

SUBSÍDIOS PARA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

SOBRE SERVIÇOS AMBIENTAIS E REDD+



SUBSÍDIOS PARA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

SOBRE SERVIÇOS AMBIENTAIS E REDD+



Pedro Gandolfo Soares

Mariano Colini Cenamo

Junia Karst

Gabriela Albuja

Coordenação (IDESAM):

Pedro Gandolfo Soares

Mariano Colini Cenamo

Junia Karst

Gabriela Albuja

Colaboradores (painel de revisores):

Fernanda Carvalho

The Nature Conservancy – TNC Brasil/DF

Guarany Osório

Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces) da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – FGV/EAESP

Mauricio Voivodic

Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – Imaflo/SP

Paulo Moutinho

Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM

Paula Ellinger

Fundación Avina

Foto de capa:

Silvio Rocha/Idesam

FICHA CATALOGRÁFICA

Ycaro Verçosa dos Santos - CRB-11 287

S676s Soares, Pedro Gandolfo.

Subsídios para elaboração de políticas estaduais e municipais sobre serviços ambientais e REDD+. / Pedro Gandolfo Soares; Mariano Colini Cenamo; Junia Karst; Gabriela Albuja. - Manaus: IDESAM, 2014.

40p.

ISBN 978-85-64371-10-1

1. Mudanças climáticas 2. REDD - Redução de Emissões do Desmatamento e Degradação Florestal 3. Amazônia brasileira I. Cenamo, Mariano Colini II. Karst, Junia III. Albuja, Gabriela IV. Título.

CDD 363.79811 - 22. ed

CDU 630.0.9(811)

Agradecimentos: Os autores deste documento agradecem as valiosas contribuições de Mariana Pavan (consultora independente), Laurent Micol (ICV), Alice Thuault (ICV), Ana Paula Ferez (ICV) e Virgílio Viana (FAS).

Este documento foi elaborado no âmbito do Consórcio “Corredores Etnoambientais da Amazônia”, que envolve a Equipe de Conservação da Amazônia (ECAM), Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM), Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé, Conservation Strategy Fund e Associação Metareilá do Povo Indígena Suruí.



Manaus, Fevereiro de 2014

Índice

1. Introdução	8
1.1 Conceitos: Mudanças Climáticas, Serviços Ambientais e REDD+	11
1.2 Cenário nacional e internacional	12
2. Perguntas e respostas	17
3. Construindo as Leis	22
3.1 O processo de consulta e elaboração das leis	22
3.2 Estratégia de articulação e mapeamento de demandas	23
3.2.1 Papel dos facilitadores/coordenadores	24
3.2.2 Consultas públicas: metodologia e desenvolvimento	24
3.3 Fontes de financiamento	26
4. Principais Componentes	28
4.1 Arranjos institucionais	28
4.2 Instrumentos financeiros e econômicos	30
4.3 Inventários Estaduais ou Municipais de GEE	33
4.4 Pagamento por Serviços Ambientais	34
5. Recomendações Finais	36
5.1 Transparência, monitoramento, salvaguardas e participação da sociedade	36
5.2 Estratégia de regulamentação e prazos	36



FOTO: PAOLA BLEICKER/IDESAM

A proposta deste guia

Atualmente existem diferentes estratégias em curso para a regulamentação de políticas e programas relacionados a mudanças climáticas, serviços ambientais e REDD¹ na Amazônia. Esses processos estão relacionados principalmente à criação de marcos legais e arranjos institucionais de auxílio ao combate às mudanças climáticas, como os Fóruns Estaduais de Mudanças Climáticas e outros Grupos de Trabalho compostos por representantes de diversos setores da sociedade. A concepção de políticas tem sido uma iniciativa pioneira dos estados brasileiros da Amazônia Legal e vai ao encontro do que se tem feito internacionalmente em direção a um acordo climático mundial sólido pós-2020. Nacionalmente, estas políticas têm sido orientadas pelo estabelecimento das metas nacionais de redução das emissões de GEE, definidas pela Política Nacional de Mudanças do Clima e incorporadas pelos Planos de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) e Cerrado (PPCerrado).

A criação de estruturas jurídicas para REDD+ integradas tanto na esfera nacional, quanto na Estadual e municipal, envolve diversas etapas complexas de planejamento e desenvolvimento. Pensando nisso, este documento foi elaborado com o objetivo de fornecer diretrizes práticas para auxiliar governos subnacionais (Estados e municípios) na regulamentação de políticas relacionadas a serviços ambientais, atividades de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) e propostas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), com foco específico na Amazônia. É um “guia prático”, com lições aprendidas, recomendações e ferramentas úteis para definição de futuros marcos legais nos Estados da Amazônia e, possivelmente, em outras jurisdições da América Latina e África.

¹REDD+: Redução das Emissões do Desmatamento e Degradação Florestal, aliado a ações de conservação florestal, manejo florestal sustentável e enriquecimento de estoques de carbono florestal.

1. Introdução

Nos últimos anos, o Brasil avançou em diversas frentes para a regulamentação de atividades voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas. No nível federal, podemos citar a Política Nacional sobre Mudança do Clima, o Plano Nacional de Mudanças Climáticas, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, planos setoriais, Plano Agricultura Baixo Carbono, além de propostas legislativas em tramitação relacionadas a REDD+ e Pagamento por Serviços Ambientais, assim como a criação do Fundo Amazônia. No nível subnacional, diversos estados e municípios já estabeleceram suas políticas de mudanças climáticas, serviços ambientais e REDD+.

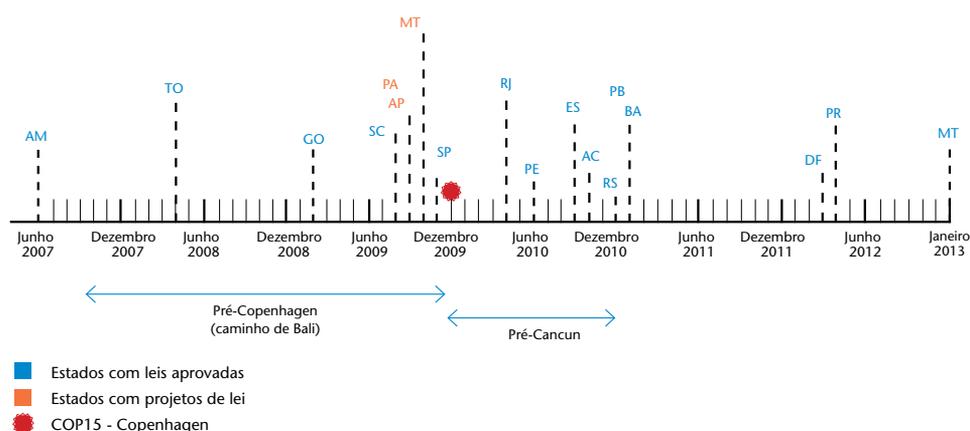


Figura 1. Criação das legislações estaduais sobre mudanças climáticas no Brasil (Fonte: Adaptado de Observatório do Clima)².

Na Amazônia brasileira, a grande prioridade dos governos estaduais tem sido viabilizar instrumentos que permitam aliar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação de florestas. Dentre esses mecanismos, cabe destaque o REDD+, que já viabilizou investimentos em diversas escalas para o governo federal, estados, municípios, proprietários rurais, povos indígenas e populações tradicionais³. Os esforços para o controle do desmatamento na Amazônia entre os anos de 2006 e 2012 geraram uma redução de emissões da ordem de 3,5 bilhões de toneladas de CO₂ equivalente. A meta para 2020 é reduzir cerca de 9,2 bilhões de toneladas⁴. O resultado gerado até o momento é mais que qualquer país desenvolvido ou em desenvolvimento jamais almejou na história da Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (UNFCCC⁵) e contribui significativamente para promover o equilíbrio

² Observatório do Clima. Disponível em: <http://forumempresarialpeloclima.org.br/observatorio-de-politicaspublicas-de-mudancas-climaticas/>

³ PAVAN, M. N.; CENAMO, M. C. REDD+ nos Estado da Amazônia: Mapeamento de Iniciativas e Desafios para Integração com a Estratégia Brasileira. IDESAM. Manaus, Amazonas, 2012. 36p. Disponível em: <http://idesam.org.br/publicacoes/>.

⁴ Valor obtido pela diferença entre cenário de referência para o desmatamento na Amazônia, definido pelo Decreto Federal 7.390/2010 e metas de redução do desmatamento neste bioma, estabelecido pelo Plano Nacional de Mudanças do Clima). O estoque de carbono por hectare utilizado foi de 132,3 tC/ha, conforme determinado pelo Decreto Federal 7.390/2010.

⁵ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) - www.unfccc.int

climático e ambiental global. Além disso, contribui à resiliência das populações locais aos impactos das mudanças do clima e eventos extremos.

No entanto, reduzir o desmatamento envolve custos. Atualmente, estes resultados são decorrentes de atividades de comando e controle, fiscalização e monitoramento, licenciamento ambiental, assistência técnica, etc, que estão sendo promovidos principalmente pelo governo brasileiro, estados e municípios da região amazônica, além de uma combinação de atores não-governamentais, produtores rurais, comunidades tradicionais e povos indígenas, entre outros.

