



**PAGAMENTO POR
SERVIÇOS AMBIENTAIS
COM RECURSOS
PÚBLICOS COM BASE EM
ÁREA DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE E
RESERVA LEGAL**

ROSELI SENNA GANEM

Consultor Legislativo da Área XI

Meio ambiente e direito ambiental, organização territorial,
desenvolvimento urbano e regional

SETEMBRO/2015

NOTA TÉCNICA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
PROGRAMAS PÚBLICOS DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS	4
IMPACTOS JURÍDICOS E ECONÔMICOS DO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS EM APP E RL COM RECURSOS PÚBLICOS.....	10
CONSIDERAÇÕES FINAIS	13
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	14

© 2015 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E RESERVA LEGAL¹

INTRODUÇÃO

O pagamento por serviços ambientais é um instrumento econômico de estímulo à conservação da natureza. O objetivo principal é premiar, por meio de pagamento direto ou oferta de serviços sociais, aqueles que conservam a biodiversidade em suas propriedades ou posses e, desse modo, contribuem para a continuidade dos serviços ecossistêmicos que a natureza presta. O pagamento por serviços ambientais pode ser definido como uma transação contratual voluntária, em que um pagador, beneficiário ou usuário de serviços ambientais transfere, a um provedor desses serviços, recursos financeiros ou outra forma de remuneração. O provedor de serviços ambientais é aquele que mantém, recupera ou melhora as condições ambientais dos ecossistemas naturais, garantindo a continuidade dos processos ecológicos. Portanto, para fazer jus ao pagamento por serviços ambientais, a pessoa deve manter, recuperar ou melhorar as condições ambientais de dado ecossistema e, desse modo, garantir os serviços que esse ecossistema presta.

Um dos aspectos polêmicos presente nas discussões sobre a instituição de uma política nacional de pagamento por serviços ambientais no País refere-se aos critérios de elegibilidade, em particular se a manutenção ou recuperação de Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL) dão ensejo ao pagamento por serviços ambientais com recursos públicos. A manutenção de APP e RL é uma obrigação legal, prevista no antigo Código Florestal (Lei 4.771/1965) e mantida na atual Lei Florestal (Lei 12.651/2012).

As opiniões se dividem acerca dessa questão, havendo os que afirmam ser o pagamento por serviços ambientais em APP e RL uma estratégia poderosa para a regularização das propriedades e a melhoria das condições ecológicas nas bacias hidrográficas. Do outro lado, há os que afirmam que a APP e a RL são uma obrigação legal, constituem limitações administrativas que os proprietários e posseiros devem respeitar, sendo sua obrigação manter tais áreas e recuperar as que foram desmatadas. Nessa linha, se são limitações administrativas, em princípio não deveriam gerar nenhum tipo de pagamento, especialmente por parte do Poder Público.

¹ Agradeço ao Consultor Marcelo de Rezende Macedo, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, da Câmara dos Deputados, pelas discussões em torno do tema e sugestões feitas a este trabalho.

Saliente-se que a Lei Florestal autorizou a União a criar o programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, incluindo o pagamento por serviços ambientais entre as ações desse programa. A Lei inclui, entre as atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas que geram serviços ambientais, a manutenção de APP e RL e das áreas de uso restrito. E ainda afirma que as atividades de manutenção dessas áreas são elegíveis para quaisquer pagamentos ou incentivos por serviços ambientais. Embora seja meramente autorizativo, esse dispositivo acirrou a polêmica e tem gerado expectativas naqueles que defendem a implantação de projetos de pagamento por serviços ambientais com base em APP e RL.

Este texto pretende discutir os impactos jurídicos e econômicos do pagamento por serviços ambientais com recursos públicos² em APP e RL e contribuir para o avanço do debate acerca da instituição de uma política nacional de pagamento por serviços ambientais no Brasil.

PROGRAMAS PÚBLICOS DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Existem diversos programas públicos de pagamento por serviços ambientais em andamento, que incluem ou não o pagamento com base em APP e RL.

