



GUIA PARA A FORMULAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS
ESTADUAIS E MUNICIPAIS
DE **PAGAMENTO POR
SERVIÇOS AMBIENTAIS**



EXPEDIENTE

ABRIL DE 2017

REALIZAÇÃO E AUTORIA

Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza (FGB)

The Nature Conservancy do Brasil (TNC)

Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

EQUIPE

TNC: Claudio Klemz, Samuel Roiphe Barreto, Gilberto Tiepolo, Marília Borgo, André Targa Cavassani, Hendrik Mansur, Henrique Bracale, Vanessa Girão, Ricardo Galeno

Fundação Grupo Boticário: Renato Atanzio, Guilherme Zaniolo Karam, André Rocha Ferretti, Juliane Cruz de Freitas, Thiago Piazzetta Valente e Carlos Augusto Wroblewski

MMA: Luana Magalhães Duarte, Otávio Gadiani Ferrarini

GIZ: Raquel Agra

Consultores: Tiago Gonçalves de Oliveira Ricci (LRS Advogados), Rodolpho Oliveira Santos (LRS Advogados); Mesly Fernandes, Luiza Muccillo e Marcos Rognitz Tito

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Agência de Comunicação Candyshop

CAPA

Composição com fotos de José Paiva

REVISÃO ORTOGRÁFICA

Correta Tecnologia em Redação

AGRADECIMENTOS

Agradecemos as valiosas contribuições de Aline Garcia (Fundo Estadual de Recursos Hídricos e Florestais do Espírito Santo – FUNDÁGUA), Andréia Mello (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO), Araci Kamiyama (Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo), Beatriz Bolzani (Fundação Florestal – Sistema Ambiental Paulista – Governo de São Paulo), Devanir Garcia dos Santos (Agência Nacional de Águas – ANA), Helena Carrascosa (Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo – SMA-SP), Isabella Teixeira (Instituto Agric./SP, representante da Agência das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - PCJ), Julio Cesar Antunes (Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim – Comitê Guandu), Kelli Cristina Dacol (Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú – EMASA), Leonardo Diniz Reis Silva (Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais – IEF-MG), Leonardo Geluda (FUNBIO), Magaly Medeiros (Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação dos Serviços Ambientais do Governo do Acre – IMC), Maira Cardoso Faria Moraes (Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Paraná – SEMA-Paraná), Manoel Serrão (FUNBIO), Marcos Sossai (Fundo Estadual de Recursos Hídricos e Florestais do Espírito Santo – FUNDÁGUA), Maria Lourdes (Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto – SAMAE-São Bento do Sul/SC), Marie Ikemoto (Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro – INEA/RJ), Mauricio Ruiz (Instituto Terra de Preservação Ambiental – ITPA/RJ), Oswaldo Bruno (Fundação Florestal – Sistema Ambiental Paulista – Governo de São Paulo), Paulo Henrique Pereira (Secretaria de Meio Ambiente do Município de Extrema/MG), Ricardo Novaes (SEMEA, Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP), Rubens Borges (Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo), Sergio Razera (Agência das Bacias - PCJ), Victor Salviati (Fundação Amazonas Sustentável - FAS).

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
1. BREVE INTRODUÇÃO DO GUIA E CONCEITOS ESSENCIAIS	10
1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS	11
1.3. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL	13
1.4. ORDENAMENTO JURÍDICO E DISPOSITIVOS LEGAIS	14
1.4.1. PROCEDIMENTO LEGISLATIVO COMUM DAS LEIS COMPLEMENTARES E DAS LEIS ORDINÁRIAS	14
1.5. PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA)	14
1.6. POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS	19
2. CONSTRUINDO POLÍTICAS PÚBLICAS DE PSA	22
2.1. OBJETIVOS AMBIENTAIS EM PROGRAMAS DE PSA	22
2.1.1 PROGRAMAS E PROJETOS DE PSA	25
2.2. ARRANJO INSTITUCIONAL	27
2.2.1. GOVERNANÇA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO PRIVADA	29
2.2.2. COLEGIADOS	31
2.2.3. COOPERAÇÃO TÉCNICA	32
2.2.4. TRANSPARÊNCIA NA COMUNICAÇÃO	33
2.3. ASPECTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS	33
2.3.1. FONTES DE RECURSOS	35
2.3.2. VEÍCULOS FINANCEIROS	37
2.3.3. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS	40
2.3.4. METODOLOGIA DE VALORAÇÃO E PRECIFICAÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS	42
2.3.5. PROGRAMAS E PROJETOS DE PSA – SERVIÇOS ELEGÍVEIS, CUSTOS DE TRANSAÇÃO E VIABILIDADE FINANCEIRA	46
3. CONCLUSÃO, LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES PARA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PSA	49
3.1. LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES	52
3.1.1. ASPECTOS TÉCNICOS	53
3.2. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
ANEXO I – LEGISLAÇÃO FEDERAL PERTINENTE	60
ANEXO II – LEGISLAÇÃO ESTADUAL PERTINENTE	61
ANEXO III – LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PERTINENTE	66
ANEXO IV – RESUMO EXECUTIVO SOBRE AS ENTREVISTAS REALIZADAS COM DIVERSOS ATORES SOBRE O TEMA PSA	71
ANEXO V – ORGANOGRAMA COM BREVE ROTEIRO PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE PSA	76
ANEXO VI – ORGANOGRAMA COM BREVE ROTEIRO PARA FORMULAÇÃO DE ARRANJO INSTITUCIONAL PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA DE PSA	78

APRESENTAÇÃO

Este guia pretende ser um documento orientador para formulação de políticas públicas de Pagamento por Serviços Ambientais.

Conceitualmente, Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) são transações econômicas em decorrência de atividades que promovem ou incentivam a preservação e conservação dos serviços providos pelos ecossistemas (os chamados serviços ecossistêmicos).

O reconhecimento de que os ecossistemas são provedores de uma grande diversidade de benefícios para as sociedades – econômicos, sociais e ambientais – constitui um forte argumento para a elaboração de políticas públicas para a conservação da natureza. Aliado a essa questão, há que se mencionar que tais serviços ecossistêmicos estão, inclusive, disciplinados no artigo 41 da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/2012), comumente conhecida como Código Florestal Brasileiro.

Avançam no país experiências que usam instrumentos econômicos como forma de incentivar condutas ambientalmente corretas. Em geral é esse o mecanismo utilizado para a formulação de políticas públicas de PSA. Trata-se de um mecanismo complementar aos inúmeros instrumentos de comando e controle já presentes na legislação ambiental brasileira.

Nesse sentido, o presente guia tem como objetivo fornecer conceitos, exemplos práticos e apresentar os elementos e aspectos principais a serem tratados na normatização legal de políticas públicas de PSA, oferecendo, principalmente aos formuladores dessas políticas, uma orientação para a normatização legal pretendida.

Este guia é dirigido principalmente a:

- I. Gestores e servidores públicos dos poderes executivos estadual e municipal;
- II. Representantes dos poderes legislativos estadual e municipal, bem como suas assessorias;
- III. Instituições regionais e/ou locais que possam vir a fazer parte de arranjos institucionais para a elaboração e implantação de programas e projetos de PSA;
- IV. Empresas interessadas em se engajar como provedoras ou demandantes de serviços ambientais em mecanismos de PSA.

Esta publicação foi desenvolvida a partir da iniciativa conjunta do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, no contexto do Projeto TEEB Regional-Local, da Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza (Fundação Grupo Boticário) e do Instituto de Conservação Ambiental - The Nature Conservancy do Brasil (TNC).

A Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza

É uma organização sem fins lucrativos cuja missão é promover e realizar ações de conservação da natureza. Criada em 1990 por iniciativa do fundador de O Boticário, Miguel Krigsner, a atuação da Fundação Grupo Boticário é nacional e suas ações incluem proteção de áreas naturais, apoio a projetos de outras instituições e disseminação de conhecimento. Desde a sua criação, a Fundação Grupo Boticário já apoiou 1.493 projetos de 493 instituições em todo o Brasil. A instituição mantém duas reservas naturais, reconhecidas como Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), a Reserva Natural Salto Morato, na Mata Atlântica, e a Reserva Natural Serra do Tombador, no Cerrado, totalizando mais de 11 mil hectares nos dois biomas mais ameaçados do país. Desde 2008, a Fundação Grupo Boticário empreende esforços para gerar conhecimento sobre a relação entre a mudança do clima e biodiversidade. Além disso, busca inovar em modelos de negócios que geram impacto positivo em conservação da biodiversidade.

Pagamento por Serviços Ambientais

O Oásis é a iniciativa de pagamento por serviços ambientais (PSA) da Fundação Grupo Boticário. Lançando em 2006, tem como objetivo promover a valorização dos ambientes naturais, por meio da premiação financeira a proprietários de áreas que se comprometam com a conservação das áreas naturais e adoção de práticas conservacionistas de uso do solo, garantindo assim a manutenção e melhoria dos serviços ambientais providos por suas propriedades.

A atuação no tema PSA se dá com a formalização de parcerias com instituições locais, geralmente secretarias municipais e estaduais, fornecendo o apoio técnico e um conjunto de ferramentas, metodologias, sistemas de gestão e procedimentos necessários à estruturação e execução das iniciativas de PSA.

Até o ano de 2016, o Oásis já foi implantado em 7 locais: Região Metropolitana de São Paulo-SP, Apucarana-PR, São Bento do Sul-SC, Brumadinho-MG, Corredores Ecológicos Timbó e Chapecó-SC, São José dos Campos-SP e APA do Pratigi-BA.

Ainda tendo como visão o desafio de fazer com que a conservação da natureza ganhe relevância na sociedade e nas políticas públicas, a Fundação tem em sua estratégia ações ligadas ao fortalecimento das políticas públicas no Brasil, por meio de elaboração de estudos e participação ativa em redes e discussões ligadas ao tema, além do trabalho de advocacia junto ao Legislativo nas três esferas da federação.

Na internet: www.fundacaogrupoboticario.org.br, www.twitter.com/fund_boticario e www.facebook.com/fundacaogrupoboticario.



The Nature Conservancy

A The Nature Conservancy (TNC) é uma organização sem fins lucrativos que tem a missão de “conservar as terras e águas das quais a vida depende”¹. Fundada em 1951, nos Estados Unidos, hoje a TNC está presente em 69 países. Os projetos da TNC ajudam a conservar os recursos naturais em consonância com o desenvolvimento social e econômico, e com respeito aos costumes e saberes das comunidades locais e indígenas. Os temas prioritários de trabalho da TNC no mundo são: mudanças climáticas, conservação da água doce e de terras e oceanos. Na América Latina a TNC foca seus esforços em três grandes estratégias: Segurança Hídrica, Segurança Alimentar, Infraestrutura Inteligente e Oceanos.

Na abordagem de Segurança Hídrica, o apoio ao desenvolvimento e replicação de projetos que incluam o pagamento por serviços ambientais (PSA) como ferramenta de conservação tem sido de grande importância. A TNC apoia iniciativas que seguem essa lógica em diferentes regiões e contextos, no Brasil e também em outros países da América Latina, contribuindo com seu conhecimento acumulado e compartilhando experiências dos projetos denominados de Fundos de Água.

Em uma parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundação FEMSA e Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), a TNC estabeleceu em 2011 a Aliança de Fundos de Água para a América Latina e Caribe. A iniciativa teve como objetivo implantar 32 fundos de água nessa região até 2016, num esforço de dar escala aos projetos de PSA atualmente em desenvolvimento, consolidando uma nova forma de promover a conservação da biodiversidade e dos recursos naturais.

Atualmente a TNC atua em 44 Fundos de Água em 14 países da América Latina. Destes, 17 já estão criados e operando, enquanto outros 17 estão em desenvolvimento e 10 encontram-se em fase de avaliação de viabilidade. Tais iniciativas têm o potencial de beneficiar 86 milhões de pessoas e já contam com mais de 4.000 famílias engajadas diretamente.

Recentemente, a TNC desenvolveu um estudo denominado The Urban Water Blueprint¹ em parceria com o C40 – Cities Climate Leadership Group e a International Water Association, que apontou os ganhos ambientais e econômicos da preservação das nascentes e mananciais que abastecem 100 grandes metrópoles no mundo. Outra análise recente e complementar foi desenvolvida com a Science for Nature and People (SNAP), que caracterizou os riscos hídricos e as oportunidades de minimizá-los em cidades da América Latina com mais de um milhão de habitantes. O estudo indicou 25 cidades prioritárias na América Latina com risco hídrico e onde a infraestrutura verde apresenta o maior potencial de impacto - 12 das quais estão no Brasil.

Presente no Brasil há 28 anos, a TNC desenvolve seus projetos de conservação nos principais biomas brasileiros, com mais de 180 parceiros. Através da Coalizão Cidades pela Água, a TNC tem estruturado Fundos de Água em importantes centros urbanos como São Paulo (Bacias do PCJ e Alto Tietê), Rio de Janeiro (bacias do Guandu e Paraíba do Sul), Brasília, Vitória (Programa Reflorestar e Bacia do Rio Doce), Belo Horizonte (MG) e Balneário Camboriú (SC). Os projetos são planejados em termos institucionais, técnicos (conservação e monitoramento de serviços ambientais), socioeconômicos e financeiros, resultando na estruturação de um arranjo de governança, além de mecanismos de alavancagem e busca por sustentabilidade financeira em longo prazo.

Conheça mais sobre nossos projetos em www.tnc.org.br.

¹SHEMIE, D. et al. The Urban Water Blueprint, 2014. The Nature Conservancy, The International Water Association, C40 Cities – Climate Leadership Group.

O Ministério do Meio Ambiente

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é um órgão da administração pública federal direta responsável pelo planejamento, proposição e implementação de políticas de meio ambiente no país. Constituem área de competência desse órgão assuntos relacionados à política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos, as políticas de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas, as políticas para a integração do meio ambiente e produção, além de políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal e o zoneamento ecológico-econômico. Ainda compete ao MMA a proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais, em que se incluem, dentre outros, os mecanismos relacionados ao PSA que serão tratados nesta publicação.

A Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil por meio da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

A GIZ é uma empresa de utilidade pública que presta serviços de Cooperação Técnica Internacional para o Governo Federal Alemão (Ministério Federal da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento da Alemanha – BMZ e Ministério Federal do Meio Ambiente, Proteção da Natureza, Construção e Segurança Nuclear da Alemanha – BMUB) e para outros clientes de setores públicos e privados, em mais de 130 países. No Brasil a GIZ atua no âmbito da Proteção do Meio Ambiente e Manejo Sustentável dos Recursos Naturais, de Energias Renováveis e Eficiência Energética, de Cooperação Triangular e apoio prático às Parcerias com o Setor Empresarial, implementando a contribuição alemã dos projetos da Cooperação, em parceria com o Governo Brasileiro, especialmente o MMA, a Casa Civil, o Tribunal de Contas da União, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O Projeto TEEB Regional-Local

O Projeto “TEEB Regional-Local: Conservação da Biodiversidade através da Integração de Serviços Ecosistêmicos (SE) em Políticas Públicas e na Atuação Empresarial” é um projeto da Cooperação Brasil-Alemanha, coordenado pelo MMA e em parceria com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), sendo a contribuição alemã implementada pela GIZ, por encargo do BMUB. O projeto visa contribuir para a comunicação do valor dos serviços ecosistêmicos para a economia e bem-estar, para a consolidação do tema nas agendas dos setores público e privado e para o fortalecimento do planejamento de políticas e estratégias com informações sobre serviços ecosistêmicos (em nível nacional e regional-local). O desenvolvimento de capacidades de atores-chave, o fortalecimento de plataformas de diálogo entre governo, empresas e sociedade civil e a adequação de políticas, instrumentos econômicos, critérios e diretrizes para a conservação de serviços ecosistêmicos constituem a atuação desse projeto.

Na internet: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/economia-dos-ecossistemas-e-da-biodiversidade> 

e <https://www.giz.de/en/worldwide/39480.html> 

Esta publicação em particular não contou com o acompanhamento e participação da CNI.

1. Introdução e conceitos essenciais

1.1. Breve introdução ao Guia

Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e políticas públicas são temas com elevado nível de complexidade e abrangência. Isso porque, ao se lidar com esses temas, é preciso endereçar assuntos de diversos setores e naturezas distintas, por exemplo:

- ECONÔMICO** Aspectos macro e microeconômicos. Aspectos financeiros. Veículos financeiros. operações de financiamento. Operações de investimento, doação, etc.;
- SOCIAL** Aspectos relativos aos impactos locais, regionais, nacionais e, até, globais. Aspectos peculiares às diferentes comunidades, partes interessadas (stakeholders), etc.;
- AMBIENTAL** Aspectos relativos aos impactos locais, regionais, nacionais e, até, globais. Objetivos e ganhos ambientais a serem perseguidos. Linha de base. Referência histórica. Aspectos relativos às diferentes espécies, ecossistemas, biomas e recursos naturais, etc.;
- ATORES** Aspectos relativos aos atores públicos e privados (iniciativa privada e terceiro setor);
- REGULATÓRIO** Aspectos relativos à regulação por meio de dispositivos legais e os diversos tipos de normas (leis, decretos, resoluções).

Para uma adequada elaboração de políticas públicas sobre PSA, é necessário entender e analisar cada um desses pontos e suas respectivas implicações.

Nesse sentido, o presente guia tem como objetivo principal esclarecer e informar, de forma concisa e geral, cada um desses elementos necessários para a formação de uma política pública sobre PSA, assim como apresentar uma orientação pragmática sobre o tratamento e direcionamento desses assuntos. O guia tem a pretensão de servir como um instrumento de base para os formuladores e atores em políticas públicas de PSA, não pretendendo ser um documento exaustivo para a elaboração de tais políticas.

O material foi elaborado com base em estudos e análises de especialistas e complementado com entrevistas com diferentes atores públicos e privados, atuantes nos temas de PSA e políticas públicas ambientais no Brasil. O guia apresenta, assim, a seguinte estrutura:

1. Introdução visa alinhar entendimentos fundamentais para o estabelecimento de políticas públicas de PSA, por exemplo, a conceituação e o esclarecimento sobre políticas públicas em geral, a competência dos entes públicos para tratar matéria ambiental de forma administrativa e legislativa, PSA e políticas públicas de PSA;

2. Dispositivos legais busca esclarecer quais são as normas e suas funções em políticas públicas;

3. Construindo políticas públicas sobre PSA apresenta os principais eixos e seus aspectos a serem tratados e regulados para a elaboração de uma política pública sobre PSA. Esse capítulo é composto por três aspectos fundamentais para uma política pública de PSA: (I) objetivo ambiental e programas de PSA; (II) arranjo institucional; e (III) fontes de recursos;

4. Conclusão, lições aprendidas e recomendações para formulação das políticas públicas de PSA conta com a apresentação das lições aprendidas decorrentes dos dados levantados e entrevistas realizadas, assim como recomendações e conclusões gerais.

O presente guia conta, ainda, com anexos que trazem os seguintes conteúdos:

- Anexo I.** | Legislação federal que apresenta relação com o tema PSA;
- Anexo II.** | Legislações estaduais sobre PSA e normas correlatas;
- Anexo III.** | Legislações municipais sobre PSA e normas correlatas;
- Anexo IV.** | Resumo executivo sobre as entrevistas realizadas com diversos atores sobre o tema PSA;
- Anexo V.** | Organograma com breve roteiro para formulação de uma política pública de PSA.
- Anexo VI.** | Organograma com breve roteiro para formulação de arranjo institucional para uma política pública de PSA.

1.2. Políticas públicas

Política pública, para fins deste trabalho, deve ser entendida como um conjunto de formulações conceituais promovidas por um ente governamental que resulta em ações práticas, cujos objetivos são orientados para a solução de determinadas questões que visam ao interesse público.

Nesse sentido, uma política pública se inicia na sua formulação conceitual e culmina em ações práticas a partir de um conjunto de programas e projetos governamentais (nacionais, estaduais ou municipais).

A formulação de políticas públicas pode se originar a partir da iniciativa de diferentes poderes públicos, ou seja, pode ser proveniente tanto do Poder Executivo, quanto do Legislativo e Judiciário, devendo-se observar a competência normativa e administrativa de cada um.

Muitas vezes o estabelecimento de uma política pública não demanda a existência de uma lei, bastando, em determinados casos, a vontade política e a não existência de vedação ou impedimento legal.

Com isso, os diferentes poderes públicos de diferentes entes da Federação, para implementar uma determinada política pública, poderão:

- I. | Formular e implementar uma política pública a partir de uma autorização legal preexistente;
- II. | Formular e implementar uma política pública a partir do exercício de sua competência constitucional e infraconstitucional, ainda que não haja lei disciplinando a matéria objeto da política pública;
- III. | Formular uma política pública a partir de uma proposição de lei para futura implementação.

Apesar de políticas públicas serem estabelecidas por entes governamentais, os programas e projetos decorrentes de tais políticas públicas podem ser executados por atores públicos e privados, sempre visando ao atingimento dos objetivos conceituais estabelecidos pelas políticas públicas em questão.

-  **ATORES ESTATAIS** *aqueles que exercem funções públicas, agentes públicos, de um determinado ente governamental;*
-  **ATORES PRIVADOS** *aqueles que não possuem vínculo direto com a estrutura administrativa governamental – sociedade civil e a iniciativa privada.*

Por fim, importante notar que, para o estabelecimento de políticas públicas em matéria ambiental, devemos, primeiramente, saber quem tem competência para tanto, bem como de que forma será formulada e regulada essa política pública.



Figura 1. Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais²

- **Formação da Agenda** – identificação do problema e inclusão na agenda pública, seleção dos problemas e suas implicações e das prioridades a serem tratadas; identificação de janelas de oportunidade para conscientizar as partes interessadas, os políticos e/ou ao público em geral;
- **Formulação da Política** – apresentação de soluções ou alternativas – linhas de ação para solucionar os problemas identificados;
- **Processo de Tomada de Decisão e Planejamento da Execução** – escolha das alternativas de ação/intervenção em resposta aos problemas definidos na Agenda; definição dos participantes no processo decisório – se será fechado ou aberto e, no caso de ser aberto, se haverá uma consulta ampla aos beneficiários;
- **Implementação da Política** – implementar um “novo” conjunto de normas e procedimentos com um contínuo ajuste devido às restrições operacionais, objetivos e planos de trabalho;
- **Avaliação** – a avaliação pode ser feita em todos os momentos do ciclo de Políticas Públicas, contribuindo para o sucesso da ação governamental e a maximização dos resultados obtidos com os recursos destinados. Além disso, a avaliação também é uma fonte de aprendizado que permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados.

Fonte: Sebrae/MG (2008)³

²Acessível em: <http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/sobre/index.html>

³Sebrae/MG (2008). Políticas Públicas: conceitos e práticas. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; Coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: Sebrae/MG. Acessível em: <http://www.mp.ce.gov.br/nspespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%A9Blicas.pdf>

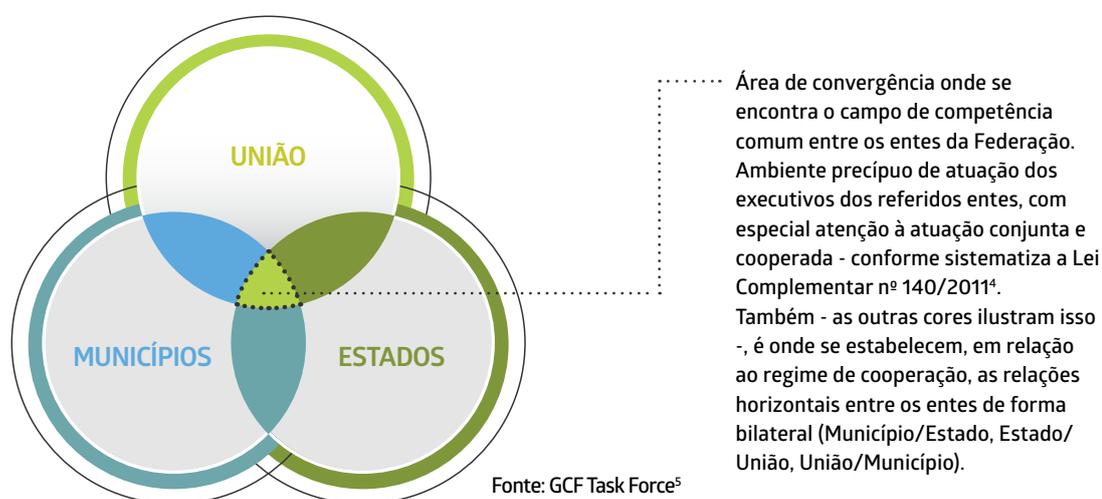
1.3. Competência legislativa e administrativa em matéria ambiental

Uma vez conceituado o que vem a ser uma política pública, é preciso tratar dos regimes de competências em matéria ambiental, primariamente disciplinados na Constituição Federal do Brasil.

A Constituição Federal estabelece a competência comum entre os entes da Federação no que se refere às execuções administrativas e a competência suplementar no que se refere a legislar.

A execução administrativa, disposta no artigo 23 da Constituição, é de competência comum aos entes federados, na forma de federalismo cooperativo, ou seja, no que tange à execução de atos administrativos, os entes da federação atuam cumulativamente sem regime de hierarquia.