O mecanismo de REDD+ foi elaborado com o objetivo de compensar os esforços de redução do desmatamento. Se considerarmos valores atuais de U\$ 5/tCO₂ (valor de referência do Fundo Amazônia/BNDES)⁶ o REDD+ gerado na Amazônia, entre 2006 e 2012, poderia ter alavancado recursos da ordem de U\$ 17,5 bilhões. No entanto, até o momento o Brasil só conseguiu captar, via Fundo Amazônia, cerca de U\$ 1,3 bilhão, ou o equivalente a 7,5% do total que deveria ser captado para investir em REDD+. Parte disso se deve à ausência de uma regulamentação nacional e internacional sobre o tema, que permitiria desenvolver melhor o potencial econômico de atividades de REDD+.

Reduções de emissões alcançadas entre 2006-2012, pela redução do desmatamento na Amazônia brasileira

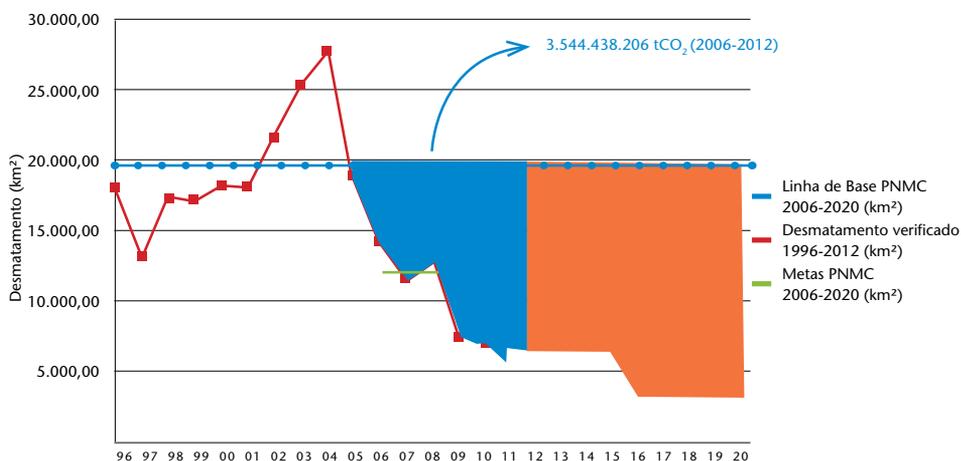


Figura 2. Potencial de redução de emissões geradas pela redução do desmatamento na Amazônia entre 2006 e 2020, com destaque ao montante já gerado entre 2006 - 2012⁷.

⁶ Valor (U\$/tCO₂) conservador se comparado a outras fontes de informação, como apresentado no relatório State of Voluntary Carbon Markets 2013. Disponível em http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_3898.pdf

⁷ CENAMO, M.C. et al. Sistema Estadual de REDD+ no Amazonas: desafios, oportunidades e recomendações. IDESAM. Manaus, Amazonas, 2013, 48p.

Embora as legislações existentes ofereçam algumas diretrizes e bases conceituais sobre o REDD+, seu teor é vago e não constituem um marco regulatório robusto que normatize de fato a implementação das diversas políticas, programas e projetos que estão em curso na região. Ainda, a ausência de uma estratégia nacional de REDD+ dificulta a convergência entre políticas nacionais e regulação subnacional, o que se faz extremamente necessário para integrar esforços, maximizar resultados e evitar políticas conflitantes. Entender como as políticas subnacionais são consideradas dentro das formulações nacionais é fundamental para a criação de um sistema brasileiro robusto de PSA e REDD+.

Cabe lembrar que, mesmo sem um acordo internacional de REDD+ estabelecido, a regulamentação de políticas REDD+ e PSA nas diferentes esferas nacionais possibilitam a criação e estabelecimento de mecanismos operacionais (baseados em medidas de desempenho, ou “performance”) para valoração das florestas a partir da captação de recursos em diferentes fontes de financiamento. O acesso a recursos financeiros é fundamental para a manutenção da tendência de redução do desmatamento e degradação florestal observada nos últimos anos, fomentando a conservação e o aumento da qualidade de vida das comunidades envolvidas diretamente nas atividades dos programas e projetos REDD+.

1.1 Conceitos: Mudanças Climáticas, Serviços Ambientais e REDD+



- **Mudanças Climáticas**⁸: alterações nos padrões climáticos provenientes do aumento da concentração de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera. Esse aumento foi identificado pelos cientistas após a Revolução Industrial e, desde a década de 80, governos têm trabalhado para desenvolver alternativas para redução das emissões de GEE. Segundo relatório do Banco Mundial⁹, se as emissões continuarem no nível atual, a terra poderá alcançar os 4°C de aquecimento até 2060. Recentemente, pesquisadores constataram o aumento de 0,8° C no planeta comparado com período pré-Revolução Industrial. Embora o número possa não parecer elevado, já é possível observar impactos desse aumento, como alteração de correntes marítimas, secas acentuadas e aumento da ocorrência de chuvas torrenciais. No Brasil, as mudanças de usos da terra – como o desmatamento, a degradação florestal, a agricultura e a pecuária – são as principais responsáveis pelas emissões de GEE.
- **Serviços Ambientais**¹⁰: são um conjunto de funções exercidas pelos ecossistemas que dão suporte ou melhoram as condições de vida dos seres humanos e demais espécies. Eles se classificam como: serviços de provisão (de alimentos e água, por exemplo), de regulação (como regulação do clima e controle de pragas), de suporte (como ciclo de nutrientes que mantém as condições para a vida na Terra) e culturais (espirituais, recreativos, benefícios culturais, etc.). A degradação ambiental e o crescimento da população vêm gerando um cenário de escassez e necessidade de valorização dos serviços ambientais. A ideia de pagamento por serviços ambientais (PSA) se baseia em uma transação voluntária na qual

⁸ A PNMC, em seu art. 2, inciso VIII, define que: “mudanças do clima: mudanças do clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis”

⁹ International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2012. Turn Down the Heat – Why a 4°C warmer World Must be Avoided.

¹⁰ PSA: transação voluntária, na qual um serviço ambiental bem definido é comprado por um comprador de um provedor, sob a condição de que o provedor garanta a provisão deste serviço (Wunder, Payments for environmental services: some nuts and bolts. Jacarta: Center for International Forestry Research, 2005).

um serviço ambiental definido pode ser transacionado, sob a condição de que o provedor¹¹ garanta a permanência deste serviço.

- **REDD+:** O REDD+ é um mecanismo que vem sendo proposto como estratégia de mitigação da mudança do clima através da redução compensada de emissões de carbono por desmatamento e degradação florestal. Abrange também iniciativas de conservação florestal, manejo sustentável e aumento dos estoques de carbono. Trata-se de um mecanismo importante de mitigação, uma vez que as emissões de gases de efeito estufa a partir de mudanças no uso da terra representam cerca de 17%¹² do total das emissões mundiais.

Para abreviação, o conjunto de políticas relacionadas a serviços ambientais e REDD+ são mencionados neste guia apenas como “PEMC”.

1.2 Cenário nacional e internacional

Criada após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) estabelece bases para a cooperação internacional sobre as questões técnicas e políticas relacionadas à mudança climática global. Em 1997, durante a 3ª Conferência das Partes (COP 3), foi assinado o Protocolo de Quioto, um acordo vinculante e principal instrumento que compromete os países desenvolvidos a reduzir suas emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE). Para saber mais, visite o site da Convenção do Clima: www.unfccc.int.

Veja também:

Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Criado em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, é o principal órgão a fornecer informações científicas, técnicas e socioeconômicas relevantes para o entendimento das mudanças climáticas, seus impactos potenciais e opções de adaptação e mitigação. Disponível em <http://www.ipcc.ch>.

Outros links de referência:

- Portal do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação: <http://www.mct.gov.br/clima>
- Observatório do Clima: <http://www.oc.org.br/>
- Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas: <http://www.forumclima.org.br/>

¹¹ Provedor de serviços ambientais: Pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, grupo familiar ou comunitário, que mantém, recupera ou melhora as condições ambientais de ecossistemas que prestam serviços ambientais.

¹² Fonte: <http://www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/global.html>

No cenário brasileiro, o principal marco legal sobre o tema é a **Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)**¹³, instituída pela lei nº 12.187/09 e regulamentado pelo decreto 7.390/2010¹⁴, que tem como diretrizes gerais o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à UNFCCC. Para isso define alguns instrumentos, entre eles o **Plano Nacional sobre Mudanças do Clima**¹⁵, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima¹⁶ e os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento, por bioma.

O **Plano Nacional sobre Mudanças do Clima** está previsto na PNMC e faz um primeiro levantamento sobre as oportunidades de mitigação, elenca as ações necessárias para o mapeamento das vulnerabilidades, além de citar exemplos de medidas de adaptação às mudanças climáticas para distintos setores. Entre as suas ações prioritárias, prevê a criação de novos mecanismos que valorizem a floresta em pé e façam com que a conservação florestal seja uma atividade atraente, que gere riqueza e bem-estar àqueles que dela vivem, com previsão de pagamento por serviços ambientais, auxiliando no alcance dos objetivos de redução do desmatamento e aumento da cobertura florestal.

