

ANÁLISE LEGISLATIVA SOBRE BENEFICIÁRIOS DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E REDD+ EM ÁREAS PROTEGIDAS NA AMAZÔNIA

Brenda Brito

Secretária Executiva e Pesquisadora Adjunta do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon). Mestre em Ciência do Direito (Stanford, EUA).

Letícia Lima

Estudante do 5º ano do curso de Graduação em Direito na Universidade da Amazônia (Unama). Ex-estagiária do Imazon.

1. Introdução¹

A perda de florestas contribui com aproximadamente 17% das emissões globais de Gases do Efeito Estufa (GEE), além de ameaçar a manutenção da biodiversidade e a sobrevivência de milhões de pessoas que dependem diretamente dessas áreas². Por isso, diminuir o desmatamento e a degradação florestal deve ser uma prioridade em países que ainda possuem grande cobertura florestal, como é o caso do Brasil.

O Brasil abriga a maior área de floresta tropical contínua do mundo, a floresta amazônica, que se estende por aproximadamente 5 milhões de quilômetros quadrados (equivalente a 59% do seu território)³. Até 2010, 18% desse bioma já estava desmatado⁴. A principal forma de combate à perda de florestas nos estados brasileiros que abrigam a floresta amazônica tem sido ações de comando e controle – por exemplo, aplicação de multas, processos judiciais contra crimes ambientais, embargo de imóveis desmatados ilegalmente etc. Essas medidas ajudaram a atingir em 2009-2010 a menor taxa de desmatamento desde o início do monitoramento da cobertura florestal na região⁵: 7,5 mil quilômetros quadrados⁶. Contudo, para alcançar resultados próximos ao desmatamento zero também é necessário gerar incentivos para a manutenção da floresta e impulsionar um modelo econômico mais sustentável na região.

Uma alternativa que vem sendo avaliada para fornecer esse incentivo é a remuneração pelos serviços ambientais prestados pela natureza, mecanismo conhecido como Pagamento por

¹ As autoras agradecem a revisão e comentários de Alice Thuault e Laurent Micol do Instituto Centro de Vida (ICV) e de Elis Araújo, Paula Ellinger, Paulo Barreto e Priscilla Santos do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon).

² NABUURS, G.J. et al. Forestry. In: METZ, B., et al. (Org). *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007; FAO. UN calls on forest sector to take innovative actions. FAO Media Center, 2011. Disponível em: <<http://www.fao.org/news/story/tr/item/50437/icode/en/>>. Acesso em: 24 mar. 2011.

³ Essa estimativa considera a área da Amazônia Legal, incluindo o bioma amazônico, cerrado e campos naturais.

⁴ PEREIRA, D. et al. Fatos Florestais da Amazônia 2010. Belém-PA: Imazon, 2010. Disponível em: <http://imazon.org.br/novo2008/publicacoes_ler.php?idpub=3733>. Acesso em: 14 mar. 2011.

⁵ BARRETO, P. et al. Qual o efeito das novas políticas contra o desmatamento da Amazônia? Belém-PA: Imazon, 2009. Disponível em: <http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/164523desmatamento_resultados_preliminares.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2011.

⁶ PEREIRA, D. et al. op. cit., loc. cit.

Serviço Ambiental (PSA)⁷. Desde 2007 observamos o aumento de discussões nos poderes legislativo e executivo e na sociedade brasileira para a definição de um mecanismo de PSA no Brasil, com ênfase em serviços ambientais de captura e retenção de carbono⁸. Esse tema tem sido abordado principalmente nos fóruns de debates para a criação de mecanismos de incentivos para redução de desmatamento e de degradação florestal, conservação e aumento de estoques de carbono florestal, além de manejo sustentável de florestas. Tal mecanismo é conhecido pela sigla REDD+ e sua criação na esfera internacional foi oficializada no Acordo de Cancún, durante a 16ª Conferência das Partes para a Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima (CQNUMC).

As discussões internacionais sobre REDD+ envolvem a ideia de que países em desenvolvimento com ativos florestais receberiam apoio financeiro para diminuir emissões de GEE provenientes da perda de florestas. Esse apoio viria prioritariamente de países desenvolvidos, que historicamente contribuíram para a maior parte das emissões desses gases na atmosfera. Para que o REDD+ funcione e atinja a meta de redução de emissões, é fundamental que os recursos sejam canalizados para incentivar a manutenção de florestas, e o PSA é uma forma de operacionalizar esse mecanismo.

No Brasil, um dos aspectos que têm recebido destaque nos debates sobre PSA e REDD+ é a definição de quem pode ser considerado beneficiário desse pagamento em áreas protegidas habitadas por povos indígenas e populações tradicionais. Dois motivos principais justificam essa ênfase: (1) existência de grande estoque de carbono florestal em áreas de titularidade do governo, mas habitadas e mantidas por povos indígenas e populações tradicionais; e (2) ausência para essas áreas de legislação federal que descreva como e para quem esses benefícios devem ser distribuídos.