A competência comum não se refere à atividade legislativa, e sim aos atos de administrar, fazer, organizar, executar e explorar. Nesse sentido, vale mencionar, como exemplo, a Lei Complementar nº 140/2011, que busca sistematizar a atuação conjunta dos diferentes entes da federação, especificamente em matéria administrativa.



No que se refere à competência legislativa em matéria ambiental, disposta no artigo 24 da Constituição Federal, ela é concorrente entre os entes da federação, pois há uma efetiva divisão de competência legislativa. A Constituição adotada, para tal divisão legislativa, o modelo de repartição vertical de competência, cabendo à União a fixação de normas gerais, suplementares aos outros entes federativos (Estados e Municípios).

Ou seja, a Constituição Federal prevê a divisão de competências entre os entes da Federação para legislar sobre matéria ambiental. Contudo, quando houver normas gerais editadas pelo Congresso Nacional, a competência dos Estados e Municípios é suplementar às normas gerais emanadas pelo Congresso e, no caso de ausência de normas gerais editadas pelo Congresso Nacional, o legislativo dos estados e municípios podem/devem expandir sua abrangência e regular a matéria em sua inteireza para que se possa responder aos anseios regionais e locais.

Resta claro, então, que os estados e municípios possuem competência legislativa em matéria ambiental. Diante das disposições constitucionais, verifica-se a legitimidade e competência dos Estados e Municípios para instituírem normas jurídicas, devendo-se observar, em todo caso, a supremacia da legislação federal para determinar regras gerais. Na ausência de legislação federal geral, os Estados e Municípios adquirem a competência legislativa plena.

⁴Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011: Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

⁵Disponível em: http://www.gcftaskforce.org/documents/Legal%20options%20for%20the%20creation%20and%20implementation%20of%20subnational%20REDD%20systems%20in%20Brazil_PT.pdf.

1.4. Ordenamento jurídico e dispositivos legais

No Brasil, o ordenamento jurídico ambiental está centrado em um conjunto de dispositivos legais que buscam cumprir, de uma forma adequada, a Política Nacional de Meio Ambiente e legislação correlata.

O ordenamento jurídico brasileiro, em linhas gerais, admite as seguintes espécies normativas, do ponto de vista hierárquico:

- I. **Leis Constitucionais;**
- II. **Leis Complementares, Ordinárias, Delegadas, Decretos Legislativos e Medidas Provisórias;**
- III. **Decretos Regulamentares;**
- IV. **Normas de hierarquia inferior (Resoluções, Portarias e Instruções Normativas).**

Já do ponto de vista do ente federativo que emana a norma, a divisão a ser observada é a seguinte:

- I. **Normas Federais;**
- II. **Normas Estaduais;**
- III. **Normas Municipais.**

Vale esclarecer que tal organização leva em consideração a competência legislativa, como já vimos anteriormente, sendo importante destacar a diferença entre Lei e Norma.

“A norma é uma prescrição. A lei é a forma de que se reveste a norma ou um conjunto de normas dentro do ordenamento. Nesse sentido, a lei é fonte do direito, isto é, o revestimento estrutural da norma que lhe dá a condição de norma jurídica.

A palavra lei (fonte) designa que esses procedimentos, tendo sido cumpridos, conferem à norma um caráter jurídico, especificamente o caráter legal.”⁶

Dessa forma, ao se tratar do estabelecimento de políticas públicas ambientais, é preciso verificar por meio de que dispositivos legais se dará a regulação legal pretendida.

A instituição de políticas públicas de PSA, principalmente em âmbito estadual e municipal, vem ocorrendo por meio das seguintes regulações:

- I. **Leis de PSA e/ou leis que instituem o PSA;**
- II. **Decretos que regulamentam a lei publicada ou que diretamente instituem a iniciativa;**
- III. **Resoluções e portarias, publicadas pelas determinadas secretarias de governo.**

Com isso, passamos a melhor explicar as principais espécies de normas legais na legislação brasileira, bem como o processo legislativo ordinário de cada uma delas, quais sejam: (i) lei complementar, (ii) lei ordinária, (iii) decretos, (iv) resoluções e (v) portarias.

1.4.1. Procedimento Legislativo Comum das Leis Complementares e das Leis Ordinárias

A lei complementar e a lei ordinária, para serem inseridas no mundo jurídico, devem obedecer ao procedimento previsto nos artigos 61 e seguintes da Constituição Federal, que compreende três fases: de iniciativa, constitutiva e complementar.

A fase de iniciativa refere-se à elaboração do projeto de lei. As iniciativas podem ser classificadas como geral, concorrente, privativa, popular ou conjunta, a depender de quem promove sua elaboração.

⁶ Ferraz Jr., Tercio Sampaio – Introdução ao Estudo do Direito (Técnica, Decisão, Dominação) – 4ª Edição Revista e Ampliada – Editora Atlas – 2003, pág. 237.

Elaborado o projeto de lei, passa-se à fase constitutiva, em que haverá a votação e deliberação daquele pelo poder Legislativo (discussão e votação do projeto de lei) e Executivo (sanção ou veto do projeto de lei).

O processo constitutivo das leis é diferente para cada ente da Federação – União, Estados e Municípios. Para a legislação federal, adota-se o bicameralismo (Câmara dos Deputados e Senado Federal). Para os Estados e Municípios, o processo legislativo fica a cargo do que é determinado na Constituição dos Estados, Lei Orgânica dos Municípios, bem como no regimento interno de suas respectivas Assembleias Legislativas e Câmaras dos Vereadores. Em todos os casos é sempre necessário observar o regramento constitucional no que é pertinente.

Na hipótese de o projeto de lei ser sancionado pelo chefe do Poder Executivo, passa-se à fase complementar, que se divide em (i) promulgação e (ii) publicação. A primeira atestará a validade e a viabilidade de execução da lei, ao passo que a segunda, que ocorrerá após aquela, concederá vigência à norma jurídica, tornando-a eficaz, pronta a produzir seus efeitos jurídicos na sociedade.

Espécies normativas presentes na legislação brasileira de PSA



Lei Complementar

As principais características de lei complementar consistem nas matérias da lei e no quórum de aprovação. Quanto às matérias objetos de lei complementar, encontram-se estas previstas, expressamente, na Constituição Federal. Por exemplo: os Estados farão uso da lei complementar caso desejem instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, nos termos de artigo 25, § 3º, da Constituição Federal. Em relação ao quórum de aprovação, a Lei Complementar exige maioria absoluta, segundo o artigo 69 da Constituição Federal.

Lei Ordinária

A lei ordinária é uma norma infraconstitucional, que tem competência material residual, ou seja, nos casos em que as matérias normativas não forem objeto de regulamentação por lei complementar, serão tratadas por lei ordinárias. Quanto ao quórum de aprovação de lei ordinária, prevê-se maioria simples, segundo o artigo 47 da Constituição Federal.

Decretos

Os decretos são atos administrativos expedidos pelos Chefes do Executivo (presidente, governador ou prefeito, conforme o caso), com o principal objetivo de regulamentar a lei, ou seja, detalhá-la, de forma a conceder-lhe os meios necessários para sua fiel execução, sem, contudo, contrariar qualquer disposição daquela ou inovar o Direito.

Resoluções

No presente guia, merecem destaque as resoluções de caráter administrativo, que são as presentes na legislação de PSA. Essa espécie normativa consiste em ato administrativo normativo, expedido pelas autoridades do Executivo (Ministros, Secretários de Estados e Municípios), Presidentes de Tribunais ou órgãos legislativos, com a finalidade de disciplinar matéria de sua competência. Por exemplo: Resolução nº 37/2012, expedida pela Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, trata de diretrizes para a execução do Projeto de Pagamento por Serviços Ambientais para as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), no âmbito do Programa de Remanescentes Florestais.

Portaria

A Portaria se refere a atos administrativos ordinários internos e é editada pelas autoridades-chefes do Executivo (chefes de órgãos, repartições ou serviços) para regurgentação de lei ou decreto.

1.5. Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)

O PSA é um instrumento econômico que busca recompensar todo aquele que, em virtude de suas práticas de conservação, proteção, manejo e recuperação de ecossistemas, mantém ou incrementa o fornecimento de um serviço ecossistêmico (benefícios providos pela natureza).

Esses serviços ecossistêmicos incluem, entre outros: a regulação do clima, a manutenção da fertilidade e o controle da erosão dos solos, o armazenamento de carbono, a ciclagem de nutrientes, o provimento de água, a proteção da biodiversidade, a beleza cênica e a manutenção de recursos genéticos.

A adoção de políticas de incentivo como o instrumento de pagamento por serviços ambientais (PSA) tem sido uma alternativa recente na política pública ambiental com vistas a estimular a proteção e conservação dos ecossistemas. Embora a abordagem do PSA tenha sido adicionada recentemente ao conjunto de instrumentos de política ambiental, o Brasil avança rapidamente na área, particularmente nos níveis estadual e municipal.

As possibilidades da ampliação da escala dos programas e projetos, bem como de sua replicação para outras

partes do país e outros lugares do mundo, são muito significativas. O PSA tem posição de destaque na política ambiental, não apenas pelo seu potencial de apoiar a proteção e o uso sustentável dos recursos ambientais, mas por possibilitar melhorias na qualidade de vida das populações que dependem economicamente do uso e exploração de tais recursos ambientais. *No entanto, é importante destacar que o objetivo do instrumento de PSA é servir como mecanismo de conservação e proteção ao meio ambiente, e não como uma ação assistencialista.*

O PSA, assim, objetiva que determinados atores, públicos ou privados, adotem comportamentos e práticas adequados quanto ao meio ambiente e ao uso dos recursos naturais, garantindo assim a manutenção ou a melhoria dos ecossistemas e assegurando o fornecimento dos serviços ecossistêmicos, uma vez que esses atores passam a ter apoio e incentivo econômico como contrapartida. As atividades práticas desses atores, para fins deste guia, devem ser entendidas como o serviço ambiental.

Com isso, a definição de provedores de serviços ambientais e beneficiários de serviços ambientais é fundamental.

- Provedores de serviços ambientais devem ser entendidos como aquelas pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que adotam práticas definidas como serviços ambientais dentro de um projeto ou programa de PSA. Nem todo provedor é, necessariamente, beneficiário de uma política pública de PSA. Em muitos casos, um provedor para ser o beneficiário deve aderir às determinações dadas pela regulação de uma política pública para que possa obter benefícios decorrentes dela. **Exemplo:** *comunidades rurais que adotam práticas de conservação e uso do solo ou restauram ambientes naturais de modo a maximizar um serviço ecossistêmico como redução de sedimentação, qualidade da água, regulação do fluxo de estuário, estoque e sequestro de carbono, conservação da biodiversidade, etc.*
- Beneficiários de serviços ambientais devem ser entendidos como aquelas pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que se beneficiam dos serviços ecossistêmicos decorrentes de um projeto ou programa de PSA. Nesse caso, beneficiários podem ser os próprios provedores ou terceiros que se beneficiam de um programa de PSA. **Exemplo:** *cidadãos do meio urbano que recebem água de qualidade, empresas e indústrias que podem contar com um suprimento seguro de água, atores do mercado de compensações de carbono, etc.*

O entendimento dessa conceituação de provedores e beneficiários é importante para a compreensão dos capítulos que compõem este guia. Para melhor entendermos a instrumentalização do PSA, pelo menos quatro condições devem ocorrer:

- 1 Serviço ambiental e ecossistêmico claramente definido;
- 2 Pagador/Comprador (pessoa física ou jurídica, pública ou privada, ou grupo social disposto a pagar pelos serviços ambientais e/ou ecossistêmicos ou dispor recursos);
- 3 Recebedor/Provedor (pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que em troca se compromete a desempenhar atividades que visam à conservação, proteção ou recuperação do meio ambiente);
- 4 Voluntariedade de ambos os lados.

Serviços Ecossistêmicos e Serviços Ambientais

- Serviços ecossistêmicos são os benefícios que as pessoas obtêm da natureza, direta ou indiretamente, através dos ecossistemas, a fim de sustentar a vida no planeta.
- Serviços ambientais, por sua vez, são as atividades humanas individuais ou coletivas que favorecem direta ou indiretamente a preservação, a proteção, a conservação, a manutenção, a recuperação e/ou melhoria dos serviços ecossistêmicos.

A Avaliação Ecossistêmica do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU) classifica os serviços ecossistêmicos como:

- I. **Serviços de Provisão ou Abastecimento:** são os serviços referentes à produção material ou energética dos ecossistemas. Exemplos: alimentos, água doce, fibras, madeira.
- II. **Serviços de Regulação:** são os serviços que os ecossistemas fornecem ao agirem como reguladores, por exemplo, de enchentes e secas e de doenças. Exemplos: regulação do clima e da qualidade do ar local, sequestro e armazenamento de carbono, prevenção de erosão e manutenção da fertilidade do solo, polinização de plantas, controle biológico de doenças e pragas.
- III. **Serviços Culturais:** são os benefícios que as pessoas obtêm a partir do contato com os ecossistemas, de natureza recreativa, educacional, religiosa ou estético-paisagística.
- IV. **Serviços de Suporte, Apoio ou Habitat:** contribuem para a sustentação dos outros serviços ecossistêmicos: ciclagem de nutrientes, formação do solo, habitat para espécies.

A maioria dos serviços providos pelos ecossistemas são bens públicos que estão disponíveis gratuitamente para usufruto da sociedade e, como tal, não possuem mercados e não têm um preço determinado pela dinâmica da oferta e da demanda. Como consequência, o seu valor não é incluído nas decisões econômicas da sociedade e o seu consumo gera custos e benefícios que não são captados pelo mercado.

De fato, a manutenção de alguns componentes de ecossistemas, como as matas ciliares e a vegetação de topo de morro, implicam um custo privado a determinados agentes econômicos como os produtores rurais, embora o benefício seja público. As políticas públicas ambientais permitem corrigir as falhas de mercado relativas à tendência de suboferta de serviços providos pelos ecossistemas em decorrência da falta de interesse por parte de agentes econômicos em atividades de proteção e uso sustentável dos ecossistemas e biodiversidade.

No caso de ausência de mercados e dada a inexistência de preços, as técnicas de valoração ambiental podem ser aplicadas para conferir valores monetários aos benefícios decorrentes dos recursos ambientais, de forma a minimizar as chances de supressão desses bens e serviços, contribuindo para uma ação mais eficiente dos gestores.

Fontes: Avaliação Ecossistêmica do Milênio (2005)⁷, Ministério do Meio Ambiente (2012)⁸, TEEB para Formuladores de Políticas Locais e Regionais (2010)⁹.

⁷Avaliação Ecossistêmica do Milênio (2005). Relatório-Síntese da Avaliação Ecossistêmica do Milênio. Disponível em português em: <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf> (versão original, em inglês, aqui: <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>).

⁸Ministério do Meio Ambiente (2012). Pagamento por Serviços Ambientais. Lições aprendidas e desafios. 2º ed. 275 p. Editores Gerais: Fátima Becker Guedes e Susan Edda Seehusen. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/142-serie-biodiversidade?download=933:serie-biodiversidade-biodiversidade-42>.

⁹TEEB para Formuladores de Políticas Locais e Regionais (2010). A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade na Política e Gestão Local e Regional. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/143-economia-dos-ecossistemas-e-da-biodiversidade?download=1010:teeb-a-economia-dos-ecossistemas-e-da-biodiversidade-para-formuladores-de-politicas-locais-e-regionais>.

O instrumento de PSA, apesar de envolver contrapartidas econômicas, não implica, necessariamente, em transações financeiras (monetárias). O PSA pressupõe a transferência de recursos, sejam eles financeiros ou não. Iniciativas de PSA podem englobar, adicionalmente, a estruturação de arranjos produtivos locais (APLs) e o estabelecimento de mercados de serviços ambientais que não dependam somente de recursos públicos, o que exige a indicação de incentivos e regimentos para estimular a demanda pelos serviços.

Programa Reflorestar do Estado do Espírito Santo

O Programa Reflorestar, por exemplo, prevê o aumento da cobertura florestal no estado do Espírito Santo. Para atingir essa meta, o programa faz uso de seis modalidades de incentivo:

- Conservação de floresta em pé;
- Regeneração natural;
- Recuperação com plantio;
- Sistemas agroflorestais (SAFs);
- Sistemas silvopastoris;
- Floresta manejada.

Para que essas metas sejam cumpridas, o Estado precisa disponibilizar recursos financeiros e técnicos aos proprietários.

Entre as principais linhas de ação do Programa, está o instrumento de Pagamento por Serviços Ambientais, que prevê duas categorias, aplicadas individual ou conjuntamente:

- **O PSA de longo prazo**, denominado recompensa, prevendo pagamentos efetuados diretamente ao proprietário como remuneração pela conservação da floresta em pé, condução de regeneração natural e recuperação com plantio de mudas;
- **O PSA de curto prazo**, denominado investimento, prevendo o fornecimento de insumos para implementação das modalidades do Programa, ou seja, fornecimento de mudas, cercas, formicida, herbicida, hidrogel, adubo, entre outros.

A segunda categoria é chamada de investimento, porque quando ocorre o financiamento para implantação de SAFs, esse sistema começa a trazer renda ao produtor, que deixa de depender dos recursos do PSA. Ocorre a viabilização de um sistema que pode ter produção sustentável.

1.6. Políticas Públicas sobre Pagamento por Serviços Ambientais

Instrumentos de PSA tornaram-se efetivos mecanismos para a conservação ambiental, dando suporte aos outros instrumentos das políticas ambientais, como os de comando e controle que, muitas vezes, não demonstram a eficácia desejada, por falta de fiscalização ou por dificuldades de operacionalização.

A elaboração de políticas públicas é certamente uma das principais ferramentas para fomentar programas e projetos de PSA. A expansão do interesse em PSA no Brasil tem gerado um crescente número de políticas públicas dessa natureza em âmbito regional e local (Ver Anexos I a III).

Porém, o estabelecimento de uma política pública de PSA nem sempre é a melhor alternativa para o alcance dos objetivos ambientais pretendidos. É preciso haver viabilidade econômica e técnica para tanto, principalmente com relação aos elementos essenciais que compõem uma política pública de PSA.

As políticas públicas de PSA devem estar contextualizadas em um determinado sistema legal, que prevê seus elementos essenciais.

Contudo, nem sempre um regramento legal completo e abrangente é necessário. Algumas iniciativas de PSA fomentadas por um ente governamental são bem-sucedidas, ainda que tratadas pontualmente em normas infralegais – não decorrentes de lei. Isso porque, como vimos anteriormente, políticas públicas podem ser desenvolvidas por diferentes entes da Federação (União, Estados e Municípios), em seus diferentes poderes de atuação (Executivo, Legislativo e Judiciário), sendo que tais políticas podem decorrer de uma lei ou simplesmente de atos normativos da administração pública.

Ou seja, os entes governamentais que queiram desenvolver políticas públicas devem fazê-las observando:

- I. Suas competências para tanto (administrativas e legislativas);
- II. Se devem decorrer ou não de uma lei; e
- III. Se podem ser desenvolvidas por atos normativos da administração pública, ainda que não haja lei disciplinando a matéria em questão.

Política Pública de PSA estabelecida por lei – Estado do Acre

Por meio da Lei 2.308 de 2010, foi criado o Sistema de Incentivos Ambientais do Estado do Acre (SISA), o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais (ISA) Carbono e demais Programas de Serviços Ambientais e Produtos Ecosistêmicos do Estado do Acre.

Política Pública de PSA estabelecida por ato administrativo, sem lei específica – Estado de São Paulo

O Projeto Mina D'Água e o Projeto CAP-RPPN do Estado de São Paulo – tal como outras iniciativas de PSA no Estado de São Paulo – foi criado por meio da Resolução da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo nº 123/2010. Apesar de haver a definição de PSA na Lei nº 13.798/2009, que instituiu a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo, esta não regula programas, projetos, arranjos institucionais e fontes de recursos sobre PSA, sendo que o Estado de São Paulo o faz por meio de atos normativos da administração pública (Resoluções).

A grande diferença em se tratar de políticas públicas por meio de lei ou por meio de normas infralegais reside nos objetivos a serem alcançados e na estrutura e sistematização que se pretende determinar.

Ao se tratar políticas públicas por meio de lei, haverá uma maior segurança jurídica em seu estabelecimento, uma vez que apenas outra lei poderá revogar uma lei já existente. Essa questão acaba por trazer uma característica de “longevidade” à política pública, pois independe da mera vontade do administrador público que ocupa a função pública em um determinado período.

De outro lado, políticas públicas emanadas por normas infralegais, como decretos e resoluções, dependem em grande parte da vontade política dos administradores públicos que ocupam a função pública em um determinado período. Contudo, caso haja vontade política e capacidade funcional, a ausência de lei não impede ou implica em mau funcionamento de uma política pública.

PROJETO PSA DO MUNICÍPIO DE EXTREMA - MG

Conforme observado em entrevistas para a realização deste guia, foi possível verificar o caso sobre a importância de haver vontade política para continuidade das iniciativas de PSA, como ocorreu no Município de Extrema, em Minas Gerais. Nessa localidade, o processo de implementação do PSA foi lento, gradual e progressivo. O início se deu de forma diminuta, com R\$ 16 mil, com o financiamento de uma propriedade, e o processo foi avançando e ganhando escala progressivamente, estando hoje com uma estrutura física, operacional, financeira e técnica adequada e financiando, aproximadamente, 200 propriedades.

A principal mensagem do entrevistado para os demais gestores e técnicos é no sentido de que, havendo vontade política, é possível formular, implementar e dar

continuidade a iniciativas de PSA. É preciso demonstrar que os serviços ecossistêmicos são importantes para a sociedade e que há necessidade de investimento público para tornar as cidades resilientes para o enfrentamento dos efeitos adversos das mudanças climáticas.

O Município de Extrema também criou um fundo municipal, e os recursos da cobrança pelo uso da água vão diretamente para esse fundo. Essa característica tem trazido aspectos positivos para a gestão dos recursos e para a segurança jurídica das relações entre os diferentes atores envolvidos. Nessa municipalidade, existe a cultura de continuidade das políticas públicas que estejam contribuindo para o desenvolvimento territorial e de não responsabilização da gestão anterior. Não houve, por exemplo, interrupção em decorrência de mudanças de governo durante os 11 anos em que está sendo executado o projeto, e o aporte de recursos financeiros próprios está sendo ampliado a cada ano.

Todavia, entendemos que o estabelecimento ideal de uma política pública de PSA deva partir de uma lei que trate das regras gerais e estabeleça direitos e deveres pertinentes, deixando para o gestor público, por meio de normas infralegais, aplicar e gerir o funcionamento prático dos programas e projetos decorrentes da política pública de PSA.

No Brasil, o estabelecimento de políticas públicas sobre PSA ganhou ainda mais relevância com a promulgação da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/2012 – também conhecida por Código Florestal Brasileiro), uma vez que o artigo 41 dessa norma legal passou a autorizar o poder público federal a instituir programas de PSA como forma de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente. No entanto, até o momento da elaboração deste guia, não foram identificadas ações ou regulamentações com base nesse artigo da lei.

É importante mencionar que o artigo 41 da Lei nº 12.651/2012 não é uma norma legal geral sobre PSA, e sim uma autorização legal para que o Governo Federal crie programas de incentivo à proteção da vegetação nativa. Com isso, uma vez que não há ainda uma Lei Federal que determine regras gerais sobre PSA, os estados e municípios possuem capacidade plena para estabelecerem suas normas legais sobre esse tema.

A título de conhecimento, até o momento da elaboração deste guia (janeiro de 2017), tramitam no Congresso Nacional, pelo menos, três Projetos de Lei que visam à criação de uma Política Nacional de PSA e um Programa Federal sobre PSA. São eles: PL nº 792/2007, PL nº 312/2015 e PLS nº 276/2013.

AS ORIENTAÇÕES, ESCLARECIMENTOS E INFORMAÇÕES APRESENTADAS NESTE GUIA LEVAM AO ENTENDIMENTO DE QUE NÃO EXISTE UMA ÚNICA FORMA OU MODELO PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PSA. ESTE GUIA BUSCA PROVER ELEMENTOS E PROCEDIMENTOS MÍNIMOS NECESSÁRIOS PARA A CORRETA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS DE PSA, ASSIM COMO O APRIMORAMENTO DAS JÁ EXISTENTES.

Observações das entrevistas (Anexo IV)

Entre os entrevistados, há um consenso no sentido de que um dos aspectos mais importantes para efetividade e segurança jurídica de uma política pública de PSA é a sua estruturação por meio de uma base legal e normativa clara e transparente que institua a possibilidade de pagamento por serviços ambientais pelo Poder Público e regulamente aspectos referentes à valoração do pagamento, modalidades e categorias de PSA, critérios para distribuição de recursos, entre outros.

Os entrevistados entendem que a lei deve trazer os aspectos mais gerais de uma política pública para pagamento dos serviços ambientais e o seu detalhamento deve ocorrer por meio de decreto e outros atos normativos, como resoluções. Há também a compreensão de que o marco legal deve possibilitar a celebração de parcerias entre entidades públicas e organizações da sociedade civil, com vistas tanto ao apoio técnico como financeiro aos projetos.