Governança do Plano Nacional sobre Mudança do Clima

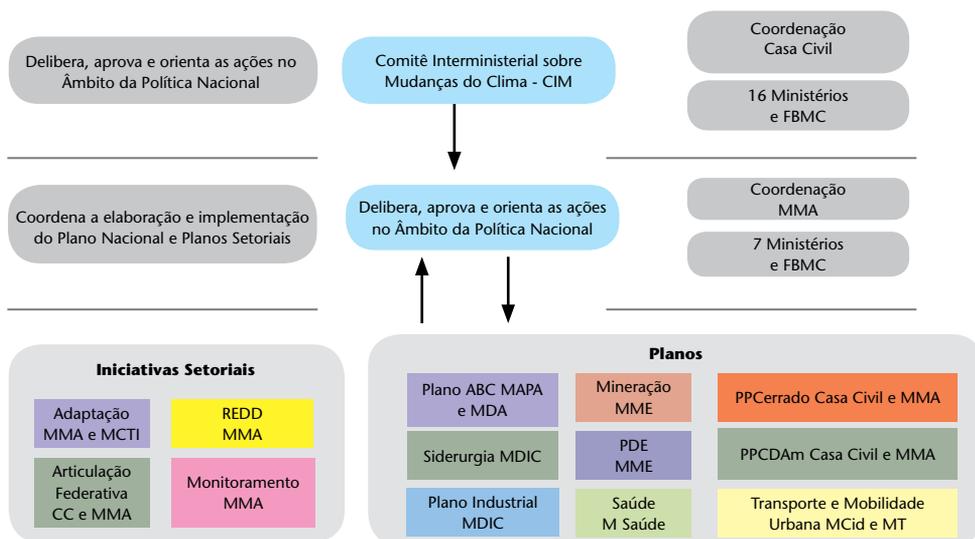


Figura 3. Sistema de Governança do Plano Nacional sobre Mudança do Clima.

¹³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm

¹⁴ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm

¹⁵ Disponível em <http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima>

¹⁶ Disponível em <http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-climat>

Como instrumento econômico e financeiro previsto na PNMC, o Fundo Nacional Sobre Mudança do Clima (FNMC) foi instituído pela lei 12.114/2009¹⁷ e regulamentado pelo decreto 7.343/2010¹⁸ e tem como objetivo assegurar recursos para toda e qualquer atividade relacionada às mudanças climáticas, desde pesquisa e capacitação até desenvolvimento de tecnologia, formulação de políticas públicas, apoio às cadeias produtivas e pagamento por serviços ambientais. O Fundo disponibiliza recursos na modalidade de doação, geridos pelo Ministério do Meio Ambiente, e também empréstimos, tendo como agente financeiro o BNDES. Os recursos do FNMC podem ser provenientes de doações de entidades nacionais, internacionais, públicas ou privadas, empréstimos de fundos orçamentários entre outros.

Para a Amazônia, são previstas metas de redução do desmatamento dentro do **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)**¹⁹. Pretende-se com isto reduzir as taxas de desmatamento e de queimadas, por meio de um conjunto de ações integradas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle, fomento a atividades produtivas sustentáveis, envolvendo parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e o setor privado.

No momento de elaboração deste Guia, algumas regulamentações de grande relevância para os temas abordados por este relatório estão em tramitação e merecem atenção:

PL 792/2007²⁰ – dispõe sobre a definição de serviços ambientais e propõe a criação das seguintes ferramentas:

- i.** Política nacional de PSA
- ii.** Programa Federal de PSA
- iii.** Fundo Federal de PSA
- iv.** Cadastro Nacional de PSA

PL 212/2011 (Senado) e PL 195/2011 (Câmara) – ambos propõem a criação de um Sistema Nacional de REDD+ determinando conceitos, princípios e instrumentos para sua implementação.

Em nível subnacional, diversos estados já regulamentaram suas políticas de mudanças climáticas e/ou serviços ambientais e REDD+, conforme apresentado na Tabela 01.

¹⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm

¹⁸ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm

¹⁹ Disponível em <http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima>

²⁰ Disponível em <http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima>

Tabela 01. Resumo das Políticas Estaduais e Municipais referentes a Mudanças Climáticas, Serviços Ambientais e REDD+, aprovadas e em elaboração atualmente no Brasil

Estado	Lei	
Amazonas	Lei 3.135/07 ²¹	Política Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas.
	Lei 3.184/2007 ²²	Altera a Lei Estadual 3.135/07 e dá outras providências.
Acre	Lei nº 2.308/10 ²³	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 Ecológicos.
São Paulo	Lei nº 13.798/09 ²⁴	Política Estadual de Mudanças Climáticas e o Programa de Remanescentes.
	Decreto no 55.947/10 ²⁵	Regulamenta a lei 13.798/09
Rio de Janeiro	Lei nº 5.690/10 ²⁶	Política Estadual Sobre Mudança Global do Clima e Desenvolvimento Sustentável.
	Decreto nº 42.029/11 ²⁷	Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos - PROHIDRO e Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais - PROPSA.
Santa Catarina	Lei nº 14.675/09 ²⁸	Código Estadual de Meio Ambiente.
	Lei nº 15.133/10 ²⁹	Política Estadual de Serviços Ambientais e Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais - PEPESA.
	Lei nº 14.829/09 ³⁰	Política Estadual de Mudanças Climáticas
Espírito Santo	Lei nº 8.995/08 ³¹	Programa de Pagamento por Serviços Ambientais.
	Decreto 2168-R/ 2008 ³²	Regulamenta o Programa de PSA
	Lei 9.607/2010 ³³	Altera e acrescenta dispositivos na lei 8.995/08
Mato Grosso	PL em discussão	Política Estadual de Mudanças Climáticas.
	Lei nº 9.878/2013 ³⁴	Sistema Estadual de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, Conservação, Manejo Florestal Sustentável e Aumento dos Estoques de Carbono Florestal (REDD+).
Paraná	Lei nº 17133/12 ³⁵	Lei Estadual de Mudança Climática
	Lei nº 17.134/12 ³⁶	Institui o Pagamento por Serviço Ambiental
	Decreto 4.381/2012 ³⁷	Programa Bioclima Paraná
Bahia, Goiás, Paraíba, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Tocantins, Amapá	Lei nº 12.050/11 ³⁸	Institui a PEMC - BA
	Lei nº 16.497/09 ³⁹	Institui a PEMC - GO
	Lei nº 9336/11 ⁴⁰	Institui a PEMC - PB
	Lei nº 13.594/10 ⁴¹	Institui a PEMC - RS
	Lei nº 14.090/10 ⁴²	Institui a PEMC - PE
Pará e Rondônia	Construção	Marcos legais para a estruturação de PEMC e sistemas/programas de PSA e REDD+

²¹ Disponível em: <http://www.aleam.gov.br/>

²² Disponível em: <http://200.242.45.75/LegisladorWEB/LegisladorWEB.ASP?WCI=LeiTexto&ID=201&inEspecieLei=1&nrLei=3184&aaLei=2007&dsVerbete=>

²³ Disponível em: http://www.aleac.net/sites/default/files/Lei2308_1.pdf

²⁴ Disponível em: http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/estadual/leis/2009_Lei_Est_13798.pdf

-
- ²⁵ Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2010/decreto%20n.55.947,%20de%2024.06.2010.htm>
- ²⁶ Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/a9593961f9d00ab28325770a005bd6a4?OpenDocument>
- ²⁷ Disponível em: <http://www.inteligenciaambiental.com.br/sila/pdf/edecexerj42029-11.pdf>
- ²⁸ Disponível em: 200.192.66.20/alesc/docs/2009/14675_2009_lei.doc
- ²⁹ Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2010/015133-011-0-2010-001.htm>
- ³⁰ Disponível em: http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/legislacao/estadual/santa_catarina/Lei/Lei%2014829_pemc_santa_catarina.pdf
- ³¹ Disponível em http://governoservico.es.gov.br/scripts/portal180_1.asp?documento=0189952008.doc
- ³² Disponível em: <http://www.meioambiente.es.gov.br/default.asp>
- ³³ Disponível em: http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/9.607.htm
- ³⁴ Disponível em: www.sema.mt.gov.br/
- ³⁵ Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=67271&indice=1&totalRegistros=19>
- ³⁶ Disponível em: http://www.cema.pr.gov.br/arquivos/File/Resolucoes/Resolucao_CEMA_086_13_Complementada.pdf
- ³⁷ Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=67272&indice=1&totalRegistros=1>
- ³⁸ Disponível em: http://www.meioambiente.ba.gov.br/upload/lei_clima.pdf
- ³⁹ Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2009/lei_16497.htm
- ⁴⁰ Disponível em: http://201.73.83.244:8082/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9800_texto_integral
- ⁴¹ Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=55601&hTexto=&Hid_IDNorma=55601
- ⁴² Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=14090&complemento=0&ano=2010&tipo=TEXTOORIGINAL>

2. Perguntas e respostas

a. Por que Estados e Municípios deveriam implementar Políticas de Mudanças Climáticas, Serviços Ambientais e REDD+?

