

# PSA e REDD na Política Ambiental Acreana

Rodrigo Fernandes das Neves<sup>1</sup>  
André Lima<sup>2</sup>

## Resumo

Apresenta-se uma síntese da política de valorização do ativo ambiental florestal do Estado do Acre e os programas de pagamento por serviços ambientais a ela vinculados, em especial aqueles associados ao carbono. Assim, é descrito um modelo de REDD em um formato subnacional, trazendo-se propostas de princípios, diretrizes, instrumentos e arranjo institucional desse sistema, de forma a se integrar políticas estaduais e nacionais com as iniciativas internacionais sobre o tema.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Considerações Gerais sobre PSA-REDD; 3. O Programa de Valorização do Ativo ambiental Florestal e as Políticas de PSA existentes no Acre; 4. O REDD na Política Ambiental Acreana; 4.1 Dos Princípios, Diretrizes e Objetivos do PSA-Carbono; 4.2 Beneficiários e Abrangência do Programa; 4.3 Instrumentos para Implantação do Programa; 4.4 Arranjo Institucional; 4.5 Procedimentos do Sistema Subnacional de REDD; 5 Conclusão.

**Palavras-chave:** PSA, REDD, Política Ambiental, Modelo de Implantação, Amazônia, Acre.

## 1 Introdução

O presente artigo pretende apresentar considerações e descrever o atual estágio de institucionalização de políticas públicas que envolvam pagamento por serviços ambientais (PSA) – ou ecológicos, como preferem alguns – no Estado do Acre e, conseqüentemente, também sobre as propostas já discutidas sobre um sistema de fomento, registro, implantação e monitoramento de projetos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD).

Nesse sentido, será apresentada, após considerações iniciais sobre PSA/REDD, a política de valorização do ativo ambiental florestal do Acre, que se consubstancia em um conjunto de políticas setoriais que pretendem valorizar a floresta em pé. Na seqüência, como sub-elemento daquela macro-política, será discorrido sobre o programa de certificação das unidades produtivas rurais e seus mecanismos e objetivos, de maneira a se introduzir o tema específico de pagamento por serviços ambientais e seu atual estágio de implantação no Estado.

---

<sup>1</sup> Procurador-chefe da Procuradoria de Meio Ambiente da Procuradoria-Geral do Estado do Acre. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

<sup>2</sup> Advogado, Mestre em Gestão e Política Ambiental e pesquisador do Programa de Mudanças Climáticas do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM).

Além - no que se demonstrará como a parte mais extensa do trabalho - serão apresentadas propostas para um modelo de REDD subnacional, a partir de uma série de discussões com atores da academia, terceiro setor e área estatal. Em razão de se constituir um tema efervescente e sem uma base institucional consolidada, a descrição do REDD contido neste artigo representa possibilidades que poderão, ou não, serem efetivadas no Estado do Acre, conforme discussões ainda a serem realizadas no governo, com a sociedade e com a Assembléia Legislativa. O seu valor, portanto, se apresenta em razão de se mostrar como uma síntese do trabalho de muitas instituições e profissionais brasileiros e estrangeiros, que se debruçaram sobre as possibilidades e alternativas de um modelo de REDD que se ajuste à nossa realidade, brasileira e acreana, com base em critérios de sustentabilidade e fundado no princípio da florestania (que será mais bem apresentado no texto).

O presente artigo pretende descrever de forma sintética, portanto, o contexto em que essa iniciativa se insere, sua estrutura jurídica e arranjo institucional, de forma a contribuir para o debate nacional sobre o tema, considerando que os resultados alcançados foram frutos de amplos debates, técnicos e públicos, para criação de um ambiente de confiança para fomentadores, investidores, provedores e beneficiários dos serviços e produtos ambientais no Estado do Acre.

Dessa maneira, o leitor poderá, ao fim, compreender o processo de evolução e o estágio de consolidação das políticas públicas de pagamento por serviços ambientais no Estado do Acre bem como, de forma mais específica, ter acesso a uma estruturada proposta que descreve princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos e arranjo institucional de um sistema estatal de REDD, a qual poderá ser aproveitada em um debate nacional mais amplo, em outras Unidades da Federação e, também, no próprio Estado do Acre.

## **2 Considerações Gerais sobre PSA-REDD**

Desde logo é importante mencionar a percepção de que a solução para os problemas ambientais enfrentados na região amazônica exige, à evidência, um conjunto amplo e complexo de ações estatais e privadas. Essa complexidade da solução decorre da necessidade de se criar um novo padrão de desenvolvimento, o que envolve o estabelecimento de políticas públicas adequadas, a implantação de novas formas de produção, o investimento em novos produtos e serviços, bem como em a ampliação da educação e da capacitação na área, sempre com uma forte vertente participativa na formulação e execução dos programas. Deve-se, ainda, agregar o financiamento de práticas sustentáveis, um eficiente sistema de assistência técnica rural e florestal e a disponibilização de infraestrutura adequada/suficiente e que, em sua construção, obedeça a padrões de sustentabilidade, em razão da fragilidade do ecossistema regional.