No âmbito da União, a Agência Nacional de Águas (ANA) desenvolve o Programa Produtor de Água. A Portaria 196 da ANA, de 30 de agosto de 2013, institui o Manual Operativo do Programa Produtor de Água e estabelece que este visa apoiar projetos de pagamento por serviços ambientais de proteção hídrica, tendo em vista a melhoria da qualidade e a ampliação da oferta de água, bem como a regularização da vazão dos corpos hídricos.

De acordo com a Portaria 196/2013, a valoração dos serviços ambientais de proteção hídrica baseia-se em um Valor de Referência (VRE), que é o custo de oportunidade de uso de um hectare da área objeto do projeto, expresso em R\$/hectare/ano. Esse valor é obtido mediante o desenvolvimento de um estudo econômico, específico para a área do projeto, baseado na atividade agropecuária mais utilizada na região, ou em um conjunto de atividades que melhor represente os ganhos médios líquidos obtidos na sua utilização. O cálculo varia conforme a natureza do projeto – conservação da vegetação nativa existente, recuperação da vegetação nativa ou ações de conservação de solo.

O Programa Produtor de Água prevê o apoio técnico e financeiro

² Note-se que não está em debate, neste estudo, o pagamento por serviços ambientais em APP e RL por meio de recursos privados.

para o estabelecimento de arranjos que possibilitem o pagamento por serviços ambientais e para execução de ações, como: construção de terraços e de bacias de infiltração, readequação de estradas vicinais, proteção de nascentes, recomposição e conservação de áreas com vegetação natural, reflorestamento das áreas de preservação permanente e reserva legal, agropecuária sustentável e saneamento ambiental (SANTOS, 2015).

Diversos Estados também têm adotado o pagamento por serviços ambientais como instrumento de estímulo à conservação da biodiversidade, dos recursos hídricos e de mitigação de emissões de gases de efeito estufa por desmatamento (Tabela 1). As políticas estaduais são experiências pioneiras, tendo em vista a inexistência de uma lei nacional sobre a matéria.

Excluindo-se o Estado do Paraná, que permite o pagamento por serviços ambientais em APP e RL somente em condições excepcionais, não há restrições a essa ação, no âmbito das demais normas estaduais. Essa possibilidade está explícita nas normas dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

No Acre, o pagamento de bônus, no âmbito do Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares, pode incluir a recuperação de APP e RL, tendo em vista que o objetivo do Programa é regularizar o passivo ambiental do imóvel e incrementar o uso sustentável dos recursos naturais (LAVRATTI *et al.*, 2014).

A metodologia de cálculo do valor a ser pago é bastante variável. Entretanto, segundo LAVRATTI *et al.* (2014), esse valor está em R\$200,00/ha/ano, em Minas Gerais, estipulado com base no levantamento do rendimento médio alcançado pelos proprietários e posseiros rurais que exploravam suas áreas em algumas atividades agropecuárias. Os mesmo autores apontam que, no Acre, o valor do bônus, no âmbito do Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares, varia de R\$500,00 a R\$600,00 por ano, em nove anos.

Para o Espírito Santo, LAVRATTI *et al.* (2014) apontam o valor médio de R\$ 155,63/ha/ano, entre os anos de 2009 e 2011. Segundo Sossai (2015), no âmbito do Programa Reflorestar, os valores variam de R\$ 241,84, para floresta em pé; R\$ 214,96, para recuperação com plantio; e R\$ 204,21, para regeneração natural.

Além disso, em consulta telefônica aos órgãos estaduais gestores de programas de pagamento por serviços ambientais, foram encontrados os valores entre R\$80,00/ha/ano (para ações de plantio direto) e R\$200,00/ha/ano (para remanescentes de vegetação nativa), no Distrito Federal. Para o Estado de São Paulo, o pagamento por serviços ambientais para proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural tem valor médio de R\$202,00/ha. No Amazonas, o Bolsa Floresta paga o valor de R\$50,00/família/ano.

Tabela 1. Estados com normas relativas a pagamento por serviços ambientais.

