

# O que está em jogo no PL PSA



*Grupo Carta de Belém  
Setembro de 2013*

## O que é o PL 792/2007 sobre Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)?

Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, o Programa Federal de PSA, o Fundo Federal de PSA e o Cadastro Nacional de PSA.

Grande parte do texto proposto neste PL regula os termos e cláusulas que devem constar neste contrato, como condições para a validade e legalidade da transação materializada por meio do Contrato de PSA, bem como as formas e instituições através das quais o Estado irá fiscalizar contratos e o mercado que se formará a partir dessas transações.

## O que é o PL 740/2011 sobre PSA prestados em Áreas de Proteção Ambiental (APP)?

Institui o Pagamento por Serviços Ambientais em APP e para isso propõe alterar o Código Florestal. Como o PL é anterior à aprovação do Novo Código Florestal, ele propõe alterar um texto que não existe mais.

Além disso, pretende alterar a Lei Nº 6.938/1981 que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, para incluir no texto da Lei e seus instrumentos, funcionamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), a previsão da criação de instrumentos econômicos como a concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e PSA.

## O que é o Pagamento por Serviços Ambientais?

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

No PL, a natureza jurídica do PSA é de um negócio comercial, o qual toma corpo e é formalizado por meio de um contrato. Tudo isso são técnicas jurídicas próprias do Direito Privado, ramo que rege o mundo das relações econômicas e empresariais. O caráter contratual é próprio de transações de produtos e serviços com um valor econômico atribuível, neste caso do PSA, o objeto do contrato que é comercializado é o próprio “serviço ambiental”.

## O que são serviços ambientais?

São iniciativas individuais ou coletivas que podem favorecer a manutenção, recuperação ou o melhoramento dos serviços ecossistêmicos.

## O que são os serviços ecossistêmicos?

São benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou o melhoramento das condições ambientais, nas seguintes modalidades.

## Quais são as cláusulas previstas para os contratos PSA?

O Artigo 5º do PL 792/2007 sobre contratação de PSA prevê como cláusulas, dentre outras, as partes, que se referem ao pagador e provedor dos serviços ambientais; ao objeto, que descreve qual o serviço ambiental está sendo contratado; a delimitação territorial da área do ecossistema responsável pelos serviços ambientais prestados e sua inequívoca vinculação ao provedor; aos direitos e obrigações do provedor, o que inclui ações de manutenção, recuperação e melhoramento ambiental do ecossistema por ele assumido e os critérios e indicadores da qualidade dos serviços ambientais prestados; aos direitos e obrigações do pagador, incluindo o modo, condições e prazos de realização da fiscalização e monitoramento; prestação de contas pelo provedor; prazos do contrato; preços ou outras formas de pagamento; penalidades contratuais e administrativas ao qual o provedor estará sujeito.

## Sobre que fala o artigo 6º do PL e por que ele é tão problemático?

O artigo trata sobre a fiscalização e o monitoramento. Prevê que deverá ser assegurado ao pagador pleno acesso à área objeto do contrato e aos dados relativos às ações de manutenção, recuperação e melhoramento ambiental do ecossistema assumidas pelo provedor, respeitando os limites do sigilo legal ou constitucionalmente previsto. E no caso de propriedades rurais, o contrato poderá ser vinculado ao imóvel por meio da instituição de servidão ambiental. Além disso, os serviços ambientais prestados poderão ser submetidos à validação ou certificação por entidade técnico-científica independente, na forma do regulamento.

Este artigo é muito preocupante porque ele prevê o controle sobre a terra e território: ou seja, por esta previsão, a empresa que contrata com o agricultor familiar, comunidade camponesa, comunidade quilombola, povo indígena ou proprietário particular de terras tem **PLENO ACESSO À ÁREA** onde se situa o serviço ambiental contratado, além de livre acesso ao conhecimento tradicional dos provedores dos serviços.

Para atender as obrigações contratuais, as comunidades prestadoras de serviço passam a deixar de usar a terra e o território, tornando-se agentes de fiscalização destes, sob pena de descumprimento contratual. Em última instância, esta dinâmica representa a transferência da dívida ambiental às comunidades pobres do Sul, o que significa sério risco sobre o controle da terra e território dos países em desenvolvimento e aos modos de vida de seus povos associados ao manejo e conservação das florestas.

