



tecnologia, porque percebemos uma utilização ainda muito tímida, e, obviamente, uma sinergia com outros sistemas já desenvolvidos para esse fim e que têm grande potencial. Seria o Cadastro Ambiental Rural — CAR, mas a gente sequer conseguiu implantá-lo.

Nossa recomendação é pela criação de um marco legal federal. No momento em que o Estado entra como comprador de serviços ecossistêmicos, necessariamente, ele precisa de uma lei orçamentária prevendo a transferência desse recurso. Mas a existência de uma política nacional, com condições gerais de funcionamento, um fundo específico, vai conferir maior estabilidade e escala aos projetos. A discussão sobre o projeto de lei, eu vou deixar para o próximo painel. E, por fim, integração com outras políticas existentes. O Código Florestal prevê no Capítulo 10 a utilização de PSA. A gente tem o Bolsa Verde, que, atualmente, é o maior programa de PSA em funcionamento pelo número de beneficiários. Mas hoje ele aplica só o componente monetário. O Bolsa Verde ainda não aplica componente de benefícios não monetários.

O Plano Nacional de Mitigação e Adaptação prevê também a utilização de todo o potencial que o PSA tem de servir não apenas como medidas de mitigação, mas principalmente como medidas de adaptação, conforme foi exposto pelo Guillermo, anteriormente. E assim eu termino a minha exposição.

Obrigada. (*Palmas.*)

A SRA. COORDENADORA (Paula Lavratti) - Agradeço à Marcia, ao Guillermo e à Ana pelas suas exposições.

Dando início aos debates, eu vou ler um bloco de três perguntas. A primeira vai para a Dra. Ana Maria Nusdeo. A pergunta é da Samara Martins Silva: *“Como possibilitar o PSA, promovido por um conjunto de serviços ambientais, em determinada área, de forma econômica e jurídica? Exemplo: determinada propriedade rural possui área turística dotada de beleza cênica, recuperou áreas de nascente com espécies de alta capacidade de armazenamento e estocagem de carbono; conjunto de serviços ambientais promovidos pela propriedade: beleza cênica, recursos hídricos e carbono”*. A Samara pede a gentileza de utilizar como referência o PL nº 792, de 2007, para auxiliar na resolução da questão.



A segunda pergunta vem do Carlos Silveira para a Marcia e para o Guillermo: *“Por que o fator político não foi considerado como ponto fraco das experiências do PSA, uma vez que a cada nova gestão política ocorre a desconstrução do que já vem sendo praticado? Mesmo que os sistemas e programas de PSA tenham ganhos positivos, existe alguma alternativa que possa restringir ou minimizar a desconstrução dos sistemas ou programas de PSA, quando da alteração ou troca de governos, lembrando que em outubro deste ano teremos eleições?”*.

A terceira pergunta também é do Carlos. Na verdade, são duas perguntas. Já passo para os senhores irem olhando.

A primeira pergunta é: *“Quais alternativas são factíveis na execução de sistemas, programas de PSA, considerando a desburocratização para participação dos provedores de serviços ambientais, ou seja, o pagamento do benefício sem burocratização, lembrando que a origem dos recursos financeiros são dos fundos públicos, frente à prestação de contas que esses fundos exigem?”*.

A segunda pergunta é sobre a titularidade do território que está prestando o serviço ambiental: *“Como não considerar os instrumentos que regem a titularidade da propriedade ou posse frente à prestação de contas para os fundos públicos que financiam o pagamento dos benefícios?”*.

Iniciamos pela Profa. Ana Maria.

A SRA. ANA MARIA NUSDEO - Samara, li sua pergunta, fiquei pensando, reli o substitutivo. Estou aqui com os assessores do Deputado Arnaldo Jardim. Parece-me que há uma vedação, está escrita no § 3º. Vamos à pergunta sobre a possibilidade de um provedor de serviços ambientais receber por mais de um tipo de serviço: carbono, beleza cênica, recursos hídricos, etc. Eu acho que tem que diferenciar projetos privados e pagamentos públicos. Quanto aos pagamentos públicos, é possível que haja alguma vedação. Parece-me que o § 3º aponta a vedação de pagamento, com recursos públicos, por serviços ambientais provenientes de uma mesma área. Não sei se está tão clara a redação, mas me parece que seria esse o caso. Quer dizer, serviços ambientais provenientes de uma mesma área seriam serviços ambientais diferentes numa mesma propriedade. Em esquemas privados, eu já ouvi falar que existe. Vamos supor que às vezes há um financiador privado num contexto como este que você descreveu: uma propriedade



com vocação turística, que possui área de estocagem de carbono e que recuperou a vegetação ciliar. Eventualmente, em um programa privado, isso poderia vir a ser analisado. A precificação poderia incluir todos esses serviços. Não sei se esclareci.

A SRA. MARCIA STANTON - Eu vou começar com a primeira pergunta do Carlos Silveira: *“Por que o fator político não foi considerado como ponto fraco nas experiências de PSA?”*.

O fator político não foi considerado como ponto fraco porque ele não é específico de PSA. A gente tentou aqui colocar pontos que são associados à política de PSA. A descontinuidade política é um problema que afeta qualquer programa, projeto e qualquer política. Por essa razão, a gente não o colocou. Com certeza, o fator político é um grande empecilho para o bom desenvolvimento de um projeto de PSA. O ideal é que a gente possa blindar contra esse tipo de situação. Como fazer isso através da edição de uma lei que prevê condições gerais de funcionamento e de acesso, que tirem da administração a decisão de pagar ou não pagar, de incluir ou de não incluir? Em resumo, basicamente, seriam essas as nossas observações.

Segunda questão: *“Quais alternativas são factíveis para a execução de sistemas, considerando a desburocratização para participação dos provedores de serviços ambientais?”*.

Existem algumas burocracias que são inevitáveis, principalmente com relação ao recebimento do recurso. Dentre todos os sistemas desenvolvidos, o mais simples é o depósito desse benefício na conta corrente de cada beneficiário, porque alguns sistemas previam o estabelecimento de uma janela de alguns dias, em que o beneficiário tinha que ir até o banco, munido de um cartão ou de alguma autorização, e retirar o benefício. Isso não funciona bem, tanto pelo custo e pela dificuldade de deslocamento dele quanto pelo curto prazo em que isso era feito. Então, dentre as alternativas, a mais viável é a abertura de conta, que ainda traz o benefício de colocar o sujeito no sistema financeiro.

Quanto à questão da titularidade do território, como lidar com isso, considerando que existe a obrigação de os fundos públicos prestarem contas? Na verdade, esse também é um aspecto que tem que estar previsto em uma lei geral, definindo as condições para aceitar a inclusão do beneficiário. A gente colocou aqui que o ideal, obviamente, é a exigência de título, mas a realidade brasileira



demonstra que pouca gente que está em situação de necessidade de um PSA tem esse título. Então, temos que construir saídas alternativas. Demos aqui algumas sugestões para se aceitar documentos outros que não o título, mas, obviamente, isso teria que ser objeto de uma discussão e inclusão numa legislação apropriada. Eu acho que não esqueci de nada.

O SR. GUILLERMO TEJEIRO - Eu só gostaria de acrescentar uma coisa na primeira pergunta do Sr. Carlos Silveira. Eu acho que o senhor está falando da diferença que deve existir entre uma política de Estado e uma política de Governo. Então, a importância dos sistemas de PSA tem que ser difundida também no poder público. É importante que a lei que institui o sistema dentro de cada um dos Estados esteja bem desenhada, mas que as pessoas que estão envolvidas na tomada de decisão política ambiental, em âmbito federal, também estejam cientes da importância de manter esse tipo de política pública funcionando bem. O bom funcionamento dos sistemas, como foi relatado aqui, é muito importante para manter a confiança dos beneficiários do programa, mas isso não significa que o programa não possa ser modificado e aprimorado. É uma linha difícil de traçar — se é possível dizer isso —, porque a gente tem duas questões importantes nesse sentido. A gente tem que manter a segurança jurídica suficiente para manter a confiança do beneficiário, mas, ao mesmo tempo, tem que dar flexibilidade suficiente ao sistema para aprimorá-lo, quando for necessário.

Eu, particularmente, acho que a mudança da política não é ruim *de per se*, mas o que não pode acontecer é as condições básicas do sistema mudarem tanto que o beneficiário, por exemplo, fique fora do programa, quando, na primeira fase, ele estava recebendo e, depois, ficar fora. É uma questão de informação também que tem que fluir entre o beneficiário e o poder público que institui a política.

Sobre a realidade fundiária, eu gostaria de comentar que não se trata de uma questão exclusivamente brasileira. Nos outros países, onde a gente trabalha o PSA, temos exatamente o mesmo problema. A gente também está tentando desenvolver formas para acreditar os requisitos necessários para se fazer parte do programa. A questão fundiária é, sem dúvida nenhuma, um dos maiores empecilhos para os beneficiários. Mas, nesse sentido, eu acho que vale muito a pena começar a



construir redes de comunicação entre os nossos países, para chegarmos a soluções que estejam em sintonia com a nossa realidade fundiária, que é complexa demais.

A SRA. MARCIA STANTON - Carlos, eu me lembrei de mais uma sugestão que consta do nosso relatório final, que também é bastante interessante para driblar essa questão fundiária: a vinculação do PSA à terra, e não ao proprietário.

Essa foi uma questão que a Profa. Ana Maria levantou num artigo e que a gente incorporou, porque parece ser uma alternativa bastante interessante, principalmente considerando que um contrato de PSA é executado ao longo de vários anos.

A SRA. COORDENADORA (Paula Lavratti) - Tendo em vista que já são 16h15min e estamos um pouquinho atrasados na nossa programação, eu vou declarar encerrado este terceiro painel, agradecendo aos palestrantes, Ana Maria, Guillermo e Marcia, pela participação.

Informo que a partir de manhã as exposições vão ficar disponíveis na página da Comissão de Meio Ambiente, na Internet, no *link Seminários*.

Convido para assumir os trabalhos o Sr. Renato Rosenberg, Coordenador-Geral do PNMA — Programa Nacional do Meio Ambiente, representando o Ministério do Meio Ambiente. Ele será o Coordenador do nosso último painel, o Painel 4: *Debate sobre os Projetos de Lei em Tramitação no Congresso Nacional*.

Obrigada a todos. (*Palmas.*)

(*Pausa.*)

O SR. COORDENADOR (Renato Rosenberg) - Boa tarde.

Passamos agora ao último painel do dia: *Debate sobre os Projetos de Lei em Tramitação no Congresso Nacional*.

Para este evento, eu gostaria de chamar, em primeiro lugar, o Deputado Federal Anselmo de Jesus, autor do Projeto de Lei nº 792/2007, que é o primeiro projeto a tratar de PSA em âmbito federal.

Gostaria de chamar também o Sr. Aloiso Lopes Pereira de Melo, Coordenador-Geral da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda; o Sr. Devanir Garcia dos Santos, Gerente de Uso Sustentável de Água e Solo da Agência Nacional de Águas; e, por último, o Sr. André Lima, Diretor de Assuntos



Legislativos do Instituto O Direito por um Planeta Verde e Consultor de Políticas Públicas do IPAM. *(Pausa.)*

Para a gente tentar encerrar o evento até as 18 horas, ou alguns minutos depois dessa hora, eu gostaria de pedir aos palestrantes para se atentarem para o prazo de 15 minutos por fala.

Pensei numa lógica para a discussão: primeiro, vamos ouvir o Deputado Anselmo de Jesus, com a visão do Legislativo. Depois, falam os membros do Executivo. Por fim, o André faz uma análise crítica desse processo.

Então, por favor, Deputado Anselmo de Jesus.

O SR. DEPUTADO ANSELMO DE JESUS - Boa tarde a todos e a todas.

Coube a mim discutir os projetos que estão em tramitação, que são, hoje, 8. Há sete projetos apensados ao meu, que é o Projeto de Lei nº 792/07.

Ainda em 2007, no começo do ano, o meu Chefe de Gabinete, quando estava fazendo especialização em Agricultura Familiar, aqui em Brasília, constituiu alguns grupos de trabalho dentro do meu gabinete. Eu venho da agricultura familiar, sou agricultor familiar. No sindicato de Ji-Paraná eu trabalhei a questão do combate às queimadas. Depois, como Presidente da FETRAGO, trabalhei os consórcios agroflorestais e também a questão das queimadas. Eu já tinha algumas experiências e fui chamado por eles várias vezes para debater nesse grupo de trabalho.