Há diferentes iniciativas de projetos de leis e leis estaduais que tratam direta ou indiretamente desse tema. Neste artigo, procuramos contribuir com esse debate analisando oito projetos de leis federais, uma lei federal e quatro leis estaduais na Amazônia Legal relacionadas a PSA ou REDD+. Nossa análise procura identificar como essas propostas e leis abordam a definição de beneficiários em áreas protegidas, conforme será apresentado nas seções seguintes.

2. Dúvidas e demandas sobre beneficiários para PSA e REDD+ em áreas protegidas

Há várias definições de PSA na literatura ou mesmo nomenclaturas diferentes (como pagamento por serviços ecossistêmicos)⁹, mas segundo Irigaray (2010) elas têm um elemento em comum: o pagamento como fomento a ações de conservação, que agregam valor e contribuem para a manutenção dos serviços ambientais.¹⁰ Esse pagamento pode estar ou não vinculado a algum mecanismo de mercado. Por exemplo, ele pode remunerar como mera

⁷WUNDER, S. Can payments for environmental services reduce deforestation and forest degradation? In: ANGELSEN, A. (Org). Realising REDD+. National Strategy and Policy Option. Bogor, Indonesia: CIFOR, 2009.

⁸ Wunder et al. (2008) destacam quatro tipos principais de serviços ambientais: captura e retenção de carbono, biodiversidade, proteção hídrica e beleza cênica – WUNDER, S. et al. Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal. Série de Estudos 10: Brasília-DF. 2008.

⁹ Para uma análise de diferentes definições, consultar HERCOWITZ, M. et al. Estudos de casos sobre serviços ambientais. In: DE NOVION, H. e DO VALLE, R. (Org). Documentos ISA10: É pagando que se preserva? Subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais. São Paulo-SP: Instituto Socioambiental, 2009. p. 136-239.

¹⁰ IRIGARAY, C. Pagamento por Serviços Ecológicos e o Emprego de REDD na Amazônia. Brasil, 2010. Disponível em: <<http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=por&cont=artigos>>. Acesso em: 23 mar. 2011.

compensação aqueles que contribuem para a manutenção dos serviços, ou pode estar associado a uma transação comercial, que envolva créditos e licenças¹¹.

Independentemente do formato de PSA, diferentes autores indicam que a definição de direitos fundiários é uma das condições fundamentais para o desenvolvimento de tal mecanismo, especialmente quando relativos a REDD+¹². Isso porque o provedor precisa ter direito à defesa da área florestal onde os serviços são oferecidos quando ocorrerem situações de ameaças à sua continuidade¹³. Por exemplo, em casos de invasão da floresta por exploradores ilegais de madeira ou, ainda, do risco de tomada da área por terceiros quando há ocupação por populações mais vulneráveis e com dificuldade de conseguir proteção de sua posse. Além disso, a indefinição fundiária e a informalidade de ocupações também trazem riscos à prestação de PSA no longo prazo. Um exemplo ocorre com a troca de possuidor ilegal sem o compromisso de manutenção de prestação de serviço ambiental.

No entanto, a necessidade de definição fundiária não implica que os direitos aos benefícios de PSA e REDD+ sejam necessariamente vinculados à titularidade da área. Lima (2009) acredita que esse direito deve ser dos reais provedores do serviço, que nem sempre são os donos das áreas onde eles ocorrem¹⁴. Na Amazônia brasileira, essa situação aplica-se especialmente para as áreas protegidas habitadas por comunidades tradicionais e indígenas, cuja titularidade é do governo.

Nesse sentido, diferentes manifestos elaborados pela sociedade civil desde 2009 vêm demandando que os benefícios gerados com PSA, principalmente REDD+, sejam direcionados àqueles que contribuem diretamente para a prestação dos serviços ambientais.

Os seguintes manifestos e cartas apontam para esse caminho:

- Carta dos Povos Indígenas da Amazônia Brasileira sobre as Mudanças Climáticas¹⁵
- Carta de princípios para REDD do Fórum Amazônia Sustentável¹⁶
- Carta de Cuiabá – Katoomba meeting¹⁷
- Princípios e critérios socioambientais de REDD+¹⁸

Dentre esses, o documento sobre Princípios e Critérios socioambientais de REDD+ vai além de apenas indicar quais grupos devem ser os beneficiários; ele também indica que esses atores

¹¹ HERCOWITZ, M. et al. Estudos de casos sobre serviços ambientais. In: DE NOVION, H. e DO VALLE, R. (Org). Documentos ISA10: É pagando que se preserva? Subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais. São Paulo-SP: Instituto Socioambiental, 2009. p. 136-239.

¹² CHAMPAGNE, E. & ROBERTS, J. Annex III: country studies. Case study: Brazil. In: Costenbader, J. (Org). Legal framework for REDD. Design and implementation at the national level. Bonn: IUCN, 2009; SUNDERLIN, W. Forest tenure rights and REDD+. From inertia to policy solution. In: ANGELSEN, A. (Org). Realising REDD+. National strategy and policy option. Bogor, Indonesia: CIFOR, 2009; WUNDER, S. Can payments for environmental services reduce deforestation and forest degradation? In: ANGELSEN, A. (Org). Realising REDD+. National strategy and policy option. Bogor, Indonesia: CIFOR, 2009.