Essas considerações são necessárias para indicar que os programas de Pagamento por Serviços ambientais – e em especial de REDD - se configuram muito importantes, mas possuem limitações, devendo ser vistos como aquilo que ele é: uma *parte* da solução. Não se vislumbra, por exemplo, que o pagamento por redução de emissão por desmatamento e degradação seja “a” tábua de salvação para os Estados Amazônicos, mas um elemento importante e respeitável de um sistema que lhe é muito mais complexo.

Quanto ao REDD, em particular, isso se evidencia em razão de que ele é, em sua essência, um sistema financeiro, com características específicas desse universo. Sua estrutura baseia-se em pagamento de fluxo de floresta, ou seja, na verificação da efetiva redução de emissão de gases de efeito estufa e, nessa condição, não contempla, por si só, uma proteção ampla das realidades Amazônicas - que são muito diversas, possuem dinâmicas sociais próprias e culturas fortemente enraizadas em seus povos, bem como uma diversidade de identidades que precisam ser preservadas (o que não se consegue tão-somente com o pagamento da redução de emissões).

Por tudo isso, o Estado do Acre, que há muito se impôs o desafio de se recriar com uma base ética fundamentada na proteção da floresta e das culturas dos povos que nela vivem, tem por meta o estabelecimento de uma política ambiental que esteja transversalmente introduzida nas políticas do Estado em geral.

Em verdade, os desafios impostos pelo processo de mudanças climáticas globais exigem ações em diversas áreas da atividade humana, como a modificação de padrões de consumo, a manutenção da biodiversidade e o debate sobre as fontes de energia para o transporte e a produção. Nesse sentido, o Estado do Acre criou a chamada Política de Valorização do Ativo Ambiental Florestal, que busca incentivar cadeias produtivas sustentáveis e estabelecer políticas públicas que garantam e protejam a floresta em pé, em uma sustentabilidade não somente ambiental, mas também ética, cultural, econômica, política e social.

Como *parte* desse Programa – agregando-se à política de pagamento de certificações das propriedades rurais - o Acre está debatendo um inovador sistema de Pagamento por Serviços Ambientais com base na criação de um Mercado de Carbono resultante da Redução de Emissão por Desmatamento e Degradação – REDD. Com base em princípios e objetivos internacionalmente construídos, o Estado está estruturando um arranjo institucional que poderá ser pioneiro em nível subnacional quando se considera a implantação de mercado de carbono para “floresta em pé”.

Tal proposta é fruto de um trabalho das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente e a de Florestas, com apoio da Procuradoria-Geral do Estado do Acre, em conjunto com instituições brasileiras e internacionais, a exemplo do WWF, IPAM, IUCN, Amigos da Terra, GTZ, CPWH, EDF, FGV, *Forest Trends*, *The Woods Hole Research Center*, GeoConsult, BioFísica, UFMG, Embrapa, dentre outros parceiros que muito têm contribuído para a consolidação do modelo.

Tendo em vista que a iniciativa REDD, conforme abordado acima, representa *um* elemento de uma política maior, que lhe abriga e também a outros programas e projetos, passa-se a apresentar a estrutura maior, de forma a melhor representar o estágio das políticas de incentivo a serviços ambientais no Acre.

### **3 O Programa de Valorização do Ativo Ambiental Florestal e as Políticas de PSA existentes no Acre**

Será apresentada a seguir uma síntese das diversas políticas públicas que foram coletivamente construídas e socialmente pactuadas por diversos atores sociais no Estado, em busca da prevalência da produção sustentável. Essas políticas públicas levam em consideração um equilíbrio entre a capacidade de internalização das novas técnicas por parte dos produtores rurais, o tempo de validação das novas técnicas propostas pelos centros de pesquisa, a capacidade de geração ou atração de profissionais qualificados, a viabilidade de execução financeira e orçamentária por parte do Estado, a logística necessária para a implantação de novos modelos, a estrutura administrativa e gerencial dos programas, o financiamento público e privado e uma infinidade de outras variáveis que foram dinamicamente incorporadas mediante constante debate público, de forma a se estabelecer um cronograma factível e viável com base nesses diversos aspectos.

Nesse sentido, o gráfico apresentado abaixo demonstra visualmente a estratégia de abordagem do tema e as políticas públicas envolvidas, que seguem duas vertentes: uma refere-se ao plano de recuperação de áreas alteradas, que prevê também a introdução de florestas plantadas; e outra de valorização do ativo ambiental florestal, que inclui a regularização do passivo ambiental florestal, o Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares do Estado, pagamento de subsídios a produtos sustentáveis, apoio a planos de manejo florestal sustentável e, no futuro, incentivos pela redução de emissões por desmatamento e degradação. Esses programas estão coordenados, ainda, com um Plano de Outorga Florestal no Estado, que concederá áreas ao manejo florestal comunitário e empresarial.



Assim, conforme se vê pelo gráfico, o Estado do Acre está efetivamente implantando uma política de valorização dos serviços ambientais das florestas, como foco na conservação da biodiversidade e na redução das emissões de gases de efeito estufa, de forma a consolidar as estratégias de gestão territorial em diferentes escalas e esferas administrativas (zoneamento ecológico-econômico, ordenamento territorial local, etnozoneamento, plano de desenvolvimento comunitário).

