

Pagamento por Serviços Ambientais na Alemanha

SILVIO ANDRAE



APD

DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND



APD

DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND

O Diálogo Agropolítico Brasil-Alemanha (APD) é um mecanismo de intercâmbio de conhecimentos e de informações sobre os desafios agroambientais bilaterais e globais. Há mais de duas décadas, a Alemanha desenvolve iniciativas semelhantes com diversos países. Elas são importantes referências para o desenvolvimento do APD no Brasil.

As atividades do APD têm como base o Memorando de Entendimento assinado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério da Alimentação e Agricultura da Alemanha (BMEL, na sigla em alemão). Participam do Diálogo representantes desses ministérios, do agronegócio, da academia e da sociedade civil do Brasil e da Alemanha.

O objetivo é a busca de um melhor entendimento sobre questões-chave das políticas agropecuárias e ambientais frente aos crescentes desafios agroambientais e das mudanças climáticas. O intercâmbio e a disseminação de conhecimento dão-se por meio de seminários, de fóruns, de conferências, de publicações e de viagens de intercâmbio.

SCN Quadra 1 Bloco C salas 1102-1104

Ed. Brasília Trade Center Brasília - DF

 Tel.: +55 61 9 9964-3731

 contato@apd-brasil.de

 www.apdbrasil.de

 [APD Brasil Alemanha](#)

 [APD Brasil Alemanha](#)

Com o apoio de:



Ministério Federal
da Alimentação
e Agricultura



MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA, PECUÁRIA
E ABASTECIMENTO

em virtude de decisão
do Bundestag Alemão

Implementado por

GFA
CONSULTING GROUP
Mandatário do BMEL
Escritório de Berlim

IAK
AGRAR CONSULTING

Pagamentos por Serviços Ambientais na Alemanha

SILVIO ANDRAE

Berlim, outubro de 2022

SOBRE ESTE ESTUDO

Este estudo foi encomendado como documento de referência pelo **APD | DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL • ALEMANHA**. O seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva dos autores. Quaisquer opiniões aqui expressas não são necessariamente representativas ou endossadas pelo APD.

AUTOR

Silvio Andrae trabalha desde 2000 no setor de crédito alemão. Desde 2008 atua junto à Associação Alemã de Caixas Econômicas e Bancos. Seu foco é a regulamentação de bancos e temas relacionados à sustentabilidade.

A questão do uso do financiamento agrícola para objetivos da política ambiental tem um papel essencial no Diálogo Agropolítico Brasil-Alemanha (APD). Os assim denominados «**Pagamentos por Serviços Ambientais**» (PSA) poderiam representar um papel maior na preservação da biodiversidade e a manutenção de serviços ecossistêmicos. O objetivo do presente rela-tório é apresentar uma visão geral do funcionamento do PSA na Alemanha.

Sumário

1. Conceito de PSA	6
2. Pagamentos por serviços ambientais na prática	8
3. Implementação de projetos de PSA	12
4. Conclusões	13

1. Conceito de PSA

O conceito de «Pagamentos por Serviços Ambientais» (*Payments for Environmental Services em inglês*) representa um instrumento de incentivo positivo, que pode ser empregado para tornar práticas sustentáveis mais atraentes (como na agricultura e silvicultura). Através de PSA se estabelece **um mercado ou uma condição similar ao mercado**, onde o vendedor (por exemplo, o produtor rural) fornece bens e serviços ambientais e recebe uma compensação dos compradores,

- a. quer seja pela disponibilização **direta** do serviço ambiental;
- b. quer pela realização de uma atividade **diretamente** ligada à disponibilização do serviço ambiental.

Por meio dos PSA, busca-se criar um incentivo positivo para a adoção de práticas ambientalmente corretas, em compensação dos lucros cessantes do produtor rural, em razão de práticas ambientais. Existem **diferentes abordagens** para determinar o valor do incentivo: do ponto de vista da eficiência de custos, parece vantajoso remunerar apenas os custos da atividade em si ou da disponibilização de serviços ambientais. Esses são compostos de:

- custos de transação (por exemplo, a obtenção de informações e do requerimento) e
- custos de oportunidade (em razão da mudança no uso do solo).

No entanto, também é possível aumentar o lucro e, conseqüentemente, contar com um maior incentivo aos produtores para a participação no PSA, ofertando o pagamento de um prêmio adicional.

Outra característica importante da concepção do PSA é a condicionalidade. Isso significa que o pagamento somente deverá ser efetuado se o serviço ambiental, ou a ação necessária para tanto, de fato for realizado. Isto requer uma definição clara do objetivo ambiental a ser alcançado ou da ação a ser executada, incluindo também o monitoramento dos resultados.

Especialmente no setor agrícola, muitas vezes é difícil definir com precisão o valor agregado de serviços ambientais. Isso se deve, por um lado, à estrutura complexa dos sistemas agroecológicos e por outro, a estruturas de incentivo paralelas, que são em parte contraditórias, bem como possíveis efeitos ambientais negativos. Desta maneira, às vezes, surgem dificuldades de monitoramento.

As assim chamadas ‘**fugas**’ também devem ser consideradas ao se avaliar a eficiência ecológica de um programa de PSA. Neste caso, ocorre, como consequência (tardia), uma intensificação temporária ou geograficamente deslocada das atividades prejudiciais¹.

O sucesso de PSA na agricultura não depende apenas da estruturação do instrumento propriamente dito. A **interação com outros instrumentos** também deve ser considerada. Se, por exemplo, as obrigações e proibições legais já são relativamente rigorosos, no que diz respeito às exigências ambientais, as possibilidades de compensação voluntária por serviços adicionais ficam mais limitadas. Por outro lado, a legislação também deve estabelecer uma base, a partir da qual os acordos voluntários possam entrar em ação. Não é possível alcançar metas ambientais ousadas, sem ter essa base. Neste caso, as compensações já precisariam ser feitas para serviços diminutos².

