



PROJETO
TEEB
REGIONAL – LOCAL

APOIO AO PROGRAMA DE CONVERSÃO DE MULTAS AMBIENTAIS DO IBAMA

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

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

Por ordem do



Ministério Federal
do Meio Ambiente, Proteção da Natureza
e Segurança Nuclear

da República Federal da Alemanha

Por meio da



Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Confederação Nacional da Indústria
CNI. A FORÇA DO BRASIL. INDÚSTRIA

MINISTÉRIO DO
MEIO AMBIENTE

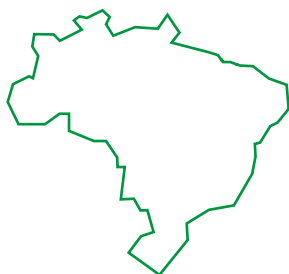


FICHA TÉCNICA

1. ÁREA TEMÁTICA E ABRANGÊNCIA



Incentivos Econômicos para a Conservação e o Uso Sustentável da Biodiversidade



Nível Nacional



Bioma:
Todos

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 Brasil é um país megadiverso, comportando cerca de 20% de toda a biodiversidade global, além de uma imensa diversidade sociocultural, representada pelos diferentes povos indígenas e comunidades tradicionais e por suas culturas e saberes. Além disso, o Brasil é o quinto país do mundo em dimensão territorial e possui a maior área remanescente de florestas tropicais, assim como a maior reserva de água doce do planeta. Essas características trazem uma importante responsabilidade em relação ao equilíbrio climático global, o que envolve grandes oportunidades, mas também desafios gigantescos.

A despeito dos avanços nas políticas públicas nas últimas décadas, do aperfeiçoamento das instituições que atuam na área ambiental, de uma maior participação do setor privado na agenda e do incremento dos recursos financeiros disponíveis, ainda existe um grande passivo em relação à agenda de conservação e recuperação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos em larga escala nas diferentes paisagens brasileiras. As alterações no Código Florestal (por meio da Lei nº12.651, de 25 de maio de 2012) reafirmaram e evidenciaram a necessidade de que os proprietários de terra conservem, recuperem ou compensem alterações na vegetação nativa situada em áreas de preservação permanente (APPs) e reserva legal (RL). Os passivos em áreas públicas também são enormes em termos de recuperação e conservação.

Em face da grande extensão e diversidade de ecossistemas e paisagens a serem conservadas ou recompostas, além de outras demandas da agenda socioambiental, como a melhoria da qualidade de vida e do manejo dos recursos naturais pelas populações locais, e diante do esforço requerido para tanto, é necessária a criação de mecanismos de planejamento e financiamento inovadores que viabilizem essas ações em larga escala. Nesse sentido, fica cada vez mais clara a necessidade de que os mecanismos econômicos já existentes para o incentivo e financiamento de ações de recuperação da vegetação nativa e dos serviços ecossistêmicos sejam aperfeiçoados e complementados.

Nesse contexto, o Ibama e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) identificaram uma janela de oportunidade na conversão de multas ambientais em serviços de conservação e recuperação da biodiversidade. Atualmente, o Ibama aplica, em média, 15 mil multas por ano, o que corresponde a um montante de cerca de 4 bilhões de reais anuais. Entretanto, estima-se que apenas 5% destes valores são efetivamente recolhidos e, quando o são, a maior parte não é investida na agenda socioambiental, sendo incorporada ao Tesouro Nacional.

Com base nesse diagnóstico, o MMA e o Ibama trabalharam na definição de um novo arranjo institucional para conversão de multas em ações de melhoria e recuperação ambiental, uma possibilidade que foi introduzida pela Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998). O mecanismo permite que o autuado tenha determinado percentual da multa ambiental substituído pela

prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente. Com a edição do Decreto nº9.179/2017, a conversão ganhou um novo quadro normativo, desenvolvido para impulsionar ações ambientais técnicas e estruturantes. O novo marco reorganizou a conversão direta e criou uma nova modalidade, a de conversão indireta, prevendo descontos de 35% e 60% sobre o valor da multa em cada uma delas, respectivamente.

Na conversão direta, as ações de recuperação e/ou preservação serão executadas pelos próprios infratores. Na indireta, elas serão financiadas por eles, por meio de cotas-parte destinadas ao desenvolvimento de grandes projetos em territórios estratégicos, a serem realizados por organizações da sociedade civil com capacidade demonstrada, selecionadas com base em critérios técnicos pré-definidos. Os novos mecanismos permitirão a execução de serviços ambientais em áreas e territórios prioritários para a agenda ambiental do país. A Instrução Normativa (IN) nº6/2018 regulamenta a aplicação das novas regras e prevê a elaboração do Programa Nacional de Conversão de Multas do Ibama, bem como o estabelecimento de programas estaduais, sob a responsabilidade das 27 superintendências do instituto.