## O que é o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (ProPSA)

O ProPSA tem como objetivo efetivar a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, no que tange ao pagamento desses serviços por parte da União, com as seguintes áreas prioritárias para conservação, recuperação, melhoramento e/ou preservação do/dos/da, entre outras:

- I – recursos hídricos em bacias hidrográficas de baixa disponibilidade hídrica e com importância para o abastecimento humano e dessedentação animal (matar a sede);
- II – vegetação nativa, da vida silvestre e do ambiente natural em áreas de elevada diversidade biológica;
- III – ambiente natural nas áreas de unidades de conservação e em suas respectivas zonas de amortecimento e nas terras indígenas;
- IV – solos e recomposição da cobertura vegetal de áreas degradadas, por meio do plantio exclusivo de espécies nativas arbóreas ou arbustivas ou em sistema agroflorestal;
- V – remanescentes vegetais em áreas urbanas e periurbanas;
- VI – triagem e coleta individual ou cooperativa de resíduos sólidos reciclável;
- VII – captura e retenção de carbono nos solos, por meio da adoção de práticas sustentáveis de manejo de sistemas agrícolas, agroflorestais e silvopastoris.

## Quais são os requisitos para participar do PSA?

Os requisitos gerais são: se enquadrar em uma das prioridades definidas pelo ProPSA; comprovar o uso ou ocupação regular do imóvel; formalizar o termo de adesão específico; entre outros critérios a serem estabelecidos no regulamento.

## De onde virão as fontes de recursos para o PSA? Quem é o agente financeiro?

A lei prevê a criação de um Fundo Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (FunPSA), de natureza contábil, com o objetivo de financiar as ações do ProPSA e com as seguintes fontes de recursos:

- I – até 40% dos atuais 10% previstos na Lei do Petróleo que são destinados ao Ministério do Meio Ambiente;
- II – dotações do Orçamento Anual da União;
- III – empréstimos provenientes de instituições financeiras nacional ou internacionais;
- IV – doações realizadas por pessoas físicas ou entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;
- V – recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal;
- VI – reversão dos saldos anuais não aplicados;
- VII – rendimentos que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicação do seu patrimônio.

§ 1º Parte dos recursos do FunPSA poderá ser utilizada no custeio das ações de fiscalização, monitoramento, validação e certificação dos serviços ambientais prestados, bem como no estabelecimento e administração dos respectivos contratos. § 2º As receitas oriundas da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, de que trata a Lei nº9.433, de 08 de janeiro de 1997, poderão ser destinadas ao pagamento por serviços ambientais que promovam a conservação e o melhoramento da quantidade e da qualidade dos recursos hídricos, devendo ser aplicadas prioritariamente na bacia hidrográfica de origem, respeitado o previsto no plano da bacia.

O agente financeiro é a Instituição bancária pública federal.

Importante observar que na versão anterior do texto do PL, aprovado na Comissão de Agricultura, previa-se que tal instituição financeira seria o BNDES. Porém, em ambas as redações, esta previsão confere todas as condições para que o mercado secundário e especulativo de títulos de crédito de carbono e da biodiversidade se estruture através das negociações e especulação dos ativos verdes constituídos. Os diversos agentes financeiros “habilitados” podem negociar *offsets*/compensações nos países megadiversos, apoiando a manutenção dos padrões atuais de emissão e degradação dos países desenvolvidos e criando mais especulação financeira, agora com esta matriz verde.

## O que é o Cadastro Nacional de PSA?

O Cadastro conterá os dados de todas as áreas contempladas, os respectivos serviços ambientais prestados e as informações sobre os planos, programas e projetos que fazem parte da Política Nacional de PSA.

***O Estado brasileiro vai atuar tanto como fiscal do mercado e das transações que surgirão, quanto como um agente econômico desse mercado em formação ao ele próprio contratar tais pagamentos por serviços ambientais.***

Para entender melhor...

### Modalidades de Serviços Ecosistêmicos

#### Provisão

Os que fornecem diretamente bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização, tais como água, alimentos, madeira, fibras e extratos, entre outros.

#### Suporte

Os que mantêm a perenidade da vida na terra, tais como a ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos, a produção, a manutenção ou a renovação da fertilidade do solo, a polinização, a dispersão de sementes, o controle de populações de potenciais pragas e de vetores potenciais de doenças humanas, a proteção contra a radiação solar ultravioleta e a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético.

#### Regulação

Os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecosistêmicos, tais como o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, a minimização de enchentes e secas, e o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamentos de encostas.

#### Culturais

Os que provêm benefícios recreacionais, estéticos, espirituais e outros benefícios não materiais à sociedade humana.

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é um mecanismo criado para fomentar a criação de um novo mercado, que tem como mercadoria a ser comercializada os processos e produtos fornecidos pela natureza, como a purificação da água e do ar, a geração de nutrientes do solo para a agricultura, a polinização, o fornecimento de insumos para a biotecnologia, etc. O PSA é, portanto, um dos instrumentos elaborados para tentar solucionar os problemas ambientais dentro da lógica do mercado, sem questionar as estruturas do capitalismo. Assim, a proteção do meio ambiente deixa de ser um custo a mais para uma certa atividade econômica para agora ser fazer parte da economia, no paradigma da dita Economia Verde.