A Política busca fomentar o uso adequado dos Recursos Naturais e do Território Acreano baseada em técnicas de produção, recuperação e regularização ambiental sustentáveis, contribuindo para mitigação e adaptação às mudanças climáticas e a conseqüente redução de emissões de gases poluentes; o uso sustentável e adequado dos recursos naturais, a conservação da sociobiodiversidade; e a conservação das águas e recursos hídricos e a geração de renda por meio da produção sustentável, tendo, sempre, o Zoneamento Ecológico-Econômico como instrumento norteador. A partir de sua implementação, pretende-se regularizar ambientalmente uma maior parte das propriedades rurais do Acre, bem como inserir os pequenos produtores e a produção familiar em um processo produtivo sustentável de

longo prazo, por meio do que se está chamando de Rede ATER, que é um serviço de assistência técnica inovador e de grande alcance.

Esta política pública já está sendo implementada por meio de estratégia conjunta de secretarias e autarquias que compõem a área de desenvolvimento sustentável do Governo Estadual, tendo sido amplamente discutida com a sociedade civil. Neste sentido, destaca-se o chamado “Programa de Certificação das Unidades Produtivas Rurais”, desenvolvido com apoio dos Produtores, debatido na Assembléia Legislativa e consubstanciado na Lei Estadual nº 2.025/2008.

O Programa de Certificação prevê um período de alguns anos (um a sete anos) - dependendo da capacidade de gestão de cada produtor - em que os mesmos, aderindo voluntariamente, vão se integrando ao sistema produtivo sustentável e recebendo uma seqüência de selos que indicarão seu grau de sustentabilidade, obtendo, assim, uma série de benefícios previstos na Lei, conforme prevê o art. 3º:

Art. 3º Os produtores rurais familiares que aderirem voluntariamente ao Programa de Certificação de Unidades Produtivas do Estado do Acre estarão aptos a receber os seguintes benefícios:

- I – bônus: recurso financeiro como pagamento anual por serviços ambientais e incentivo para a adoção de práticas produtivas sustentáveis, cujo valor será estabelecido no regulamento do programa;
- II – serviços de governo: serviços e programas de governo voltados à produção sustentável;
- III – acesso a recursos financeiros inserção de linhas de financiamento, crédito e fomento oficiais, e
- IV – outros benefícios previstos no regulamento do programa.

Atualmente, o Regulamento do Programa prevê, dentre outras coisas, um processo gradativo de abandono da queima, com recebimento inclusive de bônus de R\$ 500,00 a R\$ 600,00 como incentivo para iniciar-se e manter-se na certificação, oferecendo-se prioridade na recepção de outras políticas públicas, como a mecanização, acesso a incentivos e financiamentos e inclusão em cadeias produtivas sustentáveis, o que vem servindo como base de incentivo aos serviços ambientais, por consequência.



Por outro lado, a política de valorização dos serviços ambientais das florestas tem também como uma de suas prioridades o desenvolvimento de um modelo de REDD adaptado às características locais - uma vez que a queima e o desmatamento constituem-se na maior fonte de emissões de Gases de Efeito Estufa - GEE do Estado, bem como tendo em vista a real oportunidade de captação de recursos junto aos mercados de carbono do planeta.

O Plano REDD tem estreita vinculação com o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento (PPCD Acre), já concluído e agregado ao Plano Nacional. O PPCD Acre, aliás, foca na estruturação institucional do poder público estadual e na articulação entre as esferas federal, estadual e municipal para prevenção e controle do desmatamento, por meio do ordenamento territorial e fundiário articulado a instrumentos de monitoramento e controle ambiental, consolidando-se a inserção de práticas produtivas sustentáveis com o objetivo de garantir reduções nas taxas de desmatamento do Estado, conforme metas previamente acordadas.

#### 4 O REDD na Política Ambiental Acreana

O tema REDD foi primeiramente introduzido na COP 15, realizada em Montreal em Dezembro de 2005. Conforme a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas<sup>3</sup>, o IPCC, em 2007, estimou que o desmatamento na década de 1990 gerou emissões da casa de 5.8 gigatonelada de CO<sub>2</sub> por ano, o que demonstrou que reduzir e prevenir o desmatamento e, conseqüentemente, a emissão de carbono na atmosfera, representaria, no curto prazo, a maior e mais rápida opção de mitigação de estoque de carbono por hectare por ano no mundo.

As partes da Convenção-Quadro reconheceram a contribuição, para as mudanças climáticas, dos gases de efeito estufa decorrentes do desmatamento em países em desenvolvimento e, assim, após um processo de dois anos, a COP decidiu estimular ações de redução de emissão por desmatamento, fornecendo diversos elementos e propostas de ações como, por exemplo:

- a) Fortalecimento e suporte aos esforços existentes;
- b) Suporte e facilitação para capacitação, assistência técnica e transferência de tecnologia relacionada com a metodologia e necessidades técnicas e institucionais dos países em desenvolvimento;
- c) Explorar um leque de ações, apresentar opções e empreender ações que identifiquem as fontes de desmatamento e melhorem os estoques de carbono em razão da gestão sustentável da floresta;
- d) Mobilizar recursos para dar suporte aos esforços mencionados acima.

