

# PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

## UM INSTRUMENTO DE INCENTIVO À GESTÃO AMBIENTAL

Por Heitor Menezes Gomes

### Comando e controle x Incentivo econômico

A preservação ambiental por meio de ferramentas de comando e controle se resumem à criação de indicadores, proibições, padrões e limites, regulamentados por normas legislativas. O controle, então, é feito pela fiscalização executada por órgãos públicos competentes. Os incentivos econômicos podem ser tanto pagamentos por serviços ambientais quanto cobranças pelo uso de recursos naturais. Estendem-se também ao ICMS ecológico, concessão florestal, seguros ambientais, servidão ambiental e royalties, dentre outros.

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) configura um instrumento econômico de gestão e conservação do meio ambiente. Surgiu na década de 1990, sendo a Costa Rica o país pioneiro na prática. Esses elementos diferem das políticas de comando e controle que geralmente observamos sendo aplicadas pelo Estado, mas que passaram a gerar desconfiância pelas taxas de falhas.<sup>1</sup> Apesar disso, faz-se importante notar que a prática de **comando e controle** não é, por si só, defeituosa: se há problemas que impedem sua eficácia, estes muitas vezes são decorrentes de falta de investimentos e sucateamento das instituições responsáveis.

O uso de incentivos econômicos enquanto prática estatal volta para a proteção do meio ambiente foi concebido no princípio 16 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992:

“As autoridades nacionais deveriam procurar fomentar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em conta o critério de que o causador da contaminação deveria, por princípio, arcar com os seus respectivos custos de reabilitação, considerando o interesse público, e sem distorcer

o comércio e as inversões internacionais”<sup>2</sup>

A partir dessa definição, o PSA se popularizou no país, adquirindo diferentes modalidades e aplicações, se diversificando enquanto instrumento.

Em nossa última edição, conversamos sobre serviços ecossistêmicos, onde falamos também sobre a diferenciação entre serviços ecossistêmicos e serviços ambientais. Convém, aqui, retomarmos rapidamente essa distinção. Serviços ecossistêmicos são aqueles proporcionados pelo correto funcionamento de processos ecológicos, beneficiando as atividades humanas. Os serviços ambientais, por sua vez, são aqueles realizados pelos humanos a fim de promover manutenção aos serviços ecossistêmicos. Dessa forma, infere-se que o PSA constitui incentivo econômico a quem colabore para os serviços ecossistêmicos. Esta definição, claro, não é absoluta, e diferentes trabalhos poderão apresentar diversas definições.<sup>3</sup>

Um exemplo prático do que seriam PSA: caso uma agricultora deseje prestar serviços ambientais, poderia fazê-lo delimitando e preservando as áreas protegidas de sua propriedade, por exemplo. Também contabilizaria o manejo correto de

**efluentes**, evitando a poluição de corpos d'água, e a implementação de boas práticas agrícolas, sendo elas de natureza diversa. Literalmente, a pessoa prestadora de serviços ambientais está apta a receber um incentivo econômico pela sua prestação. Não necessariamente tal transação ocorre na forma de recebimento de moeda, podendo ocorrer como um desconto de impostos, por exemplo. Além disso, o pagamento pode se dar na forma de fornecimento de insumos de infraestrutura e construções de saneamento.

Os serviços ambientais passíveis de prestação se dividem em quatro tipos gerais: a) sequestro e armazenamento de carbono; b) proteção da biodiversidade; c) proteção de bacias hidrográficas e d) beleza cênica. Sua organização e execução acontecem de várias maneiras diferentes, podendo inclusive ser de iniciativa pública (tanto a prestação quanto o pagamento) ou de iniciativa pública e pagamento por meio de recursos advindos da iniciativa privada.

O valor recebido pelo prestador de serviços ambientais costuma variar de acordo com a tipologia (a, b, c ou d) e a localidade onde foram prestados. Isso ocorre porque a determinação de valor se dá em função da conduta de prestação de serviços e não do serviço em si, tendo em vista a forma como os “bens” ambientais são imateriais, intangíveis e de difícil compreensão e valoração.

Dois conceitos básicos do Direito Ambiental influenciam a práti-

**Efluentes** são rejeitos (comumente chamados de lixo) líquidos ou gasosos, os quais costumam ser despejados em rios ou liberados na atmosfera.

1 Pagamento por serviços ambientais (PSA) e a racionalidade ambiental: aproximações, Derani e Jodas. 2015. [Acesse aqui](#).

2 Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992. [Acesse aqui](#).

3 Pagamento por serviços ambientais na mata atlântica: lições aprendidas e desafios, Guedes e Seehusen. 2011. [Acesse aqui](#).

ca de PSA. O primeiro deles, do protetor-recebedor, como o próprio nome indica, recomenda o recebimento para a pessoa prestadora de serviços ambientais. Há também o princípio do usuário-pagador, de acordo com o qual a pessoa que utiliza recursos naturais deverá pagar taxas responsáveis por evitar o uso desmedido de recursos. Novamente, aqui os valores não são propriamente atribuídos aos recursos naturais, de difícil valoração, mas sim à conduta de utilização ou proteção deles.

