

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

TATHIANE MODOLO MARTINS GUEDES

Pagamento por serviços ambientais (PSA): uma análise sobre os desafios e as oportunidades na implementação da política nacional e a experiência do Projeto Olhos D'Água da Amazônia

Ribeirão Preto
2022

TATHIANE MODOLO MARTINS GUEDES

Pagamento por serviços ambientais (PSA): uma análise sobre os desafios e as oportunidades na implementação da política nacional e a experiência do Projeto Olhos D'Água da Amazônia

Versão Corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito
Orientadora: Profa. Assoc. Flavia Trentini

Ribeirão Preto
2022

Ficha cartográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção de Informática da FDRP/USP, gerada automaticamente
com dados fornecidos pela autora

GG924p GUEDES, Tathiane Modolo Martins
Pagamento por serviços ambientais (PSA): uma análise sobre os
desafios e as oportunidades na implementação da política nacional e
a experiência do Projeto Olhos D'Água da Amazônia. / Tathiane
Modolo Martins Guedes; orientadora Flavia Trentini. – Ribeirão
Preto, 2022. 268p.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito)
– Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São
Paulo, 2022.

1. SERVIÇOS AMBIENTAIS. 2. SUSTENTABILIDADE. 3.
RECURSOS HÍDRICOS. 4. GESTÃO AMBIENTAL.
5. POLÍTICAS PÚBLICA. I. Trentini, Flavia, oriente. II. Título

NOME: GUEDES, Tathiane Modolo Martins

Título: Pagamento por serviços ambientais (PSA): uma análise sobre os desafios e as oportunidades na implementação da política nacional e a experiência do Projeto Olhos D'Água da Amazônia

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências - Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Aos meus filhos pequenos, Pedro e João, pela
torcida de sempre, mesmo sem compreenderem o que é um
mestrado, e por me esperarem com tanta alegria, nas
necessárias ausências.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por sua misericórdia em me permitir ainda estar aqui, mesmo após tantas vidas ceifadas na pandemia do Covid-19.

À Universidade de São Paulo que, por intermédio do Programa de Pós-Graduação (Mestrado) da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, pelo ensino público e de qualidade. À servidora Vânia, pela competência e prestatividade.

À professora Flavia Trentini, pelo comprometimento com a orientação e aprendizado proporcionado em minha trajetória acadêmica.

Ao professor Camilo Zufelato por, ainda que despretensiosamente, despertar meu olhar para a pesquisa científica no âmbito do mestrado.

Aos professores Ana Maria Nusdeo e ao Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua, pela gentileza nas colocações sobre meu trabalho e nas valiosas contribuições, que me levaram a interessantes reflexões.

Ao meu amigo e professor de italiano, Giuseppe Contri, obrigada pelo empenho em me ensinar e, obrigada por me fazer acreditar que era possível.

Aos gestores do Programa Olhos D'Água da Amazônia, em Alta Floresta-MT, José Alesandro Rodrigues e Gercilene Meira Leite, por permitirem a realização desta pesquisa, devido a grande contribuição com reuniões, informações e documentos.

Aos beneficiários de PSA do Programa Guardião de Águas do Município de Alta Floresta-MT, pela partilha não apenas de suas visões de mundo, mas pelos momentos de reflexão proporcionados.

À minha família, àquela que construí juntamente com meu marido, Thiago, que aumentou com a chegada do Pedro e do João em nossas vidas. Vocês sempre foram meu incentivo e alegria. Obrigada pela paciência e espera nas tantas ausências necessárias para a conclusão deste trabalho. Agradeço em especial, ao Thiago, meu marido, que com muito amor e todo suporte, nunca me permitiu desistir diante de todas as dificuldades que enfrentei para conciliar a pesquisa científica com a maternidade e a minha vida profissional, em meio a pandemia do COVID-19.

À minha família desde sempre, meus pais, Lázaro e Márcia, agradeço pelo suporte com as crianças, o apoio e presença de vocês foram fundamentais para chegar até este momento, vocês são especiais. Aos meus irmãos, Thiago e sua linda família, minha querida cunhada Simone, aos meus sobrinhos amados, Luana, Gigi e Davi. Ao meu irmão, Rafael e ao meu amado sobrinho Augusto. Desculpem-me pelas ausências e, obrigada

por nos reunirmos sempre que possível, apesar da distância que cada um de nós precisa percorrer, desde Maringá-PR, Brasília-DF Piracicaba-SP e Ribeirão Preto-SP.

Ao meu avô, Sebastião (vô Ede), pela presença, pela referência que é e sempre foi, e por nunca me deixar esquecer do meu prazo de conclusão do mestrado, pois este coincidia com seu aniversário.

Aos meus queridos avós, *in memorium*, Vó Cida, Vó Dama e Vô Lazineho, vocês têm feito muita falta para nós, todos os dias, vocês continuam aqui nas memórias mais ternas.

Aos amigos que estiveram presentes nesta caminhada, seria indelicado demais mencionar alguns nomes, pois certamente alguns amados, importantíssimos e queridos seriam esquecidos. Mas agradeço a cada um de vocês, pelas palavras, apoio, acolhimento, torcida, encontros, carinho, amor e muitos, mas muitos momentos e alegrias compartilhados.

Aos meus colegas de trabalho, obrigada por me suprirem em momentos que eu não podia cumprir com meus compromissos.

Aos demais colegas do mestrado, pelos momentos de aprendizado compartilhados.

“Todas as vitórias ocultam uma abdicação.”

(Simone de Beauvoir)

RESUMO

GUEDES, Tathiane Modolo Martins. **Pagamento por serviços ambientais (PSA): uma análise sobre os desafios e as oportunidades na implementação da política nacional e a experiência do Projeto Olhos D'Água da Amazônia.** 268 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2022.