Ainda de acordo com o UNFCCC<sup>4</sup>, a decisão também previu uma série de indicativos de implementação e avaliação, encorajando os seus membros a aplicar o guia de boas práticas para uso do solo e floresta do IPCC, para contagem e informação sobre emissões. Já de 2008 para 2009, o SBSTA (Órgão de Assessoramento Científico e Tecnológico) começou a trabalhar nos aspectos metodológicos de um amplo espectro de abordagens de políticas públicas e incentivos para redução de desmatamento e degradação, o que foi posteriormente debatido e aprimorado no processo referente ao Plano de Ação de Bali.

---

<sup>3</sup> UNFCCC. **REDD: Background** Disponível em: [http://unfccc.int/methods\\_science/redd/items/4547.php](http://unfccc.int/methods_science/redd/items/4547.php). Acesso em: 17 Abr 2010.

<sup>4</sup> Idem, Ibidem.

É nesse contexto que surgiram, ainda no início de 2009, as primeiras iniciativas de planejamento de um programa de REDD para o Estado do Acre, focado na futura captação de recursos oriundos do mercado de carbono em função da redução de emissões do desmatamento, voltados para incentivos econômicos aos provedores do serviço de REDD e ao fomento de atividades sustentáveis.

O desenvolvimento do Plano REDD do Acre, com as diretrizes do Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento – PPCD, objetiva, assim, alcançar esse mercado de carbono e eventuais fundos públicos nacionais e internacionais, embasando-se no Plano de Ação para Desenvolvimento do Plano REDD. O Plano de Ação contém 18 ações planejadas de forma a contribuir para a construção dos elementos necessários ao Plano REDD, buscando atender às premissas necessárias exigidas pelo mercado de carbono.

O serviço ambiental que se pretende desenvolver no Plano REDD do Estado do Acre é a redução de emissões do carbono oriundas do desmatamento e da degradação florestal, utilizando-se instrumentos econômicos baseados na captação de recursos advindos do mercado de carbono para a remuneração dos provedores do serviço ambiental, associados à implantação de políticas eficazes de comando e controle àquelas de fomento de cadeias produtivas sustentáveis, aprimorando-se o modelo da política já existente de certificação das unidades produtivas rurais, em articulação com a concessão de incentivos fiscais, assistência técnica, manejo sustentável e regularização fundiária e ambiental.

Em síntese, por meio da Secretaria do Meio Ambiente, o Estado do Acre está coordenando um aprimorado processo de concepção da Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, objetivando normatizar e viabilizar o pagamento, aos produtores rurais, por serviços ambientais prestados à coletividade, gerando alternativas viáveis ao uso do fogo e desmatamento, bem como acessar possibilidades financeiras de iniciativa como o Fundo Amazônia e mercados voluntários (e, futuramente, mandatórios) de carbono.

Dessa maneira, apresenta-se, a seguir, um estudo de primeira aproximação em relação a todo o trabalho realizado desde o ano passado, que poderá servir de estrutura para um amplo debate tanto em nosso Estado quanto em outros da região amazônica.

#### **4.1 Dos Princípios, Diretrizes e Objetivos do PSA - Carbono**

O Programa PSA Carbono do Estado do Acre, associado à redução de emissões de gases de efeito estufa oriundos de desmatamento e degradação florestal (REDD), tem por objetivo geral promover a redução progressiva, consistente e permanente das emissões de gases de efeito estufa oriundas de desmatamento e degradação florestal, com vistas ao alcance da meta voluntária definida no âmbito do Plano Estadual de Prevenção e Controle dos Desmatamentos do Acre. Trata-se de um dos instrumentos de incentivo e financiamento de uma mudança estrutural no modelo de desenvolvimento, de maneira a consolidar modelos sustentáveis tanto na esfera pública quanto privada.

Em síntese, pretende-se, por meio do Programa, valorizar o ativo florestal do Estado do Acre, de forma a viabilizá-lo como fonte de serviços ambientais para as atuais e futuras gerações das populações do Acre, da Amazônia e do planeta.

Esta iniciativa decorre, dentre outras razões, da história do Estado e de seu povo. Há, em verdade, a disseminação na sociedade de um conceito que vem permeando ações públicas no Acre, e que vem norteando de forma programática os seus caminhos: é a chamada “florestania”. A florestania tem-se mostrado uma macro-referência, um conceito em princípio abstrato, mas que termina por se materializar em recentes decisões políticas, e que poderia ser abordado - não por completo, pelas suas próprias características – pelas seguintes diretrizes:

- a) uso dos recursos naturais com responsabilidade e sabedoria;



- b) reconhecimento do papel das populações locais extrativistas, tradicionais, povos indígenas e agricultores na conservação, preservação, uso sustentável e recuperação dos recursos ambientais, em especial a floresta;
- c) fortalecimento da identidade e respeito à diversidade cultural, combate à pobreza e elevação da qualidade de vida da população;
- d) utilização de incentivos econômicos objetivando o fortalecimento da economia de base florestal sustentável;
- e) transparência e participação social na formulação e execução de políticas públicas;
- f) repartição justa e equitativa dos benefícios econômicos e sociais oriundos das políticas públicas de desenvolvimento sustentável.

Estas são as diretrizes que, também no caso do Plano de REDD (que vem sendo denominado, no Acre de PSA-Carbono), vão garantir seu alinhamento com os rumos traçados pela sociedade acreana. Essas características locais pretendem se alinhar, por meio do Programa, com os princípios internacionalmente estabelecidos, bem como com a legislação nacional. Cuida-se, como se mostrará de forma pormenorizada posteriormente, de um “adaptador” ou um “conector” entre o sistema internacional de pagamento por REDD, baseado em fluxo de floresta, com um modelo mais amplo, de estoque e fluxo, com base nas diretrizes da florestania.