2. Construindo políticas públicas de PSA



Os elementos essenciais para a construção de uma política pública de PSA, em geral, concentram-se nos seguintes tópicos de sua concepção:

- 🌿 **DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS AMBIENTAIS DOS PROGRAMAS DE PSA;**
- 🌿 **ARRANJO INSTITUCIONAL E DE GOVERNANÇA (PLANEJAMENTO, IMPLANTAÇÃO E MONITORAMENTO);**
- 🌿 **ARCABOUÇO TÉCNICO (DEFINIÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS E IDENTIFICAÇÃO DE PROVEDORES E BENEFICIÁRIOS);**
- 🌿 **ASPECTOS ECONÔMICOS E FONTES DE RECURSOS.**

É por meio do tratamento normativo desses elementos que nasce a política pública de PSA. Ou seja, é preciso entender, analisar e conceber cada um desses elementos e, dessa forma, criar a regulação necessária para a instituição da política pública de PSA.

Em geral, a política pública de PSA é uma política de incentivo e apoio, diferenciando-se das políticas públicas de comando e controle em matéria ambiental no Brasil. Por essa razão, um dos principais desafios das políticas públicas de PSA é justamente estabelecer os mecanismos necessários para atrair provedores e fontes de recursos para o PSA. Neste capítulo, serão apresentados os elementos essenciais para o estabelecimento de uma política pública de PSA e seus mecanismos de planejamento, gestão, implantação e monitoramento.

2.1. Objetivos ambientais em Programas de PSA

A criação de uma política pública de PSA – seja ela específica, abrangente ou pontual como parte integrante de uma outra política ambiental – não deve constituir-se como um fim em si mesma, mas sim estar alinhada com metas e estratégias de desenvolvimento e conservação ambiental mais amplas ou serem construídas para resolver um problema específico, proteger ou garantir um determinado ecossistema ou conjunto de ecossistemas e respectiva provisão de serviços. É preciso definir previamente quais são os serviços ambientais e ecossistêmicos que se visa regular. Isso porque cada localidade ou região do país apresenta suas peculiaridades ambientais e são elas que nortearão os principais aspectos a serem tratados em seus programas e projetos de PSA, por exemplo:

- A condição de conservação dos ecossistemas naturais;
- O bioma ou tipo de vegetação da região;
- O tipo de serviço ecossistêmico demandado pela sociedade local ou cuja provisão se encontra ameaçada pelas opções de desenvolvimento na região;
- As tendências socioeconômicas.

Cada uma dessas características levará os formuladores de políticas públicas de PSA a proporem programas e projetos voltados a atender seus objetivos mais prementes.

Situações de vulnerabilidade e gestão de território relacionadas a alguma questão ambiental específica são, de fato, fatores para a escolha dos serviços ambientais e ecossistêmicos a serem contemplados em uma política pública de PSA. Estes, por exemplo, são os principais fatores utilizados em políticas públicas municipais no Brasil, que vêm definindo, prioritariamente, o estabelecimento de políticas de PSA voltadas para recursos hídricos, entendendo que esse instrumento pode proporcionar soluções para os problemas relacionados com a degradação de bacias hidrográficas.

Exemplos de políticas públicas municipais que objetivam a conservação dos recursos hídricos

O município de Extrema (Minas Gerais) criou, por lei, o projeto Conservador de Águas, que se tornou a primeira lei municipal no Brasil a regulamentar o PSA relacionado com a água. Outro exemplo é o município de Guaratinguetá-SP, que aprovou a Lei nº 4.252, de 11 de novembro de 2010, que institui o Programa de Incentivo à Proteção da Qualidade e Disponibilidade de Água nas Bacias Hidrográficas do Município de Guaratinguetá “Produtor de Água” e que foca, dessa forma, nas bacias hidrográficas prioritárias para o abastecimento público do município.

O município de Apucarana-PR aprovou em 2009 a Lei nº 058, que cria o “Projeto Oásis”, para a implantação de ações para a melhoria da qualidade de vida e aumento da quantidade das águas incentivando os proprietários rurais a reflorestarem as nascentes existentes em suas propriedades. São José dos Campos-SP regulamentou o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais instituído pela Lei nº 8.703, de 21 de maio de 2012, na modalidade Conservador de Recursos Hídricos.

Ou seja, as características ambientais verificadas pelos formuladores de políticas públicas de PSA servirão de base para a definição dos programas e projetos a serem regulados e implementados.

Os principais programas e projetos de PSA referenciados nas legislações no Brasil são relacionados a:

- I. Recursos hídricos – voltados para a conservação e uso adequado dos recursos hídricos;
- II. Biodiversidade – voltados para a conservação, preservação da fauna e da flora;
- III. Florestas, ativos de carbono e uso do solo – voltados para conservação, preservação ou manejo de áreas florestais de forma a se evitarem as emissões de gases de efeito estufa por desmatamento ou degradação florestal; conservação da beleza cênica natural;
- IV. Valorização cultural e do conhecimento ecossistêmico tradicional.

Esta relação de programas e projetos de PSA encontra respaldo e alinhamento, inclusive, com a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (“Código Florestal Brasileiro”) que, como já dissemos, apresenta em seu artigo 41 o rol de serviços ambientais passíveis de serem tratados por eventual programa federal de PSA.

Além disso, em algumas situações, os programas de PSA provenientes de iniciativas governamentais são, inicialmente, definidos de forma a atingir objetivos ambientais mais restritos, sendo depois integrados em programas com objetivos ambientais mais abrangentes, inclusive, associados com metas de planejamento plurianual.

É o caso do estado do Espírito Santo, que criou, inicialmente, o programa de PSA com o objetivo de incentivar práticas sustentáveis em propriedades rurais – Programa de ProdutorES de Água, por meio da Lei Estadual nº 8.995/08. Esse programa foi, em 2011, incorporado no Programa Reflorestar, um programa com um objetivo mais amplo de contribuir para a ampliação da área de Mata Atlântica no Espírito Santo em 80 mil hectares até 2018, conforme metas almejadas pelo Governo do Estado no Planejamento Estratégico 2015/2018.

Por outro lado, algumas iniciativas governamentais desenvolveram suas políticas públicas de PSA já integradas a estratégias de desenvolvimento mais abrangentes, considerando o alinhamento de suas políticas públicas com a de outras jurisdições e outros temas ambientais.

É o caso do estado do Acre, que desenvolveu o Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais (SISA) integrado à estratégia de desenvolvimento da região amazônica, como parte de uma estratégia para intensificar as ações de proteção e conservação, e fortalecer as ações de produção sustentável. O SISA, instituído por meio da Lei nº 2.308, tem como objetivo promover iniciativas que levam à conservação, recuperação e incremento dos serviços ambientais/ecossistêmicos originados e prestados pelo estado do Acre, preconizando a integração de políticas com a geração de ativos ambientais e contribuindo para os esforços nacionais de redução do desmatamento (FOREST TRENDS, 2015⁹).

Com isso, é recomendável que o ente público analise e estabeleça a abrangência e a dimensão que visa alcançar na fase de concepção de sua política pública de PSA.

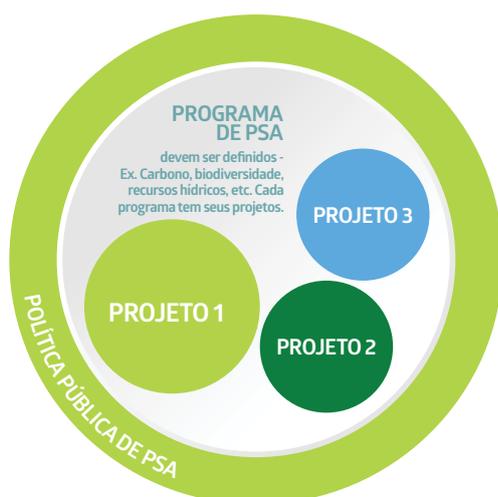
⁹Forest Trends (2015). Incentivos Econômicos para Serviços Ecossistêmicos no Brasil. Maio 2015. Disponível em: http://brazil.forest-trends.org/documentos/matriz_book.pdf.

Além dos objetivos ambientais mais comuns, com foco na conservação de espécies e ecossistemas, outros podem ter um papel relevante na gestão ambiental pública. Por exemplo, na gestão territorial assume particular importância o serviço de controle do risco de enchentes proporcionado pelos ecossistemas de mangues nas regiões costeiras ou o serviço ecossistêmico de contenção da erosão do solo de encostas em regiões sensíveis a deslizamentos de terras. A proteção desses ecossistemas pode representar uma importante estratégia de adaptação à mudança do clima.

Dessa forma, para a criação de uma política pública específica de PSA, é importante observar as conexões dos objetivos que se visam alcançar com os objetivos de outras políticas públicas, visando promover sinergias, potencializar ganhos de escala dos resultados e reduzir custos de transação.

De acordo com MMA (2013)¹⁰, há potencial para incorporar o instrumento de PSA a políticas de promoção de arranjos produtivos locais ou de crédito agrícola, como o Pronaf, beneficiando sistemas produtivos sustentáveis que garantam o provimento de serviços ambientais, ou ainda, a política de gestão e ordenamento territorial, como estratégia de garantir áreas prioritárias para a provisão de serviços essenciais, como o fornecimento de água em qualidade e quantidade e o controle de enchentes e deslizamentos de terras. Outro exemplo é a inclusão do PSA como um dos instrumentos de Programas de Regularização Ambiental planejados no contexto da implementação da nova legislação florestal, de forma a fomentar a adequação de imóveis rurais e, ao mesmo tempo, promover o aumento da vegetação em áreas prioritárias para a conservação de água e biodiversidade (FOREST TRENDS, 2015).

2.1.1. Programas e projetos de PSA



Ao se desenvolverem políticas públicas de PSA, é preciso, conforme os objetivos e prioridades ambientais locais e regionais, considerar quais são os programas a serem, desde seu início, tratados e implementados (florestas, ativos de carbono e uso do solo, recursos hídricos, biodiversidade, conservação da beleza cênica natural, valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico).

Assim, a determinação dos programas de PSA é elemento essencial para uma política pública de PSA. Isso porque as políticas públicas de PSA, desde sua concepção, determinam os objetivos ambientais a serem perseguidos. O alcance desses objetivos depende da implementação adequada dos programas determinados pela política pública de PSA e projetos deles decorrentes.

Assim, é preciso que as políticas públicas determinem em seu regramento quais são os programas e projetos elegíveis de PSA.

¹⁰MMA (2013). Lições aprendidas na conservação e recuperação da Mata Atlântica. Sistematização de desafios e melhores práticas dos projetos-pilotos de Pagamento por Serviços Ambientais. 2013. 1º ed. 84p. Coordenação Editorial: Fátima Becker Guedes, Ceres Belchior, Antônio Tafuri e Susan Edda Seehusen. Elaboração do Texto: Susan Edda Seehusen, Marcelo Hercowitz e Guilherme Romano Figueiredo. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/142-serie-biodiversidade?download=1015:serie-biodiversidade-biodiversidade-45>.

- Programa de PSA é o plano geral de ações e diretrizes a serem observadas e cumpridas para o atingimento de objetivos gerais. Pode e deve estar previsto em norma legal que institui e regula a política pública;
- Projeto de PSA é a conjugação de atividades práticas e específicas em observação às determinações gerais de um programa. Não há a necessidade de estar especificamente regulado em normas que compõem a política pública.

É importante observar que projetos de PSA devem considerar e ser motivados por uma demanda existente. A realização de projetos desacompanhada de alguma demanda poderá acarretar sua inviabilidade e não perenidade. A existência de demanda por projetos de PSA é um fator importante para sua perenidade e sustentação financeira e socioambiental.

Projetos decorrentes de políticas de PSA são medidas práticas desencadeadas em razão do regramento já estabelecido pela própria política pública, e sua implantação, execução e manutenção dependem, além das diretrizes gerais estabelecidas pela política pública, das fontes de recursos que servirão para sustentá-los.

Em algumas situações, o desenvolvimento de políticas públicas de PSA, principalmente no nível municipal, ocorre por meio de uma estrutura mais simples, sem o estabelecimento de programas e, nessa situação, os projetos derivam diretamente da implementação dessas políticas.

Dessa forma, a demanda por serviços ecossistêmicos é um fator importante a ser considerado na fase conceitual e decisória, uma vez que sua viabilidade dependerá, também, de fontes de recursos capazes de manter a perenidade e longevidade do mesmo.

Apesar de não haver a necessidade de estarem especificamente regulados em norma legal, pois a regulação dos programas deverá estabelecer as diretrizes gerais para a realização de atividades que visam alcançar os objetivos ambientais da política pública, projetos podem demandar a elaboração de documentos técnicos, tais como:

- Documento de concepção do projeto;
- Levantamentos sobre o arranjo institucional;
- Plano de ação/negócio com análise de viabilidade financeira;
- Mapeamentos e diagnósticos ambientais e socioeconômicos.

Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais da Prefeitura de São José Dos Campos – Programa São José Mais Água

O Programa Mais Água, iniciado em 2012, tem como objetivo ambiental incentivar a preservação das áreas de vegetação nativa e a adoção de práticas sustentáveis na zona rural para proteção dos recursos hídricos na região e aumento da produção de água. Para isso, o Programa fornece apoio técnico e remuneração a proprietários rurais que destinem terras para preservação de serviços ecossistêmicos. Essa preservação acontece por meio da restauração e conservação florestal, da adoção de

boas práticas de produção e adequação ambiental da propriedade rural, e da conservação do solo.

A valoração da propriedade é realizada com a verificação de dados da tábua de cálculo (quantidade de áreas naturais e *checklist* dos critérios de pontuação), através da qual é possível obter a nota da propriedade e o cálculo do valor monetário a ser recebido, conforme metodologia de valoração ambiental do Oásis da Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza. O cálculo, específico para cada propriedade, possibilita a classificação das propriedades em um *ranking* de critérios de priorização, no qual aquelas mais bem colocadas serão as mais indicadas para o recebimento da premiação por serviços ambientais.

2.2. Arranjo Institucional

Uma política pública de PSA depende de um bom arranjo institucional estabelecido para o planejamento, gestão, regulação, sistematização, implantação, comunicação e transparência do que é determinado pela própria política pública (Ver Anexo V).

É a partir das instituições definidas como responsáveis e competentes para regulação, gestão e implantação da política pública que são realizados os atos de administração e governança destes, administração de recursos, estabelecimento de planos de ação, definição de sistemas de monitoramento, validação de metodologias e outras atividades pertinentes.

Exemplo de Arranjo Institucional

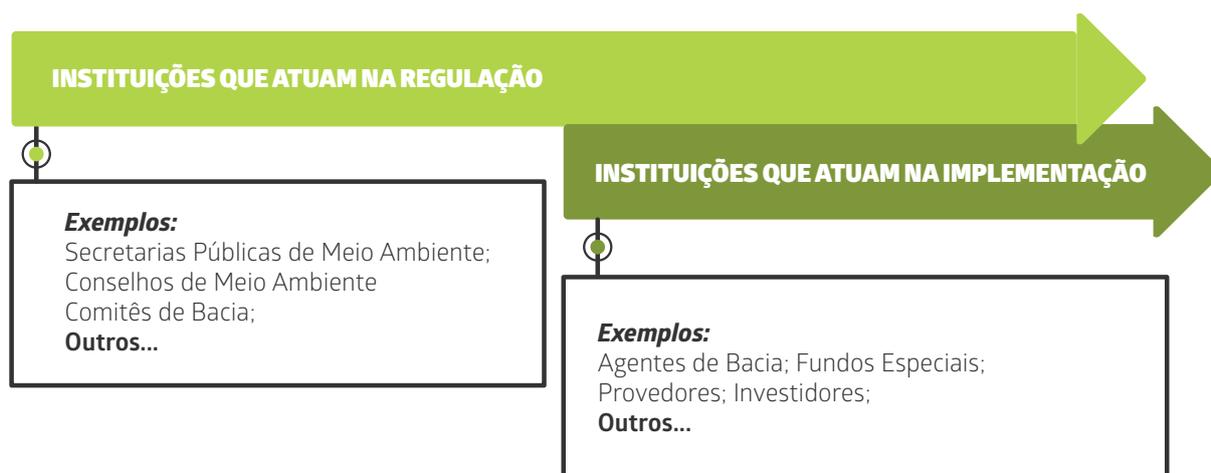
O Projeto São José Mais Água possui um arranjo institucional bastante robusto com o envolvimento de Organizações Não Governamentais (apoio técnico e articulação), Comitê e Agência de Bacia Hidrográfica (Recursos financeiros), Universidades (apoio técnico e monitoramento de resultados), Grupos e Conselhos Locais, Agência Nacional de Águas, Órgão Estadual para Extensão Rural, além da Prefeitura, que desenvolve e coordena todas as ações do Projeto por meio da Secretaria de Meio Ambiente.



Assim, o arranjo institucional deve ser entendido como o conjunto de instituições selecionadas e capacitadas para realizar, na medida de suas competências, os atos de gestão e administração determinados pela política pública de PSA.

Em geral, o arranjo institucional é organizado com base nas seguintes vertentes de responsabilidades:

- *Regulação da política pública de PSA;*
- *Implementação, execução e monitoramento das atividades objeto da política pública de PSA e seus resultados.*



As instituições que se enquadram na vertente de regulação são aquelas que definem o regramento infralegal para a implementação e execução da política pública de PSA. Nesse caso, são as instituições que emanam normas infralegais para a regulação da política pública de PSA, como os decretos e as resoluções.

Nesse sentido, podemos citar, exemplificativamente:

- I. A secretaria de meio ambiente de algum ente governamental ou uma autarquia com competência para dispor sobre esse tema;
- II. As instituições de aconselhamento técnico para servirem como fundamentadores técnicos das decisões de regulação e gestão, como os conselhos e comitês.

De outro lado, temos as instituições que se enquadram na vertente de implementadores e executores da política pública e, com isso, podemos citar exemplificativamente:

- I. As instituições que são responsáveis por executar as atividades determinadas pelos programas e projetos, tais como elaborar relatórios de monitoramento, captação e aplicação de recursos, comercialização de ativos ambientais decorrentes de projetos de PSA. Em alguns casos, a execução ou implementação de determinadas atividades pode ser exercida por atores privados, do terceiro setor, atores públicos que tenham competência para tanto, ou um conjunto destes.

Diante disso, na fase de concepção da política pública de PSA, os formuladores desta devem realizar análises técnicas e jurídicas de forma a buscarem a seleção de instituições mais adequadas a exercerem as atividades necessárias a alcançar os objetivos almejados.

Município e Estados que estabeleceram instrumentos específicos para formalização de governança e arranjo institucional de iniciativas de PSA

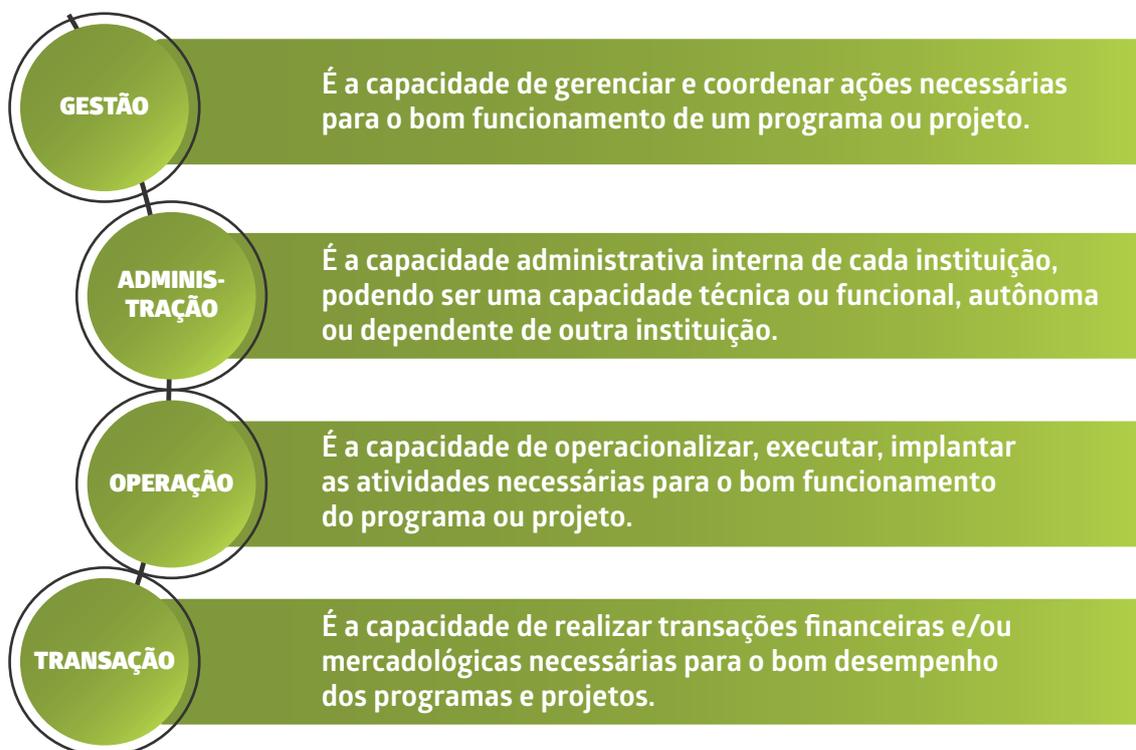
MUNICÍPIO DE PIRAQUARA-PR
Decreto Municipais nº 4.700/2015 e 4.867/2016, que criam e nomeiam o Grupo Gestor do projeto Manancial Vivo.

ESTADO DO PARANÁ
Resolução SEMA nº 002/2016, que institui a Unidade de Gestão Estratégica – UGE para acompanhamento dos projetos de PSA o estado do Paraná.

ESTADO DO TOCANTINS
Portaria Semades nº 040/2014, que cria a Unidade Gestora do Projeto Taquarussu: Uma Fonte de Vida.

Nesse caso, para a adequada definição do arranjo institucional, é preciso verificar as características administrativas e a natureza jurídica de cada instituição a ser selecionada. Para tanto, recomenda-se a análise das seguintes características, as quais deverão demonstrar qualidades de cada instituição com relação à:

- I. Capacidade de gestão;
- II. Capacidade administrativa;
- III. Capacidade operacional;
- IV. Capacidade transacional.



2.2.1. Governança pública e participação privada

As iniciativas de PSA ocorrem de várias formas, podendo ser:

- 🌿 PÚBLICAS, QUANDO DECORRENTES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM QUE ALGUM ENTE GOVERNAMENTAL PASSA A FOMENTAR E ATUAR EM SEUS PROGRAMAS E PROJETOS DE PSA, COMPONDO TODAS AS VERTENTES DO SEU ARRANJO INSTITUCIONAL;
- 🌿 PRIVADAS, QUANDO ENTIDADES PRIVADAS DESENVOLVEM PROJETOS DE PSA SEM A PARTICIPAÇÃO DO PODER PÚBLICO;
- 🌿 MISTAS, QUANDO HÁ UMA INTERAÇÃO ENTRE ESTES ENTES PÚBLICOS E PRIVADOS, DECORRENTES OU NÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PREVIAMENTE INSTITUÍDA.

Um esquema público-privado, quando corretamente conceituado e estabelecido, tende a potencializar os benefícios e diminuir as limitações. Esse modelo pode, inclusive, reduzir e/ou suprir de maneira mais adequada os custos de transação a partir da colaboração sinérgica entre os diferentes atores.

As políticas públicas de PSA podem ter sua execução realizada por entidades que são parte do poder público (secretarias, autarquias, etc.) e/ou por entidades privadas (institutos, organizações não governamentais, associações, empresas, etc.).

Podem ser utilizadas as estruturas e capacidades já existentes na administração pública ou ser criadas novas estruturas (direta ou indiretamente vinculadas ao governo) especificamente para atender à política pública. A definição da forma e composições do arranjo institucional depende das características locais, da sensibilização e entendimento sobre o tema, do potencial de benefícios diretos e indiretos, da capacidade técnica e da disponibilidade de recursos humanos e financeiros.

A participação de instituições públicas deve contar com: uma equipe técnica que assuma o trabalho de articulação política, planejamento técnico, implantação das ações de conservação e monitoramento; uma assessoria jurídica que auxilie na elaboração e formalização de contratos e convênios; além de assessoria financeira. Em alguns casos, os municípios e estados também consideram a existência de um conselho consultivo ou deliberativo responsável por acompanhar os resultados e propor os aperfeiçoamentos cabíveis.

É importante considerar o apoio integrado entre setor público e o privado – empresarial, organizações não governamentais e do meio acadêmico – que podem contribuir para um melhor planejamento, gestão, transparência e sustentabilidade financeira do mecanismo.

As entidades do setor privado (empresas, indústrias, associações, etc.) podem participar das políticas públicas de PSA, seja como usuários beneficiados de serviços ecossistêmicos (providos por terceiros), ou como provedoras de serviços ambientais. O setor privado pode assumir, ainda, o importante papel de: (i) cofinanciador junto ao Poder Público; e (ii) de financiador e indutor dos mercados de ativos ambientais.

A seguir, dois exemplos de participação privada. Uma como usuário beneficiado e outra de cofinanciador.

1 – Os usuários de recursos hídricos realizam pagamentos oriundos da cobrança pelo uso da água. Parte desses pagamentos são destinados a garantir a sustentabilidade das iniciativas de PSA nas bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), muito embora seja preciso outras fontes de recursos para custear as iniciativas e dar perenidade àquelas.

