



PROJETO
TEEB
REGIONAL – LOCAL

GUIA PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA)

UMA REALIZAÇÃO

Projeto TEEB Regional-Local

O projeto “Conservação da Biodiversidade através da Integração de Serviços Ecossistêmicos em Políticas Públicas e na Atuação Empresarial – Projeto TEEB Regional-Local” foi implementado de agosto de 2012 a maio de 2019 por meio da parceria entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) do Brasil e o governo alemão, com a participação da Confederação Nacional da Indústria (CNI), no contexto da Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável Brasil-Alemanha, no âmbito da Iniciativa Internacional para o Clima (IKI, sigla em alemão) do Ministério do Meio Ambiente, Proteção da Natureza e Segurança Nuclear da Alemanha (BMU, sigla em alemão). O projeto contou com apoio técnico da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

EM PARCERIA COM

Instituto de Conservação Ambiental – The Nature Conservancy do Brasil (TNC)
Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza (FGB)

Por ordem do



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

da República Federal da Alemanha

Por meio da



Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Confederação Nacional da Indústria
CNI. A FORÇA DO BRASIL. INDÚSTRIA

MINISTÉRIO DO
MEIO AMBIENTE

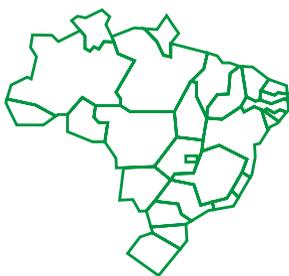


FICHA TÉCNICA

1. ÁREA TEMÁTICA E ABRANGÊNCIA



Incentivos Econômicos para a Conservação e o Uso Sustentável da Biodiversidade



Nível Nacional,
Regional- Local



Bioma:
Todos

2. PERÍODO DE REALIZAÇÃO



3. ATUAÇÃO NO PROJETO

- Capacitação e sensibilização
- Articulação entre atores e instituições
- Desenvolvimento de métodos, ferramentas ou abordagens
- Apoio técnico
- Apoio ao desenvolvimento de políticas públicas, planos, programas, instrumentos e regulamentos
- Apoio a empresas na internalização do tema serviços ecossistêmicos e capital natural em processos e estratégias de gestão

CONTEXTO

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é um instrumento econômico que busca compensar todo aquele que, em decorrência de atividades de conservação, manejo sustentável e recuperação de ecossistemas, promove ou contribui na preservação e conservação dos serviços providos pelos mesmos (os chamados serviços ecossistêmicos). O reconhecimento de que os ecossistemas proporcionam uma grande diversidade de benefícios para as sociedades – como o provimento de água, a regulação do clima, a manutenção da fertilidade do solo e o controle da erosão – constitui um forte argumento para a elaboração de políticas públicas para a conservação e o uso sustentável da natureza, como é o caso das políticas de PSA. Esse tipo de mecanismo é, assim, uma das diversas formas de incentivo econômico para a conservação e o desenvolvimento sustentável que vêm sendo idealizadas e colocadas em prática nos últimos anos no Brasil.

FIGURA 1. Exemplo de serviço ambiental: comunidades rurais que adotam práticas de conservação e uso do solo ou restauram ambientes naturais de modo a maximizar um serviço ecossistêmico, como a redução de sedimentação, a manutenção da qualidade da água, o estoque e o sequestro de carbono, a conservação da biodiversidade, etc.



Atualmente, não há uma lei federal que determine regras gerais sobre PSA – apesar de o artigo 41 da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) prever a existência e a regulamentação de incentivos econômicos para a conservação e recuperação dessa vegetação. Existem projetos de lei para regulamentar o PSA em nível nacional e também algumas iniciativas federais, como o Programa Produtor de Água, da Agência Nacional de Águas (ANA).

No entanto, nas esferas estadual e municipal, esse instrumento vem sendo abordado em diferentes políticas, leis e programas governamentais já há alguns anos, e existem vários aprendizados no que toca à implementação das políticas públicas e programas de PSA no nível subnacional. Nesse sentido, identificou-se a oportunidade de produzir um material de sistematização das experiências já existentes, que pudesse oferecer, principalmente aos formuladores estaduais e municipais dessas políticas, uma orientação para a normatização legal pretendida.

