



PROJETO
TEEB
REGIONAL – LOCAL

DISTRITO FEDERAL INCENTIVOS PARA A PRODUÇÃO FAMILIAR SUSTENTÁVEL NO DISTRITO FEDERAL EM PROGRAMA DE COMPRAS PÚBLICAS

UMA REALIZAÇÃO

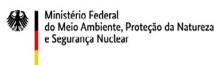
Projeto TEEB Regional-Local

O projeto “Conservação da Biodiversidade através da Integração de Serviços Ecosistêmicos em Políticas Públicas e na Atuação Empresarial – Projeto TEEB Regional-Local” foi implementado de agosto de 2012 a maio de 2019 por meio da parceria entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) do Brasil e o governo alemão, com a participação da Confederação Nacional da Indústria (CNI), no contexto da Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável Brasil-Alemanha, no âmbito da Iniciativa Internacional para o Clima (IKI, sigla em alemão) do Ministério do Meio Ambiente, Proteção da Natureza e Segurança Nuclear da Alemanha (BMU, sigla em alemão). O projeto contou com apoio técnico da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

EM PARCERIA COM

Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal (SEMA/DF)
Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal (SEAGRI/DF)

Por ordem do



da República Federal da Alemanha

Por meio da



CNI. A FORÇA DO BRASIL. INDÚSTRIA

MINISTÉRIO DO
MEIO AMBIENTE

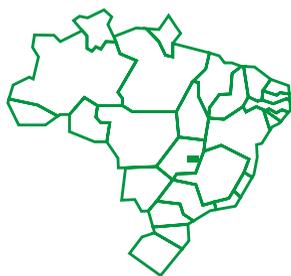


FICHA TÉCNICA

1. ÁREA TEMÁTICA E ABRANGÊNCIA



Incentivos Econômicos para a Conservação e o Uso Sustentável da Biodiversidade



Nível Regional:
Distrito Federal



Bioma:
Cerrado

2. PERÍODO DE REALIZAÇÃO



3. ATUAÇÃO NO PROJETO

- Capacitação e sensibilização
- Articulação entre atores e instituições
- Desenvolvimento de métodos, ferramentas ou abordagens
- Apoio técnico
- Apoio ao desenvolvimento de políticas públicas, planos, programas, instrumentos e regulamentos
- Apoio a empresas na internalização do tema serviços ecossistêmicos e capital natural em processos e estratégias de gestão

CONTEXTO

O Distrito Federal (DF) é uma unidade da federação com características geopolíticas e socioeconômicas únicas, sobretudo por conta de sua extensão e da presença da capital federal. Dessa forma, o território vem sendo uma espécie de laboratório para implementação de políticas socioambientais inovadoras e de projetos-piloto nessa área. O Governo do DF (GDF) vem adotando, nos últimos anos, um conjunto de políticas de incentivo econômico para a conservação a fim de criar condições para a qualificação da gestão ambiental e para sua integração com o desenvolvimento econômico e o enfrentamento da grave crise ambiental, associada, em parte, ao constante crescimento demográfico na região. Recentemente, esses esforços têm sido intensificados devido ao risco de colapso hídrico a que o DF está sujeito, o que pode ser uma realidade nos próximos anos caso não sejam modificados os padrões de ocupação e uso do solo, especialmente as práticas de produção agropecuária.

Dentre as inovações nas políticas de gestão socioambiental do GDF, destacam-se o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) com base em um enfoque em serviços ecossistêmicos e o novo marco regulatório da compensação florestal, publicado no final de 2018, que foi aprimorado com o apoio do Projeto TEEB Regional-Local, assim como a política de incentivos à produção sustentável no contexto do Programa de Regularização Ambiental (PRA).

Esse programa é um desdobramento da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/2012), que disciplina a gestão das áreas privadas em todo o território brasileiro com a definição das obrigações ambientais em termos de manutenção ou recuperação da vegetação nativa em cada bioma. A lei definiu as áreas que devem ser preservadas sob a forma de Reservas Legais (RL) e Áreas de Preservação Permanente (APP) no Cerrado, e sua implementação representa um gigantesco desafio não apenas para os donos das terras, mas também para alguns setores do poder público, para os agentes das cadeias de bens e serviços (associados à recuperação) e para a sociedade em geral, dado o passivo de áreas a serem conservadas ou recuperadas.