Depois, a gente conseguiu começar a pensar, através do trabalho deles, um projeto de lei. À época, eles visitaram a Costa Rica que também tem uma experiência bastante importante. Foi daí que nasceu a ideia desse projeto.

A complexidade do tema é muito grande. A gente sabe que, naquele momento, se a gente começasse a pensar, não saberia aonde chegar. Por isso, nós trabalhamos meio que um esqueleto que daria para aglutinar. Tanto que hoje temos aqui sete projetos apensados ao meu, além de um do Executivo, da época do Presidente Lula, que tramitou, primeiro, na Comissão de Agricultura; depois na de Meio Ambiente e hoje está na de Finanças e Tributação. Ele está parado lá há 3 anos.

Durante sua tramitação nesta Comissão, tivemos muitos debates como este. Inclusive, à época, quando se tratou de definir quem paga, o Deputado Jorge Houry fez um grande trabalho, e nós tivemos a presença aqui até de bancos internacionais



que tinham interesse no projeto; tivemos empresas internacionais; tivemos debates com todos os setores não governamentais: índios, empresários, o pessoal que tem grandes áreas de terras, aqueles que já desmataram e que precisam realmente compensar. Foi feito um debate muito aprofundado na época. Então, ele vem realmente sendo construído, e por várias mãos, no sentido de se buscar soluções.

Eu também acompanhei o debate do Código Florestal. Na época, nós fizemos 70 audiências públicas no Brasil, e a gente acompanhava muito esse debate.

Eu me lembro de quando se debatia nesta Casa a questão da Zona Franca de Manaus. Daqui nós saímos também para uma audiência em Manaus para discutir o Código Florestal. Quando você perguntava aos Deputados de São Paulo, dessa região mais central aqui, todos eram contra a Zona Franca de Manaus, que, para mim, é uma das experiências ambientais das maiores do mundo hoje. Porque se você pegar hoje o Estado do Amazonas, verá que ele está realmente preservado em função da Zona Franca, e todo brasileiro paga para aquilo acontecer. Então, naquele debate, a gente acabou descobrindo que é uma experiência importante. Hoje, se discute aqueles Municípios do entorno e que estão em dificuldades, mas, se não tivesse a Zona Franca de Manaus, eu duvido que Manaus não estaria parecida com Rondônia hoje.

Então, acho que são experiências que muitas vezes não são apresentadas e muitas vezes são contestadas aqui nesta Casa quando a gente vai discutir a questão da Zona Franca de Manaus.

Se você pega, hoje, as cidades de fronteira, vê que elas têm um dos piores IDH e têm 10% da população morando lá dentro. Aí você pega principalmente aquela em Rondônia, Guajará-Mirim, que é um dos piores IDH, e vê que hoje tem 90% de preservação. E qual é a política que chega lá? Começou-se a se fazer lá aquele debate do ICMS Verde, mas fica aquela coisa sem política, de fato, de Governo.

Desde manhã cedo, nós estamos percebendo aqui que um dos empecilhos é a conta no banco. Isto não é verdade, gente! O empecilho aqui é a miséria que se dá a esse povo, porque não vale nem a pena ele ir ao banco pegar esse dinheiro. A conta no banco, hoje, é uma coisa, primeiro, transparente; segundo, significa distribuição, para você não criar cacique — porque o cacique é lá dos índios. Se



começar a criar cacique, daqui a pouco começa a desviar recurso. Então, para mim, a melhor forma de distribuição, hoje, é pela conta bancária quer dizer, o cidadão ter o capricho de chegar com o cartãozinho dele e sacar o dinheiro dele. Aquilo ali significa cidadania para ele: entrar lá e sair com as próprias pernas, sem depender de ninguém, e pegar o seu dinheirinho lá.

Agora, o problema é que o dinheiro é pouco. Esta é a realidade. E eu acho que a conta bancária não é o problema para nós hoje. Eu sempre tenho discutido isso.

Eu fui Secretário de Agricultura do meu Estado por 2 anos, e, numa piscada de olhos, nós criamos uma lei, criamos um programa de agroindústria e já colocamos no orçamento 8 milhões, num Estado desse tamaninho, com orçamento desse tamaninho. Colocamos 8 milhões assim, e num programa que, se você for ver, do ponto de vista ambiental, é fantástico: agregar valor para não desmatar, para você buscar... É um programa fantástico.

Agora, quando se fala em serviços, parece que você não consegue pegar o produto na mão. Qual é mesmo o produto que eu vou pegar na mão? O que eu vou comprar, de fato, ali? Então, eu acho que está faltando, de fato, essa compreensão. Eu não estou querendo menosprezar nenhuma experiência de Estado. Eu acho que vocês foram... Até porque o Código Florestal também foi meio que empurrado pelos Estados mesmo, e aí, eu acho, assim, todos excelentes...

Agora, os mobilizadores dos Estados, hoje, fizeram milagre. Você hoje discutir 50 reais por mês não é fácil. E mobilizaram gente e tem gente trabalhando lá com isso. Então, imagine, hoje, se você tivesse uma política, tivesse orçamento que realmente desse para trabalhar isso, o quanto poderíamos estar avançando com isso.

E aí a gente começa, talvez, a atacar os setores que não são os mais importantes nisso. Eu diria que essa política de serviço ambiental tem um horizonte muito grande, e a gente nunca vai, num momento deste, fazer uma lei que tenha o alcance ideal. Mas nós temos que começar. E acho que, a partir do momento em que você começar a fazer esse trabalho, você vai achando soluções para os problemas.



O poder público, hoje, tem uma deficiência muito grande quando se trata de orçamento para isso. Lá no meu Estado, em 2 anos, nós conseguimos sair de 9 toneladas de peixe para quase 50 toneladas, porque hoje, um hectare de piscicultura produz igual a uma propriedade. E dentro de um ano a gente fez uma virada e aumentou três vezes, quatro vezes o que tinha. E por que a gente não tem capacidade, hoje, quando se trata de serviço ambiental, para pensar dessa forma? É uma política em que a gente realmente vai ter que investir.

Essa questão da governabilidade é um dos problemas que sempre a gente teve, e acho que sempre vai ter. É claro que a gente pode ir aperfeiçoando, pode ir melhorando, a partir do que se vai distribuindo. E aí você percebe que, aos poucos, você cria uma situação para buscar a governabilidade. Mas, por outro lado, você cria outra situação de oposição. Mas isso são coisas da política que não adianta ficar debatendo, porque em qualquer país, hoje, a situação é um pouco parecida. Podemos aperfeiçoar mais, mas isso vai ser sempre real na política. E o serviço ambiental tem que ser, eu acho, tratado dessa forma.

Quando a gente discutiu o Código Florestal, e a gente já tinha trabalhado também o projeto de lei, havia dificuldade de entender esse processo. Por que nós só trabalhamos a questão das áreas desmatadas naquele momento, praticamente? Nós colocamos esse item de serviços ambientais e muito mais para justificar a votação daquela lei, mas o foco central era a área desmatada, porque a gente sabe que esse produto não está claro ainda para o poder público. Talvez para nós, enquanto cidadãos, isso se torne uma questão, porque a gente vive o problema no dia a dia e sabe das dificuldades que ele nos cria e também o que isso pode representar no futuro.

É claro que se a gente não tiver os Estados, não tiver pessoas e organizações que realmente vão fazer isso... E uma das coisas está clara: no Brasil, tudo aquilo que realmente se tornou política pública não veio de quatro paredes, do gabinete de um Deputado, do gabinete de um Presidente; sempre veio, realmente, das ruas, das pessoas que se manifestaram em função disso. Eu quero acreditar que este momento agora é o momento em que a gente já debateu bastante, que a gente já aprofundou bastante essa questão da legislação. Temos uma participação muito grande, hoje, de Deputados, de organizações, e todo mundo, realmente, vê essa



necessidade, mas também todo mundo, hoje, vê a dificuldade de entender esse processo, de como fazer isso acontecer de fato.

Na época do Código Florestal, o Governador do Piauí participou de uma audiência pública, e ele dizia assim: "*São Paulo tem que pagar para mim serviço ambiental, porque o Piauí hoje é o Estado que mais preserva no Nordeste*". E ele falou assim: "*Eu estou tomando prejuízo*". Aí eu perguntei: "*Mas por que você está tomando prejuízo?*" "*Porque se não tivesse tanta preservação aqui, eu poderia estar produzindo mais e poderia estar melhorando a minha renda aqui no Estado.*"

São coisas assim que nos fazem ver que é preciso aprofundar o debate. Como eu falei da questão da Zona Franca, que todo mundo sempre foi... Até que desta vez a gente conseguiu avançar na votação; já jogamos para 50 anos. Eu acho que já conseguimos um avanço grande.

E assim outros Estados estão analisando isso, como o Acre também. Quando nós fizemos a audiência pública do Acre, um indígena levantou e disse que eles prestavam serviço para a humanidade e não eram reconhecidos. E, se você for ver, se você olhar, hoje, neste mundo globalizado, neste mundo que aquece a cada momento, os serviços que os povos indígenas prestam, desde produção de água, desde sequestro de carbono, criando essas condições de meio, vai perceber que eles têm que fazer parte deste debate sobre serviços ambientais, pois eles também os prestam para a humanidade.

Foram longos debates que a gente fez a respeito disso aqui. É claro que, juntando, eu diria, as experiências que os Estados já têm, juntando algumas experiências que já foram visitadas por várias pessoas, eu quero acreditar que a gente está num momento em que vai poder, de fato, construir uma lei federal.

E aí eu vejo assim: quando você cria uma lei federal, ela passa a ser de fato uma política pública. Quando se trata de uma lei estadual, ela fica muito parecida com um projeto-piloto — que é importante, porque é dali que nascem as coisas, mas, como projeto-piloto, não pode durar muito tempo; ele tem um prazo, que se esgota. Então, eu acho que agora é o momento de a gente ter de fato uma política pública, e nessa política a gente tem que considerar as questões sociais também. Porque hoje, se a gente perceber o que se falou o dia inteiro aqui, verá que se falou de famílias humildes, de famílias pobres etc. A gente falou o dia inteirinho desse tipo



de família. A gente falou de famílias que saem da casa para buscar 50 reais na cidade.

Aí nós tratamos do Bolsa Família, e está sendo um sucesso o Bolsa Família hoje. Agora, é claro que, como foi bem falado aqui por um debatedor, não pode ser um programa paternalista; tem que ser uma política. E eu concordo; nós temos que ter uma política pública, de fato, de serviço ambiental neste País.

Não dá também para, hoje, os europeus, que já desmataram tudo lá, ficarem dando ordens para nós aqui dentro. Tem muito europeu dando pitaco aqui, dizendo o que nós temos que fazer aqui, mas lá eles desmataram tudo. Nós temos que conversar de modo mais aprofundado, não só como projeto-piloto, mas também como um fundo, e não aquele fundo em que a gente coloca dinheiro hoje e daqui a 20 anos vai voltar. Tem que ser aquele que, como se dizia, não dá para você deixar que o Governo determine o quanto vai ser e quando vai ser; é preciso ter uma política consistente e definitiva, como as que nós votamos aqui e que determinaram que 25% dos recursos do pré-sal serão destinados para a saúde e 75%, para a educação. Acho que a gente tem que criar esses fundos.

Acho que o poder público tem realmente que assumir isso para si, mas com políticas claras e definitivas, enquanto política pública, e você vai ter a parceria pública e privada para realmente buscar isso aí e definir claramente isso.

Este é o objetivo central que a gente tem trabalhado, e não é uma... Eu trabalhei isso aqui não apenas como Deputado, porque, além de ser agricultor familiar... A minha propriedade... Quando eu cheguei a Rondônia, eu comprei 21 alqueires, e tenho 11 de floresta na minha propriedade. Hoje, eu tenho uma propriedade toda desmatada, porque eu a comprei toda desmatada, mas tenho a experiência desde ser um agricultor familiar, tenho a experiências de consórcio agroflorestal, de trabalhar a floresta na pecuária... A gente tem todas as experiências da época. A gente experimentava, fazia campo experimental para buscar essas alternativas, e aí, é claro, hoje, a gente está com esse projeto de lei. Sou um entusiasta dessa política de serviço ambiental. É claro que precisamos deste debate, precisamos hoje de todos os intelectuais que possam contribuir e nos ajudar para que possamos realmente fazer uma política pública neste País.

Obrigado. (*Palmas.*)



O SR. COORDENADOR (Renato Rosenberg) - No final das apresentações, a gente vai iniciar um debate. Então, quem tiver interesse em fazer perguntas pode encaminhá-las para a Mesa por escrito.