O MMA e a GIZ, no contexto do Projeto TEEB Regional-Local, se associaram, em 2015, à Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza (FGB) e ao Instituto de Conservação Ambiental do Brasil (TNC), visando fortalecer a formulação e revisão de políticas públicas de PSA no Brasil por meio da construção de um guia sobre o assunto (FGB, TNC, MMA e GIZ, 2017). No total, foram duas consultorias contratadas para a elaboração do guia, que teve o acompanhamento do projeto na sua concepção e desenvolvimento, em colaboração com as demais instituições, em um grande esforço de articulação e de construção conjunta. Cabe notar que alguns dos relatos e resultados aqui apresentados foram trazidos do próprio guia, de modo a dar destaque aos principais aspectos e desdobramentos do trabalho.

PÚBLICO-ALVO, PARCEIROS E BENEFICIÁRIOS

A articulação para a elaboração do guia envolveu os diferentes parceiros (TNC e FGB), além de vários atores-chave com atuação no tema em nível subnacional. O trabalho é dirigido para um público-alvo abrangente, que inclui: gestores e servidores públicos dos poderes executivos e legislativos estaduais e municipais, bem como suas assessorias; organizações regionais e/ou locais que possam vir a fazer parte de arranjos institucionais para a elaboração e implantação de programas e projetos de PSA; e empresas interessadas em se engajar como provedoras ou demandantes de serviços ambientais em mecanismos de PSA.

Por fim, a consolidação de políticas públicas e de programas de PSA robustos e sustentáveis a médio-longo prazo beneficiará os atores que são reconhecidos como prestadores de serviços ambientais e, em última instância, a população e as economias locais, pela manutenção dos ecossistemas e respectivos serviços ecossistêmicos essenciais ao seu bem-estar e desenvolvimento.

NARRATIVA DO CASO

Nos últimos anos, diversos programas e políticas públicas de PSA foram desenvolvidos no país, atuando de forma complementar aos instrumentos de comando e controle já existentes na legislação ambiental. No entanto, o que se verificou é que a existência de normas legais de PSA não é garantia, por si só, da implementação das iniciativas propostas nem de sua sustentabilidade a médio e longo prazo. Algumas leis aprovadas careciam de regulamentação e, dentre as que já estavam regulamentadas, a implementação efetiva era dificultada por deficiências na construção dos arranjos institucionais, na fase de planejamento técnico, nas ações de monitoramento e fiscalização e no dimensionamento dos custos envolvidos.

O MMA, a GIZ, a TNC e a FGB formaram, então, uma parceria no sentido de coletar as lições aprendidas, os fatores de sucesso e os gargalos associados às legislações de PSA em nível estadual e municipal. O objetivo foi o de construir um material orientador, na forma de um guia, para o processo de construção e revisão de legislação de PSA, considerando os trâmites legislativo e executivo em tais níveis, de modo a garantir a efetividade dos programas que utilizam esse tipo de mecanismo.

O guia visou fornecer conceitos, descrever exemplos práticos e apresentar os elementos e aspectos principais a serem tratados na normatização legal de políticas públicas de PSA. Seus objetivos são:

- ◇ Orientar a formulação de políticas desse tipo;
- ◇ Motivar uma reflexão sobre os principais elementos necessários para as mesmas;
- ◇ Trazer orientações pragmáticas baseadas em experiências práticas;
- ◇ Prover elementos mínimos para a correta formulação, execução e aprimoramento dessas políticas.

Desse modo, o guia destaca elementos de sucesso das iniciativas em curso e de legislações de PSA e avalia os principais gargalos para sua efetiva implementação (quer da legislação, quer dos próprios programas).

O material foi elaborado com base em estudos e análises de especialistas e complementado com entrevistas realizadas com diferentes atores públicos e privados, atuantes nos temas de PSA e em políticas públicas ambientais no Brasil. Na primeira parte, o guia apresenta uma contextualização acerca do ciclo de políticas públicas e das competências legislativas e administrativas dos entes públicos em matéria ambiental. Depois, ele descreve os principais aspectos para a construção de políticas públicas de PSA (ver figura 2) e, por fim, apresenta recomendações e conclusões gerais.

FIGURA 2. Elementos essenciais para a construção de uma política pública de PSA
(Infográfico disponível na página 23 do guia).