De acordo com tal lei, a União, os estados e o DF devem implantar esses programas de regularização, considerando imóveis rurais, posses, arrendamentos e propriedades, com o objetivo de adequá-las ambientalmente e de promover a conservação da vegetação nativa em uma escala de paisagem. Para que as metas de recuperação dessa vegetação venham a ser realmente alcançadas, é necessário que exista, para além dos instrumentos de comando e controle, um conjunto de políticas complementares de apoio técnico, de instrumentos econômicos e de incentivos.

O PRA/DF foi estabelecido por meio do Decreto Distrital nº 37.931, de 30 de dezembro de 2016, e tem como objetivo promover um processo de restauração do bioma Cerrado em larga escala na região, almejando alcançar a meta

de 50% do território coberto por vegetação nativa. O programa visa o incentivo à conservação, restauração, recomposição e utilização sustentável da vegetação nativa de tal bioma, bem como a adoção de práticas agrícolas apropriadas à conservação do solo e da água e, ainda, o apoio à regularização ambiental de imóveis rurais nos termos da Lei de Proteção da Vegetação Nativa.

Para o atingimento dessa meta de maneira integrada à melhoria da qualidade de vida dos produtores familiares, o PRA/DF apostou na criação de incentivos para a produção sustentável como forma eficiente de indução da regularização ambiental e de envolvimento do setor privado e da sociedade, de forma efetiva, na conservação e recuperação da biodiversidade. Para tanto, o programa reconhece como prestadores de serviços ambientais os proprietários, arrendatários ou legítimos possuidores de imóveis rurais que tenham pelo menos 20% de sua área coberta por vegetação nativa e não possuam área rural consolidada coincidente com APPs ou RLs. Um dos incentivos criados é a participação preferencial desses prestadores de serviços ambientais em programas de compra de alimentos, como o Programa de Aquisição da Produção Agrícola (PAPA/DF) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Para apoiar a implementação de incentivos à produção sustentável, utilizando-se de programas de compras governamentais já estabelecidos, o GDF, por meio de sua Secretaria de Meio Ambiente (SEMA/DF), solicitou em 2016 o assessoramento técnico do Projeto TEEB Regional-Local, com quem já vinha colaborando na construção do novo marco para compensação florestal e do ZEE do DF. O apoio foi solicitado para a definição da estratégia de participação preferencial dos produtores rurais prestadores de serviços ambientais no PAPA/DF, incluindo discussões com *stakeholders* e o desenho de regras para acessar os benefícios, de modo a identificar fontes de recursos para viabilizar experiências-piloto no curto prazo, bem como a implantação do incentivo de forma perene nesse programa e em outros de compras públicas, articulando arranjos institucionais com a Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural (SEAGRI), responsável pela gestão do PAPA/DF, e com outros atores.

PÚBLICO-ALVO, PARCEIROS E BENEFICIÁRIOS

O apoio do projeto foi prestado diretamente ao GDF, através da SEMA, que requisitou a assessoria para implantação do incentivo econômico para produção sustentável contemplado no PRA/DF. Espera-se beneficiar diretamente com a iniciativa os produtores familiares da região que prestam serviços ambientais por meio da adequação de suas áreas, que receberão os benefícios de acesso preferencial e pagamento de valor superior nas compras públicas.

Potencialmente, também serão beneficiados os moradores da região, pela manutenção e recuperação dos serviços ecossistêmicos mantidos pelos produtores, assim como outros órgãos do governo, se utilizarem a estratégia e o mecanis-

mo para o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), associado ou não aos PRAs e a outros incentivos para a regularização ambiental e a produção sustentável.

Para a equipe do projeto, que atua também em nível nacional, entende-se que os aprendizados advindos desse estudo podem ser aplicados no desenho de políticas de incentivo econômico em cadeias de valor, utilizando o mercado institucional e outros instrumentos públicos de regulação econômica, bem como fazendo a conexão entre os mecanismos de comando e controle e os incentivos econômicos como políticas estruturantes de gestão do uso da terra e de desenvolvimento sustentável.

NARRATIVA DO CASO

A parceria da SEMA/DF com o projeto iniciou-se em 2016, por meio de assessoria técnica especializada para definição da estratégia de participação preferencial dos proprietários rurais prestadores de serviços ambientais em programas de compras públicas de alimentos. Esta se deu por meio da realização de estudos e do diálogo com os atores públicos e produtores envolvidos. Além disso, foi realizado um levantamento de potenciais fontes de recursos para viabilizar a implementação do incentivo, com a identificação de oportunidades de operacionalização em casos demonstrativos.