Com os recursos previstos no primeiro chamamento realizado, somente na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, poderão ser recuperados 7.257 hectares de APPs, em dez sub-bacias que respondem por dois terços da vazão média total do rio. Na Bacia do Rio Parnaíba, onde os projetos de conversão de multas serão destinados à promoção da convivência sustentável com a semiáridade, os recursos destinados a serviços ambientais poderão beneficiar cerca de 5 mil famílias.

O Projeto TEEB Regional-Local e o Projeto Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica, ambos da Cooperação Brasil – Alemanha para o Desenvolvimento Sustentável, receberam a demanda de apoiar o Ibama na operacionalização do programa no final do ano de 2017.

PÚBLICO-ALVO, PARCEIROS E BENEFICIÁRIOS

A assessoria do Projeto TEEB Regional-Local ao Programa de Conversão de Multas Ambientais abrange diferentes áreas do Ibama envolvidas na realização do mesmo. Além de viabilizar que mais autuados regularizem sua situação, espera-se que o programa beneficie diretamente as comunidades (ou moradores, ou habitantes) das áreas prioritárias definidas nas chamadas públicas.

Indiretamente, também se espera beneficiar a população brasileira em geral, pela maior eficiência no uso desses recursos para a conservação e recuperação do meio ambiente no país. A expectativa é de que a ampliação no investimento para essas ações seja percebida com o novo marco e que os recursos provenientes das autuações sejam efetivamente convertidos na manutenção e melhoria da qualidade de vida da população.

NARRATIVA DO CASO

O apoio ao programa se iniciou com a solicitação de apoio do Ibama ao MMA visando a análise do sistema de informações para implementação do mesmo no final de 2017. Em parceria com o Projeto Biodiversidade e Mudanças Climáticas da Mata Atlântica, foi feita a contratação de uma consultoria especializada em análise de sistemas para apoiar a estruturação do processo de conversão de multas.

A partir da identificação do potencial de impacto do programa, dado pela possibilidade de disponibilizar um volume de recursos sem precedentes na política ambiental brasileira, e da receptividade à proposta pelo conjunto de atores da sociedade, os projetos TEEB e Mata Atlântica ampliaram o diálogo com o Ibama e passaram a priorizar o apoio ao programa em seus planejamentos operacionais. Um levantamento realizado pelo órgão apontou que o valor correspondente a multas ainda não pagas que poderiam ser convertidas em serviços ambientais chegava a 4,6 bilhões de reais.

O MMA, o Ibama e a GIZ consideraram que o aspecto fundamental para apoiar o programa nessa fase seria a comunicação estratégica com os diferentes setores da sociedade. Ainda que uma parte expressiva da população e dos setores governamental e produtivo venham expressando apoio ao mesmo, também foram publicadas matérias e posicionamentos associando o programa a algum tipo de anistia de responsabilidades e outras visões equivocadas a respeito. Além disso, por se tratar de um mecanismo pouco conhecido e inovador, envolvendo um conjunto amplo de atores, foi considerado necessário qualificar a comunicação do programa.

Nesse sentido, os Projetos TEEB e Mata Atlântica vêm apoiando o Ibama no diálogo com setores-chave por meio de peças de comunicação customizadas para públicos específicos e para a sociedade em geral. O primeiro passo para uma estratégia de comunicação eficiente é a identificação dos objetivos gerais que se espera alcançar com a mesma e das mensagens-chave para cada público-alvo específico, e, posteriormente, dos canais de comunicação preferenciais, com o detalhamento dos produtos e atividades a serem realizadas e seus respectivos prazos e responsáveis.

O apoio fornecido pelo projeto para a comunicação envolveu:

- A. O suporte à organização de um seminário dirigido ao setor empresarial;
- B. A produção de conteúdo, design gráfico e impressão de produtos de comunicação associados ao programa, direcionados à sociedade em geral e ao setor privado;

Folder sobre a conversão apoiado pelo projeto TEEB.



- C. Uma consultoria jurídica para dar suporte ao Programa Nacional de Conversão de Multas Ambientais e à sua articulação e implementação junto com os programas estaduais, cujo principal produto é um manual detalhado, orientado aos servidores do Ibama envolvidos nas diferentes áreas relacionadas à conversão;
- D. A elaboração participativa do plano de comunicação do programa, considerando o curto e médio prazo, incluindo a identificação e definição de canais e atividades estratégicas para a comunicação com os públicos-alvo, nos diferentes níveis de atuação da administração pública interna e externa à área ambiental (federal-estadual) e perante os diversos atores envolvidos – empresas e organizações representativas dos setores da Indústria e Agricultura, organizações do terceiro setor implementadoras de projetos e a sociedade civil em geral.