De acordo com os debates realizados no Estado, o Programa PSA-Carbono, para cumprir aqueles amplos objetivos consubstanciadores da florestania, deverá buscar, dentre outras coisas, a criação e implementação de instrumentos econômico-financeiros e de gestão que contribuam para a conservação ambiental e para a redução de emissões de Gases de efeito estufa por desmatamento e degradação florestal, tendo em vista que a monetização somente ocorre com as efetivas reduções de emissão (fluxo, como dito) e, portanto, as políticas públicas deverão ser convergentes com esse objetivo.

Por outro lado, também é objetivo do Programa o estabelecimento da infraestrutura e instrumentos para coletar, analisar e valorar os produtos e serviços ambientais relacionados ao Carbono, o que se pretende que ocorra por meio de uma instituição específica - uma espécie de “agência de monitoramento e regulação” (proposta esta que será mais bem detalhada posteriormente). Por meio dessa agência, poder-se-ia criar um sistema de verificação, de registro e de monitoramento da redução de emissões de carbono por desmatamento e degradação florestal, de tal forma que se viabilize a necessária transparência, credibilidade, rastreabilidade e não duplicidade, essenciais para um reconhecimento amplo e legitimidade de qualquer modelo de REDD.

Tudo isso deve ocorrer, entretanto, por meio do fortalecimento da cooperação nos níveis internacional, nacional e subnacional, ou seja, por se tratar de um direito difuso, cujos resultados afetam, direta ou indiretamente, toda a população mundial, bem como em razão de que os sistemas de financiamento do modelo são debatidos entre nações, é necessário agir localmente, mas pensar globalmente.

Por agir localmente entende-se fomentar o engajamento dos povos da floresta e contribuir com seu desenvolvimento sustentável através dos incentivos aos serviços e aos produtos ambientais, promovendo a repartição de benefícios para atores que conservam, preservam e recuperam os ativos florestais.

A proposta de um pensamento global passa, assim, pela aceitação e internalização, na legislação estadual, dos conceitos técnicos estabelecidos pelo Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas da ONU, bem como daqueles contidos na Lei de Política Nacional de Mudanças do Clima, de forma que haja um alinhamento dos movimentos internacionais, nacionais e subnacionais, conforme mencionado anteriormente.

#### **4.2 Beneficiários e Abrangência do Programa**



O primeiro desafio para uma proposta que contemple soluções para um modelo subnacional de REDD é a definição, a partir da realidade local, de quem pode ser considerado provedor e em que circunstâncias o provedor pode ser considerado um beneficiário do Programa. Essa divisão entre o provedor e o beneficiário se torna importante porque o PSA-Carbono baseia seu financiamento em resultados concretos de redução de emissão e, assim, os participantes devem estar sujeitos ao processo de verificação, de registro e de monitoramento. Isso significa que nem todo detentor de floresta é provedor e nem todo provedor é beneficiário.

Por outro lado, como visto anteriormente, o Programa está inserido em uma ampla Política de Valorização do Ativo Ambiental Florestal e, nessa condição, deve seguir seus preceitos. Por tal razão, no PSA-Carbono, tende-se a considerar como provedores de serviços ambientais aqueles detentores de florestas nativas existentes no território do Acre que promovam ações legítimas de preservação, conservação, recuperação e uso sustentável de florestas, adequados e convergentes com as diretrizes do Programa, com a Política Estadual de Valorização dos Ativos Florestais, com o Zoneamento Ecológico-econômico e com o Plano de Prevenção e Controle dos Desmatamentos e Queimadas do Acre.

Entretanto, para ser considerado efetivo beneficiário do Programa, pretende-se que o provedor de serviços ambientais deva ser integrado aos que se está chamando de subprogramas ou projetos específicos do Plano de REDD. Esses subprogramas serão definidos pelo Poder Público com base em estudos e projeções que indiquem regiões ou setores prioritários para o alcance das metas do PPCD e, portanto, dos objetivos do Programa.

Cada subprograma poderá conter um plano de ação, cujo propósito será identificar e integrar as ações e os instrumentos previstos no Programa, definir as metas específicas de redução de emissões ou conservação de estoques florestais, identificar os atores responsáveis pelas ações, propor os objetivos e os meios necessários para a sua consecução bem como suas fases de implantação, levando em consideração também a meta estadual de redução de desmatamento e os custos de execução.

Por esta razão, o direito de se habilitar aos benefícios previstos no programa somente se constituirá após a aprovação do que se está chamando de “pré-registro” de cada subprograma, tema que será mais bem abordado mais à frente, quando se apresentar considerações sobre a dinâmica dos procedimentos do sistema.

### **4.3 Instrumentos para Implantação do Programa**

Como visto acima, o principal instrumento para implantação do Programa PSA Carbono, na forma como está sendo debatido no Acre, são os seus subprogramas, desenvolvidos especialmente para atender áreas prioritárias, provedores/beneficiários específicos ou determinados setores da economia, os quais serão estruturados e vinculados a propostas específicas de redução de emissão, de forma a se adaptarem às exigências do mercado de créditos de carbono. Todavia, agregado a esse eixo central, diversos instrumentos estratégicos deverão também ser colocados à disposição, com a finalidade de criar as condições institucionais e práticas para alcance dos objetivos gerais da Política Estadual.