O PAPA/DF foi estabelecido pela Lei Distrital nº 4.752/2002, com a finalidade de garantir a aquisição direta de produtos agropecuários e extrativistas, *in natura* ou manufaturados, e de artesanato produzidos por agricultores ou suas organizações sociais rurais e urbanas, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários da reforma agrária. Por sua vez, o Decreto Distrital nº 37.931/2016, que regulamenta o PRA/DF, reconheceu os produtores rurais como prestadores de serviços ambientais e autorizou a concessão de benefícios assim reconhecidos, por meio do pagamento de preços diferenciados aos produtos advindos do programa, com valores até 30% superiores aos de referência. Com isso, o decreto trouxe inovações, gerando um ciclo virtuoso de retroalimentação entre a conservação/recuperação ambiental, as boas práticas de produção de alimentos e o consumo consciente e local de produtos sustentáveis, melhorando a qualidade de vida do conjunto de atores em um ciclo ganha-ganha.

O primeiro passo para identificar os caminhos para a integração desses incentivos nos programas já existentes foi a análise dos resultados do PAPA/DF, que, de 2012 a 2016, atendeu quase mil agricultores e movimentou pouco mais de 20 milhões de reais em compras de alimentos para o mercado institucional, especialmente de leite. Em 2017, no período de realização do estudo, o valor esperado para compras pelo programa girava em torno de 10 milhões de reais, que beneficiariam até 169 famílias. Os principais produtos a serem adquiridos naquele ano foram leite, café e hortaliças, e o principal cliente, como em anos anteriores, foi a Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento

Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. Também foram sistematizadas as informações disponíveis sobre a produção rural no DF e a conformidade ambiental dos imóveis rurais, a fim de reunir elementos para a análise da demanda potencial para o programa. Porém, até a realização do estudo, os dados disponíveis não possibilitaram essa mensuração com precisão, dada a não homologação dos imóveis no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Posteriormente, foram analisados os aspectos a serem ajustados nos instrumentos legais e operacionais para a implantação do PAPA/DF, como o estabelecimento de benefícios diferenciados e progressivos, das condições de participação, dos critérios de priorização, da quantificação dos benefícios e dos mecanismos de pagamento, com diferentes esquemas e fontes de recursos, e o mapeamento dos atores e fluxos de processos envolvidos no conjunto de normas pertinentes (leis, decretos, portarias, regimentos internos, editais e atas de reuniões do programa). Finalmente, nessa etapa, foram desenhados cenários administrativos e jurídicos possíveis para incorporação dos benefícios ao programa.