O guia foi concluído no começo de 2017 e o seu lançamento oficial ocorreu no Fórum Brasil de Gestão Ambiental, em Campinas, em julho desse ano, tendo sido divulgado em uma sessão organizada sobre o tema, em conjunto com a TNC e a FGB, para um público diverso. A publicação impressa foi disponibilizada também no estande do governo brasileiro. Uma segunda etapa da parceria entre as instituições foi planejada para promover uma estratégia de disseminação do material em estados e municípios. O MMA apresentou o guia durante o Seminário de Serviços Ecosistêmicos e Valoração em setembro de 2017, organizado pela Itaipu Binacional. A articulação com a Associação de Entidades Municipais de Meio Ambiente (Anamma), que divulgou o documento em sua página, foi outra medida para promover sua disseminação. Além disso, o projeto enviou cópias físicas da publicação para quase todas as organizações inscritas na Associação de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema). As lições aprendidas e sistematizadas darão contribuições importantes para a própria discussão em nível nacional sobre o instrumento de PSA.

PRINCIPAIS RESULTADOS

O guia compilou os elementos essenciais que devem ser levados em conta na formulação ou na revisão de legislações de PSA, tornando-se um material de referência para tomadores de decisão. Ao apontar esses elementos, ele permite também que os decisores reflitam sobre a viabilidade e a necessidade de uma legislação de PSA em seu contexto, tendo em conta os objetivos ambientais que se propõem alcançar e as demais políticas que compõem a gestão ambiental. O guia traz, assim, uma reflexão sobre a importância de as políticas públicas de PSA estarem alinhadas com as prioridades e os objetivos ambientais dos governos estaduais e municipais. Se em alguns casos o PSA pode ser uma medida estratégica a ser adotada para garantir a disponibilidade de água em determinadas regiões brasileiras, uma vez que estimula a conservação de nascentes que abastecem as represas, em outros casos ele pode ajudar a alcançar objetivos distintos, tão importantes quanto a segurança hídrica, como a redução de emissões de gases de efeito de estufa ou a conservação de ecossistemas através da sua manutenção e uso sustentável.

O guia evidencia também que não existe uma única forma ou modelo para a elaboração de políticas públicas de PSA, ressaltando que o importante é que o desenho das mesmas garanta a sua efetividade e sustentabilidade a médio e longo prazo.

FIGURA 3. O Guia de PSA



FIGURA 4. Evento de lançamento no Fórum Brasil de Gestão Ambiental, em 2017

FONTE: Acervo Projeto TEEB Regional-Local



LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES

NO ÂMBITO DA PARCERIA

- ◇ A parceria entre MMA, GIZ, FGB e TNC teve um importante significado na soma de esforços para o resultado alcançado e é avaliada como um fator de sucesso que possibilitou que o guia construído refletisse a visão de instituições com foco e culturas diferentes.
- ◇ O envolvimento das diferentes instituições permitiu também que o material produzido tivesse uma estratégia de divulgação ampliada, dado que pôde ser apresentado nos diversos eventos de que cada uma delas participa, de forma individual, frequentemente.
- ◇ A parceria permitiu ao Projeto TEEB Regional-Local contribuir com a produção de um material com bastante capacidade de se disseminar e chegar ao nível subnacional, alcançando o público-alvo para o qual foi desenvolvido, dada a diversidade de iniciativas e de projetos com estados e municípios que a TNC e a FGB protagonizam ou apoiam.
- ◇ A parceria estreitou a relação entre as instituições e promoveu a colaboração em temas correlatos após a elaboração do guia. O projeto voltou a atuar com a FGB no contexto de uma chamada de casos de boas práticas de gestão empresarial considerando o capital natural, no ano de 2018, e colaborou com a TNC na organização do seminário “Infraestrutura Verde e o Potencial para a Gestão Eficaz dos Recursos Hídricos”, realizado em 2017, em São Paulo.

NO ÂMBITO DO GUIA

- ◇ Os estados e municípios já acumulam diversas experiências de construção e implementação de legislações e programas de PSA, somando lições aprendidas acerca das oportunidades e dos desafios desse tipo de incentivo à conservação. A disponibilização de um guia que compila esses aprendizados e traz orientações práticas sobre como implantar legislações de PSA em estados e municípios de forma custo-eficaz e tecnicamente robusta constitui um diferencial na oferta de informações embasadas para técnicos e gestores. Ainda assim, as lacunas de informação acerca do monitoramento do impacto dessas iniciativas após a implementação podem ser ainda mais exploradas.

- ◇ O guia destaca a natureza complementar do PSA com outras políticas públicas e estratégias na área ambiental e de gestão do território, bem como a importância de construir esse alinhamento no momento da construção da política, de forma a potencializar resultados de conservação e uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas. O PSA precisa estar alinhado com temas correlatos, como a mitigação e adaptação à mudança do clima, a regularização ambiental e a segurança hídrica.
- ◇ A disponibilização do guia em uma plataforma como o site da Anamma permite uma ampla divulgação do material para os municípios, um dos públicos-alvo para os quais foi concebido.