São exemplos de potenciais instrumentos do Programa, assim, o que se está chamando de “serviços estruturantes” - como o fortalecimento das capacidades do Governo para monitoramento, fiscalização e controle do desmatamento; a mobilização e o fortalecimento da organização comunitária; o fortalecimento das Defesas Cíveis Municipais e do acordos comunitários de uso do fogo para prevenção e controle de desmatamento e queimadas.

Há, ainda, a possibilidade do estabelecimento de uma série de incentivos econômicos, fiscais, administrativos e creditícios aos beneficiários do programa para fomento e desenvolvimento de atividades sustentáveis, a exemplo do já existente Programa de

Certificação das Unidades Produtivas Rurais, criada pela Lei Estadual nº 2.025/2008, mencionado anteriormente.

São também consideradas instrumento do Programa PSA-Carbono as políticas de aumento de produtividade nas áreas já desmatadas, uma vez que a política de desenvolvimento sustentável do Estado leva em conta uma proposta de manejo integrado da floresta, onde esta funciona como uma provedora de produtos e serviços ambientais que terminam por se integrar à diversidade de uso das áreas já convertidas. Isso somente é possível em razão da base de conhecimento trazida pelo ZEE do estado, que alcançou sua segunda versão em 2007 e tem servido efetivamente como um meio de formulação das políticas públicas e do investimento privado no Estado.

Por fim, mas não menos importante, entende-se como um instrumento do Programa o fomento e o incentivo à pesquisa e desenvolvimento, à educação e à capacitação. Isso permitirá não somente a formação de capacidades locais para gestão do sistema, mas também a difusão de conceitos e propósitos por toda a sociedade, uma passo necessário em razão da natureza de longo prazo dos programas vinculados ao REDD.

#### **4.4 Arranjo Institucional**

Uma das questões de maior complexidade do Programa PSA-Carbono é o estabelecimento de seu arranjo institucional, uma vez que se pretende regulamentar duas realidades com dinâmicas bastante distintas: uma esfera estritamente financeira, que segue regras de mercado, de natureza privada e essencialmente capitalista, representada pelo mercado de carbono; e uma esfera primordialmente pública, cujas políticas seguem padrões de consenso político, essencialmente social, representada por políticas públicas debatidas com a sociedade.

Talvez um dos grandes avanços do projeto acreano seja a proposição da discussão de um arranjo que de fato garanta a perpetuidade do Programa, satisfaça a necessidade de confiabilidade exigida pelo mercado e, ao mesmo tempo, não renuncie às diretrizes da florestania, mencionadas anteriormente. Pretende-se, portanto, que o modelo acreano de governança estabelece, assim, a necessidade de se atuar em três âmbitos distintos: mediação pública; investimento privado; e participação social.

Em relação à mediação pública do Programa, propôs-se a criação de uma Agência de Regulação, Registro e Monitoramento de REDD, com competência para estabelecer as normas para fins de pré-registro e registro dos Planos de Ação de REDD de cada subprograma e projetos especiais, além de efetuar o pré-registro e o registro dos planos de ações e projetos, realizando o monitoramento e verificação da redução de emissões dos planos e projetos do programa e o cumprimento de seus objetivos e metas.

Quanto a esse aspecto, de criação de uma agência estatal de certificação, há algumas críticas que consideram que uma burocracia de governo estabeleceria altos custos e lentidão de trabalho, configurando-se, assim, em uma iniciativa desnecessária e extremamente pesada. Outros compreendem que, ao contrário, é a garantia de que o modelo direcione os recursos captados pelo REDD com base em diretrizes eticamente justas e equitativas.

De toda sorte, no modelo proposto, a Agência se constituiria como o coração do Sistema pelo lado público, fazendo a função de “certificadora”, a exemplo daquelas já existentes no mercado voluntário. Por essa razão, identificou-se a necessidade de que a mesma venha a possuir um caráter de perenidade, na busca do reconhecimento da legitimidade de sua função, devendo ser criada por meio de lei, com natureza jurídica autárquica, podendo, portanto, possuir um patrimônio próprio para executar, de forma descentralizada, as atividades típicas de Estado entregues ao seu encargo.

Entretanto, essa Agência deveria ser “supervisionada” pela sociedade, de forma a lhe oferecer maior legitimidade, bem como garantir a manutenção do interesse público. Esta supervisão ocorreria por meio de um Comitê Deliberativo, de natureza participativa. Enquanto

a agência se consubstanciaria no coração instrumental do sistema, o Comitê garantiria o comprometimento e alinhamento com os verdadeiros interesses da sociedade acreana, para que o “adaptador” do sistema financeiro para a execução das políticas públicas não se desestabilize.

Assim, caberia ao Comitê, dentre outras coisas, apreciar e deliberar sobre o pré-registro dos Planos de Ação e os projetos pré-registrados pela Agência de regulação, garantindo a transparência, o controle social e o monitoramento dos seus resultados. Para isso, seria de sua responsabilidade aprovar os resultados de auditorias independentes e recomendar o permanente aperfeiçoamento do Programa PSA-Carbono, bem como debater e aprovar propostas de normas técnicas formuladas pela agência de regulação. Por fim, para cumprimento de suas funções, o Comitê poderia promover convênios e contratos necessários à execução de suas competências, de forma a agregar maior eficácia a suas ações, com o aproveitamento de competências externas.