Gostaria de chamar agora o Aloísio para fazer a sua apresentação.

O SR. ALOISIO LOPES PEREIRA DE MELO - Muito boa tarde a todas e a todos.

Inicialmente, gostaria de agradecer o convite e parabenizar o Instituto o Direito por um Planeta Verde pelo trabalho, pela pesquisa e por esse esforço de disponibilizar e debater os resultados.

Gostaria de cumprimentar o Deputado Anselmo, pelo pioneirismo e pela promoção de avanços do PL e da discussão em torno do tema aqui, no Congresso, e no diálogo com o Executivo.

Cumprimento o Renato, o Devanir, os colegas do Governo Federal que estão presentes, os representantes dos Governos Estaduais que estão aqui, os especialistas, a Professora Ana Maria, o Professor Ronaldo. Enfim, acho que esta é mais uma oportunidade para a gente avançar na nossa compreensão sobre o tema.

Eu gostaria de fazer alguns comentários com foco no projeto de lei em tramitação, já olhando para o substitutivo apresentado na Comissão de Finanças e Tributação.

Pelo Ministério da Fazenda, na Secretaria de Política Econômica e nessa Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas, que é a área pela qual sou responsável, a gente acompanha esse tema desde 2008, 2009, no momento em que o Ministério do Meio Ambiente, naquele contexto, apresentou um anteprojeto, que foi encaminhado pelo Executivo e apensado ao PL nº 792/07, do Deputado Anselmo.

Eu diria que muitas das características do projeto que ainda estão no substitutivo, já com vários acréscimos e melhoramentos, vêm desse PL do Executivo, que contribuiu. Essas são marcas da origem. Considerando o debate que a gente tem feito ao longo desse período, a gente mesmo pode dizer que hoje está entendendo um pouco mais, Deputado, um pouco melhor, talvez, sobre o tema. Por isso, podemos dizer que o que está lá talvez ainda não seja suficiente para efetivamente estabelecer uma política nacional, além de um programa.



Então, eu colocaria como uma primeira questão, antes de entrar no PL, um comentário, para ser correto. O Relator na Comissão de Finanças e Tributação fez contato com o Governo Federal, com a Casa Civil, e solicitou o nosso olhar, a nossa avaliação sobre o PL. Nós nos dedicamos bastante, tivemos um diálogo bastante intenso com o Ministério da Fazenda e com o Ministério do Meio Ambiente e avançamos bastante na nossa visão. O que a gente não teve foi o processo final de validação no Executivo e de devolução da nossa opinião, mesmo porque não está totalmente finalizada, mas a gente avançou na nossa compreensão, embora não tenha contribuído para o substitutivo em tempo. É com base nisso que vou fazer alguns comentários.

Primeiro, acho que a Professora Ana Maria pontuou bem a diferença entre duas coisas tratadas pelo PL. Muitas vezes, no debate, e, talvez, ainda no PL, elas não sejam perfeitamente separadas: uma coisa é uma política nacional e outra coisa é um programa federal. Via de regra, quando a gente fala do assunto, se refere ao programa federal e às expectativas de que o programa federal resolva muitas das lacunas das iniciativas estaduais. Como foi apresentado aqui, numa das recomendações, a expectativa é de que supra inclusive do ponto de vista das limitações de financiamento dos programas estaduais.

A gente tem, primeiro, que separar essas duas dimensões — a de ter uma política e a de ter um programa — e as limitações do papel que um programa federal pode ter.

A visão que a gente teria hoje é a de que, sim, seria importante ter uma política como um arcabouço geral que desse, de certa forma, amparo para essas iniciativas estaduais, outros arranjos — acho que o Devanir vai comentar sobre os Comitês de Bacias —, e também para iniciativas privadas, ou seja, que funcionasse como uma política de fato. Quando você olha para a área de educação, para a área de saúde, você vê que tem um aparato de definições e de condições que caracterizam aquela prestação de serviço ou aquele conjunto de atividades como integrantes de uma (*ininteligível*).

Além disso, o fato de fazer parte da política, em tese, deveria fazer diferença. Por que um programa estadual que está lá, tocando a sua vida, vai querer fazer parte da política nacional? Qual o avanço que ele tem com isso, além de ter a



chancela de dizer: *“Tudo bem, aquilo é um programa de serviços ambientais efetivamente”?*

Nesse sentido, o projeto que está em tramitação, nessa versão, com o relatório apresentado na Comissão de Finanças e Tributação, embora tenha demorado bastante, Deputado, traz um avanço que é algo que a gente discutiu internamente também, embora não tenha validação no Governo Federal: um componente de efetivamente trazer incentivos fiscais para quem, no caso do texto do PL, contribui para os fundos de pagamentos por serviços ambientais.

Portanto, uma pessoa física ou uma pessoa jurídica que optasse por contribuir para o fundo faria jus a um tipo de benefício que é similar, por exemplo, ao que existe hoje na Lei do Audiovisual, na Lei Rouanet, no Fundo da Criança e do Adolescente, em que você pode destinar parte do Imposto de Renda que deveria pagar para aquele fundo, em vez de recolhê-lo. E você o faz de uma forma que eu penso ser correta e inteligente. Da forma como está lá, ele precisa de ajustes, possivelmente, mas não caracteriza uma despesa adicional, porque estabelece que isso pode ser feito nos limites já autorizados — no caso de pessoa física, 6% do imposto devido. Quer dizer, você pode, hoje, destinar 6% do imposto devido para o Fundo da Criança e do Adolescente, para a Lei do Audiovisual e para um fundo de PSA. Ele cria essa possibilidade, mantendo o mesmo limite; ou seja, não está criando uma renúncia adicional de receita. O risco que existe é de que isso não se efetive, porque, de certa forma, isso é subutilizado; a gente não está perto desses 6%.

No caso de pessoa jurídica, o que o relatório faz é criar um novo limite, que é de 4% do imposto devido, juntando a contribuição a um fundo de PSA à contribuição via Lei Rouanet e à contribuição da lei dos incentivos à produção audiovisual. Ou seja, coloca esses três no mesmo limite, de 4%. Então, uma empresa, uma PJ, pode contribuir para os três, no limite de 4%, ou para um deles, até o limite de 4% de imposto. Enfim, detalhes à parte, cria-se um mecanismo que pode ser interessante e efetivo no sentido de canalizar recursos.

Tentando dialogar com as experiências apresentadas, quem hoje tem um arcabouço efetivo e exercita a captação de recurso privado é o Amazonas. No caso da *(ininteligível)*, sobre a captação que ela fez, a gente tinha um pouco de



informação de que na verdade ela funciona como um *transfund* que aplica os rendimentos, como foi esclarecido aqui, na destinação da bolsa. Esse tipo de instrumento potencializa esse tipo de captação que eles fazem lá: conseguir doadores, contribuidores para um fundo de PSA.

No texto do Relator, ele também coloca: “... *para quem contribuir para o fundo federal, para fundos estaduais ou para fundos municipais de meio ambiente, habilitados pelo órgão federal*”. Então deixa claro que não é qualquer um; tem que passar por uma habilitação para dizer que aquilo é um fundo; mas deixa mais genericamente “fundos ambientais”. Eu acho que esse tipo de redação talvez dê para aprimorar um pouco — a gente até acha que pode melhorar —, mas no conjunto isso é um avanço.

Eu falei que a gente olha, de certa forma, com bons olhos, no sentido de que não está criando efetivamente uma renúncia de receita adicional por trabalhar nos limites previstos, mas isso não está validado. Portanto, não posso dizer que o Governo Federal assina embaixo e está a favor da proposta, mas a gente identifica isso como uma inovação que pode contribuir no sentido de captar participação privada como contribuição ao fundo.

O que talvez não esteja resolvido no projeto? Essa questão de que ele ainda está muito ancorado na visão de que, ao criar o programa, você vai ter um fundo federal que vai pagar por serviços ambientais Brasil a fora e que, eventualmente, vai suplementar recursos dos programas estaduais. Eu acho que ele ainda pode alimentar um pouco esse tipo de expectativa.

A nosso ver, talvez — o que foi comentado várias vezes aqui durante o dia — haja um potencial, efetivamente, de outros arranjos de PSA que não estejam ancorados num fundo federal ou num fundo estadual, como a maioria das experiências apresentadas aqui, mas que estejam efetivamente ancorados, como se pressupõe, em possíveis pagadores privados, usuários dos serviços ecossistêmicos. Aí, sim, para isso, talvez o projeto de lei ainda não dê conta de criar um arcabouço. Seria o caso, talvez, por exemplo, de se prever incentivos também para pagadores em arranjos privados, além dos incentivos para aqueles que contribuem para os fundos. Se você tem um arranjo privado em que você tem pagador e recebedor, aquele pagador que não está colocando dinheiro no fundo, mas está fazendo



pagamento, se aquele arranjo é reconhecido também, validado e habilitado no âmbito da política nacional, e se ele atende os requisitos, ele eventualmente faria jus a um tipo de benefício.

Esse é o tipo de possibilidade que talvez pudesse fazer com que a gente tivesse um escopo mais abrangente de política, em que coubessem arranjos privados, arranjos estaduais ou municipais e, aí sim, com um papel bastante específico: um programa federal com recursos de fundos federais que vai atuar não como mais um, ou não em suplemento, ou não querendo se sobrepor, mas para atender, talvez, situações de reconhecimento e de valorização de serviços ecossistêmicos que não seriam contempladas em nenhuma outra opção ou modalidade. Aí, sim, o Governo Federal tem um papel específico, como pagador, por reconhecer serviços ecossistêmicos relevantes para a sociedade em âmbito nacional, etc. Então, olhando, hoje, talvez essa fosse uma melhor delimitação.

O fato de você, como tem no relatório, hoje, destinar recursos que seriam receitas da União, na forma de Imposto de Renda e, portanto, receitas gerais da União, para essa finalidade específica, o que é uma renúncia de receita, significa que o fundo federal ou os fundos que receberem esse tipo de incentivo estão destinando recursos públicos. Isso traz implicações, que eu não sei se o PL trata devidamente.

A gente já conversou internamente sobre isso e viu como outras renúncias garantem a direcionalidade e o controle desse recurso, porque, no fim das contas, é isso: é dinheiro público; é como se fosse dinheiro do orçamento que está sendo destinado àquela causa. Tem-se que garantir que ele atenda uma prioridade pública coerente com a política nacional e que tenha requisitos de transparência, controle sobre aplicação de recursos, prestação de contas, etc.

Ou seja, ele traz esse ganho de potencial de captação, mas eu diria que, em contrapartida, os arranjos necessários para viabilizar a utilização desse recurso nessa modalidade também teriam que avançar nessa perspectiva. Foram apresentados aqui, no relatório, vários dos limites relativos, principalmente, a indicadores objetivos dos serviços ambientais. Eu acho que, talvez, o caso do Acre seja interessante, porque o Estado construiu um aparato baseado em alguns indicadores mais gerais, como a gestão da propriedade.



Além disso, é preciso avançar no sentido de efetivamente ter uma sistemática de monitoramento. Talvez se tenha que avançar também no sentido de garantir um alinhamento de prioridades, para não ser... Uma das críticas às questões da Lei Rouanet, nos grandes debates, é — efetivamente, acho que já se avançou nisso, mas, num certo momento, houve esse debate — a necessidade de se saber como garantir que aquele projeto seja um projeto cultural de interesse da sociedade e que precisa realmente receber recurso público. Neste caso aqui, a questão é como garantir que esse incentivo seja dirigido a uma modalidade de PSA que de fato seja relevante, do ponto de vista público, e atenda a uma prioridade e tal. E, como falei, também há a implicação, que o relatório apontou, de ter mecanismos de transparência, prestação de contas, controle, verificação do uso de recursos, etc.

O fato de vincular recursos de incentivo, ou seja, recursos públicos, significa, a nosso ver, pelo menos, que você tem que ter mecanismos ou sistemas que permitam verificar quem são os provedores que receberam ou quais são os valores recebidos. Ou seja, você tem que ter mecanismos que deem transparência, até para poder verificar a correta destinação e aplicação desses recursos.

Então, o projeto — e eu encerro por aqui — está tramitando, está avançando na sua tramitação, na sua elaboração, e traz esse componente que eu acho que é novo e que pode agregar, abrir o seu alcance, embora haja ainda questões da estrutura e da definição do projeto que podem ser melhoradas.