¹³ WUNDER, S. op. cit., p. 2 *et seq.*

¹⁴ LIMA, A. Desafios Jurídicos para a Governança sobre as Emissões de CO₂ por Desmatamento e a Titularidade do Carbono Florestal. Brasil, 2009. Disponível em: <<http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=por&cont=artigos>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

¹⁵ COIAB. Carta dos Povos Indígenas da Amazônia Brasileira sobre as mudanças climáticas. Coiab, 2009. Disponível em: <<http://www.coiab.com.br/coiab.php?dest=show&back=index&id=419&tipo=N>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

¹⁶ Fórum Amazônia Sustentável. Carta de princípios para REDD. Fórum Amazônia Sustentável, 2009. Disponível em: <http://www.forumamazoniasustentavel.org.br/v5/carta_reddforum_amazonia.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2011.

¹⁷ Katoomba. Carta de Cuiabá. Katoomba, 2009. Disponível em: <http://www.icv.org.br/onde_atuamos/pagamento_por_servicos_ambientais_psa /katoomba_meeting_2009_carta_de_cuiaba.icv>. Acesso em: 12 mar. 2011.

¹⁸ Imaflora. Princípios e critérios socioambientais de REDD+. Imaflora, 2010. Disponível em: <http://www.imaflora.org/upload/repositorio/PC_redd_imaflora_julho2010.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2011.

devem participar da definição, negociação e distribuição dos benefícios¹⁹. Por outro lado, Mattos e Hercowitz (2009) acreditam que a remuneração por serviços ambientais deve ser feita para a pessoa jurídica que representa formalmente os povos indígenas e comunidades tradicionais. Essa instituição também decidiria sobre a forma de uso dos recursos.²⁰

Diante das dúvidas que podem surgir na implementação de PSA relacionadas a direitos ao recebimento de benefícios e poder de decisão sobre uso dos recursos, é recomendável que um marco legal esclareça esses aspectos. Isso fornecerá maior segurança jurídica aos beneficiários e evitará arranjos diferenciados que possam ocorrer caso essa definição seja feita separadamente em cada área protegida. Esse tema ganha ainda mais importância quando verificamos o papel das áreas protegidas para a conservação ambiental e estoque de carbono na Amazônia e quando averiguamos que essas áreas possuem maior clareza fundiária, como será apresentado a seguir.

3. Estoque de carbono e situação fundiária de áreas protegidas

As áreas protegidas estocam aproximadamente 56% da biomassa na região amazônica e, segundo estudos, desempenham um papel importante na redução do desmatamento e na incidência de fogo²¹. Nesta categoria, as Unidades de Conservação e Terras Indígenas ocupam quase metade da Amazônia Legal (43,9% ou 2,1 milhões de quilômetros quadrados). Os Territórios Quilombolas também são áreas protegidas segundo o Plano Nacional de Áreas Protegidas, mas Veríssimo et al. (No prelo) reportaram dificuldade em obter dados e mapas atuais dessas áreas.²²

As Terras Indígenas representam a maior parte das áreas protegidas, atingindo mais de 1 milhão de quilômetros quadrados²³. Em relação a unidades de conservação, há diferentes categorias, federais e estaduais, agrupadas em Unidades de proteção integral²⁴ e de uso sustentável²⁵. A principal diferença entre esses dois grupos é que o primeiro é destinado à preservação da natureza, sendo admitido, em geral, apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, enquanto nas Unidades de uso sustentável é possível compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (Art. 7º, §§ 1º e 2º da Lei 9.985/2000).

Muitas áreas protegidas ainda possuem pendências fundiárias relacionadas à presença de indivíduos ou posseiros que devem ser removidos por não fazerem parte dos grupos autorizados a permanecerem nessas áreas. Por exemplo, um levantamento especificamente para Unidades de Conservação realizado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) demonstra que essa estimativa já atinge 200 mil quilômetros

¹⁹ Princípio 6, Critério 6.1: Devem ser garantidas as condições de participação dos(as) beneficiários(as) em todas as etapas das ações de REDD+ e nos processos de tomada de decisão, inclusive quanto à definição, negociação e distribuição dos benefícios.

²⁰ MATTOS, L. & HERCOWITZ, M. Pontos fundamentais para o desenho de políticas públicas de serviços ambientais voltadas às populações tradicionais e povos indígenas. In: DE NOVION, H. e DO VALLE, R. (Org). Documentos ISA10: É pagando que se preserva? Subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais. São Paulo-SP: Instituto Socioambiental, 2009. p. 118-135.

²¹ ARIMA, E. et al. Fire in the Brazilian Amazon: a spatially explicit model for policy impact analysis. *Journal of Regional Science*, vol. 47, no. 3, 2007, pp. 541-567; SOARES-FILHO, B. et al. Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. *PNAS*. vol. 107, no. 24. 10.821-10.826, 2010.

²² VERÍSSIMO, A. et al. (Org). Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira. Avanços e desafios. Belém-PA: Imaçom; São Paulo-SP: Instituto Socioambiental. No prelo.