Pretende-se que o apoio mencionado acima, que exige competências muito específicas, possa também ocorrer por meio de uma Câmara Científica, a qual poderia ser consultada tanto pelo Comitê quanto pela Agência. A Câmara Científica, assim, se apresentaria como um órgão consultivo vinculado ao Comitê deliberativo, com uma composição heterogênea formada por pesquisadores de renome nacional e internacional convidados pelo Poder Público, com a finalidade de opinar sobre assuntos estratégicos do programa.

Por fim, em relação ao arranjo institucional, enquanto a Agência se apresenta como o coração do sistema, o Comitê garante o controle social e a Câmara Científica legitima as metodologias apresentadas, nenhuma dessas teria sentido sem uma capacidade instalada de execução dos subprogramas e a chegada “na ponta” das iniciativas Estatais, ou seja, sem uma estrutura que se apresente como os braços e as pernas do Programa, para continuar com a metáfora. Vislumbra-se que essa estrutura executiva seja representada por uma empresa de fomento de serviços ambientais de carbono florestal.

Como dito anteriormente, trata-se de um acoplamento de um sistema financeiro com as políticas públicas do Estado. Assim, se por um lado precisa-se de uma Agência que regule o sistema, de natureza pública, de outro se mostrou necessário o estabelecimento de uma entidade que possa falar a mesma linguagem do mercado, sob pena de se criar um Programa de resultados inexistentes na prática.

Após uma extensa análise, entendeu-se como provável melhor opção a criação, pelo Poder Público, de uma sociedade de economia mista em forma de sociedade anônima, que tenha a função de fomentar e desenvolver projetos de serviços ambientais. Uma vez que possui natureza jurídica privada, a empresa poderia atuar com essa característica, “empacotando” os subprogramas do PSA-Carbono a partir de critérios aceitos no mercado.

O “pacote” de cada subprograma deveria, assim, cumprir toda a regulamentação e o piso científico e ético estabelecido pela Agência e ratificada pelo Comitê participativo, de forma que se possa criar a pretendida junção entre o modelo de desenvolvimento sustentável do Estado com as necessidades e exigências do mercado.

A Empresa, portanto, poderia fomentar a elaboração de ações e projetos de REDD, bem como estabelecer e desenvolver estratégias voltadas à captação de recursos financeiros e investimentos nos planos e projetos, buscando investidores privados para tornarem-se sócios do processo. Teria a possibilidade, também, de implementar as ações de redução de emissões na forma estabelecida nos planos de ação (projetos) aprovados pela Agência e pelo Comitê, informando e dando transparência sobre a execução e reportando o andamento das ações, de forma a implementar que se garantam os princípios de participação dos atores envolvidos

Por outro lado, poderia a Empresa, para cumprimento de suas obrigações, contratar serviços para implementar os planos de ação dos sub-programas, bem como estabelecer parcerias com instituições públicas ou privadas para desenvolver ações de

pesquisa, desenvolvimento, educação e capacitação para implementação dos objetivos do Programa.

Assim, em síntese, a elaboração e implementação dos planos de ação de REDD vinculados aos sub-programas seria de responsabilidade da empresa de desenvolvimento de serviços ambientais, que poderia, nesse contexto, executá-los diretamente ou por intermédio de contratos específicos (mantendo-se, contudo, a responsabilidade solidária da Empresa com seus contratados para implementação dos planos).

#### **4.5 Procedimentos do Sistema Subnacional de REDD**

Como dito acima, a empresa de desenvolvimento de serviços ambientais se constituiria, nesse modelo, como a responsável pela criação dos planos de ação de cada subprograma vinculado ao PSA-Carbono e, para isso, poderia estabelecer parcerias que permitam a excelência e maior eficácia no Processo. Cuida-se a seguir, portanto, descrever os procedimentos a serem adotados para que esses Planos sejam considerados como partes integrantes do Programa.

Uma vez que o Poder Público estabeleça os subprogramas, de acordo com os estudos e as prioridades estabelecidas no PPCD e nas políticas públicas estaduais, a Agência estabelecerá uma regulamentação aplicável a cada tipo de plano ou projeto, com conteúdo a ser ratificado pelo Comitê participativo e legitimada pela Câmara Científica.

Essa base é que permitiria à Empresa de Desenvolvimento do plano de ação de cada subprograma, que se consubstanciaria, na prática, em um projeto bem definido de REDD. Após a formulação de cada projeto, o mesmo seria submetido à consulta pública na sua região de influência por pelo menos trinta dias antes de sua submissão para aprovação de pré-registro.

Esse “pré-registro”, a ser emitido pela Agência após a aprovação do Comitê, atestaria o atendimento aos princípios e critérios estabelecidos nas normas e regulamentos, bem como o atendimento às condições e aos meios necessários para cumprir os seus objetivos e metas, ou seja, o pré-registro se constituiria como condição necessária para que o Plano de Ação ou projeto seja reconhecido como integrante do Programa PSA-Carbono.