NO ÂMBITO DO INSTRUMENTO DE PSA

- ◇ Projetos de PSA exigem grandes investimentos, sobretudo na fase inicial de estruturação. Devem-se analisar de forma profunda os aspectos relacionados aos objetivos ambientais e ao arranjo institucional, assim como os aspectos econômicos e financeiros, de forma a garantir a viabilidade da implementação.
- ◇ O envolvimento multiatores, seja de empresas, de organizações do terceiro setor ou da própria academia, é essencial para o fortalecimento das políticas de PSA, bem como a comunicação do tema para o engajamento e a participação da sociedade. Os casos analisados corroboram o entendimento de que a participação de instituições do terceiro setor e de 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.
- ◇ 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 para sua gestão nas cidades e regiões, colocando a natureza como motor de desenvolvimento e bem-estar e de garantia de ambientes mais resilientes.

- ◊ A sustentabilidade financeira das iniciativas de PSA segue sendo um gargalo, por isso é importante fomentar modelos de gestão e repasse de recursos que possam combinar a atuação do poder público e do setor privado, aumentando o nível de transparência e de confiança, equilibrando interesses e diminuindo riscos, por exemplo, de contingenciamento. É importante que municípios, estados, setor corporativo e outras instâncias de tomadas de decisão dentro de governanças públicas e privadas efetivem o investimento em estratégias inteligentes de gestão de recursos naturais, que promovam a proteção da natureza, gerando vários cobenefícios à sociedade, ao mesmo tempo que garantem a provisão dos serviços ecossistêmicos essenciais para o sistema produtivo. Empresas e governo devem atuar de forma sinérgica para que a conservação da biodiversidade e dos ecossistemas seja integrada aos seus processos e atividades econômicas.

OPORTUNIDADES DE CONTINUIDADE

O PSA segue sendo um instrumento econômico com potencial de reforçar a proteção e o uso sustentável dos recursos naturais ao mesmo tempo que proporciona melhorias na qualidade de vida das populações que dependem economicamente do uso e exploração de tais recursos.

A elaboração e execução de uma política pública de PSA depende diretamente do interesse e compromisso dos gestores envolvidos. Ou seja, é preciso entender, analisar e conceber cada um dos elementos presentes no guia e, dessa forma, criar a regulação necessária para a instituição de uma política pública de PSA de sucesso. Tendo em conta as lições aprendidas, é importante explorar a complementaridade desse tipo de política pública de incentivo, que deve estar alinhada com outras metas e estratégias de desenvolvimento e conservação ambiental, possibilitando ganhos de escala nos resultados e diminuindo os custos de transação envolvidos.

Em termos de continuidade, dados os compromissos internacionais que o país assumiu, o PSA é um instrumento econômico importante para consolidar os esforços de conservação e recuperação da vegetação nativa e para alavancar um desenvolvimento sustentado.

PARA SABER MAIS

FGB, TNC, MMA e GIZ (2017). **Guia para a Formulação de Políticas Públicas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais.**

Disponível em: www.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/143-economia-dos-ecossistemas-e-da-biodiversidade.html?download=1420:guia-para-a-formula%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-estaduais-e-municipais-de-pagamento-por-servi%C3%A7os-ambientais

APOIO TÉCNICO PARA O CASO

Assessoria técnica

Tiago Gonçalves de Oliveira Ricci, Marina Stoler, António José Ludovino Lopes, Rodolpho Oliveira Santos (equipe da Ludovino Lopes, Ricci e Santos Advogados) – consultores envolvidos na elaboração do guia

Mesly Fernandes, Luiza Muccillo e Marcos Rugnitz Tito – consultores envolvidos na elaboração do guia

Cláudio Klemz, Samuel Barreto (TNC)

Renato Atanazio, Guilherme Zaniolo Karam, André Ferretti (Fundação Grupo Boticário)



PROJETO
TEEB
REGIONAL – LOCAL

CASO SISTEMATIZADO PELO PROJETO TEEB REGIONAL-LOCAL

Com o apoio de Nicole Munk e Thais Schneider
2019

Acesso em:

[www.mma.gov.br/biodiversidade/
economia-dos-ecossistemas-e-da-biodiversidade](http://www.mma.gov.br/biodiversidade/economia-dos-ecossistemas-e-da-biodiversidade)