²³ ARIMA, E. et al., *op. cit.*, *loc. cit.*

²⁴ São Unidades de Conservação de proteção integral de acordo com a Lei 9.985/2000: Parque Nacional e Estadual, Reserva Biológica, Estação Ecológica, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

²⁵ São Unidades de Conservação de uso sustentável de acordo com a Lei 9.985/2000: Floresta Nacional e Estadual, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Extrativista, Reserva Particular do Patrimônio Natural, Área de Proteção Ambiental e Área de Relevante Interesse Ecológico.

quadrados em todo o Brasil ou quase 31% da área total de Unidades de Conservação federais²⁶.

Mesmo assim, baseados no contexto fundiário, as áreas protegidas são mais promissoras no curto prazo para o estabelecimento de mecanismos de PSA em grande escala para captura e retenção de carbono quando comparadas ao restante da Amazônia. A outra parte do estoque de biomassa na Amazônia está em terras públicas não destinadas ou devolutas e em imóveis privados. No primeiro caso, áreas sem definição de uso ou titularidade estariam, a princípio, excluídas de um mecanismo de PSA, devido à necessidade da definição clara sobre a situação jurídica do local onde o serviço ambiental será mantido. Já nas áreas de ocupação privada, um dos grandes entraves é a indefinição fundiária. Barreto et al. (2008) indicam que apenas 4% dos títulos de terra privados eram considerados válidos na região até 2008 a partir da verificação de títulos de terra no processo de recadastramento de imóveis rurais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).²⁷

Apesar da implantação de novas leis e programas de aceleração da regularização fundiária na Amazônia, é provável que essa indefinição de ocupações privadas não seja resolvida rapidamente. Por exemplo, Brito e Barreto (2010) demonstram que o mais ambicioso programa para acelerar a regularização fundiária na região, o Terra Legal, não conseguiu alcançar suas metas de quantidade e tempo para emissão de títulos no primeiro ano²⁸. Até 2010, o programa havia regularizado apenas 554 imóveis, o equivalente a 1,1% da meta estipulada.²⁹

Dessa forma, partindo da relevância das áreas protegidas para o debate sobre PSA e REDD+, nas seções seguintes avaliamos como as atuais leis e Projetos de Lei (PL) abordam a definição de beneficiários nesses territórios.

4. Metodologia

Baseados em Wunder et al. (2008) e Vitae Civilis (2008), coletamos informações sobre PLs e leis federais e estaduais existentes que tratavam sobre PSA e REDD+, totalizando quarenta e sete resultados³⁰. A partir dessa coleta, levantamos nos sítios eletrônicos da Câmara e Senado Federal as principais leis e PLs federais que ainda tramitavam nessas casas até dezembro de 2009; encontramos dezenas de PLs e leis federais apresentados entre os anos de 2007 e 2009³¹. Em seguida, enfocamos naqueles que tratavam diretamente de PSA ou cujo conteúdo servia como base para analisar a legitimidade para receber benefícios de PSA com aplicação no bioma Amazônia (Anexo 1). Ao final, uma lei e oito PLs federais atenderam aos critérios de

²⁶ ÂNGELO, C. & MAGALHÃES, J. Maioria dos parques tem área irregular. Folha de São Paulo, São Paulo, 13 mar. 2011, Ciência, C13.

²⁷ BARRETO, P. et al. *Quem é dono da Amazônia? Uma análise do recadastramento de imóveis rurais*. Belém-PA: Imazon, 2008. 72 p.

²⁸ BRITO, B. & BARRETO, P. Primeiro ano do Programa Terra Legal: Avaliação e recomendações. Belém-PA: Imazon, 2010.

²⁹ MIOTTO, K. Terra legal atinge 1,1% da meta para 2010. O Eco Amazônia. 18 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.oecoamazonia.com.br/blog/167-terra-legal-atinge-11-da-meta-para-2010>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

³⁰ WUNDER, S. et al. Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal. Série de Estudos 10: Brasília-DF. Brasil. 2008; VITAE CIVILIS. Panorama de atores e iniciativas no Brasil sobre mudança do clima. São Paulo-SP: Vitae Civilis, 2008. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/7987509/Panorama-de-Atores-e-Iniciativas-No-Brasil>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

³¹ Somente a partir de 2007 foram encontradas as iniciativas mais específicas do tema PSA na Câmara Federal. Fonte: Vitae Civilis. Panorama de atores e iniciativas no Brasil sobre mudança do clima. São Paulo-SP: Vitae Civilis, 2008. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/7987509/Panorama-de-Atores-e-Iniciativas-No-Brasil>>. Acesso em: 12 mar. 2011

seleção e utilizamos as versões mais atuais dos textos dos PLs encontrados até dezembro de 2010.