A criação de um marco jurídico é fundamental para se estabelecer os princípios e diretrizes para as atividades de mitigação e adaptação às mudanças climáticas⁴³ e valoração dos serviços ambientais. A regulamentação jurídica cria um ambiente seguro e atrativo ao desenvolvimento de projetos e programas de mitigação e adaptação às mudanças do clima, pagamento por serviços ambientais e REDD+. A criação de um marco legal apropriado orienta a visão de longo prazo do estado ou município e imprime continuidade às políticas, facilitando assim ações de longo prazo.

As diretrizes gerais para implementação das PEMC envolvem a mudança na lógica econômica atual, transição para um desenvolvimento de baixa emissão de carbono e elaboração de uma política pública de longo prazo.

b. Por que conduzir um processo participativo na criação das Políticas?

Através do processo de elaboração participativo de um marco legal, o Estado ou Prefeitura cria um espaço de diálogo com a sociedade, para que esta participe e decida as “regras do jogo” no que se refere ao padrão de emissões de GEE e respostas aos possíveis impactos das mudanças climáticas. No contexto de projetos de REDD+, também permite participação em regras como os critérios para distribuição dos benefícios, estratégia de contabilidade e registro dos ativos gerados pela conservação dos recursos ecossistêmicos, arranjos institucionais e instituições responsáveis pelo gerenciamento e implementação dos programas da Lei, etc. A Lei deverá criar e fortalecer os espaços de participação da sociedade civil na construção e monitoramento dos programas e atividades previstos (ex. Fóruns Estaduais de Mudanças Climáticas).

c. O que o Estado ou Município busca ao criar e implementar uma PEMC?

Os principais resultados de implementação das PEMC são ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas que podem trazer benefícios sociais, econômicos e ambientais, tais como:

- Estabelecimento de inventários estaduais e municipais de emissões de GEE;
- Redução das taxas de desmatamento do Estado ou Município e possível compensação ou apoio financeiro para a conservação florestal através de mecanismos de REDD+;

⁴³ Adaptação: “Iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima. Mitigação: “Mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros”

-
- Aumento da cobertura florestal através de reflorestamentos ou recuperação de áreas degradadas e obtenção de incentivos através de mecanismos vinculados ao sequestro de carbono;
 - Implementação de atividades para redução no consumo e aumento de eficiência energética;
 - Uso de fontes alternativas de geração de energia (solar, eólica, biomassa, etc.);
 - Desenvolvimento de sistemas de produção agropecuária mais eficientes, com maior produtividade e diminuição nas taxas de desmatamento;
 - Acesso a fontes de financiamento a partir da valorização dos ativos ambientais e recursos ecossistêmicos e boas práticas nas atividades produtivas;
 - Elaboração de planos de adaptação a mudanças climáticas e eventos extremos, como secas acentuadas e enchentes torrenciais.

d. Como se definem os objetivos das PEMC?

Os objetivos podem estar divididos em macro-objetivos, como redução do desmatamento, valoração dos serviços ambientais, mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, etc, e micro-objetivos, como a realização de inventários de emissões de GEE, estruturação de fundo de mudanças climáticas e serviços ambientais, etc⁴⁴. É importante que a lei defina de forma clara e transparente os seus objetivos, prazos e estratégias a serem adotadas.

e. Qual a competência legislativa do Estado ou Município em relação a União e planos nacionais como o Plano Nacional de Mudança do Clima (PNMC)?

A Constituição Federal estabelece as competências materiais (relativas ao exercício de funções governamentais) e legislativas (de elaboração e adoção de leis) da União, Estados e Municípios. As competências legislativas se dividem em:

- Privativas: exclusivas da União
- Comuns: compartilhadas entre União, Estados e Municípios. Dentre estas encontram-se proteger o meio ambiente, combater a poluição e preservar as florestas, a fauna e a flora.
- Concorrentes: quando as questões são de interesse nacional, a atividade legislativa compete à esfera federal, enquanto questões regionais e locais ficam ao encargo dos estados e municípios - desde que estas não conflitem com a legislação federal existente. Na ausência de legislação federal, os estados podem e devem suprir essa ausência e exercer a competência legislativa plena, atendendo dessa forma, suas peculiaridades. Nesse tipo de competência estão incluídos os temas de florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

⁴⁴ A Política Estadual de Mudanças Climáticas do Amazonas está disponível em: <http://www.aleam.gov.br>. A Lei que institui o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais do Acre - SISA, pode ser acessada em: <http://www.ac.gov.br>.

No caso das mudanças climáticas, a legislação superior é a Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC), que estabelece o compromisso voluntário nacional de redução de emissões, mas não disciplina formas para o alcance das metas estabelecidas. Assim, para o estabelecimento de políticas estaduais de mudanças climáticas, os estados brasileiros devem se pautar nas normas previstas na PNMC e em outras legislações federais (como o código florestal, o SNUC e a Lei de Gestão de Florestas Públicas) e legislar de forma plena nas questões não contempladas pela União.

Na futura existência de norma federal que estabeleça as regras gerais de sistemas de pagamento por serviços ambientais e REDD+, as legislações existentes devem ser observadas e integradas, suspendendo-se apenas aquilo que confronte a norma federal, sem, no entanto, anular as atividades realizadas até o momento da criação da lei. A integração entre programas executivos federais, como por exemplo o PPCDAm, e programas estaduais, como os PPCDs, atende ao bom exercício da competência comum, que deve ser compartilhada entre União e entes federados.

O PAPEL DAS POLÍTICAS NACIONAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS:

União

- Política de Mudanças Climáticas: determina a finalidade, objetivo, princípios e instrumentos norteadores. Estabelece o compromisso nacional voluntário e as ações de mitigação de emissões de GEE com base nos inventários setoriais.
- Novo Código Florestal: Prevê o pagamento por serviços ambientais e determina que os programas relativos ao PSA devem integrar os sistema em âmbito nacional e estadual.
- Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC): Determina o alcance das áreas sob a alçada da Federação, Estados e Municípios.
- Lei de Florestas Públicas para fins sustentáveis: determina a forma de gestão exercida diretamente pelo poder público, comunidades locais ou terceiros. Os créditos poderiam ser utilizados pelo Estado.

Estados

- Política Estadual de Mudanças Climáticas: Define objetivos, ações e instrumentos normativos específicos para o Estado. Estabelece os inventários estaduais de emissões que serão utilizados como base para definir as metas do estado. Realiza consultas públicas, propõe medidas de mitigação e adaptação adicionais.

Municípios

- Cria regulamentos adicionais sobre mudança do clima dentro de sua jurisdição. Propõe, estimula e fiscaliza a adoção de planos, programas e ações que viabilizem o cumprimento da política estadual. Acompanha as ações e implementação da lei no âmbito dos empreendimentos e acompanha os custos sociais e ambientais.

f. Quem são os potenciais beneficiários de uma PEMC?

Por princípio, a construção da lei deve permitir que a sociedade defina os principais beneficiários a serem contemplados pela PEMC. Sugere-se, entretanto, que a lei beneficie indivíduos ou comunidades que promovam ações legítimas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, preservação, conservação, recuperação e uso sustentável de recursos naturais.

Na Amazônia, a maioria dos estados tem direcionado ações das PEMC para beneficiar populações tradicionais (povos indígenas, ribeirinhos, moradores de unidades de conservação), produtores rurais e comunidades carentes, como forma de viabilizar ações de redução do desmatamento atreladas a melhoria social e desenvolvimento econômico. A combinação funciona bem, já que tais atores além de estarem particularmente suscetíveis aos efeitos adversos das mudanças do clima podem constituir importantes vetores de redução de emissões no campo.

No entanto, é fundamental que os estados definam em seus programas de REDD+ e/ou serviços ambientais as estratégias para envolvimento dos atores envolvidos na questão de desmatamento e conservação das florestas e quais os requisitos de elegibilidade para acesso aos benefícios, indicando também quais categorias fundiárias serão consideradas em programas e projetos piloto (projetos de REDD+).

Saiba mais em: “Princípios e Critérios Socio-ambientais de REDD+: Para o desenvolvimento e implementação de programas e projetos na Amazônia brasileira”. Disponível em:

http://imaflora.org/downloads/biblioteca/PC_redd_imaflora_julho2010.pdf

g. Que atividades e/ou instrumentos devem compor uma PEMC⁴⁵?

Referente à Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas:

- Inventários estaduais de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE);
- Identificação de regiões e setores com maior vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas;
- Programas e atividades de adaptação às mudanças climáticas;
- Definição de Planos de ação setoriais (energia, transporte, resíduos, edificações, indústria,

⁴⁵ Vale destacar que esta seção apresenta as atividades e instrumentos considerados “fundamentais” na hora de se elaborar uma PEMC. Cabe entretanto aos participantes de cada processo definir se devem ser consideradas e/ou alteradas.



FOTO: EDUARDO RIZZO/IDESAM

agricultura, pecuária, uso da terra) e regionais, quando apropriado;

- Definição de metas de redução de emissões nos diferentes setores e regiões;
- Estímulo à pesquisa e a disseminação do conhecimento científico e tecnológico;
- Estratégias de monitoramento, verificação e divulgação das atividades.