Por exemplo, um instrumento que está lá, e que foi citado também pela professora, é o Cadastro Nacional. Talvez a gente tenha que olhar se a definição, da forma como está no PL, é suficiente, no sentido de que um Cadastro Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais não pode ser só um banco de dados para consolidar a informação para consulta, e não pode ser, para quem está operando os programas, um ônus a mais: *“Eu tenho que ir lá e preencher os dados, só para estarem no cadastro.”* Ele tem que ser efetivamente um instrumento de gestão da política nacional e dos programas federais, e, talvez, o instrumento pelo qual se possa avaliar e habilitar uma iniciativa como parte da política nacional. Quem tem arranjo vai lá, entra no cadastro, habilita-se e, atendidos os requisitos, por ali se valida que aquele é um arranjo ou um programa de PSA que integra a política social.



Então, talvez esse seja um instrumento que deva ganhar mais importância na elaboração do projeto de lei.

Enfim, esses são alguns comentários de ordem bastante geral. Como eu falei, esses comentários são fruto de debates nossos lá no Ministério da Fazenda não só com pessoas da nossa área, mas também com os colegas da área tributária da nossa Secretaria, com o Ministério, mas ainda não são questões sobre as quais se tenha uma formulação definitiva do Governo Federal, embora a gente permaneça aberto ao diálogo e na perspectiva de contribuir para o avanço da definição dessa política.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. COORDENADOR (Renato Rosenberg) - Com a palavra o Sr. Devanir Garcia dos Santos, da Agência Nacional de Águas, para fazer a sua apresentação.

O SR. DEVANIR GARCIA DOS SANTOS - Boa tarde a todos e a todas.

Primeiro, quero agradecer o convite e falar da nossa satisfação em estar aqui para discutir um pouco sobre o PSA.

Como eu fiz algumas considerações ao final da minha apresentação sobre o projeto de lei, acho que vou precisar apresentar rapidamente o Programa Produtor de Água, porque é uma experiência que difere de tudo o que foi apresentado, ou pelo menos de grande parte, e muitas das proposições que nós vamos fazer ao final com relação ao projeto de lei poderiam ficar no ar ou não se justificar em função de nós não fazermos essa apresentação.

Então, eu vou falar rapidamente do Programa, para que a gente possa ter essa visão.

(*Segue-se exibição de imagens.*)

A Agência Nacional de Águas é uma autarquia especial, criada pela Lei nº 9.984, de 2000, e é responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e pela coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos .

A missão da ANA é implementar e coordenar a gestão compartilhada e integrada dos recursos hídricos e regular o acesso à água, promovendo o seu uso sustentável, em benefício da atual e das futuras gerações.



Para isso, a ANA faz a gestão compartilhada, que passa necessariamente pelo conhecimento da disponibilidade do que se tem, pela identificação dos diversos usuários e, através de um grande número de reuniões nos comitês de bacias, pela definição do marco legal das outorgas para que se possa ter uma boa distribuição dessa água.

Mas apenas distribuir a água que eu tenho não é suficiente. Essa gestão tem necessidade de dois componentes muito importantes. De um lado, a gestão da demanda, que passa necessariamente pelo uso racional, pela redução do desperdício e pelo uso na medida adequada. De outro lado, a gestão da oferta, que está extremamente ligada à conservação da água e do solo.

Ora, todo mundo sabe muito bem que a água é resultado das interações do clima, dos recursos naturais e das atividades humanas, apesar de estar ligada a componentes do solo, que a gente não precisa detalhar. Em suma, é isso. Só que esse espaço rural é muito relevante na questão da produção de água, e ele precisa estar perfeitamente adequado para que possa se comportar dessa forma.

Então, muitas vezes a gente olha para o espaço e acha que precisa ser tudo floresta. Não; nós temos as nossas necessidades. Precisamos produzir grãos, precisamos produzir leite. Então, o que a gente precisa fazer é ter uma ocupação adequada, tendo floresta onde precisa de floresta e tendo agricultura ou pecuária sustentável nas outras áreas. Nós temos que entender que a grande área nas propriedades rurais são as áreas ocupadas com atividades produtivas. Então, se nós queremos produzir água no espaço rural, nós temos que trabalhar essas áreas produtivas para que elas estejam adequadas à produção de água. É por isso que o programa se chama Programa Produtor de Água e se baseia exatamente na adequação da questão da agropecuária sustentável.

Nessa linha, a ANA criou o Programa Produtor de Água, que é um programa de melhoria da qualidade e da quantidade de água em mananciais, através de incentivo financeiro aos produtores. A ideia é de um programa de adesão voluntária de pagamento por serviços ambientais para aqueles produtores que contribuam para a redução da erosão nas bacias e para o aumento da infiltração de água.

Nós falamos muito aqui dos serviços ecossistêmicos, que, evidentemente, são os serviços prestados pelos ecossistemas naturais. Se nós pegarmos uma



floresta, ela presta uma enormidade de serviços. No entanto, para ela continuar prestando esse serviço, ela precisa continuar existindo. Então, o esforço humano de proteger essa área, de manter, de recuperar ou de melhorar a produção dos serviços ecossistêmicos é o que nós consideramos, no âmbito do Programa Produtor de Água, como serviços ambientais. E são esses serviços o alvo da remuneração proposta dentro do Programa.

Ora, quando um produtor rural faz conservação de água e solo, ele reduz a poluição difusa, melhorando a qualidade da água; ele aumenta a infiltração de água nos solos, aumentando a oferta de água na bacia. Ou seja, ele presta um serviço ambiental à bacia hidrográfica. Ora, se quando ele utiliza a água, pelo princípio do usuário pagador, ele deve pagar pelo uso dessa água, da mesma forma, quando ele contribui para a produção de água nessa bacia, ele também deve receber. Usuário pagador, quando a externalidade é negativa; e provedor recebedor; quando ele traz externalidades positivas.

O programa é fundamentado no Pagamento por Serviços Ambientais; estimula a adoção de boas práticas conservacionistas; e apoia, orienta e certifica projetos que visem a redução da erosão e do assoreamento dos mananciais e o aumento da infiltração de água.

A ANA, dentro do Programa, prevê apoio técnico e financeiro ao estabelecimento de arranjos que possibilitem o Pagamento por Serviços Ambientais.

A ANA está com 20 projetos em andamento. Em 10 anos do Programa, nunca pagou 1 real de serviços ambientais, pois o Programa não é baseado em recursos pagos pelo poder público. São arranjos montados nas bacias hidrográficas, e se os usuários locais não se organizam para pagar pelos serviços ambientais, ou pelo menos por parte desses serviços, é porque nós não temos ali um bem econômico envolvido e não há por que nós pensarmos em implementar um programa econômico para tratar desse bem.

Então, observem o seguinte. A ANA apoia a construção dos terraços, a readequação de estradas vicinais, a proteção de nascentes; ela organiza grupos, faz parcerias para que essas ações sejam implementadas com vista à produção de água; mas ela não paga, com o seu orçamento, serviços ambientais. Isto, até para dar sustentabilidade ao Programa. É a visão que a gente tem de sustentabilidade.



Os projetos são desenvolvidos em parceria com Estados, comitês de bacias, companhias de abastecimento, de geração de energia elétrica, e, para você ter a marca do Programa Produtor de Água, você precisa ter um arranjo local para pagamento por serviços ambientais. Isso é fundamental. Só se participa do Programa Produtor de Água quando se tem esse arranjo local para pagamentos desses serviços ambientais.

A remuneração é sempre proporcional ao serviço ambiental prestado. Observem que, nas experiências estaduais, nós temos diversas bolsas. Ora, tudo bem, eu não tenho nada contra, acho que bolsa é ótimo, é algo que precisa ser desenvolvido, mas é um programa social que pode até ter impacto econômico. Nós estamos falando de um PSA — Pagamento de Serviços Ambientais, um programa econômico que até pode trazer benefícios sociais, mas, se nós não tivermos a figura de um comprador e de um vendedor dos serviços, nós não temos como falar em serviço.

A grande vantagem dos serviços ambientais sobre a bolsa é que, nos serviços ambientais, você recebe proporcionalmente ao serviço que presta. No caso da bolsa, se eu cuido de 10 ou de 50 hectares, desde que eu cumpra aquela relação de bens, eu recebo o mesmo valor pelas duas coisas. Então não há incentivo de progressividade ou de aumento de produção de serviços ambientais nas bacias.

Outro aspecto importante é o estabelecimento de parcerias e a assistência técnica. Não há como desenvolver um projeto desses se nós não tivermos uma assistência técnica adequada, e ter a bacia hidrográfica como unidade de planejamento.

O objetivo é a melhoria da qualidade de água, o aumento da oferta e a conscientização dos produtores e consumidores com relação à gestão integrada das bacias hidrográficas. A estratégia, como eu disse, é de compra de benefícios, não é de repasse de recursos para atender um aspecto social, mas é de compra. E os pagamentos são sempre proporcionais ao abatimento de erosão ou ampliação da área florestada.

A grande vantagem do programa é que ele tem uma flexibilidade muito grande no que diz respeito às práticas. Qualquer prática que você utilizar pode ser avaliada pelo programa e você tem como ver o impacto dela na quantidade de água



produzida na bacia. Então isso tem facilitado bastante. Não há necessidade que obrigue a execução de algumas práticas.

Já falei sobre da assistência técnica. A base conceitual é de pagamento baseado em custos de referência preestabelecidos. E aqui, evidentemente, a base é o custo de oportunidade. Discutiu-se muito a necessidade de se avaliar melhor o valor do serviço ambiental. Tudo bem, isso é importante. Nós temos estudos feitos nessa área, temos trabalhado nisso, mas nós temos que ter a dimensão de que nós não temos um mercado firme de compra dos serviços ambientais. Então, o que tem sido feito nesse tipo de projeto é o seguinte: você tem um pagamento mínimo, que é o custo de oportunidade para que não fique dúvida nenhuma de que o produtor vai mudar a forma de utilizar aquele espaço. Daí até ele transformar aquilo numa área produtora de serviços ambientais, nós identificamos parceiros que forneçam mudas, que forneçam cerca, que forneçam máquinas que possam produzir esses serviços. Ele acaba recebendo um valor em dinheiro, fixo, que é o custo de oportunidade, mas ele recebe também uma série de outros benefícios, o que faz com que o valor final recebido por ele se aproxime muito do real valor do serviço ambiental produzido naquela área. As metas têm que ser verificadas e certificadas por equipe técnica, e o pagamento só é feito após isso.

Nós discutimos muito sobre a questão de fonte de recursos, mas o programa tem utilizado o Orçamento da União, dos Estados e Municípios, Fundos Estaduais de Meio Ambiente e o Fundo Nacional do Meio Ambiente, bancos, organismos internacionais, empresas de saneamento e geração de energia elétrica, além de recursos oriundos da cobrança pelo uso da água e dos Termos de Ajuste de Conduta. E muito fracamente, infelizmente, os mecanismos de desenvolvimento limpo realmente têm um custo de transação grande no Brasil e são uma minoria. Mas ainda assim, em alguns projetos, a partir do momento em que você tem uma área de concentração grande, uma área recuperada grande de floresta, é possível usar esse mecanismo complementando o pagamento dos serviços ambientais. Mas, se o produtor for fazer isso individualmente, não valerá a pena. Isso foi constatado. Ele vai gastar mais para ter o projeto dele aprovado do que o que ele recebe.

O programa tem uma estrutura que começa com a criação de uma parceria. Ele só nasce onde nós temos a água como um bem econômico. Ela tem que ser um



bem escasso, senão ninguém vai ficar interessado em pagar nada para que aumente a oferta ou melhore a qualidade. Então é identificado a quem interessa, é feita uma parceria, elabora-se um diagnóstico, fazem-se estudos de valoração ambiental, estabelece-se uma forma de pagamento dos serviços. E aí você tem uma parte operacional, em que você tem um edital de licitação para que todos na bacia possam concorrer a esse recurso. Você tem a celebração de contrato com os produtores em que é estabelecido o que ele vai fazer e quanto ele vai receber por cada prática daquela.

Uma pergunta que foi feita: *“Ah, se ele produzir mais de um serviço ambiental na propriedade dele?”* Ele vai receber por área. Ele não pode receber dois serviços ambientais na mesma área. Mas ele tem a propriedade dele, ele pode ter uma área florestada pela qual ele recebe um valor, ele pode ter uma área de agricultura sustentável pela qual ele recebe outro valor. E você tem uma composição de valores dentro da propriedade dele. O que ele não pode é, na mesma área que está recebendo floresta, receber outro tipo de serviços ambientais, porque aí você começa a duplicar, mas essa possibilidade de recebimento sempre existe.