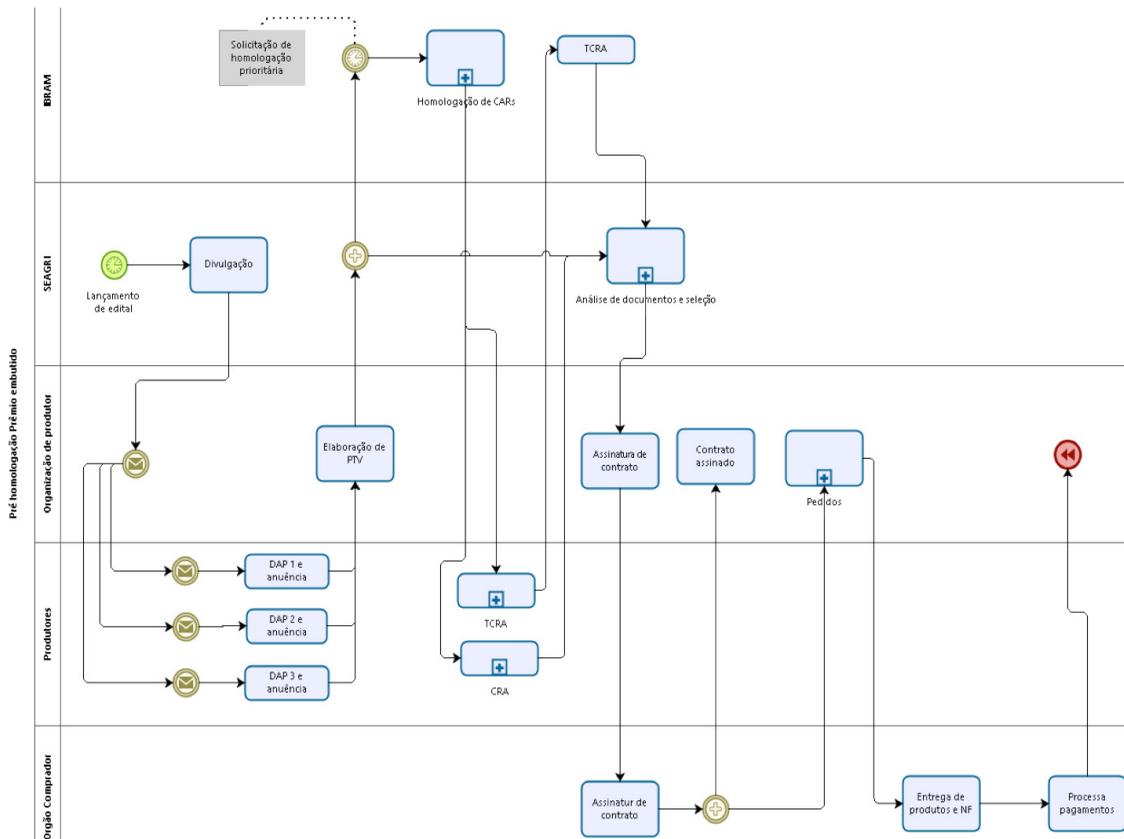
A análise do marco institucional e jurídico apontou que a Lei de Proteção da Vegetação Nativa e os dispositivos do decreto distrital do PRA, que prevê esse tipo de pagamento, dão o embasamento para a aplicação do incentivo nos diferentes programas previstos. Foi identificado que seria necessária apenas uma regulamentação infralegal definindo as regras de integração dos incentivos ao PAPA/DF, por meio de resolução do conselho gestor do programa, a ser apresentada pelo Secretário de Agricultura e Desenvolvimento Rural do DF.

O programa desenhado prevê que a quantificação do benefício deve ser feita por meio de uma equação que considera três tipos de enquadramento dos participantes:

- i. Produtores com prêmio de até 30%, com Certificação de Regularidade Ambiental, sem área consolidada.
- ii. Produtores com prêmio de até 15%, com Termo de Compromisso de Regularização Ambiental, sem área consolidada.
- iii. Demais produtores.

Por fim, foram sugeridas alterações no contrato e um novo modelo de edital para chamada pública (exclusivo ou compartilhado), de acordo com o mecanismo de pagamento a ser escolhido pelo grupo gestor do programa. Recomendou-se acrescentar novos documentos como requisito (relacionados à comprovação do CAR), bem como novos parâmetros de priorização e classificação e a previsão do preço majorado, em função do prêmio pela prestação do serviço ambiental. Foi desenhado um cenário para o período anterior à homologação dos CARs (Figura 1).

FIGURA 1: Fluxograma de processos relacionado ao cenário considerado para execução do programa com o incentivo, no período pré-homologação dos CARs. **FONTE:** CHES (2017)



Uma vez delineado o programa e as normas pertinentes, a terceira fase do trabalho envolveu a prospecção das potenciais fontes de recursos para pagamento dos incentivos, tanto de forma demonstrativa, em uma operação-piloto, quanto de forma perene, envolvendo a articulação de arranjos administrativo-financeiros para médio e longo prazo. A flexibilidade dada pelo Decreto 37.931/2016, no artigo 27, permite que o recurso para cobertura do valor a mais sobre o preço estabelecido, correspondente à premiação pela prestação do serviço ambiental, tenha diferentes fontes/origens, sem necessitar de ajustes na regulamentação do PAPA/DF. Foram identificadas as seguintes fontes de recursos potenciais: Fonte 100, do orçamento do GDF; Investimentos da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB); Programa Produtor de Água da Agência Nacional das Águas (ANA); Cobrança pelo uso da água via Comitê da Bacia Hidrográfica do Paranaíba e outros fundos nacionais e internacionais.

A estratégia de operacionalização dos incentivos foi entregue ao secretário distrital da SEAGRI no início de 2018, contendo o diagnóstico das fontes de financiamento para o médio e longo prazo, as propostas de operações-piloto identificadas como mais viáveis para testar o mecanismo no curto prazo e as minutas de resolução e dos ajustes nos instrumentos de operação preparados. Espera-se a retomada do processo de articulação da primeira operação pela SEMA e a SEAGRI em um momento oportuno.