ESTADO	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVOS
ACRE	Lei 2.025/2008	Institui o Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares, que visa à regularização do passivo ambiental da área e ao incremento do uso sustentável dos recursos naturais. Pagamento anual de bônus a produtores rurais familiares que aderirem voluntariamente ao Programa. O pagamento do bônus é uniforme e fixo, variando em virtude da fase em que se encontrar o produtor, ou seja, é proporcional ao grau de regularização do passivo ambiental e de implantação do plano de certificação (não é calculado por tamanho da área/número de hectares).
	Lei 2.308/2010	Cria o Sistema de Incentivo aos Serviços Ambientais e, no âmbito do Sistema, os Programas de Incentivo a Serviços Ambientais – Carbono; Conservação da Sociobiodiversidade; Conservação das Águas e dos Recursos Hídricos e Conservação da Beleza Cênica Natural.
	Decreto 6.306/2013	Regulamenta Lei 2.308/2010, no que se refere à celebração de convênio entre o Estado do Acre e a Companhia Agência de Desenvolvimento de Serviços Ambientais S/A, para desenvolvimento e execução de programas e subprogramas no âmbito do Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais. (Revoga Decreto 6.184/2013, que dispunha sobre a matéria.)
	Lei 2.693/2013	Altera a Lei 1.904/2007, que institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre, para criar o Programa de Regularização Ambiental do Estado, destinado à regularização dos passivos ambientais das propriedades e posses rurais, especialmente os relativos à supressão irregular de vegetação em APP, RL e em áreas de uso restrito. Determina que a Lei 2.025/2008 é aplicável somente aos proprietários e possuidores rurais que já tivessem aderido ao Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares do Estado, na data de sua publicação. Os proprietários e possuidores rurais que aderiram ao Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares têm que optar entre permanecer nesse programa ou aderir ao Programa de Regularização Ambiental. Se optarem por permanecer no Programa de Certificação, não terão os benefícios previstos na Lei federal 12.651/2012 (Lei Florestal).

ESTADO	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVOS
AMAZONAS	Lei 3.135/2007	Institui a política estadual sobre mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável do Amazonas. Cria, no âmbito dessa política, o Programa Bolsa Floresta, destinado ao pagamento por serviços e produtos ambientais às comunidades tradicionais pelo uso sustentável dos recursos naturais, conservação, proteção ambiental e ao incentivo às políticas voluntárias de redução de desmatamento.
AMAZONAS	Decreto 26.958/2007	Dispõe sobre o Programa Bolsa Floresta. Beneficiários são os residentes de unidades de conservação estadual.
ESPÍRITO SANTO	Lei 8.995/2008	Institui Programa de Pagamento por Serviços Ambientais.
	Lei 8.960/2008	Cria o Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Espírito Santo. Inclui, entre os programas e projetos financiados por esse Fundo, aqueles destinados ao pagamento por serviços ambientais aos proprietários rurais, visando a ampliação, conservação e/ou preservação da cobertura florestal e manejo adequado do solo em áreas de relevante interesse para os recursos hídricos.
	Lei 9.864/2012	Reformula o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais. Revogou a Lei 8.995/2008.
	Decreto 3.182-R/2012	Regulamenta Lei 9.864/2012. Modalidades de uso da terra reconhecidas pelo Programa como geradoras de serviços ambientais passíveis de recebimento de recompensa e/ou apoio financeiro: floresta em pé, recuperação com plantio de mudas, regeneração natural, sistemas agroflorestais, sistemas silvopastoris e florestas manejadas.
MINAS GERAIS	Lei 17.727/2008	Dispõe sobre a concessão de incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais, denominado Bolsa Verde, para ações de recuperação, preservação e conservação de áreas necessárias à proteção das formações ciliares e à recarga de aquíferos e à proteção da biodiversidade e ecossistemas especialmente sensíveis.
	Decreto 45.113/2009	Regulamenta Lei 17.727/2008. Institui gradação ascendente de valores dos benefícios pecuniários: APP e RL que necessitem de regularização; APP e RL conservadas nos limites legais; áreas excedentes a APP e RL.