Então você tem a celebração de contrato, a implementação das ações que são feitas com recursos dos parceiros, a verificação das metas — normalmente nós fazemos uma verificação anual. Os pagamentos são efetuados após a verificação, e você faz um monitoramento para ver os ganhos que você está tendo na sua bacia e dá uma resposta aos pagadores desse serviço.

Tem sido feito o quê? Reflorestamento de áreas, manutenção de áreas florestadas, principalmente aquelas que precisam efetivamente de ter floresta, que são as áreas ripárias, são as zonas ripárias principalmente e as nascentes.

Discutimos muito sobre nascente. Todo mundo olha para esse ponto da nascente de onde a água sai, mas ninguém olha o ponto onde a água entra, que é a zona de recarga. É muito comum dizerem: *“Ah, vou fazer o programa. Ah, o programa não sei o que lá. Está bom, vamos proteger essa área aqui”*. Tudo bem, mas isso aí muitas vezes não traz internalidade positiva. Por quê? Ele é mais de uso da propriedade. Se você tiver um problema qualquer com essa nascente aqui, mas a água continuar entrando, ela vai continuar existindo no solo, vai aflorar num outro ponto e vai chegar a um curso d’água. Agora, se eu fizer o contrário, proteger bem



essa área, mas não proteger essa aqui, essa aqui protegida, num dado momento, vai secar. Então, a pagar pelo que está aqui, eu prefiro olhar para esse lado de cá. Nós temos que ter cuidado muitas vezes com esses objetivos.

Agricultura sustentável. É fundamental você ter uma composição de cobertura vegetal com estruturas que aumentem o tempo de oportunidade de infiltração de água no solo. A mesma coisa com a pecuária. Normalmente chamamos isso aqui de pecuária também, de pastagem. Quer dizer, isso aqui não contribui nada com sistema nenhum, nós vamos ter só perda de água e mais problemas com sedimentos. Temos sistemas agrosilvopastoris que são bastante amigáveis, e temos também práticas conservacionistas mecânicas, construção de barragemzinhas, adequação das estradas. Normalmente as nossas estradas rurais têm esse perfil aqui, em vez de ter um perfil de drenagem em que você transforma uma área de erosão numa área de captação e infiltração de água.

O programa incentiva essa mudança para que você tenha toda a sua área preparada para receber e infiltrar água. A parte dos terraços é fundamental. Quer dizer, na verdade, o que nós estamos falando? Que a água, quando cai no solo, ela tem dois caminhos: ou ela se infiltra — e a água que infiltra vai para o fluxo saturado, tem uma redistribuição, vai para as plantas — ou ela vai para o fluxo saturado, vai para o lençol freático ou vai formar as nascentes. É a água que está reservada no solo, é a água que eu posso outorgar, porque a outra água escoar rapidamente, vai para o rio, o lago, vai para o oceano. E tem uma diferença, essa água que passa por esse sistema é a água que causa enchente e erosão, é a água do prejuízo, é aquela água que me falta durante o período da seca.

Então, contribuir para que grande parte dessa água que passa nesse ciclo do prejuízo seja inserida num ciclo em que ela possa ser outorgada e possa ser utilizada nas atividades econômicas é a grande questão, é a grande visão do projeto que, em suma, está produzindo água para o sistema econômico.

Mas independentemente de onde eu esteja trabalhando, eu tenho que ter uma conjugação de estruturas, de controle de escoamento de água e uma boa cobertura sobre o meu solo, porque, afinal de contas, o que me interessa é a saúde da minha bacia. Uma bacia com saúde é capaz de fornecer os recursos naturais de que eu preciso anualmente, sem perder a biodiversidade, sem perder o potencial



produtivo e sem perder o funcionamento hidrológico. Ou seja, ela está no equilíbrio dinâmico: posso retirar dela aquilo de que eu preciso e ela consegue, num espaço de tempo, recompor-se e me fornecer novamente essas questões.

O programa produtor de água está hoje com vinte projetos, sendo sete deles em Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Palmas, Rio Branco, Campo Grande, Goiânia e Brasília. Ele envolve uma área em torno de 300 mil hectares que estão sendo trabalhados. Ele impacta uma população de aproximadamente 30 milhões de pessoas. Apesar de serem somente 20 projetos, o impacto é sobre 30 milhões de pessoas. Temos hoje mais de 1.100 produtores recebendo por serviços ambientais, nesses 20 projetos, e temos uma área já trabalhada em torno de 40 mil hectares. Algo em torno de 80 milhões de reais já foi aplicado no programa, sendo que de 12 a 13 milhões vieram da Agência Nacional de Águas. O resto veio de parcerias estabelecidas. Só para se ter uma ideia, o Projeto Pípiripau, aqui em Brasília, tem 23 parceiros. Então, cada um contribui com aquilo que pode e você faz um arranjo de execução.

Está aí uma relação de todos. O mais conhecido de todo mundo deve ser o de Extrema, porque sai mais na televisão, mas nós temos projetos importantes. Temos o dos antigos produtores de água do Espírito Santo, cujo coordenador está aqui, o Sossai. É um programa muito bom, que hoje foi remodelado, o Reflorestar. Não deu tempo de falar, mas uma hora você precisa vir falar para o pessoal sobre o Programa Reflorestar. Bom, nesse *site* da ANA, nós temos todas essas questões. Quem quiser nos visitar terá oportunidade de ver os nossos acertos, erros, problemas, projetos e as dificuldades que temos.

Partindo agora para a questão do projeto de lei, e estou finalizando, acho que tem sido feito um trabalho muito bom. Gostaria até de parabenizar a equipe técnica do Deputado Arnaldo Jardim — os assessores estão aqui, principalmente o Zivaldo. Temos tido bastante contato nessa questão. Eu acho que o projeto evoluiu muito e está muito bem, mas o Aluísio fez uma colocação muito importante: ainda há uma confusão entre o que é uma política nacional de pagamento por serviços ambientais, o que é um projeto federal de pagamento de serviços ambientais e o que é o fundo. Como está sendo criado um fundo e todo mundo olha para o dinheiro, começaram a colocar coisas para cercear a política. A política tem de ser ampla, porque é possível



pagar serviços ambientais com dinheiro público, mas é possível, como eu acabei de mostrar, pagar serviços ambientais com dinheiro de particular ou de outras fontes.

Então, nós não podemos, na política nacional, ter nenhum cerceamento. Ela tem de ser o mais ampla possível. Algumas coisas eu pontuei aqui, não tudo, não quero esgotar o assunto, mas se estabelecermos que “fica instituída a Política Nacional de Pagamento de Serviços Ambientais...” Ora, se não prevermos aqui a agropecuária sustentável, os serviços que são providos pela pastagem ou pelas áreas de produção, dificilmente vamos melhorar a produção de água. O Fundo Nacional pode não querer pagar por isso, mas a companhia de água, que não está tendo água para abastecer e que tem como único caminho curto aumentar a oferta de água para trabalhar nessas áreas, ela vai querer pagar por isso. Então, é preciso que a política crie oportunidade para ela pagar por esse tipo de serviço ambiental, independentemente de o fundo federal pagar ou não.

Outra questão. Aqui é só um detalhe: poluidor-pagador. Eu detesto isso. está aqui. Poluidor-pagador não existe. Na nossa gestão de recursos hídricos, ele não existe, porque só é autorizado a lançar no limite da capacidade de resiliência do corpo de água. Então, quem é outorgado para lançar não está poluindo. Ele está usando a água. Ele é usuário-pagador. O poluidor tem de ser preso, multado, tem de ser banido do sistema. Não temos de atender a política do poluidor-pagador.

Um outro ponto interessante — observem aqui porque estou chamando a atenção — é a utilização dos pagamentos de serviços ambientais como instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural — aí, eu escorrego de novo, vou lá para o fundo — das populações tradicionais. Por quê? É de todo mundo. Agora, o fundo federal pode incentivar exclusivamente isso aqui. Eu estou de acordo, mas a política nacional tem que olhar para isso aqui como um todo. Ela não pode limitar nesse momento essa participação.

Outra questão é a conservação e melhoria da qualidade da água e não dos recursos hídricos. Eu não preciso falar se a bacia hidrográfica está com cobertura vegetal crítica. Não. Bacias hidrográficas com importância para o abastecimento humano e dessedentação de animais. Eu tenho que ter uma visão geral. Se eu começo a detalhar aqui, eu vou chegar lá e falar assim: o que é vegetação crítica? Aí nós começamos a ter uma série de problemas. Ou ela é importante ou não.



A conservação de solos é outro ponto. Não foi prevista em momento algum a conservação do solo. E a conservação do solo, principalmente nos PSAs ligados à água, é de fundamental importância. Eu não preciso falar que é por meio de plantio exclusivo, de espécies nativas, arbóreas. Não. É recomposição da cobertura vegetal, seja ela com floresta ou com pastagem ou com outro tipo de questão e com práticas mecânicas vegetativas e ponto. Para política isso é suficiente. Depois eu vou ser seletivo na hora de usar o recurso público da maneira que eu achar melhor.

Outro ponto que eu gostaria que fosse revisto é a questão dos resíduos sólidos. Resíduo sólido é um bem transacionado no mercado. Esses resíduos sólidos recicláveis têm um preço no mercado. Eles têm mercado de compra. Eles não se encaixam numa questão de pagamento de serviços ambientais, porque eles tem um bem. Ele é um valor. Ele tem valor de mercado. Ora, então, como é que eu vou incentivar agora o pagamento de serviço ambiental para um negócio que já recebe. Na medida em que eu faço a reciclagem, eu recomponho os meus custos. Ninguém vai vender por menos do que ele gastou para produzir. Se ele tem valor do bem, não há porque falar em pagamento de serviços ambientais.

Aqui é só mudar de agrícola para agropecuária. Às vezes há algumas questões assim, porque você faz agrícola e tira a parte pecuária da questão.

Esse aqui talvez seja o ponto: *“Em áreas de propriedade ou posse, a vegetação nativa que exceder a área de vegetação permanente”*.

Gente, esqueça isso. Na Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais tem que ter o seguinte: *“áreas da propriedade oposta com vegetação nativa e agropecuária sustentável”*. Ponto. Agora, quem vai pagar? Se há mercado para pagar isso, paga-se. Se o pagador não quer pagar, ele não paga Área de Preservação Permanente — APP, ele não paga reserva legal. Mas se ele quiser pagar, ele paga. Nós não podemos fazer essa distinção. Esse problema é sério. Eu acho que esse talvez seja o grande problema que nós estamos tendo com a nossa política.

Aqui entra outra questão também dessa mistura. Áreas com regime de manejo florestal sustentável por populações tradicionais. Não. Por todo mundo. Se eu vou pagar, isso tem que ser amplo. Agora, se eu lá na frente quiser dizer que não pago, está tudo bem, eu vou lá e digo que o Fundo Nacional de Pagamentos por



Serviços Ambientais não paga APP e reserva legal. Ponto. Aí eu já não discuto. Eu acho que deveria pagar tudo, mas se a discussão pegar aí, esqueça. Se ficar seletivo, se a política for ampla, a especificidade depois não tem problema nenhum.

Para terminar, eu gostaria de falar duas coisas: primeiro, o projeto de lei isenta o pagamento de impostos. Ele fala de uma série de impostos, mas ele não fala de uma coisa importante para a agricultura familiar, que tem aposentadoria especial. Essa aposentadoria especial faz parte de uma legislação muito forte. Toda vez que você vai trabalhar com o agricultor familiar aposentado e diz que ele vai receber por serviços ambientais, a primeira pergunta que ele faz é: “*Eu não vou perder a minha aposentadoria não?*” Então eu acho que talvez fosse o momento de ver esse ponto e tentar incluir no projeto de lei essa questão das aposentadorias especiais da agricultura familiar.

O outro ponto é o seguinte: eu não acredito muito em fundo no Brasil. Nós não temos nenhum fundo bom funcionando, mas estamos criando um. Tudo bem. Eu acho que esse fundo deveria, no mínimo, ser um equalizador dos pagamentos. Ele não pode por si só gerar interesses outros, criar mercados inexistentes, porque se você tem um comprador amplo, você compra coisas boas e ruins. Agora, se você tem alguém escolhido seletivamente lá na Bacia que se interessa em pagar pelo menos parte desses serviços, aí eu acho que o fundo é importante para ajudá-lo na montagem desse projeto. Mas, por iniciativa própria, vai ser muito difícil administrar esse fundo. Eu acho que, talvez, na regulamentação — isso é uma coisa mais para regulamentação —, precisemos pensar nesse fundo como um equalizador desses pagamentos.