Aqui, a “Economia Verde” ou a “Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade” apresenta-se como a grande solução para a crise ambiental e também uma excelente oportunidade de criação de “novos negócios” para as empresas e um novo fluxo de recursos financeiros. É o chamado “ganha-ganha”. No sistema normativo leis que promovem a proteção do meio ambiente, a incorporação dessa lógica leva a uma mudança estrutural deste sistema: o então sistema de “comando e controle”, que fixa limites para os usos sustentáveis dos recursos naturais e bens comuns (guiada pelos Princípios da precaução e da prevenção), seria substituído por um sistema de “limite e comércio” (em inglês “cap and trade”), que permite que, por meio de instrumentos de compensações ambientais, os poluidores não sejam obrigados a modificar seus padrões de produção.

Por enquanto ainda não foi formado um mercado nacional de serviços ambientais, mas já existem transações contratuais entre usuário ou poluidor-pagador e fornecedores de serviços ambientais. Também já surgiram algumas leis estaduais e municipais que implementam os pagamentos de serviços ambientais, principalmente de água (o PSA água) e carbono (PSA carbono). A tentativa da regulamentação dos Pagamentos por Serviços Ambientais cria o conceito do “provedor - recebedor”, que seria o agente econômico responsável pela conservação ambiental que preserva um determinado serviço ambiental. Esse conceito vem complementar o princípio do “poluidor/pagador”, presente na legislação brasileira desde a década de 1980 e segundo o qual o poluidor deve pagar pela degradação de um recurso natural.

Importante também destacar que o PSA passa pela primeira vez a integrar a ordem jurídica brasileira ao ser previsto como um instrumento apoio e incentivo à conservação do meio ambiente no artigo 41 do Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012 – Capítulo X). Na parte inicial deste artigo fica autorizado o Executivo Federal a instituir, inclusive via Decreto Presidencial, programas de PSA em suas várias modalidades, com retribuição monetária ou não, e instrumentos de sanção premial que são compensações financeiras em créditos e seguros agrícolas e tributárias quanto ao ITR e isenções tributárias em insumos e equipamentos agrícolas; e incentivos comerciais e de preferência de acesso à programas governamentais agrícolas àqueles proprietários e possuidores de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR – Cadastro Ambiental Rural e que estejam em dia com suas obrigações de regularização ambiental de tais imóveis rurais.

Desse modo, se no Novo Código Florestal, em seu Capítulo X, resta criado um sistema geral de incentivos a proteção do meio ambiente através de instrumentos de compensação ambiental, sendo o PSA, juntamente com a CRA – Cota de Reserva Ambiental e as sanções premiais, instrumento operacional desse sistema, é importante frisar em que ai apenas está constando o lugar do PSA em tal sistema, não possuindo qualquer regra sobre o seu funcionamento, seja sobre a sua natureza jurídica, seja sobre a forma como ele será transacionado.

Assim, mesmo já previsto e criado em forma geral no Código Florestal, a previsão em miúdos sobre como funcionará o Pagamento por Serviços Ambientais apenas vem a ser regulamentada pelo texto que está em debate no PL n. 792/2007. Este projeto de lei foi o primeiro a ser proposto no Congresso Nacional para regulamentar o pagamento por serviços ambientais à todos os que empreendem esforços para conservar e produzir os benefícios gerados pelos ecossistemas.

Avalia-se a partir do texto legal proposto que sem apontar as principais cadeias produtivas ou atividades de risco responsáveis pela degradação e escassez dos recursos naturais identificados, o PL autoriza a continuidade das atividades que representam risco e dano ambiental e socializa com todos os cidadãos os custos econômicos, sociais e ambientais gerados por elas através da proposta de pagamento por serviços ambientais a qualquer pessoa que quiser prestar tais serviços ambientais.

#### Grupo Carta de Belém:

Associação Brasileira de estudantes em Engenharia Florestal (ABEEF), Amigos da Terra - Brasil, Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Conselho Indigenista Missionario (CIMI), FASE - Solidariedade e Educação, Forum de Mudanças Climáticas e Justiça Social (FMCJS), Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento Xingu Vivo para Sempre, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, Terra de Direitos - Organização de Direitos Humanos.

Apoio:  HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG

Para mais informações [www.grupocartadebelem.wordpress.com](http://www.grupocartadebelem.wordpress.com)