2 - O programa ISA Carbono proveniente do Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais do Estado do Acre obtém cofinanciamento proveniente do grupo bancário KfW (KfW Bankengruppe), um banco de fomento da República Federal da Alemanha e dos estados federados. Todo recurso é tratado como uma ponte para fomentar as políticas de baixas emissões de carbono, adicionalmente potencializadas por outros projetos e recursos, como recursos do Fundo Amazônia decorrentes de REDD+, dando mais robustez a essas políticas.

Já o terceiro setor vem assumindo diversos e importantes papéis no desenvolvimento e preparação de iniciativas de PSA, conforme seu foco de atuação.

O apoio técnico das organizações do terceiro setor agrega grande capacidade operacional e competências específicas e pode ser assegurado por meio das formas legais previstas para sua contratação. Entre as capacidades providas pelo terceiro setor que beneficiam o desenvolvimento de iniciativas de PSA estão:

- Mobilização e articulação dos atores locais;
- Ferramentas de planejamento técnico;
- Suporte técnico-científico;
- Administração de recursos e execução de atividades.

Com relação à participação do terceiro setor, é importante mencionar a Lei nº 13.019/2014, que determina as normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, fomento ou em acordos de cooperação.

- I. **Termo de Colaboração (Artigo 16, Lei nº 13.019/2014);**
- II. **Termo de Fomento (Artigo 17, nº Lei 13.019/2014).**

Vale ressaltar que essas parcerias podem ou não obter transferências voluntárias de recursos financeiros.

Contudo, a lei determina algumas vedações a serem observadas, devendo ser mencionadas, para fins deste trabalho, as vedações relativas à prestação de serviços ou de atividades cujo destinatário seja o aparelho administrativo do Estado.

A Lei nº 13.019/2014 proíbe, também, que sejam objeto de parcerias nela previstas (art. 40, parágrafo único):

- I. **A contratação de serviços de consultoria, com ou sem produto determinado;**
- II. **O apoio administrativo, com ou sem disponibilização de pessoal, fornecimento de materiais consumíveis ou outros bens.**

A governança de uma política pública de PSA com a participação das diversas entidades representantes da sociedade pode ocorrer, ainda, por meio da formalização de colegiados.

A estrutura mínima de governança deve estar, preferencialmente, definida em norma legal, bem como sua composição e respectivas responsabilidades.

2.2.2. Colegiados

O termo colegiado faz referência ao método de deliberar e consultar, no qual as decisões ou definições são compartilhadas por um conjunto de representantes do poder público e dos diversos segmentos da sociedade, podendo haver paridade ou não na tomada de decisão final. É um espaço preferencialmente deliberativo em que as experiências diferenciadas favorecem a proposição e a execução de uma forma mais eficiente de gestão.

É comum os órgãos colegiados possuírem uma secretaria executiva, encarregada de colocar em prática as decisões. No caso das políticas estaduais e municipais de PSA, a execução das ações é geralmente liderada pelas Secretarias/Diretorias e, em alguns casos, são criadas entidades especificamente para esse fim, como é o caso das Unidades Gestoras de Projeto, usadas nos Projetos Produtor de Água que seguem o modelo da Agência Nacional de Águas (ANA).

A utilização de um colegiado como espaço deliberativo que apoia a execução de uma iniciativa de PSA, embora demande mais recursos e tempo para a tomada de decisão, promove maior apropriação e participação efetiva pelas entidades. Ponto fundamental quando se busca maior transparência é envolver outras iniciativas locais (políticas, programas, ações institucionais) como parte complementar das ações propostas para o esquema de PSA.

Alguns exemplos de estruturas colegiadas identificadas nas legislações estaduais e municipais de PSA são:

CATEGORIA	TIPO DE MECANISMO	POTENCIALIDADES PARA O PSA	
GRUPO	Executivo	ESTADUAL	DELIBERATIVO
CONSELHO	Gestor	MUNICIPAL ESTADUAL	DELIBERATIVO E CONSULTIVO
	Fiscal	MUNICIPAL	CONSULTIVO
	Estadual de R. Hídricos	ESTADUAL	CONSULTIVO
	Estadual do M. Ambiente	ESTADUAL	CONSULTIVO
	Diretor	MUNICIPAL	CONSULTIVO
	Municipal		DELIBERATIVO E CONSULTIVO
COMITÊ	Executivo	ESTADUAL	DELIBERATIVO
	Gestor	ESTADUAL MUNICIPAL	DELIBERATIVO
	Científico	ESTADUAL	CONSULTIVO
CÂMARA TÉCNICA		MUNICIPAL	DELIBERATIVO
UNIDADE GESTORA DO PROJETO		ESTADUAL	DELIBERATIVO
UNIDADE DE GESTÃO ESTRATÉGICA		ESTADUAL	DELIBERATIVO
PAINEL	Científico	ESTADUAL	DELIBERATIVO
COMISSÃO	Estadual da Política	ESTADUAL	CONSULTIVO
	Estadual de Validação e Transparência	ESTADUAL	CONSULTIVO
	Estadual de Validação e Acompanhamento	ESTADUAL	CONSULTIVO
FÓRUM	Clima e PSA	ESTADUAL	CONSULTIVO

2.2.3. Cooperação Técnica

A cooperação técnica se dá por meio de um acordo de cooperação entre dois ou mais atores que manifestem interesse mútuo de implementar uma parceria, na qual a cessão e/ou intercâmbio de conhecimentos técnicos ocorre por meio da disponibilização de especialistas, capacitação de recursos humanos ou outras formas de cooperação. Não há, portanto, a transferência de recursos financeiros entre as instituições, diferenciando cooperação técnica de cooperação financeira, convênio ou subvenção.

Esses instrumentos têm grande importância para definir as formas de participação e responsabilidades de cada ator do arranjo institucional da iniciativa.

Recomenda-se a leitura do “Manual Operativo do Programa Produtor de Água” publicado pela Agência Nacional de Águas - ANA, que dispõe de exemplos de acordos de cooperação técnica entre a Agência e outras entidades parceiras.

O manual escrito está disponível em: http://produtordeagua.ana.gov.br/Portals/0/DocsDNN6/documentos/Manual%20Operativo%20Vers%C3%A3o%202012%20%2001_10_12.pdf.

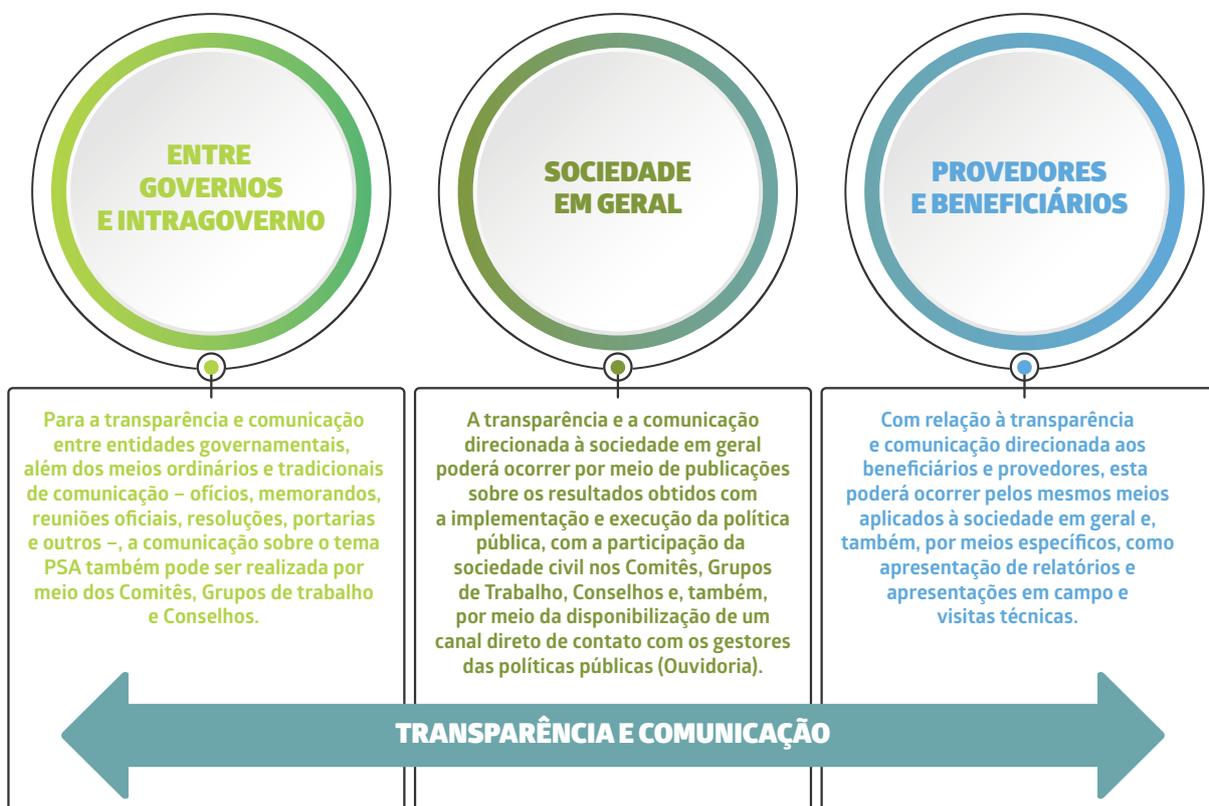


2.2.4. Transparência na Comunicação

A transparência e comunicação entre os diferentes atores, públicos e privados, na implementação e execução de políticas públicas de PSA é, sem dúvida, uma ação fundamental para o êxito de qualquer de suas iniciativas (programas e projetos).

Em geral as ações de comunicação contidas nas políticas públicas em vigor são agrupadas em três componentes: (i) entre as entidades governamentais; (ii) direcionada à sociedade em geral (potenciais participantes); (iii) direcionada à população que é foco/objeto da iniciativa.

Com isso é recomendável que haja, sempre que possível, previsão na regulação da política pública de PSA sobre como deve ser realizada a comunicação entre os diferentes atores da política pública, sua periodicidade, seus canais de comunicação e suas competências.



2.3. Aspectos econômico-financeiros

O PSA, como já mencionado anteriormente, é um instrumento econômico que tem o objetivo final de conservar e proteger ecossistemas e suas funções ecológicas. Assim, o tratamento dos aspectos econômicos e financeiros em políticas públicas de PSA é uma questão fundamental, já que suas iniciativas buscam recompensar, remunerar e/ou prover incentivo a provedores de serviços ambientais por suas atividades realizadas em prol da conservação dos ecossistemas.



Nesse sentido, a observação e o tratamento dos aspectos econômicos e financeiros em políticas públicas de PSA são relevantes uma vez que:

- Os provedores de serviços ambientais precisam ser recompensados;
- A provisão dos serviços ambientais (ou dos serviços ecossistêmicos) precisa ser valorada;
- Os custos de transação precisam ser conhecidos;
- Benefícios econômico-sociais podem ser distribuídos.

Além disso, em esquemas de PSA:

- É preciso recurso monetário para realização de investimentos;
- É preciso realizar captação de recursos financeiros;
- Pode haver a necessidade de contratos e pagamentos;
- Podem ocorrer transações mercadológicas.

Esses aspectos econômicos e financeiros devem ser tratados e regulados em políticas públicas de PSA e, em geral, tais aspectos são abordados nas regulações ao se tratar dos seguintes tópicos:

- I. Definição de provedor;
- II. Fontes de recursos;
- III. Veículos financeiros e/ou mercadológicos;
- IV. Metodologia de valoração dos serviços ambientais;
- V. Programas e projetos de PSA – definição dos serviços elegíveis, da viabilidade financeira e dos custos de transação;
- VI. Formas de destinação dos recursos.

2.3.1. Fontes de recursos

As políticas públicas de PSA, para atingimento de seus objetivos e adequada implantação, devem identificar previamente as fontes de recursos passíveis de serem utilizadas.

As fontes de recursos, para os casos de PSA, devem ser entendidas como aquelas que servem para:

-  CUSTEAR AS DESPESAS DE CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA;
-  CUSTEAR DESPESAS OPERACIONAIS (RECURSOS HUMANOS, EQUIPAMENTOS, ETC.) DE PROGRAMAS E PROJETOS;
-  FORNECER ASSISTÊNCIA TÉCNICA E INSUMOS (MUDAS, CERCAS, CAPACITAÇÃO, ETC.) PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES NECESSÁRIAS;
-  ARCAR COM QUALQUER OUTRO CUSTO DE TRANSAÇÃO RELACIONADO À POLÍTICA PÚBLICA DE PSA;
-  INVESTIR EM PROJETOS;
-  REMUNERAR OS PROVEDORES.

Além disso, as fontes de recursos podem ter origem pública ou privada, nacional ou internacional e podem ser destinadas tanto para políticas públicas com arranjos institucionais puramente públicos ou com composição mista (com participação de instituições privadas).

FEMA - MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A reserva de recursos para PSA no Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA) acontece desde 2011 e, a partir de 2014, com a promulgação do Plano Diretor Estratégico do Município, foi definido que 10% dos recursos do FEMA devem ser canalizados para PSA. Hoje, a expectativa de recursos do FEMA para 2016 é de R\$ 2,6 milhões.

PROJETO PRODUTOR DE ÁGUA DO RIO CAMBORIÚ

Em 2005, a lei que instituiu a Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú (EMASA) previu um artigo que dispõe sobre a obrigatoriedade de investimento de 1% de sua arrecadação bruta anual em ações de recuperação ambiental, sem mencionar especificamente se essas ações seriam de pagamentos por serviços ambientais.

Foi elaborado um Projeto de Lei (PL), prevendo a possibilidade de repasse desses recursos na forma de incentivo aos produtores rurais do município vizinho, Camboriú.

Em 2009 foi decidido que esse recurso seria destinado ao Projeto Produtor de Água do Rio Camboriú, através da implantação de ações de restauração de áreas degradadas, manutenção de áreas bem conservadas, manutenção de estradas e pagamentos por serviços ambientais aos proprietários onde essas atividades forem adotadas. Hoje o Projeto atua com fontes de recursos variadas, contando com diversos parceiros extrapolando a previsão original e criando mecanismo novos.

FONTES DE RECURSOS DOS PROJETOS LIGADOS À INICIATIVA OÁSIS

NOME PROJETO	INSTITUIÇÃO EXECUTORA	FONTE PAGADORA	RECURSO	PRAZO	DESTINO	LEI FUNDO PSA
Oásis Brumadinho	Amda e FGB	Ministério Público MG	R\$ 2.000,000	5 anos	PSA e execução	-
Produtor de Água do Rio Vermelho - São Bento do Sul/ SC	SAMAE e Prefeitura	SAMAE	R\$ 35.868	permanente / ano	PSA	Lei Municipal nº 2.677/2010
Corredores de Biodiversidade/SC	Fatma	Banco Mundial	R\$ 500.000	3 anos	PSA e execução	-
São José Mais Água - São José dos Campos	SEMEA / Prefeitura	Fundo Municipal de PSA / AGEVAP	R\$ 1.630,000	2 anos	PSA e restauração	Lei Municipal nº 8.905/2013
Produtores de Água da APA do Pratigi/ BA	OCT	Prefeitura Ibirapitanga/ BA	R\$ 16.000	permanente / ano	PSA	Lei Municipal nº 864/2014
Oásis São Paulo	Fundação Grupo Boticário	Mitsubishi Foundation for the Americas e Instituto Hedging-Griffo	R\$ 2.300.000	8 anos	PSA e execução	-

É importante lembrar que o princípio do Usuário-Pagador é uma característica primária de iniciativas de PSA, sendo necessário que sejam primeiramente identificadas as fontes de recursos destinadas à implantação dos programas e projetos de PSA (a demanda pelos serviços ambientais, os beneficiários) e à remuneração dos provedores de serviços ambientais.

A vantagem de se estabelecerem fontes de recursos diretas é a possibilidade de dar sustentabilidade econômica de longo prazo à política pública de PSA, garantindo a conservação e proteção das áreas naturais e dos serviços ambientais em longo prazo.

Entre as fontes de recursos mais utilizados nas iniciativas de PSA, estão:

- Dotação orçamentária própria (orçamento do meio ambiente, parcela do ICMS ecológico, etc.);
- Cobrança pelo uso ou exploração de um determinado recurso ambiental (royalties do petróleo, taxas sobre geração de energia, cobrança pelo uso de água, etc.);
- Empréstimos ou doações provenientes de instituições públicas ou privadas como, por exemplo, O Fundo para o Meio Ambiente Global (GEF, pelas siglas em inglês, Global Environment Facility); Banco Mundial; Fundo Amazônia; Fundações nacionais e internacionais, grandes empresas e outros;
- Mercados de ativos ambientais, com a comercialização de serviços ecossistêmicos bem definidos e lastreados em ativos originados a partir de projetos e programas certificados, por exemplo, mercados voluntários que comercializam certificados de carbono (REDD) e investidores privados que adquirem ativos ambientais para suas compensações internas.

Tais fontes de recursos podem e devem ser combinadas de modo a garantir a sustentabilidade financeira de longo prazo dos projetos e programas de PSA. Nesse contexto, assume especial relevância a perspectiva de integração de diferentes fontes de recursos, sob pena de ineficiência ou da não implementação adequada dos programas e projetos de PSA.

No entanto, no contexto nacional ainda é mais comum encontrar políticas públicas de PSA baseadas apenas em recursos provenientes do poder público, normalmente bastante comprometido com outras despesas.

Observações das entrevistas e análises regulatórias – Anexos I a IV

Um exemplo de combinação de fontes de recursos é o Projeto Conservador das Águas, o projeto de PSA do município de Extrema/MG, que utiliza simultaneamente diversas fontes para estruturar seus projetos (SMA/CBRN, 2013)¹¹:

- Orçamento da Prefeitura Municipal de Extrema (entre 2006 e 2011, alocados R\$ 3 milhões, que representam 3,5% do orçamento municipal);
- Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD)/ Instituto Estadual de Florestas (IEF-MG) (entre 2006 e 2010, contribuição de R\$ 1.635.000,00);
- Verbas do Programa Produtor de Água da Agência Nacional de Águas (ações de conservação de água e solo);
- Cobrança pelo uso da água (Comitê de Bacia Hidrográfica do PCJ);
- Recursos de ONGs (TNC e SOS Mata Atlântica);
- Investimentos privados, como a remuneração adicional no preço do leite para os produtores inseridos no Projeto (pelo laticínio Serra Dourada);
- Pegada hídrica (Bauducco Indústria de Alimentos);
- Saneamento ambiental (Indústria Dalka do Brasil).

Outro exemplo de fontes de recursos efetivas de programas em funcionamento é o Programa ProdutorES de Água, o Programa de PSA do Estado do Espírito Santo (Lei Estadual nº 8.995/2008 (FOREST TRENDS, 2015):

- A principal contribuição de recursos é proveniente dos royalties do petróleo e gás natural, sendo o estado obrigado a repassar 3% desse recurso para o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Fundágua), em que pelo menos 60% devem ser utilizados no pagamento aos proprietários rurais, além da destinação de 100% das compensações pagas pelo setor hidrelétrico.

¹¹SMA/CBRN (2013). Experiências de Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil. Organização Stefano Pagiola; Helena Carrascosa von Glehn; Denise Taffarello. São Paulo : SMA/CBRN, 336p. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/548371468021548454/pdf/864940WP0P088000PORTUGUESEOPSAlivro.pdf>.

Entre outras formas de fontes de recursos identificadas na legislação vigente e pertinente, estão:

-  PAGAMENTOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO MINERAL;
-  RECURSOS RESULTANTES DA TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL (TCFA);
-  RECURSOS DECORRENTES DO NÃO CUMPRIMENTO DE METAS DE REDUÇÃO EM COMPROMISSOS VOLUNTÁRIOS ESTABELECIDOS PELAS POLÍTICAS DO ESTADO;
-  RECURSOS DO FUNDO SOCIAL;
-  DOAÇÕES DE PESSOAS FÍSICAS;
-  COMPARTILHAMENTO DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO EM TARIFAS COMO A DO SERVIÇO DE ÁGUA E SANEAMENTO.

Como contribuição para concepções de políticas públicas de PSA, numa breve síntese adaptada de trabalho produzido pelo MMA (2009)¹², o quadro a seguir apresenta alguns possíveis tipos de fontes de recursos e suas respectivas potencialidades para esquemas de PSA.

CATEGORIA	TIPOS DE MECANISMO	POTENCIALIDADES PARA O PSA
MERCADOS	Ativos ambientais lastreados em certificações de Carbono, recursos hídricos e biodiversidade.	Institucionalização da fonte de recursos; alocação eficiente dos recursos financeiros.
COBRANÇA	<p>Pelo uso do recurso ambiental (ex.: água).</p> <p>Pela exploração do recurso ambiental (Royalties).</p>	Podem ser criados outros mecanismos especificamente para provisão de recursos financeiros para esquemas de PSA.
DOAÇÕES	Doações diretas e acordos bi e multilaterais	Principais fontes de experiências pioneiras no país; menores custos de transação; flexibilidade na alocação de recursos, exclusivo para articulação e planejamento.
APORTE/ TRANSAÇÕES DIRETAS	<p>Órgãos e agências internacionais</p> <p>ONGs (nacionais e internacionais)</p> <p>Empresas privadas e população</p>	<p>Maior propensão para a atração de recursos internacionais;</p> <p>Maior propensão para a atração de recursos internacionais;</p> <p>Menores custos de transações; potencial de desenvolvimento de novas formas de captação direta (crowdfunding).</p>
Fonte: Adaptado de MMA (2009) ¹² .		

¹²MMA (2009). Pagamento por Serviços Ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal. / Sven Wunder, Coordenador; Jan Börner, Marcos Rüginitz Tito e Lígia Pereira. 2. ed., rev. Brasília: MMA, 144 p. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/168/_publicacao/168_publicacao17062009123349.pdf.

2.3.2. Veículos financeiros

Da mesma forma que existem diferentes fontes de recursos para PSA, tanto públicas quanto privadas, existem diferentes possibilidades de se instituírem veículos financeiros para captação e aplicação dos recursos.

Veículos financeiros, para efeitos deste guia, devem ser entendidos como aqueles utilizados para custodiar, administrar, gerir ou disponibilizar os recursos financeiros a que são ligados. Tais veículos devem ser pensados e constituídos com a capacidade de receber recursos financeiros tanto de origem pública quanto privada. Por exemplo, são veículos financeiros os fundos públicos especiais destinados ao meio ambiente, como o Fundo Estadual ou Municipal de Meio Ambiente.

Os veículos financeiros podem ser dotados de personalidade jurídica ou não. Ou seja, podem ser instituições formalmente constituídas como pessoas jurídicas ou simplesmente existirem como contas correntes ou fundos contábeis ligados a alguma instituição formalmente constituída.

Atualmente, os principais veículos financeiros contemplados nas políticas públicas de PSA são:

-  FUNDO ESPECÍFICO DE PSA;
-  FUNDOS AMBIENTAIS;
-  FUNDOS DE RECURSOS HÍDRICOS;
-  FUNDOS DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS.

EXEMPLOS SOBRE USO DE FUNDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PSA

Programa Reflorestar do Espírito Santo

Em 2012 foi alterada a lei que instituiu o FUNDÁGUA do Estado do Espírito Santo. Esta passou a ter duas subcontas: RECURSOS HÍDRICOS e COBERTURA FLORESTAL, as quais podem receber recursos de diferentes fontes. O que as diferencia na prática é a agenda para destinação dos recursos.

Os recursos da subconta COBERTURA FLORESTAL são destinados ao apoio e fomento de ações, programas e projetos que contribuam para o aumento da cobertura florestal, especialmente os que instituem o pagamento por serviços ambientais aos proprietários rurais visando à ampliação, conservação e/ou preservação da cobertura florestal. Os pagamentos podem ser realizados tanto para o reconhecimento dos serviços ambientais prestados quanto para aquisição de insumos que se prestem a esse fim. Assim, os recursos destinados ao Programa Reflorestar do Espírito Santo são providos pela subconta COBERTURA FLORESTAL do FUNDÁGUA, garantindo a disponibilidade de recursos no médio e longo prazo.

Outra previsão importante refere-se à obrigação de que, no mínimo, 80% dos recursos da subconta COBERTURA FLORESTAL sejam destinados às iniciativas de PSA. Esse recurso não volta ao Caixa Único do Estado, a não ser que haja outros objetivos de interesse público mais relevantes que justifiquem qualquer contingenciamento ou a utilização deles para outras finalidades.

Projetos Financiados pelo Comitê PCJ

No caso dos projetos financiados pelo Comitê PCJ, foi instituído, na Política de Recuperação, Conservação e Proteção dos Mananciais, que os municípios possuem liberdade para instituir as suas próprias metodologias para condução das iniciativas de PSA, mas precisam ter um fundo municipal para receber, gerir e distribuir os recursos. Desse modo, o município que quiser receber recursos do Comitê precisa ter uma lei criando o fundo municipal, senão o comitê não aloca recursos para suas iniciativas de PSA.

EXEMPLOS DE MUNICÍPIOS QUE INSTITUÍRAM FUNDOS ESPECÍFICOS DE PSA (Anexo IV)

São José dos Campos-SP: Lei Municipal nº 8.905 e Decreto nº 15.922/2014, que institui e regulamenta o Fundo Municipal de Serviços Ecológicos (FMSE) destinado a apoiar e fomentar o Programa Municipal de Serviços Ambientais, instituído pela Lei nº 8.703/2012.