Referente ao Pagamento por Serviços Ambientais e REDD+:

- Identificação e quantificação dos serviços ambientais abrangidos;
- Fontes de financiamento e oportunidades de mercado;
- Definição dos arranjos institucionais e regulamentações específicas de sub-programas;
- Mecanismos para monitoramento, verificação e reporte das atividades (MRV) em nível estadual,
- Construção do arcabouço metodológico (linhas de base, metas de redução do desmatamento, sistemas de monitoramento, etc) para o programa estadual;
- Parâmetros, critérios e requerimentos técnicos e metodológicos para o desenvolvimento de programas e projetos;
- Criação de sistema e plataforma de registro para projetos;
- Instância de resolução de conflitos em nível estadual;
- Parâmetros e/ou mecanismos financeiros para repartição de benefícios.

Este guia não de suas leis os Estados ou Municípios considerem suas particularidades locais e os objetivos que pretendem alcançar. As etapas e passo-a-passo propostos abaixo representam apenas um guia de boas práticas com uma ordem lógica a ser seguida na construção das leis.

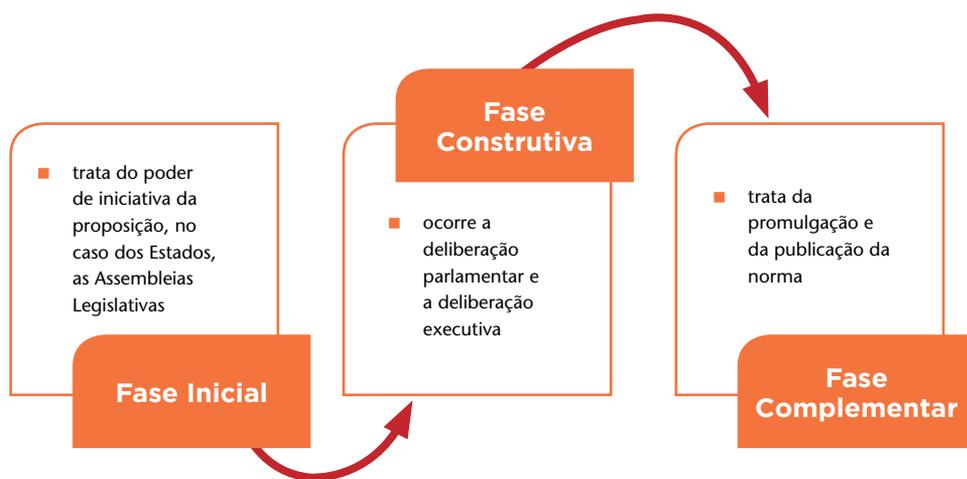
3. Construindo as Leis

3.1. O processo de consulta e elaboração das leis

Idealmente, o processo de elaboração de uma política estadual de qualquer natureza deve envolver uma série de atividades, como estudos prévios e consultas públicas, conduzidos sob a liderança do governo de maneira coordenada, participativa e transparente, com o envolvimento de diversos setores e atores incluindo representantes da sociedade civil, órgãos governamentais e instituições privadas. De maneira geral, esse processo pode envolver as seguintes etapas/atividades com seus respectivos prazos e custos estimados:

Posteriormente, o projeto de lei deve ser encaminhado para o processo legislativo estadual (ou municipal), que de forma geral, engloba três fases distintas:

	Meses																		Responsáveis	Orçamento esperado
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	Instituição	R\$
1. Definição do cronograma de atividades, orçamentos e compartilhamento de responsabilidades	█																			Sem custo
2. Definição de instituição facilitadora	█																			Sem custo
3. Criação de espaço de diálogos entre governo e sociedade civil (ex: Fóruns Estaduais e Municipais de Mudanças Climáticas, Serviços Ambientais e REDD+)		█	█	█																Sem custo
4. Oficinas para mapeamento de demandas com setores da sociedade (governo, empresas, indústrias, ONGs, movimentos sociais, academia, etc.)			█	█	█															De R\$ 40.000,00 a R\$ 100.000,00
5. Estudos e diagnósticos preliminares, (SisREDD+, agentes e vetores de desmatamento, inventários estaduais de GEE, etc.)						█	█	█												De R\$ 150.000,00 a R\$ 300.000,00
6. Análise jurídica para subsidiar a construção da lei									█	█										De R\$ 30.000,00 a R\$ 100.000,00
7. Articulação com outros Estados/Governo Federal																				De R\$30.000,00 a R\$ 50.000,00
8. Elaboração de material explicativo com os principais conceitos e objetivos da proposta de lei										█	█									De R\$30.000,00 a R\$ 50.000,00
9. Estruturação de um Comitê Técnico Científico, que será responsável pela orientação e supervisão técnica das atividades												█	█							De R\$60.000,00 a R\$ 80.000,00
10. Elaboração da proposta de lei de "mudanças climáticas, serviços ambientais e REDD+" de acordo com as atividades listadas acima e em articulação com o CTC														█	█	█				De R\$60.000,00 a R\$ 150.000,00
11. Consultas públicas finais para aprovação da lei.																	█	█		De R\$50.000,00 a R\$ 100.000,00
Total																				Entre R\$ 450.000,00 e R\$ 930.000,00



3.2. Estratégia de articulação e mapeamento de demandas com os principais setores

Um passo importante na elaboração de uma PEMC é o alinhamento com a PNMC e articulação com o governo federal para a construção de um arcabouço jurídico brasileiro integrado, que busque preencher lacunas, evitar conflitos e sobreposições desnecessárias. A construção de sistemas de monitoramento, relato e verificação de GEE integrados é um objetivo que deve nortear as legislações subnacionais.

É altamente recomendado que as PEMC sejam construídas coletivamente e pactuadas por diversos atores sociais uma vez que as políticas relacionadas com as mudanças climáticas irão afetar principalmente comunidades e produtores que lidam diretamente com a floresta. Assim, é fundamental uma estratégia de articulação que possibilite a participação ativa desses atores no processo de regulamentação da lei, abrangendo suas principais necessidades.

Esta estratégia deve abranger públicos compostos por instituições (públicas e privadas), centros de pesquisas e especialistas no tema e/ou com relevante *expertise* sobre o assunto, sociedade civil, povos indígenas e comunidades tradicionais, entre outros.

É fundamental que sejam realizados diagnósticos dos setores da sociedade direta ou indiretamente afetados pela PEMC, no sentido de coletar as principais demandas que devem ser atendidas pela lei. Estas demandas definirão os planos e programas setoriais que devem ser criados, além do público alvo, prioridade de ações, etc.

Para este processo, podem ser previstas algumas etapas:

- Mapeamento de envolvidos com o tema e/ou com relevante *expertise* sobre o assunto;
- Definição de estratégias para dialogar com a sociedade civil sobre os temas de mudanças climáticas, serviços ambientais e REDD+ (Fóruns, Câmaras Temáticas, etc);
- Apresentação da proposta de elaboração da Lei e convite para participação de oficinas técnicas;
- Realização de oficinas técnicas para levantamento das demandas da sociedade, sobre os temas relacionados;
- Elaboração de material explicativo apresentando a conceituação, contexto e objetivo da proposta lei, destacando sua importância prática para a população do Estado;
- Realização de fóruns de capacitação e engajamento de atores da sociedade civil.

3.2.1 Papel dos facilitadores/coordenadores

A escolha dos facilitadores do processo de construção da Lei deve ser feita de acordo com ao menos três critérios principais: (i) imparcialidade/ausência de conflito de interesses e independência para conduzir o processo, (ii) conhecimento sobre o assunto e (iii) abertura e diálogo com diversos setores da sociedade local - como movimentos sociais, agricultura familiar, setor privado, ONGs ambientalistas, representantes do governo e instituições de pesquisa. Normalmente, o papel de facilitador da construção da PEMC cabe ao Órgão Estadual/Municipal de Meio Ambiente (OEMA), mas pode ser delegado a outras instâncias do governo e/ou até mesmo ser feito em parceria com ONGs ou outras instituições públicas ou privadas.

Os facilitadores e/ou coordenadores da construção da PEMC devem executar o papel de um secretariado. Eles serão responsáveis por definir a agenda conjunta de trabalho das instituições envolvidas, organizar reuniões e oficinas técnicas, cobrar prazos de cumprimento das atividades e, acima de tudo, manter um diálogo com os setores da sociedade de forma que todos tenham oportunidade de apresentar propostas que contribuam com a construção da lei.

3.2.2 Consultas públicas: metodologia e desenvolvimento

A necessidade de audiências públicas, definida pela Lei nº 9.784/99, é um instrumento de diálogo estabelecido com a sociedade na busca de soluções para as demandas sociais. É um espaço aberto para a construção de soluções e que propicia o exercício da cidadania. Serve para informar, discutir, esclarecer dúvidas e ouvir opiniões sobre os anseios da comunidade em um determinado assunto.

Em linhas gerais, as consultas públicas relacionadas à elaboração das Políticas Estaduais de Mudanças Climáticas, Serviços Ambientais e REDD+, devem contar com uma agenda de atividades (disponibilizada com antecedência para o público alvo) que contemple um momento de capacitação e nivelamento sobre os temas e posterior momento de apresentação do

conteúdo da minuta da lei (com exposições, debates, espaços para perguntas e respostas, etc). Os organizadores das consultas devem esclarecer previamente como serão aproveitadas as opiniões expedidas pelos participantes e, para aquelas opiniões que não forem aproveitadas, a estratégia de retorno e justificativa para tal. Para isso, as audiências podem ser taquigrafadas e/ou gravadas em áudio e vídeo, o que facilita a elaboração das atas e o recebimento de sugestões por parte do público. O recebimento de sugestões também pode ser feito por escrito (online), em um prazo pré-definido.