ESTADO	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVOS
	Lei 21.146/2014	Institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica, que inclui, entre seus objetivos, criar e efetivar instrumentos regulatórios, fiscais, creditícios, de incentivo e de pagamento por serviços ambientais para proteção e valorização das práticas tradicionais de uso e conservação da agrobiodiversidade e a expansão da produção agroecológica, orgânica e em transição agroecológica.
PARANÁ	Lei 17.134/2012	Institui o Pagamento por Serviços Ambientais com base em remanescentes de vegetação nativa excedentes às APPs e RLs. Pagamento com base em APP e RL é excepcional, conforme critérios explicitados.
	Decreto 1.591/2015	Regulamenta a Lei 17.134/2012. O pagamento pelos serviços ambientais está condicionado à comprovação do demonstrativo de CAR Ativo e do início, no mínimo, do processo de recuperação das APPs e da RL, quando não estiverem devidamente conservadas. Entre as áreas que podem ser consideradas prioritárias para pagamento por serviços ambientais, incluem-se bacias, microbacias e outras subdivisões com déficit de cobertura vegetal em APP.
RIO DE JANEIRO	Lei 3.239/2009	Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e, no âmbito dessa política, o Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos.
	Decreto 42.029/2011	Institui, no âmbito do Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos, o Subprograma Pagamento por Serviços Ambientais. Entre as atividades consideradas serviços ambientais, incluem-se: conservação e recuperação das faixas marginais de proteção e sequestro de carbono originado de reflorestamento das matas ciliares, nascentes e olhos d'água para fins de minimização dos efeitos das mudanças climáticas globais.
SÃO PAULO	Lei 13.798/2009	Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas. Cria Programa de Remanescentes Florestais.
	Decreto 55.947/2010: regulamenta a Lei	Institui o Pagamento por Serviços Ambientais, no âmbito do Programa de Remanescentes Florestais, a projetos de proprietários rurais, com o objetivo de incentivar a preservação e recuperação de florestas

ESTADO	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVOS
	13.798/2009	nativas.
	Decreto 59.260/2013	Institui o Programa Estadual de Apoio Financeiro a Ações Ambientais (Crédito Ambiental Paulista), sendo um de seus componentes os Programas de Pagamentos por Serviços Ambientais, destinados a: agricultores familiares que se candidatem a receber financiamento para a proteção e restauração ecológica das áreas ciliares; proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural; e prefeituras municipais que se credenciem a gerenciar pagamentos por serviços ambientais a proprietários ou possuidores rurais que conservem as nascentes, olhos d'água e outras manifestações importantes para preservação dos recursos hídricos.
	Decreto 60.521/2014	Institui o Programa de Incentivos à Recuperação de Matas Ciliares e à Recomposição de Vegetação nas Bacias Formadoras de Mananciais de Água. Os Projetos de Pagamento por Serviços Ambientais visam incentivar a recuperação de matas ciliares e a implantação de florestas de espécies nativas ou de espécies nativas consorciadas com exóticas e de sistemas agroflorestais e silvopastoris nas áreas abrangidas pelo Programa Mata Ciliar.
SÃO PAULO	Decreto 15.684/2015	Programa de Regularização Ambiental - PRA das propriedades e imóveis rurais. O Pagamento por Serviços Ambientais será ação integrante do PRA. A não instituição da ação Pagamento por Serviços Ambientais não pode servir de argumento para a não execução, por parte dos proprietários e possuidores, das obrigações manifestas na adesão do PRA.

IMPACTOS JURÍDICOS E ECONÔMICOS DO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS EM APP E RL COM RECURSOS PÚBLICOS

A Lei Florestal determina que toda propriedade ou posse, rural ou urbana, deve manter as APPs. A manutenção das RLs também é uma obrigação prevista na Lei para as propriedades e posses rurais. Os proprietários e posseiros que desmataram em desconformidade com a Lei são obrigados a recuperar a cobertura vegetal nativa na APP e na RL.