Piraquara-PR: Lei Municipal nº 1.540 e Decreto nº 4.809/2016, que cria e regulamenta o Fundo Municipal de Serviços Ambientais (FMSA), vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, destinado a apoiar e fomentar o Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais.

São Bento do Sul-SC: Lei Ordinária nº 3.668/2016, que autoriza a abertura de crédito adicional especial no orçamento vigente do município e cria o Fundo Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais.

Além das funções anteriormente mencionadas, alguns veículos financeiros poderão assumir funções, também, mercadológicas. Os veículos mercadológicos, para efeitos deste guia, são os utilizados para administrar, gerir e comercializar ativos ambientais e recursos financeiros provenientes de sua comercialização. São utilizados também para financiar projetos de PSA que visam ao retorno de capital pela venda dos ativos a serem gerados. Por exemplo, uma empresa de economia mista, uma agência de fomento, uma empresa privada contratada pelo poder público pelos meios legais permitidos.

O principal veículo institucional mercadológico presente em políticas públicas de PSA são as sociedades de economia mista.

2.3.3. Destinação dos recursos financeiros

Uma das principais finalidades dos veículos financeiros e mercadológicos é a aplicação dos recursos financeiros, ou seja, é direcionar os recursos para os destinos previstos na política pública.

A remuneração em programas de PSA pode ocorrer de diferentes formas, dependendo das características do provedor do serviço ambiental, dos elementos que levaram o ecossistema (e o serviço ecossistêmico) em questão a ser conservado ou ameaçado, do financiador/comprador do serviço e de como o programa foi desenhado. Não só os valores de pagamento podem variar, mas também a forma de compensação. A compensação por um serviço ambiental pode ocorrer tanto por meio de pagamentos monetários como também por meio de capacitações técnicas, de isenções fiscais e tarifárias, obtenção de serviços públicos, fornecimento de materiais, etc.



Com isso, tem-se que as destinações dos recursos são variadas e dependem sempre dos objetivos e diretrizes estabelecidos pelas políticas públicas e podem contemplar desde serviços de consultorias e atividades programáticas de projetos ao custeio de máquinas e equipamentos.

A seguir é apresentada uma lista exemplificativa das diferentes e possíveis destinações de recursos para programas e projetos de PSA decorrentes de políticas públicas sobre esse tema.

LISTA EXEMPLIFICATIVA - DESTINAÇÕES DE RECURSOS PARA PROGRAMAS E PROJETOS DE PSA

Fase de concepção dos programas e projetos

Contratação de consultores de diferentes áreas: economia, direito, engenharia, biologia, técnicos, etc.
Logística para visita de campo
Realização de audiências públicas
Comunicação entre os formuladores envolvidos

Fase de desenvolvimento de programas e projetos

Monitoramento das atividades de projetos
Procedimento de validação de projeto
Inventariação ambiental
Capacitação técnica
Desenvolvimento, implantação e funcionamento dos cadastros
Contratação de consultores de diferentes áreas: economia, direito, engenharia, biologia, técnicos, etc.
Logística para desenvolvimento operacional - trabalho de campo

Fase de transação de ativos ambientais - quando existente

Contratação de auditores independentes para verificação do desempenho de projetos
Registro dos ativos emitidos
Contratação de especialistas para negociação, intermediação e elaboração de contratos

REPASSE DE RECURSOS POR MEIO DE CONTRATOS

Os repasses de recursos ocorrem por vias contratuais estabelecidas pelo poder público. Tais vias devem seguir determinações legais de direito público. Esses contratos devem prever de forma clara:

-  AS PARTES;
-  O OBJETIVO GERAL E OS OBJETIVOS ESPECÍFICOS;
-  O PRAZO DE DURAÇÃO;
-  OS RECURSOS, SUAS DESTINAÇÕES, SEUS PRAZOS E SUAS DEMONSTRAÇÕES.

As prestações de contas desses contratos e seus ritos contratuais nem sempre estão adstritos ao regramento da Lei nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, seguindo, muitas vezes, outros regramentos estabelecidos em lei.

MODOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS PÚBLICOS PARA INSTITUIÇÕES E PESSOAS

CONVÊNIO

DEFINIÇÃO: “Acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”. No entanto, quando é prevista a participação da União o conceito de convênio ganha uma definição mais complexa, sendo: “acordos, ajustes ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União e tenha como participe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.” (Art. 1º, Decreto Nº 6.170/07). De acordo com o artigo 18 da Lei Nº 9.293/1996, os recursos da União só podem ser descentralizados por meio de celebração de convênio ou outros instrumentos congêneres. As dotações orçamentárias destinadas aos convênios e aos contratos de repasse são alocadas no Orçamento Geral da União (OGU).

EXEMPLO: A Agência Nacional de Águas (ANA) solicita a todos os órgãos e entidades que queiram participar das chamadas públicas de seleção de propostas de projetos do Programa Produtor Água que estejam credenciados e cadastrados no SICONV. Para receber o repasse de recursos da União, todos os convênios firmados pelo poder executivo da Administração Pública Federal (APF) devem estar registrados na plataforma SICONV (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal, www.convenios.gov.br/siconv). De acordo com as regras estabelecidas para a gestão do sistema, a organização que recebe o recurso financeiro precisa ter personalidade jurídica. O proponente cria uma proposta que é a formalização da intenção deste de firmar um convênio com um órgão da APF. O órgão da APF pode aceitar a proposta, que a partir desse momento passa a ser chamada de convênio. Um convênio tem um período de vigência. Durante a execução do convênio, o conveniente deve prestar contas do gasto dos repasses, e o concedente deve qualificar a execução através de pareceres.

CONTRATO DE REPASSE

DEFINIÇÃO: Instrumento utilizado para repasse de recursos da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, destinados à execução de programas governamentais (GOMES, 2013). O contrato de repasse se assemelha ao convênio, no entanto, as agências financeiras oficiais (principalmente, a Caixa Econômica Federal) atuam como mandatárias da União para execução e fiscalização das transferências de recursos federais, firmando, para tanto, termo de cooperação com o Ministério concedente.

EXEMPLO: Essa forma de instrumento é utilizada pelos estados de São Paulo e Espírito Santo (e previsto pelo Paraná) para realizar a transferência para os seus respectivos municípios ou para o pagamento direto aos proprietários. Cabe destacar que, se o Município ou Entidade estiver inscrito no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados (CADIN) de órgãos e entidades estaduais, Lei nº 12.799/08, Decreto Nº 53.455/08), fica impedido de receber valores dos convênios em andamento e de celebrar novos convênios, a título de Transferência Voluntária. Os recursos estaduais normalmente são repassados aos Municípios através de Programas específicos, definidos no Orçamento Estadual. São Paulo utiliza o Banco do Brasil para o gerenciamento e fiscalização de contratos e realização de pagamentos referente ao Projeto PSA Mata Ciliar (Resolução SMA 19/2015). O Banco do Brasil também é o agente financeiro contemplado pelo Paraná para financiar RPPNs. O Espírito Santo utiliza o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) na operacionalização da modalidade de PSA do Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Espírito Santo (FUNDÁGUA).

TERMO DE PARCERIA

DEFINIÇÃO: Instrumento jurídico para transferência de recursos a entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para o fomento e a execução de atividades de interesse público como assistência social, cultura, saúde, educação (GOMES, 2013)¹³.

EXEMPLO: As iniciativas PRO-PSA Guandu e o Projeto Produtor de Águas e Florestas (instituído pelo Rio Claro/RJ, Lei nº 514/2010), por meio desse instrumento estabelecido com a AGEVAP, permitiu o repasse de recursos as organizações TNC e ITPA para a realização dos estudos técnicos necessários.

TERMO DE COLABORAÇÃO E TERMO DE FOMENTO

DEFINIÇÃO: Instrumento previsto na denominada Lei do Terceiro Setor, Lei n. 13.019/2014. Por meio desses Termos, é possível estabelecer parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

EXEMPLO: A Fundação Grupo Boticário formaliza Acordos de Cooperação Técnica com prefeituras e estados, através de suas Secretarias de Meio Ambiente, sem repasse de recursos financeiros entre os partícipes, para capacitação, elaboração de estudos e fornecimento de ferramentas necessárias à estruturação e desenvolvimento de iniciativas de PSA.

2.3.4. Metodologia de valoração e precificação de Serviços Ambientais

Para elaborar um sistema eficiente de PSA, faz-se necessário valorar os serviços ambientais, pois somente dessa maneira é possível influenciar decisões estratégicas e políticas em favor da conservação ou proteção ambiental.

Todavia, as iniciativas de PSA não requerem uma valoração econômica completa – que abranja todos os serviços ecossistêmicos presentes no projeto ou programa – nem uma análise dos retornos financeiros em comparação à exploração usual do meio ambiente – dos usos alternativos da terra (custos de oportunidade). A valoração dos ativos ambientais decorrentes das iniciativas de PSA pode decorrer de processos de negociação do preço a ser pago ou mediante a aplicação de uma metodologia específica para verificação do valor de um serviço ambiental ou ecossistêmico específico.

Não é recomendável que definições rígidas e detalhes sobre metodologias de valoração de serviços ambientais sejam considerados na definição de uma política pública de PSA, mas que sejam definidos de modo customizado para cada programa ou projeto, respeitando as particularidades de cada um desses níveis de intervenção.

No caso do Estado de Santa Catarina, um valor de PSA foi definido na Lei nº 15.133/2010, prevendo que os participantes receberiam um valor único, equivalente a 30 sacas de milho por hectare por ano. Foi verificado, na prática, que esse critério não tem condições de ser implementado. Uma proposta de revisão dessa lei está em tramitação administrativa e pretende readequar essa questão.

¹³GOMES, L. de S. (2013). Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo? Orçamento Público em discussão n. 08. Consultor de Orçamentos do Senado Federal. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496341/OPED0008%20Texto%20Completo.pdf?sequence=5>.

Existem distintas metodologias utilizadas para a valoração dos serviços ambientais. As principais formas para determinar/calcular os valores a serem repassados aos provedores são as seguintes:

- I. Cálculo do custo de oportunidade;
- II. Percentual de Abatimento de Erosão (PAE) das práticas de conservação de solo;
- III. Cálculo a partir do indexador UVF e de fórmulas que levam em consideração outros fatores;
- IV. Cálculo baseado na qualidade biótica da vegetação e na região fitogeográfica;
- V. Ou um arranjo destas.

Entre as metodologias que empregam o cálculo dos custos de oportunidade, destaque para a metodologia de valoração Oásis desenvolvida pela Fundação Grupo Boticário.

Método de Valoração Oásis - Fundação Grupo Boticário

O método é baseado em uma fórmula-padrão a qual é utilizada em todos os projetos com os quais a Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza possui parceria. O cálculo utilizado está fundamentado em combinar uma compensação pelo custo de oportunidade da terra com uma premiação pelos serviços ambientais mantidos nas propriedades, visando, sobretudo, estimular a adoção de práticas adequadas para conservação e uso do solo e uma gestão integrada da propriedade.

Para isso, a fórmula do Oásis foi concebida considerando três principais variáveis, as quais permitem flexibilidade do método em função das características físicas, ambientais, sociais e econômicas da região do projeto. São estas:

$$\text{VALOR PSA} = X * (1 + \sum N) * Z$$

Onde:

X = Valor base da fórmula, para o qual é considerado um percentual do valor de arrendamento de acordo com o preço da terra na região, o que pode ser entendido como um percentual do custo de oportunidade. É uma forma de calibrar a fórmula para determinada região.

N = Nota atribuída a cada propriedade em função da pontuação dos itens da tábua de cálculo. Esta nota é uma forma de premiação pelos serviços ambientais e bonificação para proprietários com boas práticas ambientais, agrícolas e que possuem uma gestão da propriedade adequada. A tábua de cálculo deve ser composta por critérios que representem as características e ações a serem estimuladas pelo projeto.

Z = Área Natural conservada de cada propriedade (em hectare). Consideram-se área natural todas as áreas com suas características naturais, independentemente do seu estágio de regeneração e com ausência de intervenção antrópica e uso para atividade econômica. Outras áreas poderão ser incluídas nesta variável desde que sejam destinadas à restauração ou recuperação, estabelecidas no Termo de Compromisso de Melhorias a partir da assinatura do contrato.

O método de valoração Oásis não tem como objetivo, puramente, a valoração do serviço ambiental, mas incentivar os proprietários de áreas a modificarem a maneira de uso da terra quando essas não estiverem em consonância com as práticas conservacionistas.

Atualmente, a metodologia é repassada gratuitamente para as entidades parceiras – prefeituras, comitês de bacias hidrográficas, consórcios, empresas, ONGs, entre outras – que se comprometam e tenham a capacidade técnica e financeira a implantar o projeto em parceria com a Fundação Grupo Boticário, a qual orientará e acompanhará o processo de elaboração, implantação e monitoramento, incumbindo aos executores a busca de fontes financiadoras para viabilização do projeto e pagamento das premiações financeiras aos proprietários de terras.

Conforme mencionado anteriormente, não se recomenda que tais metodologias estejam dispostas de forma obrigatória em lei. Isso porque a ciência ambiental e econômica é dinâmica e nem sempre as leis acompanham esse dinamismo. Assim é recomendável que os métodos de valoração estejam disciplinados em normas infralegais (Decretos e Resoluções), pois são passíveis de alteração, substituição e revogação por mero ato do poder administrativo competente.

Valor *versus* preço

O processo de valoração é “o processo pelo qual o valor de um bem ou serviço em particular, em um contexto específico, é expressado – geralmente em termos de algo que possa ser contabilizado (geralmente indicador em valor monetário ou preço), mas também através de métodos e medidas tomadas de outras disciplinas (sociologia, ecologia, etc.)” (TEEB, 2010). O valor é definido como a contribuição de uma ação, bem ou serviço para um objetivo ou condição específica do usuário (AVALIAÇÃO ECOSISTÊMICA DO MILÊNIO, 2005). O processo de valorar é, naturalmente, um processo subjetivo, porque depende de cada indivíduo e da importância ou valor por ele atribuído relativamente a um bem ou serviço.

No caso dos serviços ecossistêmicos (SE), é possível recorrer à valoração econômica, que é o processo de atribuir um valor monetário para esses serviços, quantificando os benefícios proporcionados pelos ecossistemas e o impacto das mudanças nos ecossistemas sobre o bem-estar das pessoas (GIZ, 2012)¹⁴. Mas é também possível recorrer a métodos de valoração não econômica para quantificar o valor dos SE.

Já o preço é definido pelas transações de mercado e a precificação é o ato de atribuir um preço (valor monetário) e depende da negociação entre as partes envolvidas e das regras de oferta e demanda.

De outro lado, há a possibilidade de precificação mercadológica dos ativos ambientais gerados a partir do desenvolvimento de um projeto de PSA. Essa precificação se dá por meio de regras de mercado, ou seja, conforme oferta e demanda por esses ativos.

Assim, a precificação ocorrerá mediante a negociação entre vendedores e compradores, que leva em consideração a disposição de compradores pelos ativos à venda e a oferta de vendedores.

Aqui não há o que se falar em regulamentação de métodos de precificação, pois o valor dos ativos transacionados se dará por meio de negociação entre compradores e vendedores. Nesse caso, a política pública deve preocupar-se em fornecer os adequados instrumentos e mecanismos para apoio e fomento às transações mercadológicas.

Métodos de valoração aplicados por estados

Alguns estados não possuem metodologias, critérios e fórmulas para cálculo dos valores monetários a serem pagos, ficando estes para serem determinados nos respectivos regulamentos.

No Estado de Minas Gerais se havia determinado que o benefício do Programa Bolsa Verde fosse concedido em forma de auxílio pecuniário. A Regulamentação do Programa estabeleceu que o valor do benefício fosse pago em auxílio financeiro a pessoas físicas, calculado de forma proporcional às dimensões da área protegida estabelecida pela legislação referente às Reservas Legais e às Áreas de Preservação Permanente, de acordo com critérios estabelecidos pelo Comitê Executivo do Bolsa Verde.

No momento da redação deste material, o Programa Bolsa Verde não está operando e está em processo de revisão.

¹⁴GIZ (2012). Integração dos Serviços Ecossistêmicos ao Planejamento do Desenvolvimento. Um passo a passo para profissionais com base na iniciativa “TEEB”. Marina Kosmus, Isabel Renner, Silvia Ullrich (autoras). Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/143-economia-dos-ecossistemas-e-da-biodiversidade?download=1040:integracao-de-servicos-ecossisticos-ao-planejamento-do-desenvolvimento>.

Projetos de PSA, em geral, não adotam o conceito de adicionalidade como foi adotado no artigo 12 do Protocolo de Quioto, em que se determina que uma atividade deva, comprovadamente, resultar na redução de emissões de gases de efeito estufa ou no aumento de remoções de CO₂, de forma adicional ao que ocorreria na ausência do projeto (cenário BAU, do inglês “business as usual”). O conceito de adicionalidade como determinado no Protocolo de Quioto raramente se aplica em programas e projetos de PSA.

A adicionalidade em programas e projetos de PSA pode ser uma meta para o programa ou região (dependendo do objetivo do programa), mas não deve ser condicionante para a sua viabilidade e participação de provedores, podendo ser indiretamente estimulada por meio dos critérios de valoração ou de priorização de áreas.

2.3.5. Programas e projetos de PSA – serviços elegíveis, custos de transação e viabilidade financeira

Para uma adequada formulação de política pública de PSA, é necessário que o gestor público saiba que um programa dessa natureza incorre em custos de transação. Ignorar esse fato poderá levar a sua implantação ao fracasso.

Os custos de transação envolvem todos os custos das etapas de desenvolvimento e implantação de uma política pública, desde sua concepção teórica, articulação institucional e planejamento técnico até a sua implantação, gestão e monitoramento.

Ao delinear o marco legal de uma iniciativa de PSA, é necessário que o gestor não somente considere tais custos como também seja capaz de articular política e tecnicamente que estes sejam cobertos pelas fontes de recursos previstas para dar vida à iniciativa.

Além da capacidade institucional, há custos associados à operacionalização de todo o processo. A política pública de PSA deve ser desenvolvida, os serviços dos ecossistemas devem ser definidos e quantificados, sempre que possível, os provedores e beneficiários devem estabelecer uma base comum de entendimento, os contratos redigidos, o cumprimento dos contratos verificados e os resultados de pagamento monitorados. Essa é apenas uma seleção dos passos que são necessários, alguns deles onerosos, no contexto de um PSA, sendo chamados de “custos de transação”.

Por fim, os proponentes de uma iniciativa PSA devem garantir estrutura administrativa, técnica, financeira e jurídica para arcar com os processos de articulação, planejamento, implantação e monitoramento da iniciativa.

Casos estaduais

Alguns estados especificam a origem (e a porcentagem máxima) dos recursos e os tipos de despesas elegíveis relacionadas às ações de transação, implementação e/ou execução das iniciativas de PSA. Abaixo seguem alguns exemplos, lembrando que tais condições devem ser avaliadas individualmente.

- A aplicação de até 7,5% do total movimentado anualmente pelas subcontas especiais PSA no custeio de despesas de implantação e de operação e manutenção do órgão executor;
- As despesas anuais de planejamento, acompanhamento, fiscalização, validação e divulgação de resultados relativas aos pagamentos por serviços ambientais não poderão ultrapassar o montante correspondente a 5% dos dispêndios anuais do Fundo.
- Parte dos recursos dos fundos poderá ser utilizada no custeio das ações de validação e certificação dos serviços ambientais prestados, bem como no estabelecimento e administração dos respectivos contratos.
- As despesas de monitoramento, planejamento, avaliação e divulgação dos resultados relativos ao PSA não poderão ultrapassar o montante correspondente a 10% das disponibilidades.
- Autoriza a realizar convênios ou cooperações com instituições para execução da iniciativa.

Casos municipais

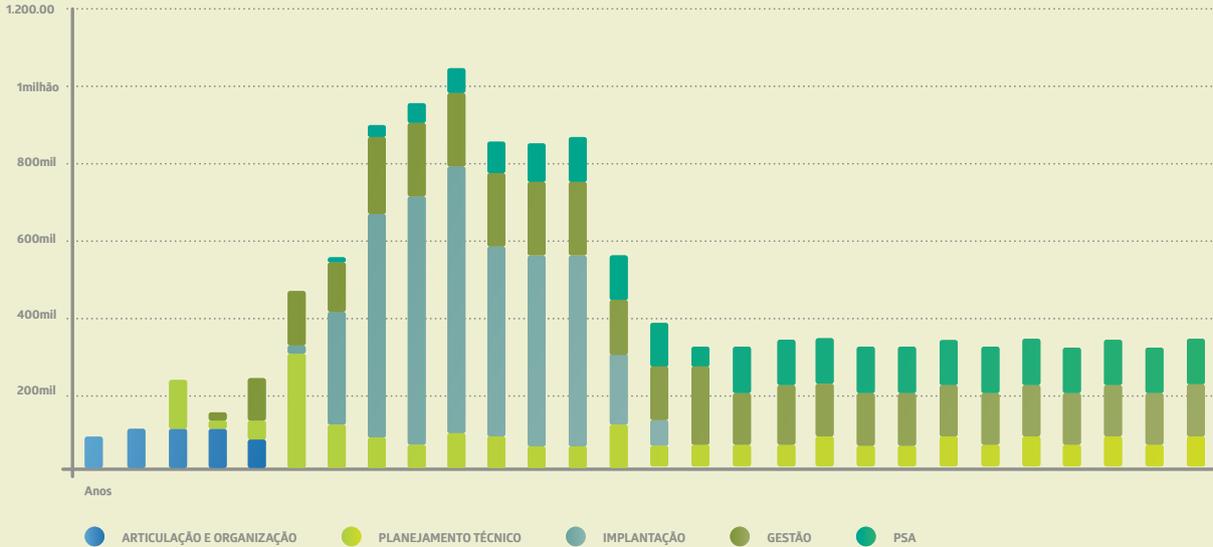
Alguns estados especificam a origem (e a porcentagem máxima) dos recursos e os tipos de despesas elegíveis relacionadas às ações de transação, implementação e/ou execução das iniciativas de PSA. Abaixo seguem alguns exemplos, lembrando que tais condições devem ser avaliadas individualmente.

- I. Dar-se diretamente em razão de dotações próprias do Orçamento municipal;
- II. Ser oriundo de parte do Fundo Municipal de PSA; ou
- III. Ocorrer por contribuição de parceiros da iniciativa.

Embora os programas estaduais e municipais existentes estabeleçam um limite de recursos de fundo para custos de transação, não é recomendado o estabelecimento de limites ou porcentagem sem a realização de estudos de viabilidade financeira. De acordo com os objetivos ambientais de cada projeto, em alguns casos, o custo de transação pode ser muito superior ao custo de pagamento dos provedores.

Custos de transação do Projeto Produtor de Água do Rio Camboriú

O Projeto Produtor de Água do Rio Camboriú conduziu um rigoroso estudo de viabilidade técnica e financeira que definiu áreas prioritárias para conservação e restauração relacionadas a metas de redução do aporte de sedimentos aos rios, compilou os custos incorridos desde sua concepção e estimou custos futuros até que as metas sejam atendidas (2035). Como resultados obteve-se o gráfico abaixo, que apresenta os custos de articulação institucional, planejamento técnico, gestão, implementação, o PSA e o monitoramento.



Esse padrão de custo de transação deve ser esperado em qualquer projeto de PSA e pode ser usado como base para estimativas semelhantes em outros projetos, desde que consideradas as particularidades inerentes.

3. Conclusão, lições aprendidas e recomendações para formulação das políticas públicas de PSA

Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é um tema com elevado nível de complexidade e abrangência, pois endereça assuntos de natureza econômica, social e ambiental, aspectos relativos aos impactos locais, regionais, nacionais e globais, a relação com atores públicos e privados, e quais os caminhos necessários à regulação por meio de dispositivos legais.

As orientações, esclarecimentos e informações apresentadas neste guia levam ao entendimento de que não existe uma única forma ou modelo para a elaboração de políticas públicas sobre PSA. O guia busca prover elementos-chave e procedimentos mínimos necessários para uma adequada elaboração e execução de políticas de PSA, assim como o aprimoramento das já existentes.

A expansão de políticas públicas de PSA tem sido uma realidade em âmbito nacional, acompanhando as tendências internacionais de utilização deste e de outros instrumentos econômicos na gestão ambiental. Três fatores de sucesso podem ser apontados para a utilização do PSA como complemento a outros instrumentos de políticas públicas de conservação dos recursos naturais:

- Oferece maior flexibilidade para os agentes sociais se adaptarem à política ambiental, promovendo maior satisfação social e resultados ambientais;
- Induz à mudança de atividades ou comportamentos promovendo uma melhor gestão do território e de seus recursos naturais na medida em que práticas sustentáveis são adotadas;
- Promove reconhecimento ambiental, econômico e social a uma parcela da população que historicamente tem arcado com a responsabilidade de garantir a integridade dos ecossistemas, geralmente com pouco ou nenhum retorno em seu benefício.

Embora um dos resultados do PSA seja a melhoria da condição socioeconômica de determinados grupos, principalmente dos mais vulneráveis, o objetivo principal do instrumento de PSA é servir como mecanismo de conservação e proteção ao meio ambiente, e não como uma ação meramente assistencialista.