Na esfera estadual, fizemos buscas nos sítios eletrônicos das secretarias estaduais de meio ambiente e também utilizamos os dados de Wunder et al. (2008) e Vitae Civilis (2008)³². Encontramos somente quatro leis no Acre e Amazonas até novembro de 2010 (Anexo 1).³³ Em seguida, analisamos como as cinco leis (estaduais e federais) e os oito PLs selecionados tratavam sobre a definição de beneficiários de PSA e REDD+. Para essa análise, elaboramos as seguintes perguntas com base na revisão de literatura e nos documentos elaborados por organizações da sociedade civil apresentados na seção 2:

- *Quais grupos são indicados como beneficiários de PSA ou REDD+?* De acordo com a resposta, contabilizamos quantos incluíam povos indígenas e comunidades tradicionais como beneficiários.
- *Populações residentes em áreas protegidas possuem direito a negociar diretamente valores e forma de distribuição de benefícios?* Essa pergunta segue a indicação de Imaflora (2010) sobre a demanda de que esses grupos, quando beneficiários de PSA e REDD+, devem participar da definição, negociação e distribuição dos benefícios³⁴. Assumimos que a negociação seria feita com o comprador ou pagador do serviço ambiental.
- *O poder público tem direito a receber recursos provenientes de projetos de REDD+ ou PSA em áreas protegidas com envolvimento de populações tradicionais?* Essa questão segue a opinião de Mattos e Hercowitz (2009) de que pessoas jurídicas responsáveis pela representação de povos indígenas e comunidades tradicionais devem receber os recursos³⁵. Nesse caso, assumimos que esses representantes seriam governamentais, como a Fundação Nacional do Índio (Funai) e órgãos gestores de unidades de conservação.³⁶

5. Resultados e discussão

Praticamente todos os PLs e leis analisados definem os grupos considerados beneficiários de mecanismos de PSA ou REDD+. A exceção é a Lei Complementar Estadual do Amazonas 57/2007, mas essa lacuna é suprida pela Lei Estadual 3.135/2007, que destaca comunidades tradicionais como beneficiárias de PSA. Nos instrumentos verificados, a definição variou bastante, mas a maioria (67%) elencou povos indígenas e comunidades tradicionais nesse rol direta ou indiretamente. Por exemplo, três PLs mencionam explicitamente que esses dois grupos estão entre os beneficiários (PL 1.920/2007; PL 5.487/2009; PL 5.586/2009). Outro PL e uma lei estadual do Amazonas elencam apenas comunidades tradicionais (PL 5.528/2009 e Lei Estadual/AM 3.135/2007).³⁷ Além disso, outros três instrumentos analisados incluem grupos familiares ou comunitários e provedores de serviços ambientais de forma mais genérica (PL 792/2007, Lei Federal 12.114/2009 e Lei Estadual/AC 2.308/2010). Apenas quatro PLs não mencionam os povos indígenas ou comunidades tradicionais,

³² BRITO, B. & BARRETO, P., op. cit., p. 5 et seq.

³³ Não consideramos minutas de projetos de leis, pois essas estão sujeitas a muitas variações até serem apresentadas ao poder legislativo. Dessa forma, não foram incluídas nesta análise as minutas das leis encontradas sobre o tema pesquisado até 2010 do Pará, Amapá e Mato Grosso.

³⁴ Imaflora, op. cit., p. 4 et seq.

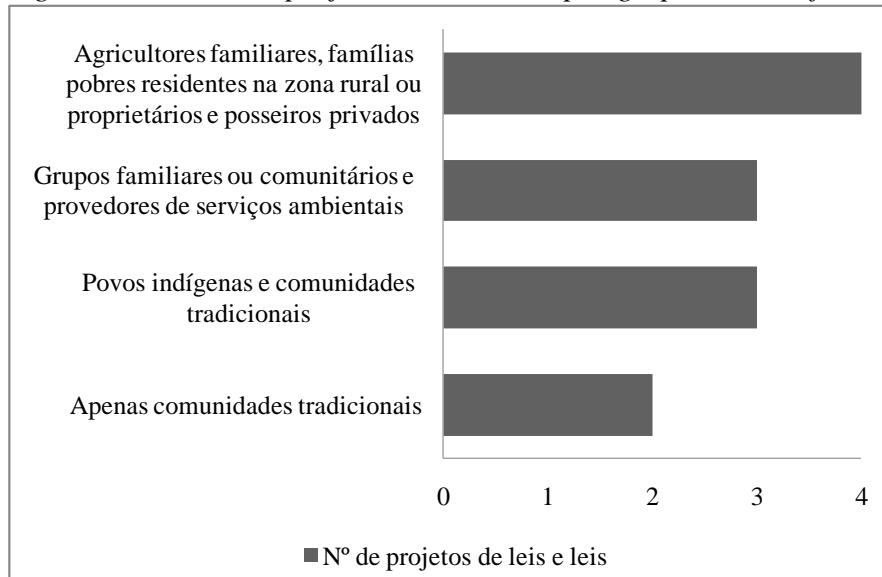
³⁵ MATTOS, L. & HERCOWITZ, M., op. cit., p. 4 et seq.

³⁶ Também é possível considerar que associações legalmente formadas por povos indígenas e comunidades tradicionais poderiam ser consideradas pessoas jurídicas legítimas, mas optamos em dar ênfase ao poder público por ser o titular das áreas protegidas.