Para os desmatamentos em APP ocorridos até 22 de julho de 2008, a Lei Florestal garantiu a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas, definindo-se novos limites para recomposição da vegetação nativa nessas áreas. Para as RLs desmatadas até aquela data, a Lei Florestal prevê a recuperação da área mediante os processos de recomposição, regeneração natural e compensação. Porém, para os imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até quatro módulos fiscais e que possuíam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto na Lei, a RL passou a ser área com a vegetação nativa existente naquela data. Tais imóveis ficaram desobrigados de recuperar o percentual de RL restante.

Em vista dessas determinações e das pressões do desmatamento presentes em quase todo o território nacional, é compreensível que os Estados estejam preocupados com a recuperação do passivo ambiental das propriedades ou posses e, ainda, com a manutenção das APPs e RLs conservadas até aqui. De fato, o desmatamento tem consequências graves sobre a continuidade dos serviços ecossistêmicos, em especial o fornecimento de água pura e abundante, a estabilidade climática, o controle da erosão do solo, a conservação das espécies da flora e da fauna e dos processos biológicos. As APPs e RLs são a principal contribuição da propriedade privada para a manutenção dos maciços de vegetação nativa e sua recuperação ou manutenção são fundamentais, especialmente em biomas muito ameaçados, como a Mata Atlântica, o Cerrado, a Caatinga e os Pampas.

Entretanto, a possibilidade de pagamento por serviços ambientais sobre APP e RL tem sérias consequências jurídicas e econômicas. Possibilitar genericamente o pagamento com recursos públicos por serviços ambientais nessas áreas esvazia as normas de comando e controle, pois permite que proprietários privados venham a sentir-se desobrigados de manter tais áreas se não receberem por isso. A obrigação de manutenção dessas áreas configura limitação administrativa, cuja observância está na essência do próprio direito de propriedade. Limitações administrativas não geram pagamento ou indenização por parte do Poder Público. Pelo contrário, geram um dever. Cabe ao proprietário ou posseiro conservar os

remanescentes de vegetação nativa em APP e RL e recompor a vegetação nativa, quando for o caso.

O pagamento com recursos públicos a uma parcela dos proprietários poderá ensejar a cobrança, pela via judicial, por aqueles que mantêm essas áreas em obediência à Lei, sem receber nada por isso. Enveredando-se por esse caminho, o pagamento a uns poderá acarretar no futuro, ao Poder Público, a obrigação de pagar a todos. Nesse caso, inverte-se completamente o sentido da Lei Florestal e desvirtuam-se os objetivos do próprio instrumento. Potencializa-se, também, a judicialização da aplicação das normas ambientais.

Faz-se necessário entender que o Poder Público não terá recursos para arcar com o pagamento generalizado aos proprietários que mantêm APPs e RLs.

É possível estimar o impacto econômico do pagamento por serviços ambientais em APP e RL, a partir de um valor médio praticado nos programas e projetos em andamento. É óbvio que esses valores são muito discrepantes, diferindo em função dos critérios considerados pelo programa, do grau de conservação da área, da ação desenvolvida pelo proprietário ou posseiro, da região onde o projeto se desenvolve, do custo de oportunidade da área e de tantos outros fatores operacionais. Entretanto, para efeito de estimativa, podem ser utilizados os valores extremos encontrados neste trabalho (R\$80,00 e R\$240,00 por ha/ano), bem como um valor médio de R\$160,00/ha/ano.

Em relação à área total de APP e RL, não existe levantamento para todo o Brasil. Porém, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), em implantação pelo Serviço Florestal Brasileiro, conta com 58,64% da área cadastrada, de um total de 397.562.970ha de área rural passível de cadastramento. Esses dados são declaratórios e ainda não foram objeto de confrontação pelos órgãos gestores do CAR. Ainda assim, dos 142.916.267ha cadastrados até julho de 2015, foram declarados 28.946.741ha como RL (excluídos os dados de São Paulo e Paraná) e 6.345.655ha como APP (excluídos os dados de Tocantins) (SFB, 2015). A soma de APP e RL declaradas e com dados publicados equivale a 35.292.396ha³.