Importante lembrar: serviços ecossistêmicos são os benefícios que as pessoas obtêm da natureza, direta ou indiretamente, a fim de sustentar a vida no planeta. Já os serviços ambientais são as atividades humanas individuais ou coletivas que favorecem direta ou indiretamente a preservação, a proteção, a conservação, a manutenção, a recuperação e/ou melhoria dos serviços ecossistêmicos. São essas atividades de proteção que são valoradas por meio de metodologias que atribuem um valor a ser remunerado ao provedor (ver item 1.4 do material).

É preciso definir previamente quais são os serviços ambientais e ecossistêmicos que se visa regular. Isso porque cada localidade ou região do país apresenta suas peculiaridades ambientais e são elas que nortearão os principais aspectos a serem tratados em seus programas e projetos de PSA, por exemplo:

- A condição de conservação dos ecossistemas naturais;
- O bioma ou tipo de vegetação da região;
- O tipo de serviço ecossistêmico demandado pela sociedade local ou cuja provisão se encontra ameaçada pelas opções de desenvolvimento na região;
- As tendências socioeconômicas.

Situações de vulnerabilidade e gestão de território relacionadas a alguma questão ambiental específica são, de fato, fatores para a escolha dos serviços ambientais e ecossistêmicos a serem contemplados em uma política pública de PSA. Estes, por exemplo, são os principais fatores utilizados em políticas públicas municipais no Brasil, que vêm definindo, prioritariamente, o estabelecimento de políticas de PSA voltadas para recursos hídricos, entendendo que esse instrumento pode proporcionar soluções para os problemas relacionados com a degradação de bacias hidrográficas.

Além dos objetivos ambientais mais comuns, com foco na conservação de espécies e ecossistemas, outros podem ter um papel relevante na gestão ambiental pública. Por exemplo, na gestão territorial assume particular importância o serviço de controle do risco de enchentes proporcionado pelos ecossistemas de mangues nas regiões costeiras ou o serviço ecossistêmico de contenção de encostas em regiões sensíveis a deslizamentos de terras. A proteção desses ecossistemas pode representar uma importante estratégia de adaptação à mudança do clima. Outro exemplo é a inclusão de incentivos à conservação como um dos instrumentos de Programas de Regularização Ambiental planejados no contexto da implementação da nova legislação florestal, de forma a fomentar a adequação de imóveis rurais e, ao mesmo tempo, promover o aumento da vegetação em áreas prioritárias para a conservação de água e biodiversidade.

De acordo com entrevistas com agentes atuantes em mecanismos de PSA, foi possível observar que o PSA pode, também, servir como diretriz de zoneamento municipal no uso e ocupação do solo. Ou seja, o PSA pode servir, adicionalmente, como um instrumento para gestão de territórios.

Áreas do território provedoras de serviços ecossistêmicos essenciais para a população e identificadas em instrumentos de planejamento territorial podem constituir, também, uma base para o estabelecimento da abrangência e do foco dos programas de PSA. Por exemplo, no caso do Distrito Federal, o instrumento de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) indica no território a localização de uma Zona Ecológico-Econômica de Diversificação Produtiva e Serviços Ecossistêmicos, destinada a assegurar atividades produtivas que favoreçam a preservação da infraestrutura ecológica e do ciclo hidrogeológico. Essa zona, por sua vez, se subdivide em diferentes subzonas destinadas à oferta de diferentes serviços ecossistêmicos, como a provisão de água em qualidade e quantidade, o habitat para espécies (preservação de áreas críticas para os Corredores Ecológicos) e a provisão de alimentos (zona destinada à produção agrícola e pecuária).

É importante lembrar que o princípio do Usuário-Pagador é característica primária de iniciativas de PSA, sendo necessário que sejam primeiramente identificadas as fontes de recursos destinadas à implantação dos programas e projetos de PSA e à remuneração dos beneficiários dos serviços ambientais.

As fontes de recursos podem ter origem pública ou privada, nacional ou internacional e podem ser destinadas tanto para políticas públicas com arranjos institucionais puramente públicos ou com composição mista (com participação de instituições privadas) e devem ser entendidas como aquelas que servem para custear:

- **DESPESAS DE CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA;**
- **DESPESAS DE ESTRUTURAÇÃO E OPERACIONAIS (RECURSOS HUMANOS, EQUIPAMENTOS, ETC.) DE PROGRAMAS E PROJETOS;**
- **ASSISTÊNCIA TÉCNICA E INSUMOS (MUDAS, CERCAS, CAPACITAÇÃO, ETC.) PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES NECESSÁRIAS;**
- **QUALQUER OUTRO CUSTO DE TRANSAÇÃO RELACIONADO À POLÍTICA PÚBLICA DE PSA;**
- **INVESTIMENTO EM ESTUDOS.**

Para melhor orientar os formuladores de políticas públicas, seguem algumas perguntas a serem respondidas ainda na fase de concepção e desenvolvimento.

OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> • Que problema e/ou ameaça pretende-se solucionar? • Quais são os vetores de degradação na região? • A estratégia de PSA é a melhor a ser adotada para resolver esse problema? • Quais as características da região na qual se pretende trabalhar? Questões culturais, costumes, perfil da população, histórico de ocupação, atividades econômicas, podem influenciar na decisão.
SERVIÇOS AMBIENTAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Qual serviço será valorado? • Quais usos da terra (práticas ou atividades) serão considerados? • Qual a região abrangida pelo projeto (município, estado, bacia hidrográfica, etc.)? Há mapeamentos de áreas prioritárias para conservação?
PROVEDORES	<ul style="list-style-type: none"> • Quem são os provedores dos serviços ambientais? • Que ações são ou já foram desenvolvidas relacionadas ao tema? O que funcionou e o que não funcionou? Quais são/foram os atores envolvidos?
PAGADORES/ FINANCIADORES	<ul style="list-style-type: none"> • Quem se beneficia com as ações do projeto? • Quem são os potenciais pagadores dos serviços? • Quais recursos podem ser aportados para os pagamentos?
TRANSAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Como iremos pagar? • Quanto iremos pagar? • Como garantir sustentação financeira de longo prazo aos programas e projetos?
CONDICIONALIDADE	<ul style="list-style-type: none"> • Como serão medidos os serviços ambientais fornecidos? • Com que periodicidade?
ARRANJO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Qual instituição será a executora do projeto? Atua na região? Possui experiência em ações de PSA? Possui estrutura física e de recursos humanos suficientes para o desenvolvimento e execução das ações? • Há instituições já envolvidas e/ou potenciais para estruturação e/ou execução do projeto? Quais seriam os papéis de cada uma delas? • Quem são os entes financiadores? Como se dará a estrutura de governança?
MARCO NORMATIVO	<ul style="list-style-type: none"> • Quais normas são necessárias?

Muitas vezes o estabelecimento de uma política pública não demanda a existência de uma lei, bastando, em determinados casos, a vontade política e a não existência de vedação ou impedimento legal. Com isso, os diferentes poderes públicos de diferentes entes da Federação, para implementar uma determinada política pública, poderão:

- I. Formular e implementar uma política pública a partir de uma autorização legal preexistente;
- II. Formular e implementar uma política pública a partir do exercício de sua competência constitucional e infraconstitucional, ainda que não haja lei disciplinando a matéria objeto da política pública; ou
- III. Formular uma política pública a partir de uma proposição de lei para futura implementação.

A grande diferença em se tratar de políticas públicas por meio de lei ou por meio de normas infralegais reside nos objetivos a serem alcançados e na estrutura e sistematização que se pretende determinar. Ao se tratar políticas públicas por meio de lei, haverá uma maior segurança jurídica em seu estabelecimento, uma vez que apenas outra lei poderá revogar uma lei já existente. Essa questão acaba por trazer uma característica de “perenidade” à política pública, pois independe da mera vontade do administrador público que ocupa a função pública em um determinado período.

3.1. Lições aprendidas e recomendações

Aspectos de governança

LIÇÕES APRENDIDAS

- 1 As políticas públicas não instituídas por meio de lei tendem a dificultar o andamento e execução dos seus programas e projetos de PSA, uma vez que passam a depender, em grande parte, da vontade política do gestor do Poder Executivo;
- 2 A concepção de normas legais de PSA é um processo dinâmico baseado na percepção e capacidade dos envolvidos, sendo fundamental discutir e fundamentar os arranjos institucionais e aspectos econômicos e financeiros necessários antes da elaboração do marco legal;
- 3 Ao mesmo tempo em que tornam o processo mais participativo e transparente, a adoção e aproveitamento de órgãos colegiados (conselhos, comitês, comissões, etc.) demandam um investimento maior de tempo para a tomada de decisão. É importante verificar a organização e a capacidade, bem como as competências a serem atribuídas aos órgãos colegiados para que se tenha eficiência. Os projetos do Programa Produtor de Água da Agência Nacional de Águas (ANA) lançam mão da organização de uma Unidade de Gestão do Projeto (UGP) que congrega as principais partes interessadas, limitada estritamente às competências necessárias para condução do projeto (políticas e técnicas);
- 4 A manutenção da vontade política é fator relevante para o adequado desenvolvimento das políticas públicas de PSA;
- 5 O compartilhamento de responsabilidades com outras entidades de governo (extensão rural), do terceiro setor e da academia é desejável, considerando a limitada capacidade técnica dos órgãos ambientais estaduais e municipais.

RECOMENDAÇÕES

- 1 Busque aumentar a capacidade operacional através da realização de parcerias com outras entidades para suprir carências técnicas e operacionais;
- 2 Dialogue a respeito do tema com articuladores de outros setores do governo, que podem auxiliar na difusão do conhecimento e/ou implementação das iniciativas (Procuradorias dos Estados e dos Municípios, Extensão Rural, Controladoria, etc.);
- 3 Construa o arranjo institucional considerando as capacidades de gestão, administração, organização, autonomia financeira e demais funções que permitam a execução das atividades;
- 4 Avalie a potencial sobreposição ou complementariedade da política proposta com outras políticas, programas e legislações vigentes e estabeleça o alinhamento entre estas;
- 5 Procure assegurar a coerência com programas (nacionais, estaduais, regionais e/ou municipais);
- 6 Procure estabelecer formas e procedimentos que permitam a participação do setor privado tanto como beneficiário/financiador, como de indutor nos mercados voluntários e também de prestador de serviços técnicos;
- 7 Estabeleça formas e procedimentos que permitam o envolvimento e a participação de organizações do terceiro setor para, entre outras, exercer as seguintes funções: mobilização e articulação dos atores; administração, execução e financiamento de ações complementares ao PSA; fornecimento de serviços ambientais (caso possuam ativos ambientais); participação em comitês gestores dos programas; elaboração e fornecimento de ferramentas e metodologias que fundamentem, padronizem e otimizem as atividades de desenvolvimento; execução e monitoramento dos esquemas de PSA;
- 8 Tenha claro quais são os objetivos ambientais a serem alcançados e, com isso, aborde-os adequadamente na concepção e regulação dos programas de PSA;
- 9 Estruture a política garantindo a voluntariedade da participação de provedores de serviços ambientais;
- 10 Defina claramente os compromissos a serem cumpridos pelos provedores como condicionantes aos pagamentos de modo a não dar um caráter assistencialista ao programa/política;
- 11 Garanta condições de participação dos provedores e beneficiários nas etapas que se fizerem necessárias das iniciativas de PSA e nos processos de tomada de decisão, inclusive quanto à definição, negociação e distribuição dos benefícios;
- 12 Assegure aos provedores e beneficiários de serviços ambientais o acesso livre às informações relacionadas às iniciativas de PSA em uma linguagem de fácil entendimento, para que possam participar das tomadas de decisão de forma previamente informada e responsável, considerando as representações locais e a forma de escolha de seus representantes.

Aspectos financeiros

LIÇÕES APRENDIDAS

- 1 A criação de um fundo específico ou o aproveitamento de fundos ambientais existentes como plataforma de gestão dos recursos públicos, muitas vezes, está sujeita a problemas como a dificuldade operacional e risco de contingenciamento dos recursos. No entanto, essa estratégia se mostra eficiente na questão operacional, como no exemplo do Estado do Espírito Santo, que está tendo sucesso em operacionalizar recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FUNDÁGUA. Comitês de Bacia também têm tido sucesso na alocação de recursos para programas de PSA, operacionalizados pelas Agências de Bacia;

- 2 O incentivo pode também ser baseado no fomento a boas práticas de uso do solo e adoção de atividades produtivas sustentáveis;
- 3 Em se tratando de uma política de incentivo, os benefícios econômicos devem ser atraentes aos provedores dos serviços ambientais, sejam eles diretos (pagamentos) ou indiretos (assistência técnica, insumos, etc.). Considere que em casos nos quais os custos de oportunidade superem a disposição a pagar pelos serviços ambientais, esse tipo de instrumento poderá não funcionar adequadamente;
- 4 O critério de adicionalidade ambiental não deve ser uma condicionante para a participação;
- 5 Os custos de transação envolvem todos os custos das etapas de desenvolvimento e implantação de uma política pública, desde sua concepção teórica, articulação institucional, planejamento técnico, implantação, gestão e monitoramento, e a sua contabilização é condição essencial para o sucesso na implementação da política pública de PSA.

RECOMENDAÇÕES

- 1 Realize estudos de viabilidade financeira para estabelecimento dos custos de transação (mesmo que os programas estaduais e municipais existentes estabeleçam um limite de recursos de fundo para custos de transação). De acordo com os objetivos ambientais de cada projeto, o custo de transação pode ser muito superior ao custo de pagamento dos provedores;
- 2 Garanta estrutura administrativa, técnica, financeira e jurídica para arcar com os processos de articulação, planejamento, implantação e monitoramento da iniciativa;
- 3 Elabore um plano de negócio como forma de dimensionar e assegurar recursos para o financiamento dos custos de transação (arranjo institucional, estudos técnicos, gestão e monitoramento) necessários para a implantação da política pública de PSA;
- 4 Estructure o instrumento do PSA sobre fontes de recursos que garantam a sustentabilidade financeira em longo prazo;
- 5 Considere, para a definição dos recursos de PSA:
 - Critérios para alocação dos recursos financeiros para as ações e serviços ambientais, com indicadores mensuráveis;
 - Critérios socioambientais para seleção das iniciativas e alocação de recursos financeiros;
 - Tipos de despesas passíveis de financiamento para todas as linhas de ação (pagamentos de honorários e consultorias, capacitações, eventos, materiais, equipamentos e publicações);
 - Recursos necessários para ações produtivas e complementares (assistência técnica, produção de sementes e mudas, etc.).
- 6 Avalie a possibilidade de se concederem benefícios fiscais para as transações financeiras decorrentes de iniciativas de PSA;
- 7 Busque mecanismos que garantam a isenção fiscal aos incentivos oferecidos com PSA e garanta que tais incentivos não causem impactos negativos no enquadramento previdenciário de segurados especiais (agricultura familiar), enquanto esses aspectos não estejam considerados no marco legal federal.

3.1.1. Aspectos técnicos

RECOMENDAÇÕES

- 1 Identifique bem o problema a ser abordado e resolvido. Os programas que mais têm tido sucesso têm objetivos claros, foco ou meta a ser atingida; considere que futuras definições técnicas como critérios de elegibilidade, priorização e valoração deverão estar vinculadas ao(s) objetivo(s) do projeto.
- 2 Identifique quem ao seu redor vai poder dar suporte técnico e político:
 - Constitua um grupo de instituições e pessoas, reflita, discuta e planeje;
 - Considere o número e qualificação das equipes técnica, jurídica, financeira e equipe de campo que serão necessárias.
- 3 Conheça a situação:
 - Compreenda as relações existentes entre o(s) serviço(s) ambiental(is) que será(ão) objeto da política e os outros serviços ecossistêmicos na região;
 - Junte toda informação disponível antes de pensar em como vai ser o projeto de PSA;
 - Conheça o contexto socioeconômico (atividades econômicas desenvolvidas no território, comunidades e sua organização social);
 - Conheça o contexto ecológico/ecossistêmico (existem serviços ecossistêmicos claramente definíveis que estejam em risco?);
 - Identifique quais serviços ecossistêmicos podem ser abordados com instrumentos de incentivo como o PSA e quais não podem;
 - Considere as normas legais já existentes para melhor elaboração de novas políticas públicas.
- 4 Compile o seu diagnóstico e escreva o seu plano:
 - Com base nas recomendações anteriores, escreva a ideia, construa um plano, documente o processo;
 - Ter a sua ideia escrita de forma simples e concisa vai auxiliar a convencer outros atores e a construir o apoio político necessário;
 - Estruture um plano que identifique o propósito da política pública de PSA, que problema se quer resolver, que ações serão usadas para isso, quem vai ser responsável pelas ações, de onde virão os recursos e como os resultados serão acompanhados;
 - Determine a forma de monitoramento dos benefícios financeiros e não financeiros aos beneficiários, isso favorece a transparência e aceitação da iniciativa por parte da população;
 - Considere também formas de incentivo não monetário, como a utilização de práticas e sistemas produtivos que considerem os fatores naturais da região e aspectos culturais e que influenciem positivamente na dinâmica do ecossistema;
 - Busque metodologias de valoração com embasamento técnico, mas de fácil entendimento, que estimulem a garantia e/ou melhoria do serviço ecossistêmico;

- Documente as avaliações, resultados e ações realizadas nas diversas fases das iniciativas de PSA, procurando compilar dados que possam ser utilizados para melhoria dos programas e projetos e comprovar os resultados esperados.
- 5 Só então escreva a proposta de política pública, seja ela um projeto de lei ou decreto que regule uma parte de uma lei já existente, conforme comentado no capítulo 1;
 - 6 Adote formas de comunicação simples e direta para demonstrar aos provedores e beneficiários dos serviços ambientais as ações, benefícios e impactos relacionados às iniciativas. Sempre que possível, deve ser garantido a estes a participação nos processos de decisão;
 - 7 Considere a existência de plataformas de comunicação e de procedimentos, como o Portal Ambiental Municipal ou o Sistema de Gestão de Projetos de PSA (SisOásis), que garantam a transparência de informações relacionadas à política de PSA (aspectos metodológicos, localização e tamanho da área), à definição e participação dos atores envolvidos e afetados, às atividades a serem executadas, ao tempo de duração da iniciativa e mecanismos de resolução de conflitos, à aplicação e distribuição dos benefícios, e à prestação de contas periódica.

3.2. Considerações finais

A existência de normas legais de PSA por si só não garante a correta implementação das iniciativas propostas. Algumas leis aprovadas não estão sendo executadas por falta de regulamentação. Há também a ocorrência de casos já regulados, mas que pecaram na construção do arranjo institucional, suporte técnico, identificação adequada de custos e apoio político necessários.

A aplicabilidade de lei fica comprometida quando falta o correto planejamento técnico, financeiro e articulação político-institucional. Apenas uma pequena parte das normas consultadas determina claramente os tipos de instrumentos a serem utilizados na execução da iniciativa. Entre as principais limitações está a ausência de informação referente às ações de monitoramento, fiscalização, planejamento técnico e institucional.

Algumas políticas públicas observadas adotaram a estratégia de criação e sistematização do instrumento de PSA por meio de normas infralegais, como decretos e resoluções, consideradas menos rígidas e mais dinâmicas. A crítica que se faz a essa estratégia é a necessidade constante de haver motivação política para a continuidade e desenvolvimento da política pública. Nesses casos, por não haver uma lei que determine a implementação da política pública, esta pode ficar sujeita aos interesses momentâneos do administrador público a cargo do poder executivo.

Uma das principais mensagens dos entrevistados para os demais gestores e técnicos é no sentido de que, havendo vontade política, é possível formular, implementar e dar continuidade a iniciativas de PSA. É preciso demonstrar que os ecossistemas são fornecedores de benefícios importantes para o bem-estar da sociedade e que há necessidade de investimento público para desenvolver modelos mais inteligentes de gestão dos ecossistemas nas cidades e regiões e, assim, colocar a natureza como motor de desenvolvimento e bem-estar e de garantia de ambientes mais resilientes para o enfrentamento dos efeitos adversos das mudanças climáticas.

Enquanto é aguardada a determinação de um instrumento nacional – por meio da regulamentação do artigo 41 da Lei nº 12.651/2012 ou da instituição de uma Política Nacional de PSA –, distintos entes federativos (estados, municípios ou um conjunto de regiões vinculadas através do Comitê de Bacias) seguem desenvolvendo e implementando suas políticas públicas de PSA, servindo de exemplo para outras regiões e contribuindo com a divulgação e aceitação desse instrumento. Esse é um processo desejável, sendo que o marco legal deverá antes suprir demandas jurídicas para que iniciativas locais floresçam, ao invés de estabelecer regras que engessem a replicação.

A implantação de instrumentos econômicos para a conservação dos ecossistemas deve ter em consideração as características econômicas, ecológicas e sociais da região. Essa situação fez com que algumas normas estaduais de PSA tenham sido criadas com um conteúdo muito mais complexo que o desejado inicialmente por seus idealizadores.

O estabelecimento de políticas públicas de PSA pode não ser a melhor estratégia para o alcance dos objetivos ambientais pretendidos. Projetos de PSA exigem grandes investimentos, sobretudo na fase inicial de estruturação. Deve-se analisar de forma profunda os aspectos relacionados aos objetivos ambientais, arranjo institucional e aspectos econômicos e financeiros. Portanto, é preciso haver condições necessárias e viabilidade econômica para garantir a perenidade do Projeto, como foi demonstrado no material, sobretudo no capítulo 3.

Para uma adequada formulação de política pública de PSA, é necessário que o gestor público saiba que um programa dessa natureza incorre em custos de transação. Ignorar esse fato poderá levar a sua implantação ao fracasso.

Além disso, os proponentes de uma iniciativa PSA devem garantir estrutura administrativa, técnica, financeira e jurídica para arcar com os processos de articulação, planejamento, implantação e monitoramento da iniciativa.

Como sinal da diversidade existente e da necessidade de customização, os casos observados neste guia confirmam que não existe um caminho único a ser utilizado para a instituição das políticas públicas de PSA.

Em que pesem as diferenças e sinergias entre esquemas públicos e privados, o PSA público possui melhores condições de implementar uma iniciativa que seja complementar às outras políticas e programas existentes. Tal complementaridade pode, em parte, auxiliar os casos de iniciativas públicas com limitações de recursos humanos e financeiros. A execução de processos sinérgicos com outras instâncias (entidades e programas) pode favorecer a troca de informações e experiências.

Os casos analisados corroboram o entendimento de que a participação de instituições do terceiro setor e empresas é fundamental para um processo adequado de planejamento, gestão, transparência e sustentabilidade financeira do mecanismo de PSA. Em boa parte dos casos, tais entidades fazem parte dos colegiados responsáveis pelas deliberações da iniciativa pública de PSA.

Os proponentes de uma iniciativa pública de PSA devem garantir recursos para arcar com os custos de transação. Algumas iniciativas estaduais vêm utilizando os recursos captados junto às agências de cooperação internacional para internalizar parte desses custos de transação e também contam com recursos de royalties do uso de recursos naturais (petróleo, cobrança pelo uso da água).

Demonstra-se preocupante a grande proporção de iniciativas públicas de PSA, principalmente municipais, que possuem como fonte única ou principal a dotação consignada na lei orçamentária (e o repasse de recursos dos estados). Também, como boa parte das normas analisadas contempla muitas formas de captação ainda não consolidadas, tais como doações de pessoas físicas ou pessoas jurídicas, tal assimetria de captação de recursos tem repercussão direta na sustentabilidade financeira do mecanismo.

A maior parte das legislações estaduais consultadas considera os recursos decorrentes da alienação de reduções de emissões e ativos de carbono como uma potencial forma para financiar o esquema de PSA. No entanto, poucos estados ou municípios conseguiram obter recursos decorrentes dessa espécie de transação. Esse tipo de transação depende da demanda existente nos mercados de ativos ambientais e dos riscos financeiros associados.

O amadurecimento e crescimento dos mercados de ativos ambientais podem auxiliar na sustentabilidade do instrumento de PSA, já que apresentam maior potencial de atrair recursos financeiros privados. Porém, os governos permanecem possuindo um papel fundamental para regulação, ainda que mínima, desses mercados. Os mecanismos de *cap and*

trade, típicos do mercado de carbono, são um bom exemplo para demonstrar como a regulação governamental é vital para a criação de um mercado de serviços ambientais. Nesse mecanismo o governo estabelece um teto de emissões de carbono, com previsão de sanções legais pelo seu não cumprimento, e as empresas submetidas a essa regulação podem comercializar créditos de carbono de acordo com sua estratégia corporativa. Ou seja, a demanda por créditos de carbono é gerada por uma intervenção governamental.

Por outro lado, as empresas cada vez mais têm buscado compreender as inter-relações de seus negócios com a atual crise ambiental e os limites naturais do planeta. Tem se tornado bastante claro que a degradação dos recursos naturais impõe riscos reais e evidencia a dependência dos negócios em relação aos serviços ambientais. Ao inserir o capital natural dentro das análises e processos de tomada de decisão corporativos, é possível gerar demanda por esses ativos e serviços ambientais, sem necessariamente depender de regulações governamentais. Há, portanto, o estabelecimento de um mercado. Contudo, há diversas barreiras e gargalos, tanto por parte dos gestores de projetos de PSA quanto por parte dos investidores, que merecem ser melhor explorados e necessitam de estudos e discussões mais aprofundados para que possam ser implementadas com sucesso.