³⁷ No caso do Amazonas, uma lei estadual não poderia estabelecer povos indígenas como beneficiários, pois Terras Indígenas são de jurisdição federal.

restringindo os beneficiários a agricultores familiares, famílias pobres residentes na zona rural ou ainda proprietários e posseiros privados (Figura 1 e Anexo 1).

Figura 1: Número de projetos de leis e leis por grupos de beneficiários de PSA e REDD+



Por outro lado, apenas dois casos mencionam a possibilidade de populações residentes em áreas protegidas negociarem diretamente o pagamento pelos serviços ambientais que ajudam a manter. No PL 792/2007, apesar de não haver uma menção direta em relação a esses grupos, há previsão de que o contrato entre pagador e provedor de serviços ambientais deve definir preço e outras formas de pagamento, além de critérios e procedimentos para ajuste e revisão. Esse PL é um dos que elenca os beneficiários de forma mais genérica (grupo familiar ou comunitário), mas entendemos que seria possível enquadrar povos indígenas e comunidades tradicionais nessa categoria. No outro caso, o PL 5.586/2009 estabelece de forma explícita que esses grupos têm direito a participar de todo o processo de tomada de decisão, incluindo a etapa referente à decisão, negociação e repartição de benefícios (Anexo 1).

Em relação ao papel do governo como recebedor ou administrador dos pagamentos, as leis estaduais tratam da possibilidade de o poder público ter direito a receber recursos provenientes de projetos de REDD+ ou PSA em Terras Indígenas ou Unidades de Conservação com envolvimento de populações tradicionais. Por exemplo, a Lei do Amazonas 3.135/2007 estabelece que o Estado pode alienar reduções de emissões e créditos de carbono, dos quais seja beneficiário ou titular, desde que devidamente reconhecidos ou certificados. A Lei do Acre 2.308/2010 também segue a linha adotada pelo Amazonas ao estabelecer que o Estado poderá alienar créditos de serviços ambientais e produtos ecossistêmicos vinculados à sua titularidade.

Na esfera federal, a leitura do PL 5.586/2009 permite interpretar que os recursos seriam direcionados para o poder público, mas com a condição de que pelo menos 70% fossem aplicados na área do projeto. Como explicado nessa seção, esse PL também previa que a decisão sobre a aplicação do recurso deveria contar com a participação dos habitantes das áreas do projeto.

Diante desses resultados, avaliamos que apesar de haver um reconhecimento na maioria dos instrumentos analisados de que povos indígenas e comunidades tradicionais devem ser reconhecidos como beneficiários, poucos instrumentos oferecem uma definição clara sobre a autonomia desses grupos para tomar decisões sobre os benefícios. Uma justificativa possível para esse resultado é a adoção, na maioria dos instrumentos avaliados, de um modelo em que o governo seria o administrador dos recursos obtidos para PSA para então repassá-los aos habitantes de áreas protegidas por meio de bolsas ou formas não especificadas, sujeitas à

regulamentação. Esse formato está presente, por exemplo, nas leis do Amazonas e Acre, onde no primeiro caso, já ocorre um modelo de captação externa de recursos para PSA, administrados pela Fundação Amazonas Sustentável³⁸. No caso do Acre, a recente lei 2.308/2010 também indica a possibilidade de captação externa de recursos, tendo o governo como administrador³⁹.

A princípio entendemos não ser incorreta ou inadequada a abordagem de prever apenas o governo como gerenciador de serviços ambientais em áreas protegidas. Como ressaltam Mattos e Hercowitz (2009), há diferentes formas de operacionalizar PSA, com ou sem interferência direta do governo. No entanto, esses mesmos autores reforçam que é importante avaliar os potenciais e as fragilidades de cada opção para escolher a mais adequada. Nesse sentido, já existem no Brasil diversas iniciativas em caráter piloto de projetos de REDD+ ou PSA para captura e sequestro de carbono⁴⁰. Algumas dessas experiências são feitas com negociações diretamente com povos indígenas e comunidades tradicionais, mesmo que ainda não exista uma definição legal sobre esse processo.

Dessa forma, é essencial que os relatores de projetos de leis federais atualmente em trâmite sobre esse tema considerem essas experiências pilotos para definir qual o modelo desejável de PSA e REDD+ no Brasil. Em especial, recomendamos que os PLs sejam aperfeiçoados de duas formas: (1) incluindo comunidades tradicionais e povos indígenas como beneficiários de PSA e REDD+ nos casos em que esses grupos são omitidos dos textos legislativos; e (2) estabelecendo claramente o grau de autonomia desses grupos para definir, negociar e distribuir o pagamento relativo às áreas que habitam. Além disso, para uma avaliação comparativa mais completa sobre os projetos de leis e leis relativas à PSA e REDD+ em áreas protegidas, recomendamos que futuros estudos analisem aspectos relativos à estrutura de gestão, fonte de recursos, mecanismos de transparência e de monitoramento da eficiência do PSA, além de mecanismos de prestação de contas para a sociedade.