A partir da discussão sobre o crescimento do desmatamento e do aumento do estresse hídrico em municípios no bioma amazônico, formas de se realizar a recarga hídrica passou a estar na agenda política destes municípios. Os dados nacionais demonstram que são altos os índices de desmatamento legal e ilegal, de modo que, o desflorestamento foi incluído na pauta mundial de meio ambiente. Nota-se que as tradicionais políticas públicas punitivas de combate ao desmatamento e a legislação existente, não são suficientes para garantir a preservação ambiental. Pondera-se que, a aprovação recente da lei que institui a Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais, pode ser um incentivo adicional à conservação do meio ambiente. Assim, implementar a nova legislação nacional de PSA, de forma uniformizada, mediante a precificação e remuneração como prática de mercado, pode ter um papel importante à proteção do meio ambiente no país. Como problema de pesquisa, delimitou-se o seguinte: a partir das experiências vivenciadas no Projeto Olhos D'Água da Amazônia, quais os possíveis desafios e oportunidades para se implementar a PNPSA em outros municípios? Mostrou-se pertinente para o estudo, descrever a trajetória da tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional, para uma compreensão aprofundada de seu texto. Também realizar o estudo do caso do Projeto Olhos D'Água da Amazônia, que se desenvolveu no município de Alta Floresta-MT e promoveu a recuperação de áreas estratégicas, próximas a nascentes. Por meio da pesquisa bibliográfica e documental, e da pesquisa qualitativa e exploratória, com a utilização de entrevistas semiestruturadas, o trabalho tem os seguintes objetivos *(i)* analisar, sob uma perspectiva histórica, a concepção do instituto do PSA nacional e internacionalmente; *(ii)* detalhar a trajetória da tramitação da lei institui a PNPSA, para trazer à investigação os argumentos dos diversos atores envolvidos, comparando-se o texto final e o proposto; *(iii)* verificar no Projeto Olhos D'Água da Amazônia, quais foram os principais desafios e oportunidades na implementação do PSA. Por fim, com base no estudo de caso no bioma amazônico e no conteúdo geral da pesquisa, concluiu-se que os principais desafios enfrentados no estudo foram a necessidade de criar uma legislação própria para implementar o PSA, as dificuldades em acessar uma fonte robusta e perene de financiamento para futuros programas, o desconhecimento da população sobre o tema. Sobre as oportunidades, constatou-se que houve a conscientização dos proprietários de terras sobre a conservação, a exclusão do município da lista de principais desmatadores do país, a regeneração de áreas estratégicas degradadas. Por fim, elaborou-se propostas de melhorias e novas estratégias para a manutenção de programas de PSA no Brasil, como a vinculação dos programas de PSA a programas de crédito de carbono, a organização dos prestadores de serviços ambientais, em cooperativas para acesso à crédito junto à iniciativa privada.

Palavras-chave: Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Ferramenta de gestão ambiental. Conservação de recursos hídricos. Política pública. Sustentabilidade.

ABSTRACT

GUEDES, Tathiane Modolo Martins. **Payment for environmental services (PES): an analysis of the challenges and opportunities in the implementation of the national policy and the experience of the Olhos D'Água da Amazônia Project.** 268 f. Thesis (Master's Degree) - Direito de Ribeirão Preto Law School, University of São Paulo, Ribeirão Preto, 2022.

From the discussion on the growth of deforestation ratios and the increasing of water stress in some municipalities in the Amazon biome, water protection became an important topic in the political agenda of these municipalities. National data shows that legal and illegal deforestation rates are high, putting deforestation in the global environmental agenda. It is noted that the traditional punitive public policies to combat deforestation and the existing legislation are not enough to guarantee environmental preservation. It is considered that the recent approval of the law establishing the National Policy for Payments for Environmental Services may be an additional incentive to conserve the environment. Thus, implementing the new national PES legislation, in a homogeneous way, through pricing and remuneration as a market practice, can play an important role in protecting the environment in the country. As a research problem, the following was noted: based on the experiences of the Olhos D'Água da Amazônia Project, what are the main challenges and opportunities for implementing a PNPSA in other municipalities? It was relevant for the study to describe the background of the bill in the Congress, for a deeper understanding. Also carry out the case study of the Olhos D'Água da Amazônia Project, which was developed in the municipality of Alta Floresta-MT and promoted the recovery of strategic areas, close to water springs. Through literature and documentary research and qualitative and exploratory research, using semi-structured interviews, the work has the following objectives (i) to analyze, from a historical perspective, the conception of the PES institute nationally and internationally; (ii) to detail the background of the bill establishing the PNPSA, to bring to the investigation the arguments of the various actors involved, comparing the final text and the proposed one; (iii) verify in the Olhos D'Água da Amazônia Project, the main challenges and opportunities in the implementation of the PES. Finally, based on the case study in the Amazon biome and on the general content of the research, it was concluded that the main challenges faced in the study were the need to create its own legislation to implement the PES, the difficulties in accessing a robust source and funding for future programs, the people's lack of knowledge on the subject. Regarding the opportunities, it was found that the program creates an awareness of farmers about conservation, the exclusion of the city from the list of main deforesters in the country, the regeneration of degraded strategic areas, like water springs. Finally, proposals for improvements and new strategies were elaborated for the maintenance of PES programs in Brazil, such as linking PES programs to carbon credit programs, the organization of environmental service providers in cooperatives, for private fund initiatives access.

Keywords: Payment for Environmental Services (PES). Environmental Management Tool. Water Conservation. Public Policy. Sustainability.