A crescente proposição da modalidade de pagamentos não monetários por meio da prestação de melhorias sociais, infraestrutura e/ou da provisão de créditos e subsídios vem possibilitando aos responsáveis por iniciativas públicas de PSA contar com uma maior diversidade de formas de retribuir os serviços prestados pelos provedores. Porém, é importante que essa situação não crie uma confusão quanto ao entendimento do objetivo da política pública, confundindo-a com uma ação assistencialista.

Os distintos procedimentos e metodologias utilizados para determinar o valor do PSA demonstram que não há uma fórmula consolidada. Todavia, boa parte faz referência (direta ou indireta) à utilização do custo de oportunidade como índice. Tais procedimentos e metodologias devem ser ajustados considerando a realidade e as condições locais. Como regra, metodologias mais complexas demandam maior custo de transação e monitoramento, mas possuem melhores condições para comprovar o cumprimento das condicionalidades determinadas inicialmente. Apenas algumas normas analisadas preveem o pagamento condicionado à provisão de serviços ambientais. Para tanto, estas determinam, como parte do contrato, cláusulas referentes às sanções como a exclusão de produtor da iniciativa, em caso do não cumprimento ou de repetida violação de conteúdo estabelecido no contrato.

Outro ponto fundamental para o êxito da implementação das ações de uma iniciativa pública de PSA é a comunicação. As análises das normas de PSA permitiram identificar três componentes referentes à comunicação: entre as entidades governamentais; direcionada à sociedade em geral; direcionada à população diretamente beneficiada pela iniciativa. Especificamente, cabe destacar a importância de realizar consultas públicas – permitindo à sociedade participar da formulação normativa – e de se estabelecerem plataformas de comunicação como a ouvidoria e cadastro de provedores de serviços ambientais ou, simplesmente, o site na internet da iniciativa.

A elaboração e execução de uma política pública de PSA depende diretamente do interesse e compromisso dos gestores envolvidos. Espera-se que, ao evidenciar nesta publicação os elementos de base relacionados às políticas públicas de PSA, seja possível contribuir para o fomento e entendimento dos conceitos e elementos atribuídos ao PSA.

A partir da publicação das informações e orientações contidas neste guia, os interessados em desenvolver políticas públicas de PSA passam a contar com um referencial que auxilia na seleção de conteúdo, diretrizes e objetivos, podendo contribuir para minimizar a ocorrência de insucessos e morosidades.

É pelo tratamento normativo desses elementos que nasce a política pública de PSA. Ou seja, é preciso entender, analisar e conceber cada um desses elementos e, dessa forma, criar a regulação necessária para a instituição da política pública de PSA de sucesso.

Anexo I – Legislação Federal Pertinente

FEDERAL	ESPÉCIE DE NORMA LEGAL	Nº	ANO	EMENTA
Constituição Federal	ARTIGO	225	1988	Meio Ambiente.
Constituição Federal	ARTIGO	225	1988	Competência legislativa em matéria ambiental.
Legislação Federal	DECRETO	2.652	1988	Convenção-Quadro das Nações Unidas para o Combate à Desertificação.
Legislação Federal	DECRETO	2.741	1988	A Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação.
Legislação Federal	LEI	12.187	2009	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.
Legislação Federal	DECRETO	7.390	2010	Regulamenta a Política Nacional de Mudanças Climáticas.
Legislação Federal	LEI	12.651	2012	Institui a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Novo Código Florestal).
Legislação Federal	DECRETO	2.519	1988	Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992.
Legislação Federal	DECRETO	4.339	2002	Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade.
Legislação Federal	LEI	13.123	2015	Regulamenta a Convenção da Diversidade Biológica.
Legislação Federal	LEI	9.985	2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).
Legislação Federal	LEI	9.433	1997	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos.
Legislação Federal	LEI	11.284	2006	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável.
Legislação Federal	DECRETO	6.527	2008	Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
Legislação Federal	DECRETO	8.576	2015	Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REDD+).
Projeto de Lei Federal	LEI	312	2015	Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências.
Projeto de Lei Federal	LEI	792	2007	Dispõe sobre a definição de serviços ambientais e dá outras providências.
Projeto de Lei Federal	LEI	276	2013	Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA).

Anexo II – Legislação Estadual Pertinente

ESTADO	ESPÉCIE DE NORMA LEGAL	Nº	ANO	EMENTA
Acre	LEI	2.308	2001	Cria o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais (SISA), o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais (ISA) Carbono e demais Programas de Serviços Ambientais e Produtos Ecológicos do Estado do Acre e dá outras providências.
Acre	LEI	1.426	2001	Dispõe sobre a preservação e conservação das florestas do Estado, institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas, cria o Conselho Florestal Estadual e o Fundo Estadual de Florestas e dá outras providências.
Amapá	LEI	1.491	2010	Estabelece a política de redução e compensação de emissões de dióxido de carbono CO ₂ , incentiva a utilização de biocombustíveis que contribuam para a amenização do aquecimento global e melhoria da qualidade do ar.
Amapá	DECRETO	3.528	2014	Dispõe sobre a criação do Programa Estadual de Florestas (PEF/AP) e dá outras providências.
Amazonas	LEI COMPLEMENTAR	53	2007	Regulamenta o inciso V do artigo 230 e o § 1º do artigo 231 da Constituição Estadual, institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), dispondo sobre infrações e penalidades e estabelecendo outras providências.
Amazonas	LEI	3.135	2007	Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências.
Amazonas	LEI	3.789	2012	Dispõe sobre a reposição florestal do Estado do Amazonas.
Amazonas	LEI	3.527	2010	Dispõe sobre as concessões florestais nas unidades de conservação de uso sustentável, denominadas Florestas Estaduais-Florestas, objetivando o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e serviços ambientais, a pesquisa científica e o desenvolvimento sustentável de comunidades tradicionais.
Amazonas	LEI	4.266	2015	Institui a Política do Estado do Amazonas de Serviços Ambientais e o Sistema de Gestão dos Serviços Ambientais, cria o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Serviços Ambientais, altera as Leis Estaduais nºs 3.135/2007 e 3.184/2007, e dá outras providências.
Amazonas	DECRETO	26.958	2007	Institui o Programa Bolsa Floresta do Governo do Estado do Amazonas, na forma que especifica, e dá outras providências.
Bahia	LEI	10.431	2006	Dispõe sobre a Política do Meio Ambiente e de Proteção da Biodiversidade do Estado da Bahia.
Bahia	LEI	12.050	2011	Institui a Política sobre Mudança do Clima do Estado da Bahia.

ESTADO	ESPÉCIE DE NORMA LEGAL	Nº	ANO	EMENTA
Bahia	LEI	13.223	2015	Institui a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências.
Ceará	LEI	12.488	1995	Dispõe sobre a Política Florestal do Estado do Ceará e dá outras providências.
Distrito Federal	LEI	742	1994	Define os limites, funções e sistema de gestão da Reserva da Biosfera do Cerrado do Distrito Federal.
Distrito Federal	DECRETO	31.071	2009	Cria o Comitê Distrital de Enfrentamento das Mudanças Climáticas do Distrito Federal (COMCLIMA).
Distrito Federal	LEI	5.113	2013	Obriga à incorporação do inventário de emissões e remoções de gases de efeito estufa (GEE) no licenciamento ambiental.
Espírito Santo	LEI	9.531, 9.866 e 10.448	2010, 2012 e 2015	Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), contendo seus objetivos, princípios e instrumentos de aplicação.
Espírito Santo	LEI	5.361	1996	Dispõe sobre a Política Florestal do Estado do Espírito Santo.
Espírito Santo	LEI	9.864	2012	Dispõe sobre a reformulação do Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no Estado, instituído pela Lei nº 8.995, de 22/09/2008, e dá outras providências.
Espírito Santo	DECRETO	3.182	2012	Aprova o regulamento da Lei nº 9.864/2012, que dispõe sobre o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).
Goiás	CONS. ESTADUAL	-	2009	Constituição do Estado de Goiás, de 1989.
Goiás	LEI	16.497	1995	Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas.
Goiás	LEI	12.596	2011	Institui a Política Florestal do Estado de Goiás.
Goiás	LEI COMPLEMENTAR	90	2011	Lei ICMS - Ecológico.
Goiás	LEI	14.241	2002	Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação, no Estado de Goiás.
Goiás	LEI	14.241	2002	Dispõe sobre a proteção da fauna silvestre no Estado de Goiás.
Goiás	DECRETO	6.707	2007	Institui a Comissão Coordenadora do ZEE.
Mato Grosso	LEI	9.878	2013	Cria o Sistema Estadual de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, Conservação, Manejo Florestal Sustentável e Aumento dos Estoques de Carbono Florestal (REDD+) no Estado de Mato Grosso e dá outras providências.
Mato Grosso do Sul	LEI Nº 4.163	4.163	2012	Disciplina a exploração de florestas e demais formas de vegetação nativa no MS.
Mato Grosso do Sul	LEI Nº 4.555	4.555	2014	Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), no âmbito do Território do Estado de Mato Grosso do Sul.

ESTADO	ESPÉCIE DE NORMA LEGAL	Nº	ANO	EMENTA
Minas Gerais	LEI	18.030	2009	Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios.
Minas Gerais	LEI	13.047	1998	Dispõe sobre o uso racional do Cerrado nativo ou em estágio secundário de regeneração.
Minas Gerais	LEI	14.309	2002	Dispõe sobre as Políticas Florestal e de Proteção à Biodiversidade do Estado.
Minas Gerais	DECRETO	45.229	2009	Regulamenta medidas do Poder Público do Estado de Minas Gerais referentes ao combate às mudanças climáticas e gestão de emissões de gases de efeito estufa.
Minas Gerais	DECRETO	46.818	2015	Cria o comitê político do Plano de Energia e Mudanças Climáticas de Minas Gerais.
Minas Gerais	LEI	17.727	2008	Dispõe sobre a concessão de incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais, sob a denominação de Bolsa Verde, para os fins que especifica, e altera as Leis nºs 13.199, de 29 de janeiro de 1999, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, e 14.309, de 19 de junho de 2002, que dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado.
Minas Gerais	DECRETO	45.113	2009	Estabelece normas para a concessão de incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais, sob a denominação de Bolsa Verde, de que trata a Lei nº 17.727, de 13 de agosto de 2008.
Paraná	LEI	17.133	2012	Institui a Política Estadual sobre Mudança do Clima.
Paraná	LEI	17.134	2012	Institui o Pagamento por Serviços Ambientais, em especial os prestados pela Conservação da Biodiversidade, integrante do Programa Bioclima Paraná, bem como dispõe sobre o Biocrédito.
Paraná	DECRETO	1.591	2015	Regulamenta as normas da Lei Estadual nº 17.134, de 25 de abril de 2012, que instituiu o Pagamento por Serviços Ambientais e o Biocrédito no âmbito do Estado do Paraná.
Paraná	DECRETO	4.381	2012	Dispõe sobre a criação do Programa Bioclima Paraná de conservação e recuperação da biodiversidade, mitigação e adaptação às mudanças climáticas no Estado do Paraná e dá outras providências.
Paraná	RESOLUÇÃO Secretaria Est. Meio Ambiente	002	2016	Indica os integrantes da Unidade de Gestão Estratégica dos Projetos de Pagamento por Serviços Ambientais (UGE-PSA) no Estado do Paraná.
Paraná	RESOLUÇÃO Secretaria Est. Meio Ambiente	080	2015	Institui diretrizes e normas para a execução de projetos de Pagamento por Serviços Ambientais destinados às Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) no Estado do Paraná.

ESTADO	ESPÉCIE DE NORMA LEGAL	Nº	ANO	EMENTA
Rio de Janeiro	LEI	13.223	2015	Regulamentada pelo Decreto nº 43.216 de 30 de setembro de 2011. Institui a Política sobre Mudança Global do Clima e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio de Janeiro.
Rio de Janeiro	LEI	5.100	2007	Altera a Lei nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que trata da repartição aos municípios da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS, incluindo o critério de conservação ambiental, e dá outras providências.
Rio de Janeiro	DECRETO	43.946, 43.983 e 44.313	2012, 2012 e 2013	Regulamenta a Contribuição Financeira devida pelos Serviços Ecosistêmicos proporcionados por Unidades de Conservação Estaduais e dá outras providências.
Rio de Janeiro	LEI	6.572	2013	Dispõe sobre a compensação devida por empreendedor responsável de significativo impacto ambiental no Estado do Rio de Janeiro, institui a Contribuição por Serviços Ecosistêmicos nos termos da Lei Federal nº 9.985/2000.
Rio Grande do Sul	LEI	11.520	2000	Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul.
Rio Grande do Sul	LEI	13.913	2012	Institui o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido para empresas e sociedades civis estabelecidas no Rio Grande do Sul que atuam na preservação, conservação e recuperação do meio ambiente.
Santa Catarina	LEI	14.675	2009	Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências.
Santa Catarina	LEI	14.829	2009	Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável de Santa Catarina, e adota outras providências.
Santa Catarina	LEI	15.133	2010	Institui a Política Estadual de Serviços Ambientais e regulamenta o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais no Estado de Santa Catarina, instituído pela Lei nº 14.675, de 2009, e estabelece outras providências.
São Paulo	DECRETO	58.107	2012	Institui a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo 2020.
São Paulo	LEI	13.798	2009	Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC.
São Paulo	LEI	13.550	2009	Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Cerrado no Estado, e dá providências correlatas.
Tocantins	LEI	771	1995	Dispõe sobre a Política Florestal do Estado do Tocantins.
Tocantins	LEI	1.917	2008	Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Tocantins.
Tocantins	LEI	1.307	2002	Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos.
Tocantins	LEI	2.089	2009	Dispõe sobre o Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins.

ESTADO	ESPÉCIE DE NORMA LEGAL	Nº	ANO	EMENTA
Tocantins	LEI	261	1991	Dispõe sobre a Política Ambiental do Estado do Tocantins.
Tocantins	LEI	2.095	2009	Dispõe sobre o Fundo Estadual do Meio Ambiente (FUEMA).
Tocantins	LEI	1.789	2007	Dispõe sobre o Conselho Estadual do Meio Ambiente do Tocantins (COEMA/TO).
Tocantins	LEI	2.959	2015	Dispõe sobre critérios de distribuição das parcelas municipais do ICMS.
Tocantins	Portaria Semades	040	2014	Cria a Unidade Gestora do Projeto Taquarussu: uma fonte de vida.

Anexo III – Legislação Municipal Pertinente

MUNICÍPIO	ESPÉCIE DE NORMA LEGAL	Nº	ANO	EMENTA
Ibirapitanga Bahia BA	LEI	864	2014	Institui a Política Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais, cria o Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais e o Fundo Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências.
Anchieta Espírito Santo ES	LEI	648	2014	Dispõe sobre a instituição do Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), no município de Anchieta, Estado do Espírito Santo.
Rio Verde Goiás GO	LEI	6.290	2013	Altera a Lei nº 6.033 e inclui parágrafos sobre o Programa Produtor de Águas.
Rio Verde Goiás GO	LEI	6.033	2011	Cria o Programa Produtor de Águas.
Alta Floresta Mato Grosso MT	LEI	2.040	2013	Cria o Programa Guardiã das Águas, autoriza o Executivo a prestar apoio financeiro aos proprietários rurais.
Alta Floresta Mato Grosso MT	LEI	2.159	2014	Altera dispositivos da Lei nº 2.040/2013.
Alta Floresta Mato Grosso MT	DECRETO	197	2014	Estabelece critérios para a Implantação do Programa Guardiã das Águas, criada pela Lei 2.040/2013.
Mirassol D'Oeste Mato Grosso MT	LEI	1.259	2014	Dispõe sobre a criação do projeto de pagamento por serviços ambientais no município de Mirassol D'Oeste-MT.
Tangará da Serra Mato Grosso MT	LEI	4.200	2014	Dispõe sobre a criação do projeto de pagamento por serviços ambientais no município de Tangará da Serra, Mato Grosso.
Campo Grande Mato Grosso do Sul MS	LEI	5.025	2011	Institui o programa de pagamento por serviços ambientais (PSA) no município de Campo Grande e dá outras providências.
Belo Horizonte Minas Gerais MG	LEI	10.175	2011	Institui a Política Municipal de Mitigação dos Efeitos da Mudança Climática.
Extrema Minas Gerais MG	LEI	2.482	2011	Institui o Fundo Municipal para Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências.
Extrema Minas Gerais MG	LEI	2.100	2005	Cria o Projeto Conservador das Águas, autoriza o executivo a prestar apoio financeiro aos proprietários rurais e dá outras providências.
Extrema Minas Gerais MG	LEI	1.703	2006	Regulamenta a Lei nº 2.100/2005 que cria o projeto conservador das águas, autoriza o executivo a prestar apoio financeiro aos proprietários rurais e dá outras providências.

MUNICÍPIO	ESPÉCIE DE NORMA LEGAL	Nº	ANO	EMENTA
Extrema Minas Gerais MG	DECRETO	1.801	2006	Estabelece critérios para implantação do Projeto Conservador das Águas criado pela Lei Municipal nº 2.100/2005 e dá outras providências.
Igarapé Minas Gerais MG	LEI	1.672	2014	Cria o projeto guardião dos Igarapés, autoriza executivo a prestar apoio financeiro aos proprietários rurais e dá outras providências.
Itabira Minas Gerais MG	LEI	4.069	2007	Estabelece a política e normas para o Crédito Ambiental do Município de Itabira - Ecocrédito e dá outras providências.
Itanhandu Minas Gerais MG	LEI	830	2014	Institui o programa municipal de proteção de nascentes "AMIGOS DAS NASCENTES" no âmbito do Município de Itanhandu e dá outras providências.
Montes Claros Minas Gerais MG	LEI	3.545	2006	Estabelece política e normas para o ECOCRÉDITO no Município de Montes Claros, e dá outras providências.
Apucarana Paraná PR	LEI	58	2009	Dispõe sobre a criação no Município de Apucarana, do "Projeto Oásis", autoriza o Executivo Municipal a prestar apoio técnico e financeiro aos proprietários rurais, conforme específica e dá outras providências.
Apucarana Paraná PR	DECRETO	107	2009	Regulamenta a Lei Municipal nº 058/2009, de 18/03/2009, que dispõe sobre a criação do Projeto Oásis, e autoriza o Executivo Municipal a prestar apoio técnico e financeiro aos proprietários rurais e dá outras providências.
Apucarana Paraná PR	DECRETO	76	2010	Estabelece os valores a serem pagos aos Proprietários dos Imóveis Rurais e Urbanos que se enquadrem no Programa do Projeto Oásis no Município de Apucarana.
Apucarana Paraná PR	INSTRUÇÃO TÉCNICA	76	2010	Determina a forma de participação no projeto de PSA.
Campo Magro Paraná PR	LEI	743	2012	Institui a Política Municipal de Campo Magro dos Serviços Ambientais; o Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais; estabelece formas de controle e financiamento desse programa, e dá outras providências.
Piraquara Paraná PR	LEI	1.405	2014	Institui o programa municipal de pagamento por serviços ambientais e dá outras providências.
Piraquara Paraná PR	LEI	1.540	2015	Institui o Fundo Municipal de Serviços Ambientais (FMSA), destinado a apoiar e fomentar o Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais.
Piraquara Paraná PR	DECRETO	4.700	2015	Regulamenta a Lei 1.405/2014 e institui o Grupo Gestor.
Piraquara Paraná PR	DECRETO	4.808	2016	Regulamenta a lei municipal nº 1405/2014, que instituiu o programa municipal de pagamento por serviços ambientais.

MUNICÍPIO	ESPÉCIE DE NORMA LEGAL	Nº	ANO	EMENTA
Piraquara Paraná PR	DECRETO	4.809	2016	Regulamenta o Fundo Municipal de Serviços Ambientais (FMISA).
Piraquara Paraná PR	DECRETO	4.807	2016	Dispõe sobre a nomeação dos membros do grupo gestor.
Ponta Grossa Paraná PR	LEI	11.233	2012	Institui o Plano Especial de Cargos da Cultura e a Gratificação Específica de Atividade Cultural (GEAC); cria cargos de provimento efetivo; altera dispositivos das Leis nºs 10.862, de 20 de abril de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.094, de 13 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, e 11.091, de 12 de janeiro de 2005; revoga dispositivos da Lei nº 10.862, de 20 de abril de 2004; e dá outras providências.
São José dos Pinhais Paraná PR	LEI	2.420	2014	Dispõe sobre a criação do programa re-nascente, institui o pagamento por serviços ambientais (PSA) específica, e dá outras providências.
Paracambi Rio de Janeiro RJ	LEI	1.072	2013	Dispõe sobre a instituição do Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).
Rio Claro Rio de Janeiro RJ	LEI	514	2010	Cria o projeto Produtor de Águas e Florestas, autoriza o executivo a prestar apoio financeiro aos proprietários de RPPNs e dá outras providências.
Rio Claro Rio de Janeiro RJ	DECRETO	931	2011	Regulamenta a lei municipal nº 514, de 29 de dezembro de 2010, e dá outras providências.
Balneário Camboriú Santa Catarina SC	LEI	6.121	2011	Regulamenta a lei nº 3.026, de 26 de novembro de 2009, que versa sobre a criação do Projeto Produtor de Água, autoriza a empresa municipal de água e saneamento (EMASA) a prestar apoio financeiro aos proprietários rurais e dá outras providências.
Joinville Santa Catarina SC	LEI	3.026	2009	Cria o projeto produtor de água, autoriza a empresa municipal de água e saneamento (EMASA) a prestar apoio financeiro aos proprietários rurais e dá outras providências.
Joinville Santa Catarina SC	LEI	395	2013	Dispõe sobre a política municipal de resíduos sólidos de Joinville e dá outras providências.
Jaraguá do Sul Santa Catarina SC	LEI	6.252	2011	Cria as políticas de pagamento por serviços ambientais do município, institui o programa águas de Jaraguá na modalidade de pagamento por serviço ambiental, autoriza o poder executivo municipal a prestar apoio aos proprietários rurais ou urbanos determinados pelo programa e dá outras providências.
Nova Odessa São Paulo SP	LEI *OBS: LEI 3054/2016, ALTERA A LEI 2888/2014	2.888	2014	Institui a Política Municipal de Proteção aos Mananciais de Água destinados ao abastecimento público e cria o Fundo Municipal de Preservação de Recursos Hídricos e dá outras providências.

MUNICÍPIO	ESPÉCIE DE NORMA LEGAL	Nº	ANO	EMENTA
São Bento do Sul Santa Catarina SC	LEI	2.677	2010	Institui a política municipal dos serviços ambientais, o programa municipal de pagamento por serviços ambientais, estabelece formas de controle e financiamento desse programa, e dá outras providências.
São Bento do Sul Santa Catarina SC	DECRETO	634	2011	Regulamenta a Lei nº 2.677, de 24 de novembro de 2010.
São Bento do Sul Santa Catarina SC	DECRETO	175	2013	Designa comitê gestor do programa municipal de pagamento por serviços ambientais.
Botucatu São Paulo SP	LEI	1.045	2013	Institui o programa de pagamento por serviços ambientais (PMPSA).
Borborema São Paulo SP	LEI	2.964	2014	Dispõe sobre a Instituição do Programa Municipal de Pagamento dos Serviços Ambientais (PSA), autoriza o Município a estabelecer convênios e executar pagamento aos provedores de serviços ambientais, e dá outras providências.
Brotas São Paulo SP	LEI *OBS: O SITE TRATA COMO REQUERIMENTO*	2.407	2010	http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=972306
Espirito Santo do Pinhal São Paulo SP	LEI	4.169	2014	Institui o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e autoriza a prefeitura a estabelecer convênios para executar pagamento aos provedores de serviços ambientais.
Garça São Paulo SP	LEI	4.670	2011	Autoriza a prefeitura municipal de Garça a receber, mediante contrato específico, recursos financeiros do fundo estadual de prevenção e controle da poluição (FECOP).
Espirito Santo do Pinhal São Paulo SP	LEI	1.043	2014	Autoriza a Prefeitura a instituir o Programa por Serviços Ambientais e a estabelecer convênios com o estado de São Paulo para execução de projetos de PSA.
Itapecerica da Serra São Paulo SP	LEI *OBS: O SITE TRATA COMO REQUERIMENTO*	2.184	2011	http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1050617
Jaguariúna São Paulo SP	LEI	2.218	2014	Dispõe sobre a criação do Programa Bacias Jaguariúna para conservação e recuperação de mananciais, e dá outras providências.
Jaguariúna São Paulo SP	LEI	2.249	2014	Dispõe sobre o repasse de valores do ICMS Ecológico para o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), e dá outras providências.
Jaguariúna São Paulo SP	LEI	2.248 e 2.249	2014	Dispõe sobre inclusão do art. 55-A nas diretrizes orçamentárias 2015 (Lei Municipal nº 2.229/2014).
Jaguariúna São Paulo SP	LEI	3.247	2015	Dispõe sobre autorização para remanejamentos, transposições e/ou transferências entre rubricas do Orçamento do exercício de 2014 (R\$ 2.250.500,00).