Uma referência para isso é o processo de elaboração dos Princípios e Critérios de REDD+⁴⁶, conduzido por um conjunto multissetorial de organizações da sociedade civil e empresas. Um dos resultados deste processo foi a elaboração de um guia que descreve, em detalhes, as metodologias utilizadas para a realização de consultas públicas, com dicas relevantes para garantir o engajamento, a transparência e a efetividade de um processo de consulta pública⁴⁷.

Após as consultas públicas, os facilitadores devem incluir as sugestões pactuadas e publicar a minuta do projeto de lei, em sua segunda versão.



O PROCESSO DE CONSULTA PÚBLICA NO MT

Com o objetivo de desenvolver propostas para a estruturação do REDD+ no Mato Grosso foi criado, em março de 2010, no âmbito da Câmara Temática de Mitigação do Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas, um grupo de trabalho técnico, o GT REDD MT.

De participação aberta, o GT REDD MT contou com 78 membros de 38 instituições, incluindo a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e outras secretarias do governo de estado, organizações não governamentais - ONGs, Assembleia legislativa estadual, representações de organizações dos setores agropecuários, florestal, agricultura familiar, movimentos sociais, ordem dos advogados de Mato Grosso, instituições de ensino, entre outros.

O processo de construção da minuta do Anteprojeto de Lei do Sistema Estadual de REDD+ de Mato Grosso foi o resultado de dois anos de trabalho do GT REDD MT (março/2010 a maio/2012). Ao longo desse período, foram realizadas **35 reuniões**, um **seminário técnico internacional**, além de contar com a colaboração de especialistas em REDD, em nível nacional e/ou em outros estados da Amazônia Legal.

Foram realizadas mais de 20 reuniões para gerar uma primeira versão da proposta. Visando ampliar a participação da sociedade Mato-grossense, foi realizado um **processo de consulta pública**, promovendo uma série de seminários e oficinas (**Diálogos Setoriais**) com vários setores da sociedade, incluindo um seminário com lideranças indígenas com participantes de todo o

⁴⁶ Gomes R., S. Bone, M. Cunha, A.C. Nahur, P.F. Moreira, L.C. L. Meneses-Filho, M. Voivodic, T. Bonfante, P. Moutinho. 2010. Exploring the Bottom-up Generation of REDD+ Policy by Forest-dependent Peoples. Policy Matters 17: 161-168.

⁴⁷ Disponível em http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/PC_redd_imaflora_julho2010.pdf

Estado e oficinas com representantes da agricultura familiar, além do processo de consulta aberta na internet, por um período de sete meses.

O processo de consulta pública foi rico e intenso. Entre comentários, **críticas e sugestões, foram compiladas e sistematicamente avaliadas pelo GT REDD cerca de 170 contribuições.** Para isso, foram necessários 6 meses e mais de 10 reuniões de trabalho.

Desta maneira, após amplo processo participativo foi possível consolidar uma proposta do Sistema Estadual de REDD+, consistente do ponto de vista técnico, com objetivos e princípios claros, contendo salvaguardas socioambientais, com potencial para produzir, além dos benefícios climáticos, benefícios socioeconômicos e efetivamente contribuir para a conservação dos remanescentes florestais do Estado.

Fonte: SEMA/MT

3.3 Fontes de financiamento

Para a elaboração e implementação de uma PEMC é necessário contar com um orçamento para execução das atividades envolvidas na elaboração da lei (ver tabela com detalhamento das ações no item 3.1) e implementação de seus programas. Para isso, o poder público pode investir nestas ações, quando cabível.

Quando os governos locais não disporem dos recursos necessários para o processo de construção e implementação das leis, é possível buscá-lo junto a fontes externas como: fundações, nacionais e internacionais, públicas e privadas e convênios com o governo federal.

FONTES DE FINANCIAMENTO PARA ELABORAÇÃO DAS PEMC

Fundo Nacional sobre Mudança do Clima: o Fundo Clima, vinculado ao Ministério de Meio Ambiente, disponibiliza recursos em duas formas, reembolsável e não-reembolsável, para uma série de atividades, entre as quais se encontra a formulação de políticas públicas para solução dos problemas relacionados à emissão e mitigação de emissões de GEE. Os recursos reembolsáveis são administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e os não-reembolsáveis operados pelo MMA. O fundo é administrado por um Comitê Gestor presidido pelo secretário-executivo do MMA e tem, entre outras atribuições, a função de autorizar o financiamento de projetos e recomendar a contratação de estudos. Mais informações em: <http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima>

Fundo Amazônia: criado em 2008 pelo Decreto 6.527, tem como finalidade captar doações para investimentos não-reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável das

florestas no Bioma Amazônia, sendo que até 20% dos seus recursos podem ser destinados para apoiar sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais.

O Fundo Amazônia é administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que tem o papel de analisar, aprovar e contratar projetos como também supervisionar e monitorá-los. Os doadores ao fundo são o Governo da Noruega, o Banco Alemão KfW e a Petrobras, instituições que até Março de 2013, desembolsaram R\$275.165.333, dos quais R\$ 176.206.897 já foram repassados para execução de projetos. Mais informações em: <http://www.fundoamazonia.gov.br>

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): criado em 1959 como uma parceria entre 19 países da América Latina e os Estados Unidos, o banco apoia iniciativas de desenvolvimento na América Latina e Caribe. Além de empréstimos, também oferece doações e assistência técnica para 26 países da região, sendo uma das áreas de ação a mitigação das mudanças climáticas e o apoio a iniciativas que promovam o uso de energias renováveis e sustentabilidade ambiental. Mais informações em: <http://www.iadb.org>

Banco Alemão KfW: fundado em 1948 como uma instituição pública, é um banco de fomento alemão que administra recursos de cooperação financeira do Governo Alemão e tem, entre suas áreas de atuação, foco no apoio a atividades relacionadas ao meio ambiente e às mudanças do clima. Atua diretamente com o Ministério para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) e o Ministério de Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear (BMU) para o financiamento de projetos ambientais em países em desenvolvimento. Mais informações: <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Entwicklungsbank/>

4. Principais Componentes

4.1 Arranjos institucionais

Os arranjos institucionais definidos pelas PEMC devem ser criados caso a caso, levando em consideração as particularidades locais e regionais. Além disso, deve haver amplo debate sobre os órgãos e instituições que serão criados, ou reestruturados, para regular as ações referentes a clima, serviços ambientais e REDD+, nos Estados ou municípios, assim como suas principais atividades, atribuições, composição, etc.

A seguir apresentamos algumas informações sobre exemplos de arranjos institucionais que foram criados pelas PEMC nos Estados do Amazonas e Acre.



AMAZONAS

O Estado do Amazonas, através da sua Política Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (Lei 3.135), previa a criação de 3 instituições principais: (i) o Centro Estadual de Mudanças Climáticas (CECLIMA), com o objetivo de gerir a PEMC e promover a educação, conscientização e pesquisa no que se refere às mudanças climáticas; (ii) a Fundação Amazonas Sustentável (FAS), uma instituição público-privada que recebeu recursos financeiros do Governo Estadual e entes privados para a implementar o Programa Bolsa Floresta - principal programa da PEMC-AM até o momento; e (iii) o Núcleo de Adaptação às Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos Ambientais, com o objetivo de estabelecer planos de ações de prevenção aos efeitos adversos da mudança global do clima.

Das 3 instituições previstas, até o momento foram criados apenas o CECLIMA e a FAS, sendo que os objetivos de cada um mudaram desde a criação da lei. O CECLIMA ficou responsável pela implementação da Política Estadual de Mudanças Climáticas do estado enquanto a FAS focou seus esforços na implementação do Programa Bolsa Floresta.

Conforme a recente publicação coordenada pelo IDESAM, “Análise Participativa dos 5 anos de Implementação da Política Estadual de Mudanças Climáticas do Amazonas (2007-2012)”⁴⁸, se verificou que a mera criação de arranjos institucionais não garante o seu funcionamento e efetividade. No caso do Amazonas, por exemplo, muito pouco do que estava previsto na PEMC-AM foi efetivamente realizado. Não foram realizados os inventários estaduais de emissões de gases de efeito estufa, que constituem instrumentos obrigatórios para orientar as estratégias de implementação da PEMC-AM e sua integração com a Política Nacional de Mudança do Clima. Também não houve efetividade na implementação

⁴⁸ Publicação disponível em: <http://www.idesam.org.br/wp-content/uploads/2013/04/Analise-Participativa-PEMC-AM.pdf>

de planos de combate ao desmatamento, os quais não permitiram ao Amazonas atingir as metas de desmatamento estabelecidas. Dos 7 programas previstos na lei, apenas um está implementado. Também não foram criados mecanismos financeiros para viabilizar projetos e atividades de REDD+, os quais representam uma forte oportunidade para o Amazonas. Contudo, podem ser citados como importantes passos da PEMC a criação do Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas e a implementação do Programa Bolsa Floresta.