PRINCIPAIS RESULTADOS

O principal resultado da parceria foi o desenho e a calibragem do mecanismo de incentivos para a produção sustentável nos termos do PRA/DF por meio do programa de aquisição de alimentos distrital – PAPA/DF, que já opera desde 2012. Os incentivos previstos consistem na participação preferencial no programa pelos produtores que prestam serviços ambientais e no pagamento pelos benefícios que serão recebidos pelo conjunto da sociedade, gerados pelas boas práticas de produção agropecuária demonstradas por meio da adequação ambiental.

Segundo a visão da equipe de projeto, o mecanismo está pronto para ser executado por meio de uma parceria operacional para uma compra-teste, o que depende de uma mobilização política dos gestores dos órgãos distritais responsáveis pela implantação do PRA (SEMA) e do PAPA (SEAGRI).

O trabalho colaborativo das duas secretarias com o apoio do projeto deixou como contribuição o embasamento jurídico e administrativo para operacionalização do programa com os incentivos, além do desenho dos possíveis caminhos para sua implantação e de recomendações para melhorar sua eficiência nos diferentes cenários. Por meio da parceria, foram elaborados materiais práticos para a operação dessa versão do programa (com os incentivos), incluindo fluxogramas de processos, critérios para participação preferencial e progressão dos benefícios, modelos de cálculo do valor pago e instrumentos operacionais, com os ajustes necessários para as diferentes condições consideradas.

Esses resultados poderão ser aplicados pela atual e futuras gestões do GDF, além de servir como base para outros instrumentos de incentivo do PRA à regularização ambiental e à produção e consumo sustentáveis. O legado do apoio do projeto também envolve a identificação de uma estratégia para a captação de recursos e a operacionalização dos incentivos em uma ou mais operações-piloto, em região específica a ser definida.

Também se destaca o processo de sensibilização de servidores e gestores dos órgãos envolvidos para dar continuidade à construção de um arcabouço político regional que inova ao combinar instrumentos econômicos de incentivo aos de comando e controle, além de promover a recuperação e conservação da biodiversidade com a agregação de valor socioambiental à produção de pequena escala e a geração de renda no meio rural, com foco na melhoria da segurança hídrica e na regulação do clima na região.

LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES

- ◇ Ainda que não tenham sido implantados até o momento, os incentivos previstos no PRA/DF para promoção da conservação e recuperação ambiental com inclusão social têm grande potencial de contribuição para o avanço dessas agendas no DF e também de replicação em outros programas de compras públicas e de subvenção econômica, nessa e em outras unidades da federação.
- ◇ Inicialmente, havia a previsão de incluir no trabalho, além do PAPA, o PNAE, mas vários ajustes estavam sendo negociados para aprimorar os processos de compra da agricultura familiar e, por isso, o estudo de caso focou na análise e proposição de estratégia de viabilização do benefício apenas no primeiro programa. Entretanto, os resultados e aprendizados do processo podem ser insumos para a articulação e a aplicação de incentivos à produção sustentável no âmbito do PNAE e de outros programas de compras públicas ou de subvenção, assim como em políticas de crédito ou outros tipos de apoio e fomento à produção.
- ◇ Em tese, o pagamento pelos serviços ambientais deve ser feito por toda a sociedade, que se beneficia dos resultados decorrentes. Para a materialização do benefício, na prática, o pagamento adicional desses serviços pode ser provido pelo orçamento dos órgãos públicos que demandam produtos via PAPA, o que depende de sensibilização dos representantes desses órgãos e de sua realidade orçamentária. Em um outro cenário, tal pagamento também poderia ser feito por meio de articulação com outras fontes de recursos para a complementação do valor adicional. Ambas as possibilidades podem ser utilizadas ou combinadas conforme o contexto.
- ◇ Para os agricultores que tiverem suas áreas de proteção degradadas, mas que se comprometerem a recuperá-las na íntegra, optando por não manter áreas rurais consolidadas, a proposta é que seja oferecida uma gradação desse benefício durante o processo de restauração, até sua conclusão, mediante adesão ao PRA/DF por meio da assinatura do Termo de Compromisso de Regularização Ambiental, conforme previsto no artigo 14 do Decreto no 37.931/2016.
- ◇ Apesar de ter sido levantada a possibilidade de que os editais sejam exclusivos para produtores ambientalmente adequados, deve-se verificar se ela é de interesse do GDF e se tem viabilidade, pois, de uma forma geral, a demanda é maior que a capacidade de produção da agricultura familiar local, devido ao baixo grau de regularização ambiental até o momento.