MUNICÍPIO	ESPÉCIE DE NORMA LEGAL	Nº	ANO	EMENTA
Narandiba São Paulo SP	LEI	1.424	2014	Autoriza a Prefeitura Municipal a instituir o Programa por Serviços Ambientais e a estabelecer convênios com o Estado de São Paulo para execução de projetos de pagamento por serviços ambientais.
Piracicaba São Paulo SP	LEI	8.013	2014	Autoriza o município de Piracicaba a instituir o programa municipal de pagamento por serviços ambientais aos projetos de proprietários rurais, a estabelecer convênios com o estado de São Paulo para a execução deste programa e dá outras providências (nascentes, mata ciliar, florestas, recursos hídricos, etc.).
Ribeirão Grande São Paulo SP	LEI	1.171	2014	Dispõe sobre Autorização ao Executivo Municipal a instituir o Programa por Serviços Ambientais e a estabelecer convênios com o Estado de São Paulo para execução de projetos de pagamento por serviços ambientais.
São José dos Campos São Paulo SP	LEI	8.703	2012	Institui o programa municipal de pagamento por serviços ambientais, e dá outras providências.
São José dos Campos São Paulo SP	LEI	8.905	2013	Cria o fundo municipal de serviços ecossistêmicos (FMSE), abre crédito adicional especial à secretaria de meio ambiente, e dá outras providências.
São José dos Campos São Paulo SP	DECRETO	15.922	2014	Fica regulamentado o Fundo Municipal de Serviços Ecossistêmicos (FMSE) criado pela Lei nº 8.905, com a finalidade de concentrar recursos para apoiar e fomentar o Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).
São José dos Campos São Paulo SP	DECRETO	16.086	2014	Fica regulamentado o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), direcionado ao proprietário de área rural no Município que destinar parte de sua propriedade para preservação e conservação de serviços ecossistêmicos.
Salesópolis São Paulo SP	LEI	1.704	2014	Dispõe sobre a criação do Programa Produtor de Água de Salesópolis para a conservação e restauração de mananciais e dá outras providências.
São Paulo São Paulo SP	LEI	16.050	2014	Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.
São Paulo São Paulo SP	LEI	9.812	2016	Dispõe sobre pagamento por serviços ambientais para proprietários de imóveis situados na Bacia do Rio Pirajibu e dá outras providências.
Vinhedo São Paulo SP	LEI	3.501	2013	Institui o programa municipal de pagamento por serviços ambientais (PMPSA), e dá outras providências.
Canindé de São Francisco São Paulo SP	LEI	24	2013	Cria o Projeto Recuperador e Preservador de Águas, autorizando o executivo a prestar apoio financeiro a proprietários rurais e dá outras providências.

Anexo IV – Resumo Executivo Sobre as Entrevistas Realizadas com Diversos Atores sobre o Tema PSA

MARCOS REGULATÓRIOS

Algumas iniciativas mencionadas no âmbito da entrevista tiveram início sem que houvesse uma fundamentação legal, mas – com o tempo – os técnicos e gestores envolvidos nas mesmas perceberam a necessidade de regulamentá-las, especialmente por envolverem o repasse de recursos públicos a pessoas físicas e jurídicas privadas.

Assim, há um consenso no sentido de que um dos aspectos mais importantes para efetividade e segurança jurídica de um arranjo de PSA é a sua estruturação por meio de uma base legal e normativa clara e transparente que institua a possibilidade de pagamento por serviços ambientais pelo Poder Público e regule aspectos referentes a valoração do pagamento, modalidades e categorias de PSA, critérios para distribuição de recursos, entre outros.

Os entrevistados entendem que a lei deve trazer os aspectos mais gerais de uma política pública para pagamento dos serviços ambientais e o seu detalhamento deve ocorrer por meio de decreto e outros atos normativos, como resoluções, instruções normativas, etc. Há também a compreensão de que o marco legal deve possibilitar a celebração de parcerias entre entidades públicas e organizações da sociedade civil, com vistas tanto ao apoio técnico como financeiro aos projetos.

Além desses entendimentos sobre os marcos regulatórios, no decorrer das entrevistas, foram apontadas algumas dúvidas sobre a fundamentação legal das iniciativas de PSA, de modo a embasar melhor a possibilidade de realização desses “pagamentos” pelo Poder Público a pessoas de direito privado.

Foi possível verificar que a dúvida sobre a natureza jurídica do PSA, por exemplo, traz implicações aos aspectos tributários. Não existe clareza sobre os impostos que incidem sobre as iniciativas, se deve haver recolhimento de Imposto de Renda ou pagamento de imposto sobre o serviço (ISS).

Os gestores e técnicos entrevistados esperam maior clareza sobre tais questões e imaginam que isso possa ser solucionado na promulgação de uma legislação federal sobre o tema. Na sua perspectiva, essa legislação, além de mais ampla e geral, deve considerar os aspectos positivos e resultados já alcançados pelas iniciativas em andamento e garantir espaço para regulamentações em outros níveis que sejam adequadas às particularidades dos respectivos territórios.

Enquanto isso não acontece, são adotados diferentes modelos. Na iniciativa Produtores de Água e Floresta (PAF) do Comitê Guandu, os impostos não estão sendo recolhidos, mas uma reserva de recursos está sendo realizada para essa finalidade, no caso de serem cobrados futuramente. Já nas iniciativas Bolsa Floresta e Produtor de Água do Rio Camboriú, entenderam o PSA como um incentivo, não cabendo, assim, o recolhimento de ISS, mas a dúvida sobre a incidência de IR, principalmente para o pequeno produtor beneficiado pelo projeto, ainda permanece.

ARRANJO INSTITUCIONAL

As iniciativas possuem diferentes arranjos institucionais, adequados ao contexto no qual estão inseridas. A maioria, por envolver serviços relacionados aos recursos hídricos, prevê a participação de Comitês de Bacias. Os governos locais, por meio de suas Prefeituras e Fundos municipais, também estão envolvidos na maior parte dos arranjos.

A participação das Prefeituras é tida como de suma importância, porque se acredita não ser possível trabalhar na esfera local sem o engajamento desse ator. Acredita-se que a relação de confiança se dá, primeiramente, entre a Prefeitura e os produtores, já que ela é o ente que lida com eles no dia a dia, sendo a presença do Poder Público no território.

Por outro lado, mais de um entrevistado apontou a necessidade de fortalecer a participação e engajamento das Prefeituras no âmbito dos arranjos. Algumas aderem, mas não mostram tanto comprometimento. Outras não possuem corpo técnico ou capacidades para desenvolver as suas atribuições nos programas e projetos. Algumas possuem muitas burocracias para realização de pagamentos ou outras atividades, o que acaba atrasando o cronograma de execução das iniciativas. E o fator mais complicado, ainda, é a sujeição dessas entidades a questões políticas. As mudanças políticas no contexto local costumam trazer maior impacto e danos à permanência e continuidade das políticas, programas e projetos em andamento.

Para prevenir e mitigar esses impactos, os entrevistados indicam que deve haver um esforço para capilaridade das ações e também o fortalecimento de outros atores presentes no território, de modo que eles possam liderar a implementação das iniciativas junto com a administração pública e exercer o controle social. A ideia é que a Prefeitura tenha um papel de destaque no âmbito do PSA, mas que não seja necessariamente a "líder". A liderança deve ser compartilhada entre os diferentes atores que integram os arranjos.

Vale ressaltar que a participação do setor privado nesses arranjos ainda é bastante incipiente, assim como no financiamento das mesmas. Existem, ainda, poucos esforços para aproximá-lo e a maior parte destes prevê a adesão voluntária dos agentes econômicos às iniciativas conduzidas pelo Poder Público. Por enquanto, as empresas alegam que já pagam muitas compensações e que já cumprem suas obrigações. Assim, existem dúvidas sobre qual seria de fato a obrigação do setor privado em relação ao PSA e quais seriam os fundamentos jurídicos para engajá-los ou obrigá-los a integrar essas iniciativas.

METODOLOGIAS PARA VALORAÇÃO

As modalidades adotadas em iniciativas de PSA costumam fomentar serviços já existentes, prevendo atividades para conservação, ou tentam retomar o provimento dos serviços, através do fomento de ações para restauração de áreas degradadas e reflorestamento de matas nativas. Existem discussões sobre quais deveriam ser as bases para diferenciar os valores a serem pagos tanto para uma quanto para outra modalidade.

Os custos para restauração são muito altos. Esses valores precisam ainda ser atrativos o suficiente para engajar os proprietários aos programas.

No caso das atividades de conservação, de modo geral, os projetos baseiam a valoração dos serviços nos custos de oportunidade das áreas onde estão sendo implementados, considerando principalmente as atividades desenvolvidas no território. Nesses casos, não costumam ser consideradas as atividades mais rentáveis, mas sim aquelas com maior incidência local. Outras atribuem valores a bens ambientais essenciais ao provimento dos serviços, como as nascentes existentes nos imóveis.

Já nas iniciativas que envolvem restauração e reflorestamento, os valores pagos estão diretamente associados aos custos para realização dessas ações, que podem variar de acordo com as características de cada imóvel (área, estado da vegetação, insumos demandados, etc.). Algumas iniciativas possibilitam ou estimulam, através da restauração, a implementação de sistemas agroflorestais, silvopastoris ou outros modelos que venham a trazer renda aos

produtores rurais, buscando gerar transformações econômicas através do PSA. Nesses casos, os custos necessários a essa conversão são considerados nos valores a serem pagos aos beneficiários.

Fica claro que as metodologias são adaptadas a viabilizar as iniciativas, mas, como apontado nas entrevistas, a valoração da biodiversidade ainda é um grande desafio. Inclusive, existem dúvidas sobre a variação que o valor de determinada área pode sofrer, dependendo do local onde está inserida e de sua importância para a população ali residente. Discussões como essas estão acontecendo no desenho do PSA no Município de São Paulo, no tocante à valoração de áreas verdes (públicas e privadas). A indagação é sobre o que vale mais e qual área teria mais importância. São áreas, muitas vezes, com o mesmo tamanho, mas com significados diferentes.

FONTES DE RECURSOS

A maior parte das iniciativas é fomentada por recursos públicos, o que acaba trazendo preocupações aos entrevistados, em razão de frequentes contingenciamentos e limites na disponibilidade dessas fontes no atual contexto econômico brasileiro. Existe um reconhecimento amplo de que o Poder Público não tem condições de mantê-las no médio e longo prazo, sendo apontado que isso precisa ficar claro desde o princípio das iniciativas perante os atores locais, de modo a minimizar expectativas e prevenir relações de dependência.

Os gestores e técnicos públicos ainda apontam a dificuldade na utilização desses recursos para fomentos de longo prazo, como requerido pelas iniciativas de PSA, devido a limitações das regras de direito financeiro público e para contratação de bens e serviços pela administração pública. Nesse caso, mais uma vez, levanta-se a importância de se discutir a fundamentação legal das iniciativas de PSA, incluindo a natureza jurídica de tais pagamentos, de modo que possam ser melhor compreendidas as regras que incidem em sua formulação e implementação e quais são e como devem ser conduzidos os acordos com os beneficiários dos pagamentos.

Diante das restrições inerentes aos recursos públicos, é apontada a importância de aumentar a participação do setor privado nesse contexto. Contudo, foi possível notar que o financiamento por parte do setor privado ainda é muito incipiente no âmbito das iniciativas documentadas. Em alguns casos, estão sendo realizados estudos e diagnósticos que possam identificar quais são os agentes econômicos beneficiados pelos serviços ambientais, bem como para mensurar os seus benefícios a partir da manutenção ou restauração desses serviços.

Em um primeiro momento, espera-se utilizar essas informações como argumentos de convencimento para uma adesão voluntária por parte das empresas às iniciativas conduzidas pelo Poder Público e, posteriormente, quem sabe, garantir o surgimento de relações de mercado estabelecidas diretamente entre os beneficiários dos serviços ambientais e aqueles que garantem o seu provimento. No entanto, ainda se faz necessário esclarecer dúvidas sobre a possibilidade de instituição desses mercados e o papel do Estado no âmbito dessas relações.

DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

Para a distribuição dos recursos, também existem diferentes modelos que utilizam demandas espontâneas e induzidas, prevendo critérios a serem atendidos por produtores e proprietários para receber os recursos. Alguns entrevistados ressaltaram a importância da realização de diagnósticos e avaliações preliminares que possam embasar a distribuição dos recursos, os quais apontem, entre outros aspectos, as áreas prioritárias para o fornecimento dos serviços ambientais.

Nem sempre os recursos são distribuídos levando isso em conta, porque nem todas as iniciativas possuem as informações necessárias para essa definição, o que acaba gerando questionamentos quanto à efetividade de seus resultados. Esse é outro aspecto desenvolvido ainda de forma incipiente. Poucas iniciativas começam a discutir metodologias para mensuração de seus impactos sobre a provisão dos serviços ambientais.

Outro ponto que gera dúvidas refere-se aos instrumentos contratuais para formalização da relação entre o Poder Público e aqueles que recebem os recursos. Em alguns casos, apesar de serem utilizados contratos, ocorrem questionamentos se o correto seria a utilização de convênios ou outros modelos previstos na nova legislação que rege a relação das organizações da sociedade civil com a administração pública. Seria importante, assim, esclarecer os tipos de instrumentos contratuais possíveis e adequados às relações do Poder Público com pessoas físicas e pessoas jurídicas tanto de direito privado quanto de direito público, além de relações instituídas entre privados.

LIÇÕES APRENDIDAS, DESAFIOS E PONTOS DE ATENÇÃO

Houve consenso de que não existem meios efetivos o suficiente para garantir a continuidade das iniciativas na ocorrência de mudanças políticas. Nem mesmo a instituição de uma lei prevendo a possibilidade de pagamento por serviços ambientais e a sua regulamentação através de outros atos normativos podem garantir a sua permanência. Os contratos celebrados entre o Poder Público e os recebedores podem ser rescindidos, em prol de outros interesses públicos. Essas previsões, o estímulo à capilaridade e o empoderamento dos atores locais podem apenas mitigar os impactos de tais mudanças. Nesse sentido, a maior parte dos entrevistados mencionou que a vontade política é o principal fator para garantir a implementação e continuidade das iniciativas de PSA no médio e longo prazo.

Também foi destacada em todas as entrevistas a importância das parcerias para formulação e implementação das iniciativas de PSA. Acredita-se que essas articulações impactam diretamente no sucesso dos programas e projetos desenvolvidos e devem ser as mais diversificadas possíveis, contando sempre com atores locais. Inclusive, é importante estreitar as relações com os produtores e proprietários rurais, porque estes são os que falam e divulgam as ações no “chão”, despertando e mobilizando outros interessados.

Em muitas entrevistas, foi destacada a preocupação com a sustentabilidade econômica das iniciativas. Existem diversas limitações (tanto no que se refere à disponibilidade de recursos quanto a aspectos jurídicos) para utilização de recursos públicos no longo prazo. Assim, a recomendação dada foi a de que os pagamentos estimulem práticas de atividades econômicas sustentáveis que possam garantir a provisão dos serviços ambientais e trazer ou incrementar a renda dos produtores rurais, promovendo a transição para a chamada “economia verde”.

O caso do Estado do Acre prevê uma política pública de serviços ambientais baseada em incentivos e desincentivos aos atores locais, de modo a estimular ações que já existiam no território para a transição a uma “economia de baixo carbono”. São concedidos, por exemplo, subsídios a fornecedores de látex produzido através de práticas sustentáveis, sendo assegurado pelo Estado tanto a compra antecipada do produto quanto o pagamento de um sobrepreço ao produto fornecido por eles. Em casos como esse, outros entrevistados chamaram a atenção para importância de criar condições, por meio da atuação do Estado, como ente regulador, para que esses valores adicionais sejam incorporados futuramente às relações de mercado, já que – mais uma vez – se acredita que o Poder Público não será capaz de arcar com esse pagamento para sempre.

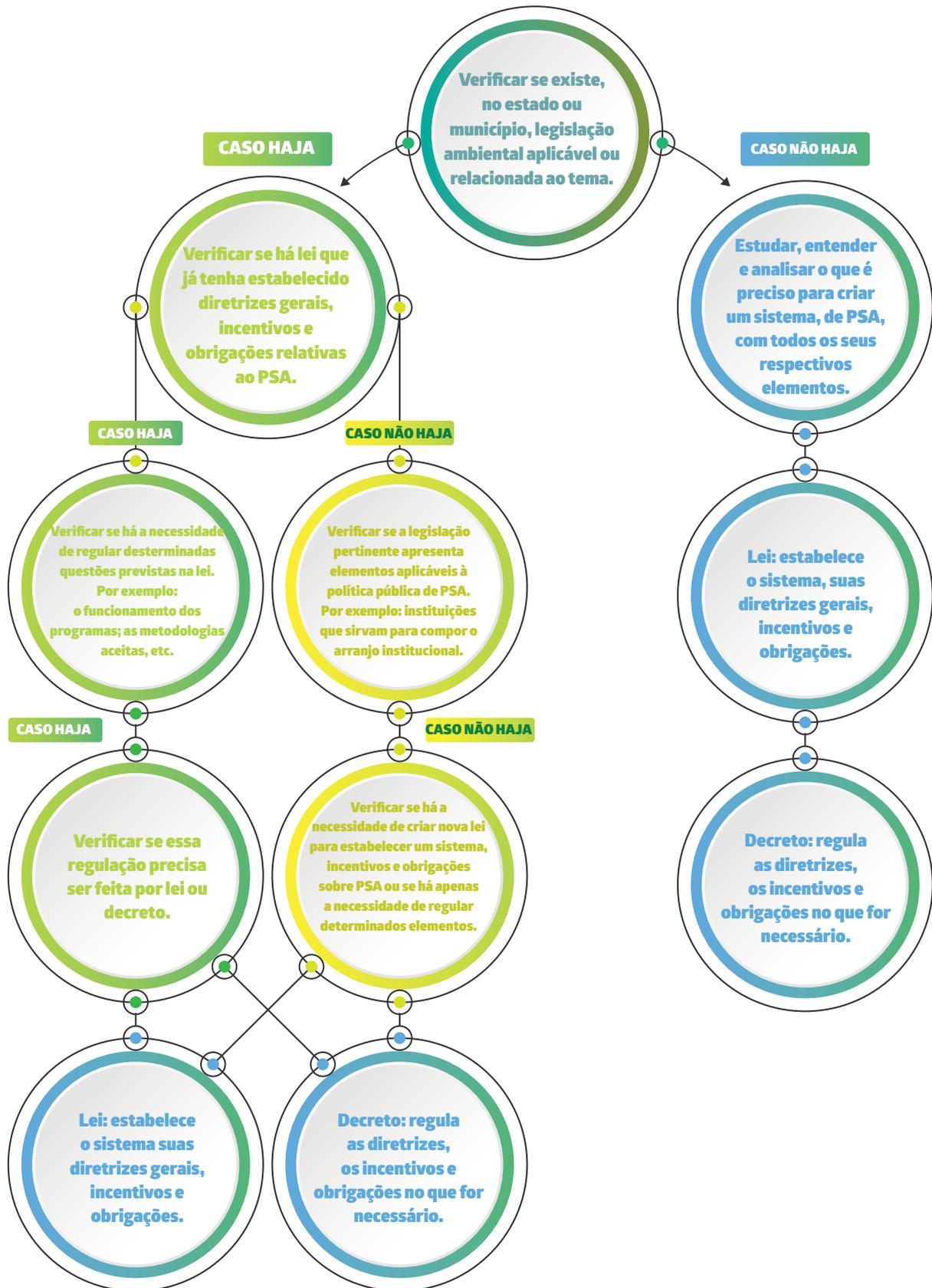
Apesar de os governos resistirem, foi apontada a importância de “gravar” a destinação de recursos para PSA, por meio de leis, como acontece com outras fontes que devem ser obrigatoriamente direcionadas a determinadas atividades (CIDE, CFEM, etc.). Essa é a forma que melhor garante o financiamento do PSA através de programas públicos no longo prazo. Em todo caso, vale lembrar que até mesmo as fontes gravadas estão sujeitas a contingenciamentos pelo

governo, a queda de arrecadação e a alterações legais para mudanças em sua destinação ou – até mesmo – para sua extinção.

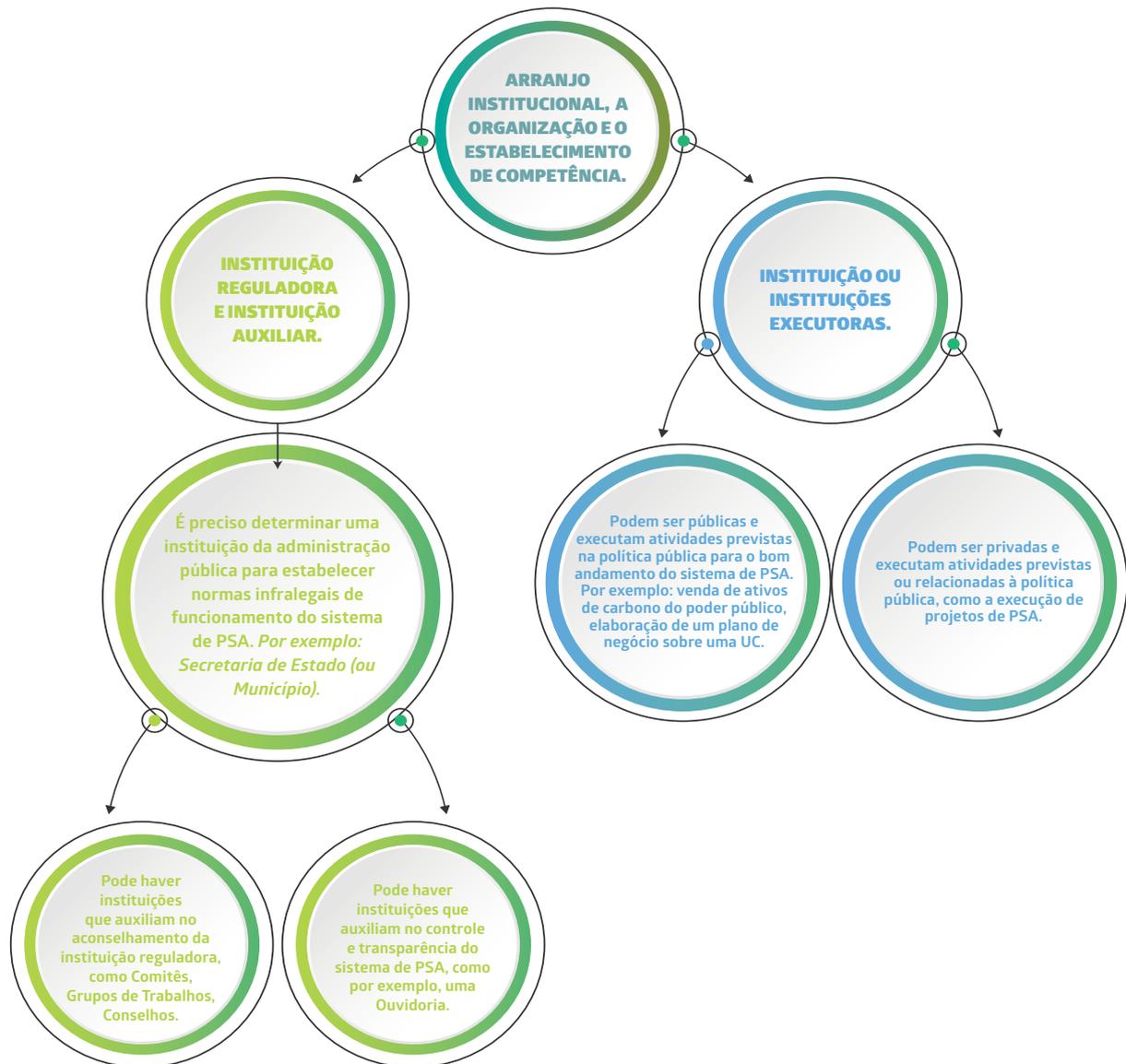
Os fundos públicos compõem boa parte dos arranjos das iniciativas documentadas, atuando como intermediários de recursos. Quando fortalecidos, esses mecanismos são considerados importantes para o sucesso da iniciativa, porque são uma outra forma de “gravar” os recursos, já que esses precisam ser aplicados nas finalidades instituídas em suas leis de criação. Assim, os fundos públicos devem prever a possibilidade de fomento a iniciativas de PSA. Na utilização de recursos privados, é possível instituir um fundo privado para gestão desses recursos, planejando a sua aplicação no longo prazo, de modo a promover mudanças no ambiente econômico.

Por fim, também foi mencionado que a demanda por produtos de mercados ambientais precisa ser incorporada ao processo produtivo, o que depende – principalmente - do *enforcement* do Estado. Se ele cobrasse a obrigação, o setor privado faria os cálculos e poderia avaliar qual a melhor opção para seu cumprimento: realizá-la diretamente ou através da compra de produtos/bens/serviços ambientais.

Anexo V – Organograma com Breve Roteiro para Formulação de Política Pública de PSA



Anexo VI – Organograma com Breve Roteiro para Formulação de Arranjo Institucional para uma Política Pública de PSA



REALIZAÇÃO:



Por ordem do



Ministério Federal
do Meio Ambiente, Proteção da Natureza,
Construção e Segurança Nuclear



MINISTÉRIO DO
MEIO AMBIENTE



da República Federal da Alemanha