Eu peço desculpa por ter tomado dos senhores tanto tempo.

Obrigado (*Palmas.*)

O SR. COORDENADOR (Renato Rosenberg) - Obrigado, Sr. Devanir, uma das pessoas que mais entendem de PSA no Brasil e por isso tem direito de extrapolar um pouco o tempo.

Eu, para privilegiar o debate, vou fazer uma apresentação bem rápida. Vou resumi-la em três lâminas apenas. Antes, porém, quero agradecer a participação ao Deputado Anselmo, que precisa correr agora para o aeroporto. (*Pausa.*)

(*Segue-se exibição de imagens.*)



Grande parte da confusão dá-se porque o conceito de serviço ecossistêmico surgiu na década de 70 como conceito pedagógico da ecologia. A ideia ali era mostrar que, quando se conserva o meio ambiente, gera-se uma série de benefícios para a sociedade. A confusão começa quando, a partir da década de 90, os economistas pensam: *“Olha, se existe um serviço potencialmente, existe um comprador, existe um ofertante, é possível, portanto, mensurar esse serviço, é possível, talvez, formar um mercado para ele”*. Aqui começa essa discussão mais interessante de PSA.

Esses dados todos já foram colocados algumas vezes. Em 1995, a ONU lançou um estudo bem consistente que envolveu 1.360 especialistas de 95 países e que define, de forma bem elegante, os serviços ecossistêmicos. O estudo chega a conclusões bastante preocupantes, como a de que dois terços dos serviços ecossistêmicos estão sendo consumidos de maneira insustentável. Então, dá dados sobre mangues, corais, florestas, mamíferos, etc. e tal.

A pergunta mais relevante dessa discussão é a seguinte: *“Se todo ecossistema tem algum nível de valor econômico, por que eles estão sendo consumidos num ritmo tão acelerado?”* Aparentemente, isso é um paradoxo da nossa sociedade. Então, trocando em miúdos, estamos queimando dinheiro, ou capital natural, ou ativos ambientais? Estamos jogando fora esses bens?

Aqui, toda argumentação da economia gira em torno de falhas de mercado e das externalidades. Hoje, para privilegiar o debate, vou passar isso bem rapidamente. Então, o produtor rural está olhando para os benefícios privados de diferentes usos da terra. Ele compara o pasto com uma área conservada, por exemplo. Embora o benefício, hipoteticamente, de uma área conservada seja maior do que o benefício global do pasto, quando se olha o benefício privado do pasto ele se torna maior do que o da área conservada. Então, a propriedade rural está olhando a coluna branca, transparente, enquanto o Governo e a sociedade estão olhando para a coluna cheia. A consequência disso é que se transformada (*falha na gravação*) conservada em pasto se não houver leis de proteção ou leis de incentivos.

A teoria econômica basicamente propõe duas soluções para esse dilema: uma é via subsídio, o Estado entrando e subsidiando quem gera externalidades



positivas ou taxando quem gera externalidades negativas. Um exemplo clássico aqui é taxar consumo de combustível fóssil ou subsidiar educação. Só uma observação: é basicamente o que a Costa Rica faz no programa de PSA: taxa o uso de combustível fóssil para subsidiar a conservação das propriedades; e a segunda solução que a teoria econômica apresenta é incentivar que os privados consigam se reunir em forma de mercado e faça transações privadas. Juntam-se os beneficiários de um serviço ecossistêmico, ofertantes de um serviço ecossistêmico, e ele, de maneira privada, faz a troca, preservando esse serviço.

A ideia, nas duas soluções apontadas, é que o benefício privado da conservação seja maior do que o benefício privado do pasto — de novo, isso aqui é só ilustrativo, hipotético. Comparando-se as duas situações: aqui, sem a política pública, ou sem a negociação privada; e, aqui, com a política pública, com a negociação privada.

Em termos genéricos, *“o PSA é uma ação compensatória para indivíduos ou comunidades por realizarem ações que aumentem a provisão de serviços ecossistêmicos”* — é uma definição bem simples. *Seu objetivo é fazer com que práticas desejáveis socialmente sejam lucrativas para os proprietários de terra, levando-os a adotá-las*”. Essa é uma definição do Wunder, e eu não vou entrar nela. É uma definição bastante teórica, a mais utilizada na literatura. Mas o próprio autor considera que ela não é rigorosamente cumprida em nenhuma das iniciativas.

Este aqui é outro exemplo, mas eu vou pular.

Este aqui é o exemplo que eu dei da Costa Rica.

Eu vou privilegiar, aqui, uma análise do Projeto de Lei nº 792, de 2007. Basicamente, a contextualização tanto da teoria econômica quanto a conceitual, talvez, de ecologia, é para dizer que, em termos do mérito do Projeto de Lei nº 792, o Ministério do Meio Ambiente coloca-se totalmente em acordo. É necessário desenvolver políticas públicas que complementem as políticas de comando e controle para conservação em áreas privadas.

O PL 792/2007, que foi apresentado pelo Deputado Anselmo de Jesus — que estava aqui conosco —, já foi aprovado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e pela Comissão de Agricultura, Pecuária,



Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Atualmente, encontra-se em análise pela Comissão de Finanças e Tributação, e o Relator é o Deputado Arnaldo Jardim.

As lâminas mais importantes da apresentação são as próximas. Eu tentei transformar o texto jurídico numa visão de projeto da política — e eu gostaria de pedir ao Sr. Zivaldo e aos assessores do Deputado Arnaldo Jardim que observassem o seguinte: se este gráfico estiver errado, se este fluxograma estiver errado, seria interessante debate-lo —, e basicamente temos as iniciativas em andamento de PSA, as quais vão ser registradas no Cadastro Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais. Paralelamente, tanto o órgão colegiado, para gerir política nacional de PSA, quanto o decreto regulamentar, para definir critérios para essa política... Esses critérios vão ser refinados pelo Comitê Gestor do Fundo Federal de PSA. Esse mesmo esquema que estou montando aqui serve tanto em âmbito federal quanto em âmbitos estadual e municipal de governo. Estou analisando aqui só como a polícia nacional de PSA interage com o Programa Federal de PSA.

O Programa Federal de PSA tem o Comitê Gestor, que vai receber e refinar as diretrizes e estabelecer contratos voluntários com essas iniciativas. A partir desses contratos, o Comitê vai autorizar a instituição financeira a fazer o pagamento para as iniciativas. Então, o fluxograma da política é basicamente esse.

Em termos de monitoramento, o Comitê vai monitorar as iniciativas e prestar contas para o órgão colegiado da política nacional.

Estou entrando um pouco mais em detalhes de cada um daqueles instrumentos. O órgão colegiado vai estabelecer as metas, acompanhar os resultados, propor aperfeiçoamentos. Ele, que deve ser composto de forma paritária, será presidido pelo Ministério do Meio Ambiente.

O cadastro nacional de PSA deverá aglutinar os dados, as áreas contempladas; definir os serviços ambientais prestados; integrar os programas e projetos à política nacional; e unificar as informações no banco de dados. Também cabe ao cadastro a integração com o CAR — Cadastro Ambiental Rural.

O Programa Federal de PSA, efetivo braço federal da política nacional, atende aos seguintes critérios: enquadramento nas ações definidas pelos decretos e pelo Comitê; comprovação do uso regular do imóvel via CAR; e formalização de contratos.



O Fundo Federal de PSA financia as ações do Programa Federal de PSA. As fontes basicamente são: doações de pessoas físicas e de pessoas jurídicas — esse é um grande avanço do substitutivo, por garantir incentivos fiscais para essas doações —; e orçamento do Tesouro Nacional; entre outras.

Comitê Gestor do Fundo Federal de PSA: composto paritariamente; gerencia os recursos do fundo; estabelece regras e critérios para apresentação e aprovação dos projetos; e autoriza o pagamento.

Este aqui é um ponto bem interessante — bem colocado pela Ana Nusdeo —: não necessariamente o pagamento é monetário. O projeto de lei tem o mérito de considerar isso. Então, o pagamento pode ser direto, via prestação à comunidade de melhorias sociais e compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação.

Conclusão: primeiro, consideramos que o projeto de lei está muito de acordo com a visão da política nacional de meio ambiente, principalmente em relação ao princípio do provedor/recebedor. Quem utiliza recursos privados para conservação ambiental deveria, de alguma forma, ser remunerado por isso. Ele está de acordo com a teoria econômica — sobre o que eu falei muito rapidamente nas primeiras lâminas —, e é um instrumento importante de incentivo à conservação, que se complementa bem com as políticas de comando e controle.

Um mérito fundamental: não é um PL que engessa a execução do programa, ele é bastante flexível. Isso vemos com muito bons olhos. Quem está no dia a dia do Governo sabe a dificuldade. Muitas vezes, a lei chega a um detalhe, e para mudar aquele detalhe é preciso que se mande um projeto de lei para o Congresso, e isso demora, sendo otimista, alguns anos. É importante ressaltar que o relatório apresentou melhorias significativas em relação às versões anteriores do PL. Desde 2007, são quase 7 anos de discussão em relação ao texto.

Alguns desafios. Grande parte desses desafios levantados foi no momento da discussão com o Ministério da Fazenda e outras Secretarias do Ministério do Meio Ambiente. O primeiro desafio é o de gerenciar expectativas. Participamos de muitos debates na agricultura e na sociedade civil, e aparentemente todo proprietário rural hoje em dia tem expectativa de receber algum recurso público por meio da Política Nacional de PSA. E, claro, não existe fundo público suficiente para isso. Será



necessária uma priorização, definição de critérios claros, e só as áreas muito prioritárias vão receber parte dos recursos.

O segundo desafio, que o Sr. Devanir colocou, é sobre a abrangência de escopo. O PL fala de cobertura vegetal, mas também fala de resíduos sólidos e de pesca. De um lado, há um aspecto muito bom, o de se ter um escopo abrangente, que gera flexibilidade, de novo, para o gestor público. Por outro, são temas muito diversos, e é difícil se conseguir juntar a capacidade técnica para discutir tudo isso no mesmo programa, na mesma política.

O terceiro desafio importante é o de segurança jurídica para o gestor do programa. Hoje em dia, qualquer contratação do Governo é auditada pela Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União. É importante, como o Sr. Aloísio colocou, que isso se mantenha em relação a serviços ambientais. Mas a natureza dos serviços ambientais é muito diferente da de serviço outro do mercado. Então, por exemplo, o proprietário rural pode fazer tudo certo, todo o manejo florestal, manejo da terra e do solo corretos, mas não se observar melhorias na entrega do serviço ambiental. Como fica isso para o gestor público que assinou esse contrato? Ele vai ter que responder por isso. Como fica a questão das incertezas científicas e de mensuração nessa relação contratual? Esse é um ponto que consideramos importante a ser um pouco mais definido.

O último ponto — que também estava na fala tanto do Devanir quanto do Aloísio — é que, de alguma forma, o PL não incorporou mecanismos de incentivar a relação entre privados. Como juntar usuários e ofertantes de serviços ambientais no mesmo lugar e fazer com que eles estabeleçam contratos entre privados, não necessariamente por meio de intervenção pública? Um caso clássico. Aliás, dois: hidrelétricas beneficiam-se significativamente da proteção de bacias hidrográficas. A vida útil do reservatório aumenta muito com o crescimento vegetal de uma bacia. Então, a própria hidrelétrica poderia fazer acordos privados com os proprietários rurais para conservar a bacia. Da mesma forma, as empresas de saneamento básico: quando a bacia é conservada, o custo de tratamento da água é reduzido. Então, com esse excedente que a empresa de saneamento tem, ela poderia remunerar os proprietários rurais privados, a fim de eles adotarem práticas mais sustentáveis de manejo do uso do solo.



A conclusão basicamente é essa: houve avanços muito significativos, mas há um ponto ou outro a ser discutido no PL. (*Palmas.*)

Para fechar a rodada de apresentações, eu chamo o André Lima para fazer uma análise crítica desse processo de construção de projeto de lei.

O SR. ANDRÉ LIMA - Obrigado, Sr. Renato.