De toda sorte, entende-se, também, que os subprogramas e seus respectivos Planos de Ação de REDD previstos pela empresa deverão respeitar os princípios específicos estabelecidos nas normas, garantindo-se a não violação de direitos dos povos indígenas e populações tradicionais e extrativistas que habitem a área e o entorno imediato dos projetos, bem como a transparência sobre a destinação dos benefícios públicos e privados recebidos pelo projeto. Além, há a percepção de que as reduções de emissões por desmatamento ou degradação florestal ou conservação de estoque florestal sejam devidamente comprovadas, de forma a se garantira permanência das reduções de emissão de acordo com período definido no referido Plano ou projeto.

Nesse contexto, entende-se, no modelo em discussão, que as unidades de CO<sub>2</sub> equivalentes de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal em consequência da implementação dos planos e projetos pré-registrados - mensuradas, reportadas e verificadas conforme procedimento previsto nas normas - poderão ser registradas junto à agência reguladora, para fins de reduções certificadas de emissões por desmatamento e degradação florestal, que se está denominando C-REDD. Um C-REDD corresponderia à redução comprovada da emissão de uma tonelada de CO<sub>2</sub> equivalente.

Considerando-se que o programa deverá conter “períodos de compromisso” provavelmente com a duração de cinco anos cada, o total de C-REDD passíveis de emissão por cada período de compromisso (uma parte do total de redução de emissão) seria alocado entre os subprogramas, para fins de pré-registro dos respectivos planos de ação. O total de certificados de REDD passíveis de emissão e distribuição aos subprogramas e projetos deverá, entretanto, estar lastreado pela redução efetiva de emissões de CO<sub>2</sub> por desmatamento e

degradação florestal, considerada a linha de base estadual e a dinâmica de desmatamento em todo território do Estado.

Conforme mencionado anteriormente, a *emissão* de C-REDD seria baseada no fluxo de redução de desmatamento em todo território do Estado, considerando a média do desmatamento verificada no período 1996-2005. Já a *alocação* de C-REDD aos subprogramas e projetos consideraria, além de fluxo de redução de desmatamento em sua área de influência, também a manutenção de estoques florestais, de acordo com o previsto nos respectivos planos pré-registrados e nas normas estabelecidas pela Agência de REDD.

Por fim, os métodos para cálculo de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal e de linha de base para fins de pré-registro e registro da redução de emissões por planos e projetos deverão ser compatíveis com a linha de base e as metas de redução de desmatamento definidas no Plano de Prevenção e Controle dos Desmatamentos do Estado.

## 5 Conclusão

Como visto acima, o Estado do Acre mantém um complexo sistema de políticas públicas de desenvolvimento sustentável, albergado pela Política de Valorização do Ativo Ambiental Florestal. Como parte da solução para o problema do desmatamento e da degradação de florestas do Estado, estabeleceu-se como prioridade o desenvolvimento de cadeias produtivas sustentáveis, a regularização ambiental das propriedades e a estruturação gradativa de programas de incentivo a serviços ambientais, de forma que essas ações sejam acompanhadas de evolução tecnológica, assistência técnica e acesso a insumos, sempre em parceria com os produtores rurais e comunidades extrativistas.

Dentre os programas que envolvem o pagamento por serviços ambientais, destaca-se o programa de certificação das unidades produtivas rurais, criada por meio da Lei Estadual nº 2.025/2008, o qual estabelece a adesão voluntária de produtores em um sistema de produção sustentável que lhes garanta, além de prioridade em serviços de governo e acesso a recursos financeiros de financiamento, de crédito e de fomento oficiais, também uma remuneração anual de R\$ 500,00 a R\$ 600,00.

Por outro lado, devido aos recentes movimentos internacionais para criação e consolidação de um sistema de remuneração pela floresta em pé, principalmente em razão de debates no âmbito das Nações Unidas no que se refere às emissões do desmatamento, o Estado do Acre vem debatendo, desde 2009, um modelo estadual que permita a implantação e gestão de um sistema de mercado de carbono vinculado à Redução por Desmatamento e Degradação da Floresta.

Após amplos debates com a sociedade civil, cientistas, acadêmicos, agentes de mercado e agentes públicos, estabeleceu-se um caminho estruturado com princípios, diretrizes e objetivos, bem como procedimentos e arranjo institucional, de maneira a articular uma política estadual de REDD com as metas nacionais e normas internacionais sobre o tema. Cuida-se, portanto, de um valioso material sobre o qual todos os interessados sobre o tema podem se debruçar e onde poderão encontrar um epítome de elementos amplamente debatidos e que se constituem como fonte para considerações subseqüentes em outros contextos.

Pode-se afirmar, por fim, a viabilidade do estabelecimento de modelos subnacionais de REDD, de forma que se garanta a valorização o ativo florestal e o viabilize como fonte de serviços ambientais para as atuais e futuras gerações. Considerando-se que o mercado de serviços ambientais tem se desenvolvido em torno da concepção de sequestro e manutenção de carbono - ainda isso ocorra de forma incipiente - considera-se necessário, desde logo, a institucionalização de sistemas inovadores que induzam o debate nacional e internacional sobre o tema e que permitam, na prática, a transparência, credibilidade, rastreabilidade e não duplicidade em mercados de Redução de Emissão por Desmatamento e Degradação.