6. Conclusões articuladas

1. Mecanismos de PSA na área florestal, incluindo REDD+, são necessários para reforçar o combate à perda de florestas no Brasil e para atingir taxas de desmatamento próximas a zero.
2. Na Amazônia, áreas protegidas são as mais promissoras para PSA e REDD+ em grande escala por concentrarem em torno de 56% do estoque de biomassa da região e por possuírem situação fundiária mais definida em comparação ao restante da região.
3. A legislação sobre PSA e REDD+ deve elucidar dúvidas sobre a definição de beneficiários desses mecanismos em Terras Indígenas e Unidades de Conservação, tendo como base a contribuição de seus habitantes para a manutenção dos serviços ambientais nessas áreas.
4. Até dezembro de 2010 havia uma lei federal, quatro leis estaduais e oito projetos de leis federais que abordavam o tema de PSA e REDD+ diretamente. A maioria (67%) previa povos indígenas e comunidades tradicionais como beneficiários desses mecanismos, mas apenas dois tratavam do grau de autonomia desses grupos na definição, negociação e distribuição de benefícios.
5. Os atuais projetos de lei federais necessitam ser aperfeiçoados para: (1) incluir povos indígenas e comunidades tradicionais como beneficiários nos 33% de projetos de leis em que

³⁸ Fundação Amazonas Sustentável. Perguntas e Respostas. FAS, 2011. Disponível em: <http://www.fas-amazonas.org/pt/secao/a_fas/perguntas_e_respostas>. Acesso em: 24 mar. 2011.

³⁹ Art. 18 da Lei Estadual do Acre 2.308/2010.

⁴⁰ CENAMO et al. (2010) listam pelo menos 10 projetos de REDD+ em elaboração na Amazônia. Em um deles, o projeto Carbono Suruí, os autores destacam que um dos principais desafios para a implementação é a indefinição sobre o direito de povos indígenas desenvolverem projetos de REDD+ com venda e recebimento de benefícios diretamente (ou seja, sem participação do governo) – CENAMO, M. et al. Guia sobre projetos de REDD+ na América Latina. Manaus-AM: The Nature Conservancy e Idesam, 2010.

essa previsão não ocorre; e (2) esclarecer o papel desses grupos na definição, negociação e distribuição de benefícios.

7. Anexo 1: Detalhamento da análise por lei e Projeto de Lei (PL).

PL ou Lei	Tema	Quais grupos são indicados como beneficiários de PSA ou REDD+?	Populações residentes em áreas protegidas possuem direito a negociar diretamente valores e forma de distribuição de benefícios?	O poder público tem direito a receber recursos provenientes de projetos de PSA ou REDD+ em áreas protegidas?
PL Federal 792/2007 ⁴¹	Dispõe sobre a definição de serviços ambientais	Pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantém, recupera ou melhora as condições ambientais de ecossistemas que prestam serviços ambientais ⁴²	Não menciona diretamente, mas determina que contrato entre pagador e provedor deve definir preço e outras formas de pagamento, além de critérios e procedimentos para ajuste e revisão ⁴³	Não menciona
PL Federal 1.190/2007	Cria o Programa Nacional de Compensação por Serviços Ambientais	Agricultores familiares beneficiários do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) ⁴⁴	Não menciona	Não menciona
PL Federal 1.667/2007	Dispõe sobre a criação do Programa Bolsa Natureza	Famílias pobres residentes na zona rural ⁴⁵	Não menciona	Não menciona

⁴¹ Versão aprovada na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) em 1º dez. 2010.

⁴² Art. 2º, VI.

⁴³ Art. 5º, IX.

⁴⁴ Art. 1º, §2º.

⁴⁵ Art. 1º.

PL ou Lei	Tema	Quais grupos são indicados como beneficiários de PSA ou REDD+?	Populações residentes em áreas protegidas possuem direito a negociar diretamente valores e forma de distribuição de benefícios?	O poder público tem direito a receber recursos provenientes de projetos de PSA ou REDD+ em áreas protegidas?
PL Federal 1.920/2007	Institui o Programa de Assistência aos Povos da Floresta – Programa Renda Verde	Pequenos agricultores e produtores rurais, extrativistas, povos indígenas e outras populações que vivam em áreas de floresta e que estejam comprovadamente posicionados abaixo da linha de pobreza ⁴⁶	Não menciona	Não menciona
Lei Estadual/AM 3.135/2007	Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável	Comunidades tradicionais ⁴⁷	Não menciona	Sim. O Estado do Amazonas fica autorizado a alienar reduções de emissões e créditos de carbono, dos quais seja beneficiário ou titular, desde que devidamente reconhecidos ou certificados.
Lei complementar estadual /AM 53/2007	Regulamenta o inciso V do art. 230 e o §1º do art. 231 da Constituição Estadual, institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação	Não menciona	Não menciona	Sim, pelo menos 50% dos recursos devem ser destinados ao Fundo Estadual de Mudança Climática, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

⁴⁶ Art. 2º, §1º.

⁴⁷ Art. 5º, §2º.