Tomando-se como base os valores praticados nos programas de pagamento por serviços ambientais e os dados do CAR, chega-se ao valor de R\$5.646.783.360,00/ano para pagamento de serviços ambientais com base em APP e RL, pagando-se o valor médio de R\$160,00/ha/ano. Essa cifra reduz para 2.823.391.680,00/ano, se considerado o valor de R\$80,00/ha/ano, e aumenta para 8.470.175.040/ano, se considerado o valor de R\$240,00/ha/ano. Esse cálculo abrange apenas as propriedades já inscritas no CAR.

³ Segundo informações obtidas no SFB, o sistema do CAR prevê o cômputo de APP em RL, quando isso é possível, de forma que o valor declarado não deve conter esse tipo de sobreposição.

Com base nos dados declarados no CAR, pode-se identificar um déficit de vegetação nativa equivalente a 15.344.435ha em RL e a 4.678.665ha em APP. Somando-se os valores de déficit em APP e RL, chega-se a um passivo ambiental equivalente a 20.023.100ha. Tomando-se como base os valores praticados nos programas de pagamento por serviços ambientais, bem como o passivo ambiental identificado pelo CAR, apenas para a recuperação desse passivo, chega-se ao valor de R\$1.601.848.000,00/ano, no caso de pagamento de R\$80,00/ha/ano, e a R\$4.805.544.000,00/ano, no caso de pagamento de R\$240,00/ha/ano. Para um valor médio de R\$160,00/ha/ano, chega-se à cifra de R\$3.203.696.000/ano.

Note-se que essas cifras são subestimadas, considerando-se que:

1) o valor refere-se a apenas 58,64% da área rural passível de cadastramento no Brasil;

2) há Estados cujos dados para APP e RL não foram incluídos; e

3) a maior parte dos imóveis cadastrados situa-se na Região Norte. Ainda faltam 47,6% da área cadastrável da Região Sudeste, 77,8% da Região Sul, 44,46% da Região Centro-Oeste e 75% da Região Nordeste (SBF, 2015), onde o custo de oportunidade tende a ser maior, bem como os passivos ambientais das propriedades rurais.

Portanto, com a consolidação dos dados do CAR, esperam-se cifras mais altas de pagamento por serviços ambientais com base em APP e RL. De qualquer modo, com os dados já alcançados, verifica-se que será muito alto o impacto econômico do pagamento por serviços ambientais com recursos públicos, tendo como base as APPs e RLs.

Obviamente, o Poder Público não teria como arcar com esses custos. Registre-se que, se esse pagamento for permitido pela lei federal, a União provavelmente seria instada a cobrir, sozinha, esse montante.

Observe-se, por exemplo, que qualquer dos valores encontrados é muito mais alto do que o volume de recursos disponíveis no Ministério do Meio Ambiente (MMA), considerando-se que a execução orçamentária desse Ministério, em 2012, 2013 e 2014, foi, respectivamente, de R\$1,011 bilhão, R\$1,134 bilhão e R\$1,161 bilhão (MMA, 2015). Ou seja, apenas com o PSA referente a APPs e RLs, seriam gastos por ano recursos equivalentes a cinco vezes o valor dos recursos utilizados pelo MMA.

Ressalte-se, ainda, que os valores aqui calculados dizem respeito apenas ao pagamento direto aos proprietários ou posseiros e não incluem as ações paralelas executadas pelo Poder Público, como a assistência técnica, o fornecimento de mudas e outros insumos.