Quero agradecer o convite, e parabenizar o Instituto O Direito por um Planeta Verde, na pessoa da Paula. Eu não pude aqui estar no período da manhã. Soube que de manhã não teve nem espaço para todo mundo sentar aqui, porque estava bem concorrido. Até o Titan de Lima passou aqui — ele está aqui? —, então é um seminário de qualidade! Há muitos professores que estudam esse assunto já há alguns anos e pessoas que estão colocando a mão na massa.

Então, o desafio meu aqui, que realmente é difícil, embora prazeroso, é o seguinte: primeiro, eu tenho que sair às 18 horas, porque tenho um serviço familiar, não ambiental, e não tenho pagamento para esse serviço, nem tem alguém que me substitua: tenho que buscar filho na escola. Eu fiquei por último e, no máximo às 18h10min, terei que sair, motivo pelo qual vou ter que ser bem objetivo. Segundo, porque muito, ou praticamente tudo já foi dito de diferentes maneiras. Então, como trazer alguma coisa nova? Na verdade, a minha pretensão não é nem trazer nada de novo, não, mas de fato levantar alguns aspectos do tema não só adstritos ao projeto de lei, mas ao contexto em que ele está inserido. Porque, ao fim e ao cabo, um excelente projeto de lei, ainda que aprovado e colocado em prática num cenário complexo em que vivemos, no modelo em que as coisas estão acontecendo, pode significar enxugar gelo.

E por que estou dizendo isso? Há 2 anos, eu me dediquei, pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, a estudar os incentivos pelo desserviço ambiental que os últimos governos promoveram. E não foi só pagamento, foi de tudo. E no levantamento que fizemos — eu não vou entrar aqui em detalhes, quem quiser tê-los, no *site* do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, encontra —, vê-se que foram bilhões de reais investidos de diferentes formas, de crédito a subsídios, incentivos tributários, imunidades e tudo mais, para uma série de atividades obviamente emissoras de gás de efeito estufa, intensamente degradadoras de recursos naturais, usuárias e poluidoras de água.



O cenário em que estamos debatendo esse projeto de lei é um cenário em que as políticas, de modo geral, são contrárias à maré. Esse projeto vem na contramão da maré. Então, eu acho que é importante avaliarmos, porque, de fato, o que está sendo colocado aqui como uma crítica, na minha visão, é importante. Quer dizer, não podemos ter um projeto de lei para só um programa federal de pagamento por serviços ambientais. Temos que tratar isso como uma política, o que significa que, de alguma forma, ela tem que incomodar essas outras políticas. Porque uma política de pagamento por serviços ambientais cujo propósito é estimular sustentabilidade, recuperação de áreas degradadas, manutenção de serviços ambientais, nesse cenário que eu falei, ela tem que incomodar, porque senão ela não está fazendo o serviço. E o que também me preocupa — isso foi dito aqui pelo Aloísio, então eu vou citar a fonte — é que um projeto de lei dessa envergadura precisa de ter mais do que o apoio do Executivo. Há uma série de limitações, porque ele vai ter que lidar com aspectos financeiros, ele vai ter que lidar com aspectos institucionais de governança desse sistema. Um projeto de lei de iniciativa de um legislador — eu parablenizo aqui o Deputado Anselmo pela iniciativa, pela ousadia de trazer para cá um projeto de lei desses — tem limitações. Eu acho que nós vamos ter que encarar esse projeto de lei como uma transição para algo que tem que avançar. Acho que vai ter limitações em razão de não ser um projeto de lei de iniciativa do Executivo. Não adianta taparmos o sol com a peneira. Isso é uma coisa evidente.

Outro aspecto importante que foi tratado aqui é a questão da adicionalidade. Eu quero mostrar um levantamento que estamos fazendo no Pará, no Cadastro Ambiental Rural do Pará, para estudar um pouco essa história de adicionalidade à luz do Novo Código Florestal. Nós estamos trabalhando com base na ideia de uma lista positiva de produtores, provisoriamente chamada de lista de produtores do desmatamento zero, na perspectiva de encontrar caminhos e proposições que possam beneficiar esses produtores.

Dentro desse conceito de adicionalidade que está sendo colocado pelo projeto de lei, qualquer coisa que não seja adicional ao Código Florestal tem menos importância, digamos, do ponto de vista da política tal qual ela está posta. Isso tem



implicações. Eu não vou mostrar todos os quadros porque o tempo é muito curto, mas quero mostrar só este quadro.

Paragominas é o Município, digamos, brinco da princesa do programa mais falado na Amazônia, que é o Programa Municípios Verdes. Vamos direto ali. Olhando o que tem de cadastro, tudo que está em cinza escuro é o que tem de Cadastro Ambiental Rural. Em amarelo são os cadastros definitivos, que passaram por algum tipo de validação. Em laranja estão aqueles que já passaram por validação e que não desmataram depois de julho de 2008 e que têm mais de 50% de floresta. Os verdes são os que têm mais de 80% de floresta.

Ou seja, qualquer programa de pagamento por serviços ambientais vai ser muito restritivo, muito limitado. Vai ser de abrangência muito limitada se ele não puder, de alguma forma, beneficiar também quem, embora ainda não tenha os 50% ou 80%, se interessa ou quer fazer um esforço para chegar lá.

Acho que esse critério de adicionalidade tem que ser melhor debatido. O cumprimento da função social da propriedade é uma obrigação? É uma obrigação, é uma função da propriedade, assim como aumentar a produção. Ser mais produtivo também é cumprir função social da propriedade. E o Estado não deixa de dar incentivos para aumentar a produtividade porque isso significa cumprir a função social da propriedade. Ou seja, o que interessa é o seguinte: temos de ter metas ambientais e elas têm que ser perseguidas — concordo com o Aloisio, essa é uma consideração importante —, têm que ter prioridade, foco territorial, foco setorial, foco também em relação aos beneficiários.

Embora eu concorde com o Prof. Devanir que tem que ser abrangente, em determinadas circunstâncias, principalmente quando envolve recursos públicos, é preciso que tenha foco no beneficiário. Por quê? Porque o médio e o grande pecuarista ou sojicultor ou produtor de cana, pode ter certeza, paga alguns consultores e tem como se colocar no mercado atrás de novos incentivos, ferramentas, mecanismos e benefícios, mas uma população indígena, um assentamento, um agricultor familiar, uma comunidade quilombola estão concorrendo por migalhas. Então, eu acho que, se houver uma política, essa política tem que beneficiar esses atores que na conta geral hoje são, sim, sem sombra de dúvidas, detentores de um volume expressivo de floresta.



Na Amazônia, por exemplo, se pegarmos os assentamentos — e eu estou falando aqui com conhecimento de causa porque o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia — IPAM tem um projeto grande do Fundo Amazônia para trabalhar também com pagamento por serviços ambientais para assentados da Amazônia.

Se a gente usar esse critério de adicionalidade, ninguém vai levar nada. Se a gente usar o critério de adicionalidade, adicionado ao critério de regularização fundiária, ninguém vai levar nada ao cubo, e ainda vai ficar devendo. E o maior desafio hoje para zerar ou reduzir o desmatamento na Amazônia são os assentamentos. Então, nós vamos desenvolver todo um programa federal que não beneficia o maior desafio federal de serviços ambientais. Esse projeto de lei tem que reconsiderar isso. Acho que esse é um ponto-chave. Talvez a minha fala pudesse até parar aqui, porque eu já teria dito o mais relevante.

Só quero concluir — agora o resto é detalhe, para eu cumprir minha tabela — dizendo: tem que fazer o Código Florestal funcionar; senão nós vamos parir uma lei pautada em cima de uma lei que nem regulamento ainda tem. E nós vamos comemorar 2 anos da lei. Não sei se nós vamos comemorar; alguns vão, outros não. Inclusive vamos fazer uma audiência pública aqui na Comissão de Meio Ambiente, para tratar dos 2 anos da lei. Eu me lembro daquele *haikai* do paranaense — como é o nome dele? Vou lembrar o nome dele depois — que é assim: “*Tudo dito, nada feito, fito e deito*”. Muita coisa dita, muito debate em torno do Código Florestal, muito embate. Acho que foi o maior debate da história sobre a questão ambiental e da legislação ambiental no Brasil, mais de 10 anos! Dois anos depois, cadê a segurança jurídica, que foi tão demandada? E mais, ainda querem uma interpretação da lei que diz que o CAR — Cadastro Ambiental Rural — tem que ser feito por matrícula!

Outro dia, falando com um madeireiro, desses que têm Certificação Ambiental, ele disse: “*Isso é um absurdo! A minha propriedade na Amazônia tem 200 matrículas. Eu vou ter que fazer 200 CAR? Os caras estão loucos!*” Mas a gente sabe por que eles querem fazer 200 CAR. Não é preciso a gente dizer aqui.

Então, o básico, para a gente poder ter um mercado de serviços ambientais que envolvam a iniciativa privada, o setor produtivo privado, a agropecuária, e tudo



mais, ainda não está dado, apesar de a gente ter a base legal. Então, tem que ter empenho do Governo para essa lei acontecer.

E um outro desafio, eu teria mais uns 5, 6 aqui, que acho que é muito grande, importante, fundamental, para um governo e uma sociedade que, de fato, quer remunerar, apoiar, compensar, incentivar serviços ambientais, é trabalhar mecanismos, tal qual há, para outros setores que compensem ou premiem Estados e Municípios que cumpram desempenho ambiental. Nada disso vai acontecer se não houver governança mínima, se não houver comando e controle básicos. Não é punir, prender, matar, crucificar, não é nada disso! É monitorar, é orientar, é educar, é cadastrar, é acompanhar, e, se não houver gestão ambiental, gestão pública para a sustentabilidade, tudo isso vai ficar na periferia da periferia. Aí nós vamos continuar falando de projetinhos, e como a gente costumava brincar na história do REDD — Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, projetos de REDD são iguais a catapora, um bando de bolinha vermelhinha ali, num entorno de desmatamento ou o inverso, que não resolve. Resolve a vida de um tanto de consultor que está interessado em... É o tal do custo de transação, altíssimo para esses projetos.

E aí, por exemplo, um projeto que tramitou por esta Casa, já foi para o Senado, já voltou, que é o projeto do Fundo Verde de Participação por Estados — FPE Verde, que teria dado só em 2010 mais de 500 milhões de reais, para um Estado como o Pará, que tem 40% a 45% de áreas de Unidade de Conservação, está parado. Ninguém fala nesse projeto, acabou. Fizeram toda uma revisão do sistema de distribuição do Fundo de Participação dos Estados, e zero. Isso aí nem passou pela portaria da Câmara dos Deputados, e está lá na boca, está na mesa do Presidente da Câmara dos Deputados, já passou pelo Senado, é só aprovar no plenário. Isso pode gerar um ambiente muito mais favorável para qualquer programa de pagamento por serviços ambientais, seja ele estadual, seja ele federal.

Então, eu concluo, falei de três ou quatro coisas que eu acho que são importantes para esse projeto. Tenho, Zivaldo, considerações mais pontuais, mas eu já estou estourando o tempo. Eu vou dizer só uma delas aqui: eu acho que essa “fundizização” do programa é uma coisa que também preocupa. Ele tem que ter



mecanismos para incentivar relações bilaterais diretas entre quem está a fim de pagar e quem tem disposição a receber.

Se tiver que passar tudo pelo fundo federal, pelo fundo estadual... tem gente que está aqui que gera esse tipo de desafio e sabe que ele é limitador de um programa que ganhe escala, que seja uma coisa real, que mude a realidade.

Então, eu acho fundamental ter o Fundo. Mas, por exemplo, se é para ter a tal da Lei Rouanet, dos ecossistemas, que seja a Lei Rouanet, dos ecossistemas, por que quem vai doar dinheiro para um fundo para depois...? Quem aqui? Levanta a mão! Quem vai doar dinheiro para o Fundo de Pagamento por Serviços Ambientais para ter 2% de isenção de Imposto de Renda? Agora, se houver um projeto ali na sua bacia hidrográfica, que você conhece, que você sabe que vai gerar algum benefício direto ou indireto para a sua comunidade, aí você talvez se mobilize. Eu estou perguntando aqui para umas 50 pessoas que pensam a agenda ambiental. Então, se a gente que quer que seja uma coisa para valer, não dá para “fundizar” o negócio! Tem que abrir, tem que criar incentivos tributários para que as pessoas possam promover seus projetos. Aí vem alguém me dizer assim: *“Ah, aquele cara é ongueiro! Ele está querendo faturar no mercado de projetos!”*

Quer dizer que uma OSCIP — Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, cadastrada no Ministério da Justiça, com transparência nas contas, com controle anual das suas contas, não pode promover um projeto com benefício, mas uma promotora cultural de um *show* brega, na Esplanada dos Ministérios, pode? Não consigo entender isso! *“Ah, as ONGs querem tirar dinheiro dos artistas!”* Acho que isso limita o debate; não é por aí.