No ano de 2021 foi aprovada a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA - Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021). Em tramitação desde 2009, sua aprovação estabelece no país o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA). Também consolida os objetivos e diretrizes da política, orientando assim instituições e organizações públicas e privadas no manuseio deste instrumento econômico.

## PFPSA

O Programa Federal de Pagamento de Serviços Ambientais (PFPSA), de acordo com a PNPSA, será voltado principalmente para ações relativas à cobertura vegetal. Como diz o *caput* do artigo 6º da Política, serão contempladas

“ações de manutenção, de recuperação ou de melhoria da cobertura vegetal nas áreas prioritárias para a conservação, de combate à fragmentação de habitats, de formação de corredores de biodiversidade e de conservação dos recursos hídricos”.

No entanto, a lei também prevê a possibilidade do programa estender-se a outras ações que não as citadas acima. Interessante observar o dito em seu parágrafo 2º no tocante à prioridade de recebedores. Há ali a obrigação legal de priorização de serviços prestados por comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais. A execução do programa, por sua vez, deverá priorizar a realização de parcerias com cooperativas, associações civis

e outras formas de associações.

Os recursos para a realização do programa poderão ser captados de pessoas físicas e jurídicas da iniciativa privada, além de ser aberta a possibilidade de captação de recursos de origem internacional. Há uma série de ações previstas para o programa, dentre elas: conservação e recuperação de vegetação nativa em áreas rurais; conservação de remanescentes vegetais em áreas urbanas; conservação e melhoria da qualidade e quantidade da água; conservação de paisagens de beleza cênica; recuperação e recomposição de áreas degradadas.

## Considerações finais

A sanção da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais representa uma grande conquista para a questão ambiental à medida em que regulariza um instrumento econômico relevante para a preservação e conservação ambiental. Apesar disso, algumas marcas questionáveis ainda existem. Por exemplo, a aprovação da lei se deu mediante grande quantidade de **votos**<sup>4</sup> - na seção que deveria tratar do Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, por exemplo, não há texto, apenas vetos, significando que o CNPSA não foi criado com a promulgação da PNPSA. Assim, alguns entraves à completude das instituições da PNPSA ainda se mantêm.

A notícia oficial da publicação da PNPSA diz o seguinte sobre os vetos:

“Entre os trechos vetados por Bolsonaro, está a previsão de incentivos tributários a serem concedidos pelo Poder Executivo sem apresentação de estimativa de impacto financeiro-orçamentário, declaração do ordenador de despesa e compensações necessárias, além de deixar de observar a cláusula de no máximo cinco anos para a vigência de benefício

fiscal”.<sup>5</sup>

Em um primeiro momento, pode parecer benéfico o interesse na preservação das contas públicas (à medida em que evita que instituições e projetos sejam criados sem previsão de impacto financeiro), ainda mais no âmbito da isenção fiscal a grandes produtores, por exemplo, já que eles teriam condições para pagar seus impostos regularmente. Porém, a “necessidade” de controle das contas públicas pode impedir o PSA a grupos de pequenos produtores e comunidades indígenas, minando importante incentivo à sua permanência.

Isso porque esses grupos, muitas vezes em situação de vulnerabilidade, possuem uma relação com sua terra em que a eles compensa muito mais conservá-la do que destruí-la, de forma que o fazem naturalmente. O incentivo do PSA representaria importante adicional à sua qualidade de vida. Com a justificativa de falta de recursos ou de sustentabilidade financeira, a administração pública poderia facilmente negar repasse de recursos a essas comunidades, pouco colaborando para a melhora de sua qualidade de vida.

Outros vetos impossibilitaram a criação de um órgão colegiado atrelado ao PFPSA responsável pelo monitoramento da execução do programa, inexistindo também a obrigatoriedade de avaliação periódica que ocorreria a cada quatro anos. Em um primeiro momento, a justificativa do Executivo para o veto aparenta ser justa, tendo em vista a previsão constitucional de caber apenas ao Presidente a elaboração de leis que criem órgãos da administração pública. Assim, a sociedade civil deve manter-se atenta à futura criação ou não deste interessante órgão colegiado, participando ativamente dos processos para cobrar dos representantes do Executivo e do Legislativo a criação do dito órgão ou instituição análoga. ■

### Vetos

Quando uma legislação está em tramitação, ou seja, sendo discutida pelos deputados, senadores (Poder Legislativo) em conjunto com a presidência da República e ministros (Poder Executivo), há a possibilidade de ocorrerem vetos no texto normativo. Basicamente, os vetos são partes da lei que foram escritos e propostos, mas não publicados.

4 A totalidade dos vetos e suas justificativas podem ser [acessadas aqui](#).

5 Lei que cria política de pagamento por serviços ambientais é publicada, Cristaldo, 2021. [Acesse aqui](#).