Entretanto, o que se afigura mais grave é que optar pelo pagamento por serviços ambientais com base em APP e RL implica tornar inviável o pagamento aos proprietários que conservam a vegetação nativa além das obrigações legais, os quais deveriam ser o alvo prioritário dos programas públicos. Significa, portanto, criar injustiças e, em última instância, desestimular a manutenção dessas áreas e fomentar o desmatamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma lei nacional que normatize o pagamento por serviços ambientais não pode ser omissa quanto à questão das APPs e RLs. Dados os possíveis impactos jurídicos e econômicos da liberação do pagamento em APPs e RLs, sugere-se que, como regra geral, essa prática seja vedada.

Entretanto, considerando-se que muitas bacias hidrográficas se encontram em situação crítica em relação à cobertura vegetal nativa, especialmente na Mata Atlântica, entende-se que a nova lei poderá prever situações excepcionais, onde o pagamento por serviços ambientais em APP e RL seja permitido. Entende-se que, nesse caso, a nova lei deverá contemplar alguns princípios. Assim, uma política nacional de pagamento por serviços ambientais deveria deixar claro que o pagamento por serviços ambientais em APP e RL com recursos públicos:

- é atividade excepcional, realizada mediante condições como baixa cobertura vegetal nativa e baixa disponibilidade de água na bacia hidrográfica;
- não gera obrigação ao Poder Público e não pode servir como argumento, aos proprietários e posseiros, para o não cumprimento das obrigações previstas na Lei Florestal;
- é ação temporária;
- tem limite máximo de pagamento por propriedade ou posse e realiza-se mediante critérios de gradação de valores, conforme o grau de conservação da vegetação nativa;e
- está condicionado à demonstração de inscrição no CAR e início das atividades de recuperação da APP e da RL que não estiverem conservadas.

Permitir genericamente o pagamento por serviços ambientais com base em APP e RL não parece ser uma medida positiva para uma política nacional voltada para a implantação desse instrumento. Ainda que a Lei Florestal tenha sinalizado nesse sentido, com a indicação de APPs e RLs como elegíveis para o pagamento por serviços ambientais, tal medida precisa ser revista, para garantir a efetividade do pagamento por serviços ambientais como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente.

Não se trata de negligenciar o apoio aos agricultores. Trata-se de tornar o pagamento por serviços ambientais compatível com a legislação de comando e controle. O apoio aos agricultores pelo Poder Público, para regularização ambiental de suas propriedades e posses, é necessário e deve-se realizar-se por meio de assistência técnica eficaz e crédito facilitado para recomposição das áreas ilegalmente desmatadas, mudança dos padrões de manejo do solo e da água e estímulo à exploração sustentável da biodiversidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LAVRATTI, PAULA; TEJEIRO, GUILLERMO; STANTON, MARCIA (org.). Sistemas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais – Relatórios Estaduais. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014; (Direito e Mudanças Climáticas; 7).

MMA (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE). Orçamento. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/orçamento>. Acesso em 3set2015.

SANTOS, DEVANIR GARCIA DOS. Pagamento por Serviços Ambientais. Apresentação na Audiência Pública da Comissão de Finanças e Tributação, na Câmara dos Deputados, ocorrida no dia 30 de junho de 2015, destinada a debater estudos de casos de projetos já implantados de PSA. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/audiencias-publicas/audiencia-publica-2015/audiencia-publica-debate-dos-estudos-de-casos-de-projetos-ja-implantados-de-psa-no-projeto-de-lei-no-792-de-2007>. Acesso em: 8set.2015.

SFB (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO). Cadastro Ambiental Rural – Boletim Informativo Julho de 2015. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>. Acesso em 3set2015.

SOSSAI, MARCOS. Reflorestar, conservação e recuperação florestal: a floresta como fonte de biodiversidade, de renda e de água para o produtor rural. Apresentação na Audiência Pública da Comissão de Finanças e Tributação, na Câmara dos Deputados, ocorrida no dia 30 de junho de 2015, destinada a debater estudos de casos de projetos já implantados de PSA. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/audiencias-publicas/audiencia-publica-2015/audiencia-publica-debate-dos-estudos-de-casos-de-projetos-ja-implantados-de-psa-no-projeto-de-lei-no-792-de-2007>. Acesso em: 8set.2015.