Em abril de 2018, foi realizado na sede do Ibama um seminário com a participação de mais de 200 pessoas, incluindo representantes de organizações da sociedade civil, consultores independentes e membros do governo e do setor empresarial, com o objetivo de divulgar e trazer esclarecimentos sobre o programa, em especial quanto ao primeiro chamamento público, direcionado a ações nas bacias hidrográficas dos Rios São Francisco e Parnaíba. Posteriormente, em julho de 2018, foi realizado um outro seminário, voltado para o público empresarial, tendo sido convidadas as principais empresas infratoras e potencialmente interessadas em aderir ao programa.

Devido à solidez do marco regulatório e da articulação interinstitucional liderada pelo MMA e pelo Ibama, o programa ganhou a credibilidade e o interesse de atores e ramos expressivos do governo, do setor produtivo e da sociedade civil. Até o fim do ano de 2018, após o lançamento da primeira chamada para o recebimento de propostas para projetos, houve manifestação de interesse por cerca de 800 autuados, cujas multas, somadas, correspondiam a cerca de 2,6 bilhões de reais. Com os descontos, o valor a ser convertido para projetos chegou a cerca de 1 bilhão de reais. Diversas organizações da sociedade civil elaboraram propostas para o banco de projetos das chamadas públicas, tendo sido selecionadas 34 delas, que estão habilitadas a iniciar as ações.

PRINCIPAIS RESULTADOS

Os principais resultados do apoio do projeto ao Programa de Conversão de Multas Ambientais foram o estudo que analisou as possibilidades de sistemas de informação para a gestão do mesmo e a assessoria para a qualificação de sua comunicação, com o desenvolvimento de produtos como folder e cartilhas, além do apoio à realização do seminário com o setor privado e da elaboração de plano de comunicação.

LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES

- ◊ A análise sobre os sistemas disponíveis para a gestão do programa, considerando sua complexidade, dada a quantidade de atores e o volume de atividades e recursos envolvidos, indicou que seja desenvolvido um sistema específico, capaz de abranger todas as ações, desde a conversão das multas até o acompanhamento da execução dos projetos, incluindo a fiscalização, a aprovação dos produtos, o monitoramento dos indicadores e resultados e a emissão do certificado de quitação da dívida.
- ◊ Até que o sistema esteja implantado, foi recomendado que o Ibama estabeleça nos editais de recuperação de bacias hidrográficas que as empresas executoras sejam responsáveis por fornecer, além dos relatórios técnicos e financeiros da execução do projeto, os polígonos das propriedades e das áreas de recuperação, com atributos pré-formatados, para que essas bases possam ser comparadas às imagens de satélite do sistema de monitoramento do órgão e auxiliem no acompanhamento e planejamento das vistorias.
- ◊ A comunicação é um eixo fundamental que deve ser priorizado para o sucesso na implantação e gestão do programa, e precisa ser considerada de forma estratégica, com a dedicação de profissionais especializados e o planejamento de ações articuladas entre os principais atores para o curto, médio e longo prazo.

OPORTUNIDADES DE CONTINUIDADE

Em pouco tempo, o Programa de Conversão de Multas Ambientais passou a ser reconhecido como uma das principais iniciativas do governo brasileiro e uma esperança para se avançar de forma mais efetiva nos desafios de larga escala da agenda socioambiental, com grande potencial de contribuição efetiva para o enfrentamento da crise hídrica, para a recuperação da biodiversidade e dos serviços prestados pelos ecossistemas e para a melhoria da qualidade de vida das populações locais no país.

Superada a etapa de construção de um marco regulatório sólido e uma primeira fase de mobilização com uma parcela expressiva de infratores interessados na conversão de multas, um grande desafio a ser enfrentado é o de criar as condições para a execução e acompanhamento dos projetos selecionados e dar continuidade à elaboração de novos chamamentos. Para a implementação dessa proposta, é necessária a estruturação de procedimentos e a qualificação das equipes das diferentes áreas do órgão, responsáveis por fazer a coordenação do programa, a comunicação com os diversos segmentos do governo e da sociedade, o acompanhamento técnico dos projetos e o gerenciamento das ações em nível regional e local.

Em 11 de abril de 2019, foi publicado o Decreto nº 9.760, que altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, trazendo algumas atualizações relativamente às infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e ao processo administrativo federal para apuração destas infrações. Os desafios mantêm-se e a

expectativa é que o Programa de Conversão de Multas dê uma contribuição significativa para o enfrentamento da crise hídrica, para a recuperação da biodiversidade e dos serviços prestados pelos ecossistemas e para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.

PARA SABER MAIS

BRASIL. **Decreto nº 9.760 de 11 de abril de 2019.** Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

www.ibama.gov.br/conversaodemultas

APOIO TÉCNICO PARA O CASO

Assessoria técnica

Júlia Assis da Silva e Lina Pimentel Garcia (Matos Filho e Advogados associados) – assessoria jurídica

Thaís Schneider e Cassuça Benevides – assessoria de comunicação

Estúdio Marujo – design gráfico



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)