- ◇ Um edital compartilhado em que se mantêm as condições de participação do público que normalmente se candidata ao PAPA/DF, não exclui os produtores que não prestam serviços ambientais e amplia as chances de atendimento da demanda solicitada. Para tanto, pode-se utilizar um critério de elegibilidade opcional (como o CAR eletronicamente registrado), a ser satisfeito apenas pelos prestadores de serviços ambientais que desejarem fazer jus ao prêmio.
- ◇ Devido às limitações da atual base de dados do CAR, não foi possível o completo mapeamento dos prestadores de serviços ambientais conforme previsto no Decreto no 37.931/2016, e, conseqüentemente, o dimensionamento do público potencial para o recebimento do benefício em discussão. Nesse sentido, fica demonstrada a necessidade de se avançar na implementação de políticas de incentivo, ao passo que se progride nas de comando e controle, haja vista a interdependência das mesmas. Nesse caso, a homologação do CAR pode ser considerada essencial para viabilizar a implantação de políticas de incentivos, consideradas estratégicas para impulsionar o atendimento das metas de conservação e restauração do DF.
- ◇ A descontinuidade da gestão das pastas de Meio Ambiente e Agricultura, no final de 2017, gerou a estagnação do processo articulado desde 2016, havendo a necessidade de rearticulação e negociação com a SEAGRI para viabilizar a operação do programa.

OPORTUNIDADES DE CONTINUIDADE

O processo de apoio para o estabelecimento dos incentivos no PAPA/DF avançou até o desenho do arranjo institucional e operacional e a elaboração da estratégia para a realização de uma compra-teste. Entretanto, a mudança de gestão da SEMA e da SEAGRI paralisou o processo, que, para ser retomado, precisará de sensibilização e mobilização política. Caso isso ocorra, serão necessários ajustes nos instrumentos legais e operacionais do programa, com vistas à implementação do pagamento do prêmio pela prestação de serviços ambientais.

O primeiro passo seria a aprovação, pelo comitê gestor do PAPA/DF, dos documentos que foram produzidos. Em um segundo momento, esses documentos serão encaminhados para o setor jurídico da SEAGRI e, na seqüência, para aprovação ou ajustes pela Procuradoria do DF. Uma vez aprovados, os editais poderão ser lançados.

Após a aprovação dos documentos e antes da homologação dos CARs, sugere-se que sejam realizados projetos-pilotos de menor volume para testar os tempos de obtenção das informações ambientais, identificando os ajustes necessários, se for o caso.

PARA SABER MAIS

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm

CHESSE Agroambiental (2017). **Definição de estratégia de participação preferencial em programas de compra institucional (PAPA e PNAE) no contexto do Programa de Regularização Ambiental do Distrito Federal (PRA/DF).** Relatório Final de Consultoria para o Projeto TEEB Regional-Local. Brasília, 30 de outubro de 2017. Disponível em: www.mma.gov.br/biodiversidade/projetos-sobre-a-biodiversidade/projeto-teeb.html

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.752, de 7 de fevereiro de 2012.** Dispõe sobre a criação do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF e dá outras providências. Disponível em: www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/70524/Lei_4752_07_02_2012.html

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 37.931, de 30 de dezembro de 2016.** Regulamenta, no âmbito do Distrito Federal, a Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, estabelece regras complementares para o funcionamento do Cadastro Ambiental Rural - CAR e do Programa de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais - PRA/DF, e dá outras providências. Disponível em: www.legisweb.com.br/legislacao/?id=334847

APOIO TÉCNICO PARA O CASO

Assessoria técnica

Ernani do Espírito Santo (CHESS Agroambiental)

Lea Vaz Cardoso (CHESS Agroambiental)

Danielle B. S. Alencar (CHESS Agroambiental)



PROJETO
TEEB
REGIONAL – LOCAL

CASO SISTEMATIZADO PELO PROJETO TEEB REGIONAL-LOCAL

Com o apoio de Nicole Munk e Thais Schneider
2019

Acesso em:

[www.mma.gov.br/biodiversidade/
economia-dos-ecossistemas-e-da-biodiversidade](http://www.mma.gov.br/biodiversidade/economia-dos-ecossistemas-e-da-biodiversidade)