No Amazonas, está em construção também a Política Estadual de Serviços Ambientais (PESA), que vem sendo elaborada no âmbito do Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas (FAMC), através de suas Câmaras Temáticas.

A PESA prevê a readequação e o fortalecimento de instituições, como a Unidade Gestora de Mudanças Climáticas e Unidades de Conservação (UGMUC), que engloba órgãos como o CECLIMA e o CEUC. Será criada também a diretoria de serviços ambientais, além de um Comitê de Monitoramento e Transparência, o Comitê Científico Metodológico e ainda a Companhia de Serviços Ambientais.



ACRE

O Estado do Acre possui uma Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável com uma visão de manejo integrado da floresta, sendo esta um provedor de serviços e produtos ambientais.

O Estado aprovou também o Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais (SISA), como parte do conjunto de políticas que levam à conciliação entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental. O SISA cria um programa específico para cada um dos serviços e produtos ambientais contemplados (conservação da sociobiodiversidade, das águas e dos recursos hídricos, da beleza cênica natural, regulação do clima, valorização do conhecimento tradicional ecossistêmico, conservação e melhoramento do solo), e se aprofunda mais no Programa ISA Carbono, que compreende ações e iniciativas de REDD+.

Este Sistema se integra também com outras políticas e regulamentações de proteção e fomento à economia de base florestal, como por exemplo, o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento do Acre – PPCDAcre.

O sistema de governança e arranjos institucionais do SISA está baseado em três diretrizes: mediação pública, investimento privado e participação e controle social; e é composto pelo seguinte arranjo institucional:

Sistema Estadual de Incentivos aos Serviços Ambientais - SISA

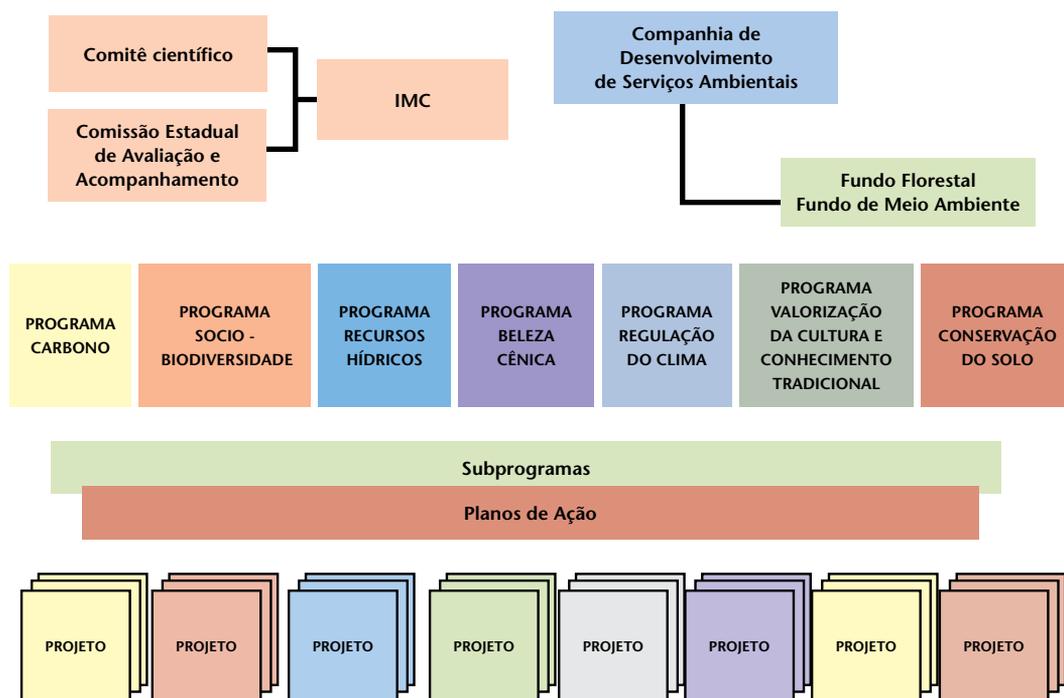


Figura 3. Esquemática do SISA/AC
(Fonte: apresentação feita pelo Governo do Estado do Acre)

4.2 Instrumentos financeiros e econômicos

É imprescindível que a Política Estadual ou Municipal de Serviços Ambientais e REDD+ inclua mecanismos e instrumentos financeiros que possibilitem a correta distribuição dos benefícios entre os atores envolvidos na implementação dos programas da lei.

Instrumentos financeiros devem ser ferramentas eficientes para a promoção do uso sustentável dos recursos naturais e conservação ambiental. Instrumentos financeiros e econômicos, de diversos tipos, estão descritos e exemplificados a seguir:

- i. Pagamento por Serviços Ambientais: se refere à remuneração por parte de beneficiários de serviços ambientais para produtores rurais ou outros detentores dos meios de provisão dos serviços para que os mesmos adotem práticas que garantam a conservação dos ecossistemas em pauta. Um exemplo é o pagamento pela manutenção das nascentes de água no Paraná por parte da população que paga 1% a mais na conta de água, dinheiro que é repassado para donos de propriedades onde se encontram as nascentes (mais informações no item 4.4).



FOTO: SILVIO ROCHA/IDESAM

- ii. Transação direta através de créditos REDD+: se refere ao pagamento pela redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, atividade que gera créditos de carbono que podem ser comercializados no mercado.
- iii. Fundos Estaduais (ou Municipais): Estruturas financeiras que podem gerenciar os recursos e alocá-los de maneira eficiente. Podem ser acessados, por exemplo, por populações tradicionais que apresentarem um plano de atividades atrelado à redução do desmatamento e mitigação e/ou adaptação às mudanças climáticas. Um exemplo é o Fundo Amazônia, que opera na esfera do Governo Federal, e que financia projetos de conservação principalmente na Amazônia Brasileira.
- iv. Incentivos tributários: são isenções de impostos para estimular atividades sustentáveis. Por exemplo, a isenção do ICMS para as cadeias produtivas dos setores eólico e solar em São Paulo. Ou ainda distribuição do ICMS seguindo critérios para sustentabilidade ambiental, como exemplo do ICMS Ecológico em diversos Estados do Brasil e o ICMS Verde no Pará⁴⁹.
- v. Subsídios: são transferências do governo que buscam viabilizar atividades ou produtos com cadeias produtivas sustentáveis. Um exemplo é o subsídio para a borracha no estado do Amazonas.
- vi. Mecanismos de taxação de atividades ambientalmente degradantes: são impostos para atividades com externalidades ambientais negativas que visam desestimulá-las. Um exemplo é o imposto pelo esgoto industrial em função da carga poluidora, estabelecido pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo.

⁴⁹ Portal ICMS Ecológico: <http://www.icmsecologico.org.br/>

Amazons - Distribuição de benefícios oriundos do mecanismo REDD+

A proposta do Estado do Amazonas⁵⁰ sugere que o Sistema de REDD+ no Brasil deve repartir as reduções de emissões alcançadas através da redução do desmatamento no bioma Amazônia entre 2006 - 2020 (diferença entre linha de base nacional, calculada a partir da média do desmatamento entre 1996-2005, e metas de redução do desmatamento definidas pelo PNMC), entre Estados e União (Figura 4). Após esta divisão, é então aplicada a metodologia do estoque-fluxo para a porção relativa aos Estados.

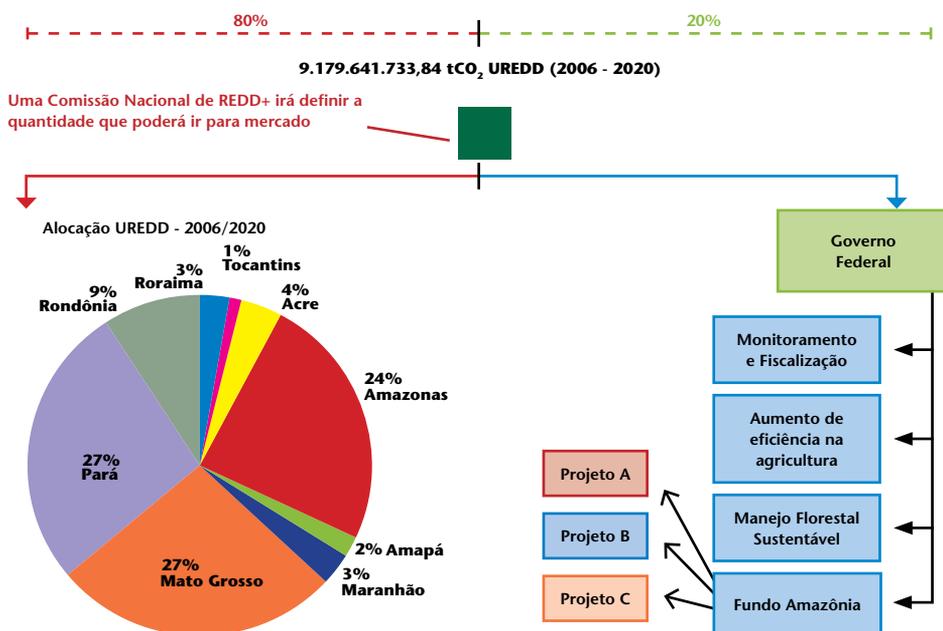
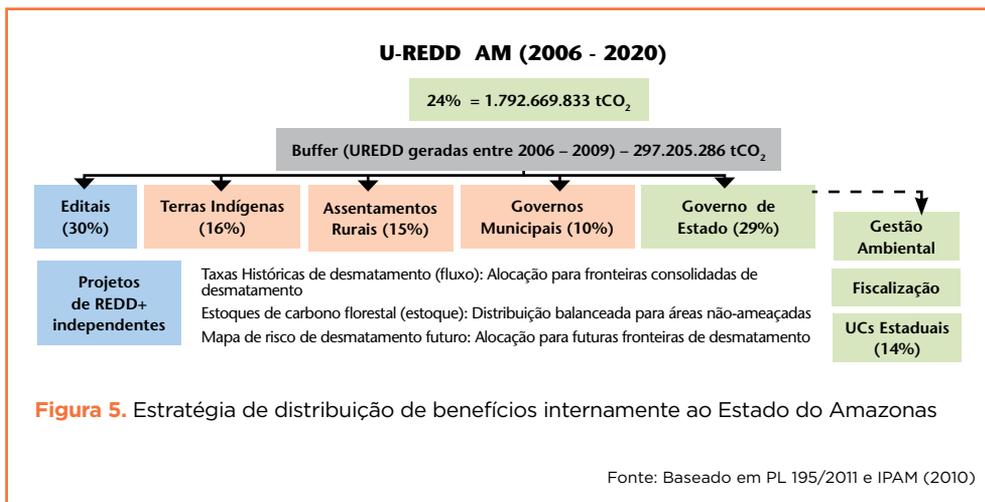