PL ou Lei	Tema	Quais grupos são indicados como beneficiários de PSA ou REDD+?	Populações residentes em áreas protegidas possuem direito a negociar diretamente valores e forma de distribuição de benefícios?	O poder público tem direito a receber recursos provenientes de projetos de PSA ou REDD+ em áreas protegidas?
PL Federal 3.134/2008	Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável	Proprietários ou possuidores de imóveis rurais, cujos imóveis se localizam em área de preservação permanente, reserva legal e servidão florestal em áreas rurais, bem como aqueles que detêm o direito temporário da propriedade rural, desde que haja anuência do proprietário ⁴⁸	Permite negociação direta de certificado de conservação ambiental e redução de emissões ⁴⁹ , mas povos indígenas e comunidades tradicionais não são listados como beneficiários da lei	Não fala sobre áreas protegidas, mas nas áreas abrangidas pela lei o poder público deve receber 1% do benefício obtido a ser aplicado na auditoria do Programa Nacional de Recuperação e Conservação da Cobertura Vegetal ⁵⁰
Lei Estadual/AC 2.025/2008	Cria o Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares do Estado do Acre	Produtores rurais familiares que aderirem voluntariamente ao Programa de Certificação de Unidades Produtivas do Estado do Acre ⁵¹	Não menciona	Não menciona

⁴⁸ Art. 7º.

⁴⁹ Art. 12, §1º.

⁵⁰ Art.11, parágrafo único.

⁵¹ Art. 3º.

PL ou Lei	Tema	Quais grupos são indicados como beneficiários de PSA ou REDD+?	Populações residentes em áreas protegidas possuem direito a negociar diretamente valores e forma de distribuição de benefícios?	O poder público tem direito a receber recursos provenientes de projetos de PSA ou REDD+ em áreas protegidas?
PL Federal 5.487/2009	Institui a Política Nacional de Serviços Ambientais, o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais e estabelece formas de controle e financiamento desse Programa.	Povos e comunidades tradicionais, povos indígenas, assentados de reforma agrária, agricultores familiares, instituidores de RPPN ⁵² (excluídas reserva legal, áreas de preservação permanente e servidão florestal) e aos ocupantes regulares de até quatro módulos fiscais em áreas situadas em bacias hidrográficas ⁵³	Não menciona	Não menciona
PL Federal 5.528/2009	Dispõe sobre o Programa Bolsa Floresta	Comunidades tradicionais ⁵⁴	Não menciona	Não menciona
PL Federal 5.586/2009 ⁵⁵	Institui a Redução Certificada de Emissões do Desmatamento e da Degradação (RCEDD)	Proprietários de terra, assentados, quilombolas, povos indígenas, populações tradicionais ⁵⁶	Sim, tem direito a participar de todo o processo de tomada de decisão, incluindo etapa referente à decisão,	Sim, mas estabelece que pelo menos 70% dos recursos auferidos devem ser aplicados na área do projeto ⁵⁸

⁵² Reserva Privada do Patrimônio Natural.

⁵³ Artigos 7º, 8º e 9º.

⁵⁴ Art. 2º.

⁵⁵ Versão aprovada na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) em 2 dez. 2010. Este PL foi arquivado no final de 2010, pois seu propositor original não renovou o mandato legislativo e o texto não chegou a ser votado por todas as comissões necessárias para continuar o trâmite legislativo.

⁵⁶ Interpretação das autoras com base nos artigos 11, 12 e 13.

PL ou Lei	Tema	Quais grupos são indicados como beneficiários de PSA ou REDD+?	Populações residentes em áreas protegidas possuem direito a negociar diretamente valores e forma de distribuição de benefícios?	O poder público tem direito a receber recursos provenientes de projetos de PSA ou REDD+ em áreas protegidas?
	e dá outras providências		negociação e repartição de benefícios ⁵⁷	
Lei Federal 12.114/2009	Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	Comunidades e os indivíduos cujas atividades comprovadamente contribuam para a estocagem de carbono, atrelada a outros serviços ambientais ⁵⁹	Não menciona	Não menciona

⁵⁸ Art. 12.

⁵⁷ Art. 13.

⁵⁹ Art. 5º, §4º, IX.

PL ou Lei	Tema	Quais grupos são indicados como beneficiários de PSA ou REDD+?	Populações residentes em áreas protegidas possuem direito a negociar diretamente valores e forma de distribuição de benefícios?	O poder público tem direito a receber recursos provenientes de projetos de PSA ou REDD+ em áreas protegidas?
Lei Estadual/AC 2.308 /2010	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 Ecossistêmicos do Estado	Provedores ⁶⁰ que forem integrados aos programas, subprogramas, planos de ação ou projetos especiais aprovados por essa lei e que cumpram os requisitos neles previstos ⁶¹	Não menciona	Sim, o Estado poderá alienar créditos de serviços ambientais e produtos ecossistêmicos vinculados à sua titularidade ⁶² .

⁶⁰ São considerados provedores aqueles que promovem ações legítimas de preservação, conservação, recuperação e uso sustentável de recursos naturais, adequadas e convergentes com as diretrizes desta lei, com o Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre, com a Política Estadual de Valorização do Ativo Ambiental Florestal e com o Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento do Acre.

⁶¹ Art. 4º.

⁶² Art. 39.