Então, eu acho que essa “fundização” é um aspecto do projeto de lei que dá para melhorar. Eu posso depois encaminhar por escrito, Zivaldo, outras considerações.

Agradeço a vocês a oportunidade. Acho que cumpri aqui a minha missão, como você disse, de criticar com considerações positivas o projeto de lei.

Muito obrigado a todos. *(Palmas.)*

O SR. COORDENADOR (Renato Rosenberg) - Obrigado, André, pelas críticas consistentes de alguma forma.



Eu vou começar aqui o tempo do debate. A primeira pergunta é do Marcos Abreu, da Confederação Nacional da Indústria, para o Aloísio: *“Qual a vantagem de ser ter um fundo específico de PSA — Pagamento por Serviços Especiais, em vez de uma linha de financiamento específica para PSA, no âmbito do Fundo Nacional do Meio Ambiente, já implementado?”*

O SR. ALOISIO LOPES PEREIRA DE MELO - Do ponto de vista do Ministério da Fazenda, já tem fundo demais, e na política de meio ambiente tem uma cultura de criação de fundos. Acho que teve um trabalho bastante complexo lá no Ministério de tentar listar e entender quais são esses fundos na política ambiental, de onde vem o dinheiro, para onde vai, e tal. Criar mais um não é algo bem-vindo e visto com bons olhos.

Mas a questão é do ponto de vista da efetividade. Primeiro, com relação a um termo da pergunta, a gente não está concebendo aqui financiamento do ponto de vista de operação de crédito, e tal, de recurso reembolsável, para esse tipo de atividade. Parece-nos, pela natureza, que teria que ser recurso não reembolsável mesmo. Poderia se adequar o Fundo Nacional do Meio Ambiente para essa finalidade? Sim, é um caminho possível. Agora, para isso, seria necessário de fato alterar a Lei do Fundo Nacional do Meio Ambiente e colocar ali, enfim, a previsão desta destinação dos recursos do Fundo, das fontes e a vinculação do Fundo a essa política de serviços ambientais.

Então, é um caminho possível, no sentido de, digamos assim, não ter um fundo a mais. Por outro lado, ele pode ter uma forma de operar distinta da que tem hoje o FNMA — Fundo Nacional do Meio Ambiente, o que implicaria, portanto, alterações substantivas do que atualmente é o FNMA. Mas tem lógica buscar uma otimização, inclusive do ponto de vista de recursos hoje já destinados ao FNMA para essa finalidade. Acho que é uma questão que o MMA pode avaliar, para ver se é possível, de fato, consolidar e otimizar. Vai depender muito do próprio desenho da destinação da aplicação dos recursos de um fundo para serviços ambientais.

O que apareceu aqui neste debate, daquilo que está no PL, daria uma listinha de talvez três ou quatro possibilidades. Uma seria algo que a Agência Nacional de Água faz, como falou o Devanir, um fundo que financie a estruturação de esquemas, iniciativas de PSA, ou talvez, em especial, de arranjos privados de PSA. Esse



suporte técnico e metodológico para estabelecer os indicadores, os parâmetros e a valoração, etc., e a própria concertação, esse investimento prévio poderia ser de atuação do fundo.

E, como foi falado aqui, há a expectativa de que o fundo financiará o Pagamento por Serviços Ambientais diretamente pelo Governo Federal, o pagamento direto. Tudo bem, isso pode ocorrer, mas não pode ser a regra, nem a política pode se basear nisso. Mas pode se prever, sim, destinarem-se recursos do fundo para ter o Governo Federal como pagador em situações eventualmente bastante específicas.

Outra, talvez o maior espaço que exista, a maior possibilidade de alavancagem que exista seja o fundo destinar recursos a iniciativas existentes. Até nos termos que já está lá no PL, deveriam ser previamente habilitadas, passar por um cadastro, ou seja, ter um processo que diga: *“O.k., essa iniciativa faz parte da política nacional”*. Uma vez fazendo parte, ela se habilita a pleitear recursos do Fundo Nacional, não para substituir efetivamente o pagamento, porque uma iniciativa vai ter que contar com suas fontes de recursos, mas eventualmente, em algumas situações, pode ser interessante, como experiências existentes em outros países, fazer um *matching*, uma composição de recursos, uma contrapartida federal para recursos que já tenham sido acionados, mobilizados lá; enfim, haver alguma forma de que o fundo federal seja alavancador ou amplificador de recursos que já tenham sido alocados. Eu fiz uma breve lista de possibilidades, mas esse tipo de destinação tem que ser clara e prévia. Isso vai definir a cara do fundo, se pode ser fundido com o FNMA ou se, de fato, caberia um fundo específico.

E algo que talvez não esteja desenvolvido no projeto, que faz toda a diferença, é a natureza: se é um fundo contábil, se é um fundo que está vinculado à anualidade do orçamento, se é um fundo financeiro, que é algo mais complexo e mais difícil, enfim, que seja um fundo cujos recursos não estejam restritos à anualidade e tal. Esse tipo de definição é fundamental, deve existir de fato como definição legal para que o fundo possa operar plenamente.

O SR. ANDRÉ LIMA - Eu só quero me despedir e agradecer, mais uma vez, à Paula, ao Planeta Verde e à Comissão por estar aqui hoje.



Como eu já falei para o Aloísio, para mim, o começo de uma solução será quando a Coordenação do Aloísio virar secretaria dentro do Ministério da Fazenda. Já será um começo de solução. Quem sabe seria a Secretaria de Políticas para a Sustentabilidade no Ministério da Fazenda? A conversa começará a ganhar outro patamar.

A gente está trabalhando no Senado, num grupo de trabalho formado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado — inclusive o Prof. Ronaldo participou de um seminário lá —, uma proposta de política tributária para a sustentabilidade no Brasil. Já aconteceram vários debates e haverá duas audiências públicas entre abril e maio. Quem quiser saber dessas audiências públicas pode mandar um *e-mail* para mim: alima1271@gmail.com. Serão duas audiências públicas sobre o tema *Política Tributária para a Sustentabilidade*.

Eu trouxe algumas revistas aqui que têm uma matéria grande sobre esse trabalho que a gente está fazendo no Senado sobre esse tema da política tributária. Também estou fazendo lá um trabalho pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia — IPAM para o Governo do Estado do Pará. A gente está elaborando uma proposta de um capítulo de instrumentos econômicos na legislação florestal do Estado do Pará, que tenta traduzir em letra de lei uma série de angústias e críticas que fiz aqui mais genéricas. Ali há algumas coisas interessantes. Talvez vocês possam de alguma forma se apropriar delas. Isso que está sendo debatido agora deve virar lei até o meio do ano, a Lei Estadual de Florestas do Pará.

Agradeço a todos vocês. Eu tenho que sair para buscar filho na escola. Faz parte do pão nosso de cada dia. Obrigado. (*Palmas.*)

O SR. COORDENADOR (Renato Rosenberg) - Há o último comentário:

“Uma mesma área poder gerar diferentes tipos de serviços ambientais, dependendo da decisão de uso do solo. Logo, pode um pagador querer pagar adicionalmente outros PSAs para que resultem em mais produção de serviços ambientais.”

É um comentário sobre adicionalidade, mas em termos de tipologia de serviço.

(*Intervenção fora do microfone. Inaudível.*)



O SR. COORDENADOR (Renato Rosenberg) - Faço só um comentário a esse respeito: eu acho que o PL proíbe o pagamento, dentro da política, para a mesma área em relação a dois serviços diferentes, mas, se há o pagamento de um privado, por exemplo, não há interferência da política — não haveria, pelo menos.

O SR. DEVANIR GARCIA DOS SANTOS - Eu queria só fazer um comentário final, porque, nessa questão da APP e da reserva legal, isso já têm um desgaste longo. Nós temos que fazer o mea-culpa também. Nós ambientalistas temos uma habilidade muito grande para resolver o problema ambiental e transferir para os outros o que é responsabilidade de todo o mundo. Então, em vez de assumirmos a nossa parte, nós achamos um alvo e a transferimos para ele. Eu acho que o Pagamento por Serviços Ambientais tem esse dom de começar a dividir os custos de produção do serviço proporcionalmente aos benefícios que cada um se apropria. Todo o mundo fala: *“A reserva legal e a APP estão na lei, tem que fazer!”* Bem, na última discussão do Código Florestal, nós acabamos com a nossa APP para tentar beneficiar o pequeno produtor. E eu pergunto: resolveu o problema dele? Um produtor que tiver que recuperar 1 hectare — não vou falar em plantio, vou falar só em cercamento —, para cumprir o que está na lei, ele gasta 7 mil reais. Se a renda presumida dele é 700 reais a 800 reais por mês, ou um salário mínimo, quando ele terá 7 mil reais para construir essa cerca?

Então, se nós não fizermos programas para atender o que é essencial — e o Código Florestal priorizou APP e reserva legal porque é essencial e é importante —, se nós não fizermos programas para atender essas questões, nós vamos fazer para quê? Para criar excedente? Se nós não conseguimos cumprir o que é essencial, vamos criar excedente onde?

Então, temos que refletir sobre isso. Nós estamos transferindo para alguns uma responsabilidade que não têm. Nós demos uma missão e não demos meios. Nós estamos discutindo agora os meios para que se cumpra a legislação que está aí. Se nós tivéssemos feito isso antes de discutir o Código Florestal, nós estaríamos discutindo agora meios para cumprir um Código Florestal que era muito melhor do que o que nós temos hoje e que dava muito mais proteção e muito mais segurança para a vida. Então, eu acho que nós temos que começar a refletir. Esse negócio de falar que está na lei é muito bonito, mas nós temos que ter a dimensão de que



demos uma missão, mas não demos meios, e ninguém consegue cumprir, se não tiver os meios.

Era isso que eu queria falar. Obrigado.

O SR. COORDENADOR (Renato Rosenberg) - Obrigado, Devanir.

Aloísio, você quer fazer as considerações finais? *(Pausa.)*

Eu gostaria de agradecer a todos a presença, em especial ao Devanir e ao Aloísio, os dois sobreviventes na Mesa, e chamar a Paula Lavratti, do Instituto O Direito por um Planeta Verde, para fazer as considerações finais e encerrar o seminário.

Muito obrigado. Boa tarde. *(Palmas.)*

A SRA. COORDENADORA (Paula Lavratti) - Senhores, serei breve, em função do horário. Queria registrar a satisfação do Instituto O Direito por um Planeta Verde por ter a oportunidade de apresentar na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, dentro da Câmara dos Deputados, os resultados desse projeto, que foi fruto de um esforço coletivo de mais de um ano de trabalho. Nesse sentido, faço um agradecimento especial ao Deputado Sarney Filho, que encaminhou o requerimento que tornou possível a realização do seminário aqui.

Como falei, esse projeto é um esforço coletivo e não sairia sem a união de esforços de muitas pessoas. Nesse sentido, eu gostaria de agradecer nominalmente aos nossos consultores estaduais: a Daniella Mamed, o Manuel Caleiro, que apresentou os resultados da pesquisa feita pela Daniella, a Ana Luíza Campos, o Pablo Prata, a Cristiane, que está aqui ainda, Yuri Marinho e Carolina, Liana Lima. Também, dentro da nossa coordenação, o núcleo duro do projeto, os nossos coordenadores técnicos Guillermo Tejeiro, Marcia Stanton, que foi consultora pelo Estado do Acre, Luciana Melo Alves, Paulo Ramos, cuja colaboração é inestimável, e também a nossa jornalista Sarah Motter, que vem fazendo toda divulgação do trabalho.

Eu realmente espero que o projeto tenha alcançado o objetivo de oferecer subsídios valiosos para a construção dessa política, tanto no âmbito dos Estados quanto no âmbito federal. Eu agradeço muito a todos a presença.

O livro, para aqueles que não conseguiram obter uma cópia impressa aqui, já está disponível na página do projeto: www.planetaverde.org/clima. No mês de maio



vai ser publicado um *e-book* — eu já mencionei isso, mas repito — com a íntegra dos relatórios estaduais, ou seja, com todos os detalhes e a síntese das palestras na parte da manhã. Uma série de outras informações também podem ser encontradas na nossa página.

Muito obrigada a vocês.

Boa tarde. (*Palmas.*)