Figura 4. Esquema de divisão das reduções de emissões nacionais entre Governo Federal e Estados da Amazônia.

Internamente ao Amazonas, a proposta de alocação geográfica está estruturada sobre os mesmos princípios que regem a alocação proposta para o nível nacional (estoque-fluxo), porém, com um componente adicional de projeção do desmatamento futuro, considerando a vulnerabilidade de áreas que deverão estar sob risco de desmatamento no futuro devido a fatores como crescimento populacional, obras de infraestrutura, expansão de atividades agrícolas, entre outros (Figura 5).

⁵⁰ Idesam, 2013. Sistema Estadual de REDD+ no Amazonas: desafios, oportunidades e recomendações.



4.3 Inventários Estaduais ou Municipais de GEE

Um dos principais elementos da PEMC é a elaboração de inventários periódicos das fontes e sumidouros de emissões de GEE em determinado Estado ou município. Esses estudos são essenciais para definir as ações prioritárias em uma região e os setores de maior relevância (como energia, transporte, desmatamento, agricultura, pecuária, etc) como também para alinhar as estratégias estaduais com a Política Nacional de Mudança do Clima. A elaboração dos inventários é também peça fundamental para a definição de metas setoriais para redução de emissões.

Este inventário irá fornecer as bases para o planejamento das atividades de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, assim como a prioridade de implementação das ações, inclusive podendo envolver custos e potenciais oportunidades de mercado para a mitigação de emissões do estado/município.

A elaboração dos inventários deve utilizar guias e metodologias reconhecidas internacionalmente, como: (i) IPCC (disponível em <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/index.html>), (ii) Guia GHG Protocol (disponível em www.ghgprotocol.org), (iii) Ministério de Ciência e Tecnologia (disponível em <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/57270.html>).

4.4 Pagamento por Serviços Ambientais



Embora muito valiosos, os serviços ambientais são geralmente bens não mercantis pelo que seu uso gera custos e benefícios não capturados pelo mercado, o que leva à sua alocação ineficiente. Portanto, embora estes serviços sejam de vital importância, eles não têm um valor monetário, o que leva ao seu uso predatório e insustentável. É por isso que surge o mecanismo de pagamento por serviços ambientais (PSA), como uma das ferramentas de mercado que visa valorizar monetariamente os serviços ambientais para promover a sua sustentabilidade. A ideia do PSA é recompensar aqueles que mantêm serviços ambientais para que exista um incentivo financeiro para sua conservação. Um PSA se caracteriza por ser uma transação voluntária, na qual um serviço ambiental bem definido é transacionado por pelo menos um comprador e pelo menos um provedor.

Muitos dos projetos relacionados a pagamento por serviços ambientais são desenvolvidos em áreas habitadas por populações tradicionais, povos indígenas, com alta biodiversidade, beleza cênica, etc. Desta forma, deve-se reforçar a importância dos desenvolvedores de projetos e formuladores de políticas públicas em adotarem salvaguardas para direcionar as iniciativas e evitar efeitos socioambientais negativos, como conflitos com populações tradicionais e indígenas, impactos na biodiversidade, incorreta aplicação dos recursos, entre outros.

Destaca-se o Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares do Estado do Acre, instituído pela lei 2.025/2008, com o objetivo de estabelecer um processo voluntário de certificação socioambiental de unidades produtivas rurais familiares. Cada beneficiário pode permanecer no programa por até nove anos e dentro desse período recebe apoio financeiro e técnico voltado à valorização do ativo florestal. Ao final desse período, espera-se que o beneficiário esteja apto a tocar sua produção com autonomia e seguindo as práticas de valorização de serviços ambientais implementadas ao longo do programa.

Outro exemplo de PSA é a Bolsa Verde de Minas Gerais, instituída pelo Decreto 45.113/2009, que estabelece normas para a concessão de incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais para identificação, recuperação, preservação e conservação de áreas necessárias à proteção das formações ciliares e à recarga de aquíferos, bem como áreas necessárias à proteção da biodiversidade e ecossistemas especialmente sensíveis.

Programa Bolsa Floresta

Primeiro programa brasileiro de pagamento por serviços ambientais. Iniciativa do Estado do Amazonas, feito diretamente para as comunidades que residem dentro de Unidades de Conservação do estado, tendo como principal objetivo a redução das emissões por desmatamento.

<http://fas-amazonas.org/programa-bolsa-floresta/>

Programa Bolsa Verde

Iniciativa do governo federal, destinado à transferência de renda aos agricultores familiares que adotem práticas de redução do desmatamento e do risco de queimadas, de recuperação de áreas degradadas, a conservação do solo, da água e da biodiversidade e outras que reduzam a emissão de gases causadores de efeito estufa.

<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde>

Programa de Remanescentes Florestais

Iniciativa do estado de São Paulo com o objetivo de fomentar a delimitação, demarcação e recuperação de matas ciliares e outros tipos de fragmentos florestais. Prevê o pagamento por serviços ambientais aos proprietários rurais conservacionistas, bem como incentivos econômicos a políticas voluntárias de redução de desmatamento e proteção ambiental.

http://www.ambiente.sp.gov.br/pemc/decreto_55947_2010.pdf

5. Conclusões e Recomendações

5.1 Transparência, monitoramento, salvaguardas socioambientais e participação da sociedade civil⁵¹

Uma das principais ressalvas para a elaboração de Políticas de Mudanças de Clima, Serviços Ambientais e REDD+ enfatizadas por este Guia é a necessidade da disponibilidade plena de informações para toda a sociedade, em especial, para aqueles atores que serão diretamente impactados pela lei. A regulamentação deve prever alguns mecanismos e critérios de monitoramento e avaliação de sua implementação, como:

- Monitoramento da cobertura florestal e da biodiversidade das florestas das áreas abrangidas pelo programa, com frequência mínima anual;
- Mensuração da redução de emissões de CO₂ oriundas do desmatamento e degradação florestal, a partir de uma linha de base pré-estabelecida;
- Criação de Sistemas ou Programas de Fiscalização e Monitoramento;
- Verificação *in loco* por critérios de amostragem;
- Cadastro de atividades e programas de Pagamento por Serviços Ambientais, composto, entre outros, por dados e informações relativas às áreas contempladas, beneficiários e serviços ambientais prestados.

Assim como alguns mecanismos de transparência e participação social:

- Criação de Conselhos Fiscais, para análise da prestação de contas e execução financeira;
- Realização periódica de auditorias externas independentes para avaliar a administração dos recursos voltados para o pagamento de serviços ambientais e os impactos do programa e seus instrumentos
- Criação de mecanismos de comunicação e transparência com a sociedade;
- Estabelecimento de Fóruns de participação e acompanhamento das políticas, com ampla participação da sociedade civil;
- Espaços de diálogo, capacitação e informação.

5.2 Estratégia de regulamentação e prazos

O que se tem observado na elaboração de políticas estaduais de mudanças climáticas, serviços ambientais e REDD+ que já se encontram aprovadas ou em fase de implementação, é a necessidade de se postergar a regulamentação dos Programas previstos na lei para um outro momento. Quando isso ocorrer, é de suma importância que a lei indique o prazo para que estas regulamentações ocorram. Sugere-se um prazo razoável entre 90 e 180 dias após a promulgação da lei.

⁵¹ Para mais informações: <http://www.care.org.br/noticias/monitora-socioambiental/> e <http://www.reddsocioambiental.org.br/>



www.idesam.org.br

facebook.com.br/idesam

twitter.com.br/idesam

Apoio:

skoll
FOUNDATION

AVINA

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION