

A POLÍTICA DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO FERRAMENTA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO CEARÁ

Mônica Carvalho Freitas (Secretaria Estadual do Meio Ambiente – monicacfreitas@yahoo.com.br), Magda Marinho Braga, Wersângela Cunha Duaví, Johanna Braide Toniatti Ribeiro, Sarah Maia Pianowski

RESUMO

A crescente pressão sobre os ecossistemas e recursos naturais têm gerado preocupação com o aquecimento global, mudanças climáticas, perda da biodiversidade dentre outros problemas exigindo a inovação de instrumentos de gestão socioambiental para solução de algumas questões ambientais, utilizando-se de abordagens mais dinâmicas como base de novas políticas de desenvolvimento territorial sustentável. Um dos instrumentos que vêm emergindo é o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como política pública para conservação ambiental, partindo do pressuposto de que quem se utiliza dos serviços ambientais deve pagar para quem o mantém, em sua maioria proprietários rurais. Apesar do grande apelo, o Brasil ainda não possui uma legislação federal que defina parâmetros para os programas de PSA nos Estados, ficando a cargo destes suas próprias regulamentações. O Estado do Ceará, a partir de financiamento do Banco Mundial, elaborou um diagnóstico de leis estaduais, decretos, leis federais e acordos internacionais para embasamento de uma proposta de minuta de lei com delineamento de um programa de pagamento por serviços ambientais. A partir dessa minuta de lei, propõe-se a captação de CO², proteção da biodiversidade e de solos, segurança hídrica entre outros benefícios ambientais a serem alcançados caso seja implementado o programa de PSA, efetivando e modernizando os instrumentos de gestão ambiental eficiente.

PALAVRAS-CHAVE: Serviços Ambientais, Políticas Públicas, PSA.

INTRODUÇÃO

Com a crescente pressão sobre os ecossistemas, vários governos vêm buscando criar instrumentos de incentivo à melhoria da gestão do patrimônio ambiental. Nesse caminho as políticas de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) surgiram como uma opção viável para o alcance desse objetivo. No Brasil, vários estados têm adotado leis de PSA e há uma progressiva discussão para adoção de uma lei nacional sobre o tema, como tratados nos PLs nº 276/2013, 312/2015 e 792/2007.

Os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) ganharam destaque ao final dos anos de 1990 como um instrumento de mercado para viabilizar a proteção ambiental e novas fontes de financiamento para conservação e desenvolvimento sustentável. A popularidade do conceito foi reforçada pelas críticas aos instrumentos de comando e controle, além da promessa de eficácia na gestão ambiental, demandando ao PSA contribuição para a luta contra pobreza. Porém, verificaram-se fragilidades dos governos, instituições financeiras internacionais e ONGs na aplicação desse instrumento quando apelam à participação de agricultores como atores-chave com base no princípio protetor-recebedor, mas não favorecem sua participação nas decisões a respeito da gestão dos recursos naturais (ELOY, 2013).

Isso se dá pela natureza do Pagamento por Serviços Ambientais, onde beneficiários dos serviços ambientais gerados devem pagar diretamente aos provedores dos serviços, geralmente proprietários rurais mantenedores dos recursos ambientais, mediante contratos que garantam a adoção de práticas de conservação e/ou restauração dos ecossistemas (MORAES, 2012).

O instrumento PSA tem sido cada vez mais popular em toda a América Latina e é um dos instrumentos da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas (Lei nº 16.146/2016), que visa incentivar a conservação e restauração de florestas e a adoção de sistemas produtivos mais sustentáveis nas propriedades rurais (PAGIOLA, 2013).

No Brasil, não existe um regime nacional a respeito dos PSA. Esta agenda ainda não é assunto prioritário das políticas ambientais nos últimos anos. Ao contrário de outros países do continente americano, como México e da Costa Rica, que têm uma longa tradição de gestão florestal centralizada, a política florestal do Brasil é fragmentada em diversos órgãos do governo federal e de governos estaduais, com pouca articulação.

A partir dos anos 2000, leis e programas foram construídos na tentativa de unificar e centralizar essa política, com destaque ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), dentre outros. Nessa perspectiva, cresce a discussão para criação do regime nacional de PSA com objetivo de normatizar os diversos projetos locais já existentes e que tem como principal entrave a dificuldade de criar uma fonte de recursos públicos em nível nacional, que possa atender às demandas de todo o país. Em relação aos recursos internacionais, existem leis de criação de fundos habilitados à recepção de doações ou empréstimos internacionais,

entretanto deve haver comprometimento em estratégias de atingimento de metas definidas internacionalmente nos tratados (ELOY,2013).

Uma das iniciativas mais difundidas no mundo é o mercado de créditos de carbono, com expectativas de expansão a ponto de se tornar, num futuro próximo, uma das maiores commodities do mundo (MORAES, 2012).

No Ceará, em estudos contratados pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado (SEMA) para construção de um diagnóstico, foram levantadas 15 leis estaduais, além de decretos estaduais, inúmeros acordos internacionais e leis federais que se relacionam de forma indireta e deverão basear a implementação de um programa de PSA no Ceará.

A partir do diagnóstico elaborado, verificou-se a existência de dispositivos legais que aguardam a criação e a regulamentação da Política Pública de PSA, apesar de falta de tratamento regulatório sobre PSA no Estado do Ceará. Ou seja, na análise da legislação do Estado do Ceará, verificou-se a existência de dispositivos legais que fomentam a difusão de programas, projetos e fontes de recursos, bem como de outras medidas incentivadoras e que podem servir de embasamento para a elaboração de uma Política Pública sobre PSA. Destacamos aqui as Políticas Públicas Ambientais já existentes e que serviram de base para a criação da Política, Programa e/ou Subprograma de PSA para o Estado:

- i) Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e de Biodiversidade (Lei Estadual nº 16.146/2016);
- ii) Política Estadual do Meio Ambiente (Lei Estadual n. 11.411/1987);
- iii) Política Estadual de Combate e Prevenção à Desertificação (Lei Estadual nº 14.198/2008);
- iv) Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual nº 11.996/1992);
- v) Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (Lei Estadual n. 13.796/2006); e
- vi) Política Florestal do Estado do Ceará (Lei Estadual n. 12.488/1995).

Significa dizer que em matéria ambiental, o Estado do Ceará possui normas tanto de caráter geral como específico e, apesar da centralização da aplicação das Políticas Ambientais na SEMA e na Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE), observa-se a divisão das Políticas e Planos conforme a área a ser gerenciada (zona costeira, bioma Caatinga e Reserva da Mata Atlântica, por exemplo). Desta forma, foram aproveitadas as atribuições atuais das instituições com sinergia com a nova Política para o arranjo institucional da mesma, tendo em vista a existência de comitês, grupos e órgãos de atuação ambiental, com funções amplas ou centralizadas, criados por meio de leis e decretos estaduais.

Nesta linha, o amparo da legislação estadual já existente norteou a elaboração da minuta preliminar de Projeto de Lei do PSA e norteará sua concretização. De qualquer forma, o cerne da Política Pública de PSA engloba um olhar abrangente sobre o meio ambiente, sociedade e poder público, com todos os seus elementos, uma vez que se trata de uma Política Pública de incentivos, apoio e fomento à realização de atividades que visem à conservação e preservação dos ecossistemas. Portanto, para o adequado estabelecimento de uma Política Pública sobre PSA no Estado do Ceará, é essencial, além de levar em conta a legislação em vigor, buscar identificar e definir os eixos centrais para a construção da norma legal.

OBJETIVO

Realizar uma análise de como a elaboração de Políticas Públicas de Pagamento por Serviços Ambientais pode promover a proteção ambiental no Estado do Ceará.

METODOLOGIA

O método desta pesquisa consiste em uma revisão bibliográfica de caráter exploratório que tem por objetivo mostrar como a elaboração de políticas públicas de Pagamento por Serviços Ambientais - PSA pode promover a proteção do Meio Ambiente.

O Estado do Ceará em 2017, a partir de recursos do Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará - Programa para Resultados (PforR), contratou uma consultoria que auxiliou a Secretaria do Meio Ambiente – SEMA na elaboração da minuta da Lei para instituir a Política de Pagamento por Serviços Ambientais do Estado, assim como formulou todo o arranjo institucional que irá orientar e permitir a implantação eficiente da política.

Para realização do trabalho foi contratado um consórcio de empresas com ampla experiência em trabalhos de pagamentos por serviços ambientais, inclusive elaboração de leis e instrumentos de regulamentação. Na primeira fase dos trabalhos, foi elaborado um diagnóstico jurídico-legal com os principais temas e aspectos a serem tratados em uma política sobre PSA para o Estado, comparando a legislação já existente em outros Estados brasileiros e Governo

Federal. Foram realizadas reuniões com instituições governamentais essenciais na execução da política como Secretaria da Fazenda- SEFAZ, Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE e Procuradoria Geral do Estado - PGE. Essa primeira fase foi concluída com a elaboração de uma versão preliminar da minuta de Lei para divulgação em consulta pública e audiências.

Na segunda fase, foi divulgada a minuta preliminar da Lei para dar conhecimento às instituições, pesquisadores e sociedade civil interessados no tema para contribuição ao Projeto e sugestão de adaptações. Para tanto, o documento foi disponibilizado no site da Secretaria do Meio Ambiente por 15 dias, transmitindo aos parceiros a importância da análise e sugestões, bem como a realização de três audiências regionais em Sobral, Fortaleza e Crato em 28/08/2017, 29/08/2017 e 31/08/2017 respectivamente. Após o período de consulta e audiências, as sugestões foram analisadas e incluídas, quando possível, e apresentadas à SEMA para validação e conclusão da versão final da minuta de lei.

Na terceira e última fase, versão final da minuta de lei foi apresentada numa nova audiência regional em Fortaleza, em 31/10/2017, com ampla divulgação à instituições-chave, sociedade civil, ONGs e demais interessados. O objetivo era, além de reforçar a importância da política ao Estado, demonstrar o processo de construção do documento e apresentar a estrutura final da minuta de lei. Nesse processo, ainda foram recebidas e analisadas novas contribuições sendo a estrutura final composta por: Capítulo I – Objetivos, Princípios e Diretrizes; Capítulo II – Definições; Capítulo III – Instrumentos de Cooperação Técnico-Científica Municipal, Estadual, Nacional e Internacional; Capítulo IV – Planejamento, Gestão, Operação e Incentivos; Capítulo V – Programa Estadual de Serviços Ambientais e; Capítulo IV – Disposições Finais.

Após análise da minuta da lei do PSA que foi elaborada para o Estado do Ceará, foi realizado um estudo comparativo de Programas de PSA em execução de outros estados do país, como São Paulo e Paraná onde a Política de PSA já está bem estabelecida. E por meio deste estudo, foi avaliado como esses programas promoveram a proteção ambiental nos seus estados e quais de suas ações poderiam ser aplicadas a nossa realidade.

RESULTADOS

Diante da crescente pressão sobre os ecossistemas, várias instituições e governos têm buscado criar incentivos para melhoria da gestão do patrimônio ambiental. Nesse sentido, políticas de Pagamentos por Serviços Ambientais têm sido apontadas ao redor do mundo como uma opção viável para alcançar esse objetivo, complementando ações de comando e controle (SANTOS, 2012). Mediante esse cenário, os Projetos de Pagamento por Serviços Ambientais vêm se difundindo rapidamente no Brasil e já há muitas lições aprendidas por parte dos implementadores (GUEDES; SEEHUSEN, 2011).

Após o estudo foi possível observar que a Política de PSA do Ceará quando publicada possibilitará a realização de diversas ações que impactarão na proteção ambiental, por meio de ferramentas como redução de emissões de gases de efeito estufa por desmatamento e degradação florestal, fomento a atividades de preservação e manutenção dos serviços ecossistêmicos em áreas públicas e privadas, propagação de medidas protetivas dos ecossistemas costeiros, dentre outros.

Por meio da análise comparativa do processo de elaboração da Política de Pagamento por Serviço Ambiental do Ceará foi possível observar que esta é uma ferramenta importantíssima na viabilização de parcerias que promovam a proteção da biodiversidade de ambientes naturais, assim como de ambiente urbano.

Da mesma forma que aconteceu em outros estados como São Paulo e Espírito Santo o PSA pode ser utilizado no Ceará para a implantação de projetos que protejam as matas ciliares dos rios e reservatórios de água que são fundamentais para o abastecimento, especialmente em períodos de seca.

Já no Paraná foi instituído por meio do PSA o estímulo ao desenvolvimento de unidades de Conservação do tipo Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPNs, que já é trabalhada aqui no estado, por meio da Secretaria do Meio Ambiente e pode ser intensificado e fortalecido com o programa de PSA. Já que dentre seus objetivos está o de conceder incentivos econômicos a proprietários de RPPN, para que estes melhorem a gestão dessas Unidades aumentando assim, a qualidade do serviço ambiental fornecido à sociedade por estas áreas naturais.

CONCLUSÕES

O fator humano sempre foi levado em consideração no equilíbrio biológico do mundo, desde os primórdios da humanidade (DORST, 1973). Toda interferência antrópica no meio ambiente resulta em consequências para o próprio

ser humano, como, por exemplo, a poluição das águas que, além de causar prejuízos para a natureza, provoca doenças, gerando custos para toda a sociedade (MAY, 2010). Quando ambientes naturais são degradados, funções essenciais desses ambientes também são perdidas ou submetidas a risco (CORSON, 1996).

O princípio do protetor-recebedor busca o pagamento por serviços ambientais como modo mais eficaz de aumentar o interesse dos diversos agentes econômicos na preservação da natureza, para que ela continue prestando os serviços fundamentais à proteção da biodiversidade e da própria comunidade que dela se beneficia (FAGNELLO, 2007). Aliar a preservação ambiental à questão econômica é um caminho que permite que governos atuem junto a sociedade na proteção e preservação do meio ambiente.

Considerando que o Ceará é um estado que possui diversas vulnerabilidades ambientais características do semiárido, e que ainda sofre com ações de degradação promovidas pelo homem, a implantação da Política de Pagamento por Serviços Ambientais será um importante passo para garantir ainda mais a proteção ambiental que o estado precisa. E utilizar os modelos já implantados em outros estados, permitirá uma maior efetividade na implementação do PSA no Ceará.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução nº 357, 17 de março de 2005**. Estabelece normas e padrões para qualidade das águas, lançamentos de efluentes nos corpos receptores e dá outras providências.
2. Dias, I. C. A. **A influência das águas pluviais no sistema de esgotamento sanitário**. V Exposição de experiências municipais em saneamento. Assemae. Santo André, 2004. Disponível em http://www.semasa.sp.gov.br/Documentos/ASSEMAE/Trab_59.pdf. Acesso: 16 de dezembro de 2009.
3. Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). **Habitação e meio ambiente: assentamentos urbanos precários**. Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT. São Paulo: IPT, 2002.
4. Malheiros, R., Campos, A.C., Oliveira, D.G., Souza, H.A. **Utilização de resíduos orgânicos por meio da compostagem como metodologia de ensino de Gestão e Educação Ambiental**. Anais V Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental. Belo Horizonte: IBEAS, 2014. Disponível em: <http://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2014/VII-028.pdf>. Acesso: 15 de abril de 2016.
5. Eloy, L., Coudel, E., Toni, F. **Implementando pagamentos por serviços ambientais no Brasil: caminhos para uma reflexão crítica**. Sustentabilidade em Debate. Brasília, 2013. Disponível em http://agritrop.cirad.fr/572424/1/document_572424.pdf. Acesso em 28 de agosto de 2019.
6. Pagiola, S., van Glehn, H.C., Taffarello, D. **Experiências de Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil**. São Paulo, 2013. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Stefano_Pagiola/publication/262636429_Experiencias_de_Pagamentos_por_Servicos_Ambientais_no_Brasil/links/00b7d5384949a88b73000000.pdf. Acesso em 28 de agosto de 2019.
7. Moraes, J. L. A. **Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como Instrumento de Política de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais: O Projeto Protetor das Águas de Vera Cruz, RS**. Sustentabilidade em Debate. Brasília, 2012. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Jorge_Moraes3/publication/266008191_Pagamento_por_Servicos_Ambientais_PSA_como_Instrumento_de_Politica_de_Developolvimento_Sustentavel_dos_Territorios_Rurais_O_Projeto_Protetor/links/560cd90e08aed543358d4ee0.pdf. Acesso em 28 de agosto de 2019.