1 Por exemplo, é possível aos produtores participar de um programa ambiental somente com terras de menor produtividade, enquanto, paralelamente, intensificam o manejo de terras em outros lugares.

2 Na Alemanha, a legislação abrange principalmente a proteção de recursos abióticos, enquanto a gestão ambiental ativa frequentemente faz parte de acordos voluntários como os PSA.

2. Pagamentos por serviços ambientais na prática

Pagamentos por serviços ecossistêmicos são usados em programas públicos de fomento da Política Agrícola Comum da União Europeia (UE). Esse instrumento também tem seu papel nas assim chamadas ‘abordagens participativas’.

2.1. Política Agrícola Comum da União Europeia

A Política Agrícola Comum (PAC) da UE é composta por dois pilares³. O **Primeiro Pilar** oferece um pagamento direto aos agricultores, por hectare de área cultivada, sendo este independente do tipo e do volume de produção. Em contrapartida, os agricultores devem atender inúmeros requisitos de proteção ambiental, além de requisitos de segurança alimentar e bem-estar animal. Entre 2014 e 2020, estes pagamentos diretos totalizaram na Alemanha 35 bilhões de euros.

O sistema de pagamento direto inclui, entre outros, o assim chamado “**Prêmio Greening**”. Trata-se de um subsídio adicional com a intenção de compensar os custos relacionados à disponibilização de bens e serviços ecológicos públicos, que não geram lucro no mercado. Tendo em vista a abordagem geral (sem uma correlação estreita entre medidas de apoio e efeito ambiental), o prêmio *Greening* **não** pode ser considerado como PSA, ainda que apresente objetivos semelhantes.

Entretanto, alguns componentes do **Segundo Pilar** da PAC, podem isoladamente ser vistos como PSA. O instrumento central de fomento para a implementação das prioridades comuns da UE para o desenvolvimento de regiões rurais é o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Seu cerne são as **medidas agroambientais e climáticas** voluntárias (AECMs) na agricultura. São assim denominadas, entre outras, práticas agrícolas ecológicas (tais como faixas de proteção ou de floração, produção livre de agrotóxicos etc.).

³ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en

As AECMs podem ser interpretadas como uma variação do PSA. O Estado assume sua função de representante da sociedade, como único comprador e como determinador de preços. Tendo em vista o orçamento total de UE para AECMs, esse seria um dos maiores programas de PSA do mundo. No entanto, deveria haver uma maior diferenciação, com especial atenção para a sua configuração concreta (por ex., AECMs verde-claros vs. verde-escuros).

No período de 2014 a 2020 foram disponibilizados para a Alemanha aproximadamente 8,2 bilhões de euros do segundo pilar da PAC, entre outros, para a proteção ambiental. É preciso considerar que os recursos do segundo pilar devem ser cofinanciados pelos países-membros da UE, isto é, através de cofinanciamento nacional e de fundos nacionais adicionais (no nível dos estados). Desta maneira foram disponibilizados 7,4 bilhões de euros adicionais.

Com relação ao PSA, destaca-se o projeto conjunto da «**Melhoria da Estrutura Agrícola e da Proteção Costeira**» (GAK)⁴. De 2014 a 2020, o governo federal alemão contribuiu anualmente com cerca de 600 milhões de euros para as medidas de desenvolvimento GAK. Os estados implementam essas medidas em grande parte nos seus respectivos programas de apoio FEADER. A GAK deve garantir, entre outras coisas, que as áreas rurais permaneçam produtivas de forma sustentável e que a agricultura e a silvicultura sejam parte integrantes dessas áreas, preservando o meio ambiente assim como os recursos naturais. Ao todo, é possível distinguir nove áreas de financiamento⁵. Nem todos eles são considerados PSA.

O **setor de financiamento 4** “Gestão da terra adaptada ao mercado e ao local, ambientalmente correta, incluindo a conservação contratual da natureza e a gestão da paisagem” (MSUL)⁶ se divide em vários grupos de medidas. No subgrupo 4.D . «Práticas Sustentáveis em Pastagens Permanentes» há o financiamento «**Manejo extensivo para a conservação da vegetação de pastagens de alto valor fitogenético**» (3.0)⁷. Esse grupo de financiamento pode ser classificado como AECMs “verde escuro” e, portanto, também como PSA no sentido exposto acima.

4 Detalhes sobre os princípios, objetivos e questões processuais estão estabelecidos na Lei sobre a missão conjunta “Melhoria da Estrutura Agrícola e Proteção Costeira” (GAKG). Cf. <http://www.gesetze-im-internet.de/agrstruktg/>

5 Deve-se observar que os portfólios de medidas correspondentes são projetados em nível estadual.

6 https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/rahmenplan-2021-2024.pdf?__blob=publicationFile&cv=8

7 O financiamento faz parte da regulamentação nacional da Alemanha, nos termos do artigo 6 (1) do Regulamento (UE) n. 1305/2013.

Em 2019, o financiamento ocorreu da seguinte forma:

- 5.836 casos de financiamento;
- 83 mil hectares de área subsidiada;
- 19 milhões de euros em despesas públicas⁸

Há **dois tipos diferentes de financiamento**:

1. O apoio ao manejo extensivo de determinadas áreas de pastagens permanentes ou de outras áreas de pastagens para a conservação da vegetação de pastagens com valor fitogenético. O montante do subsídio anual é de **180 euros por hectare**.
2. Além disso, os estados alemães devem comprovar a ocorrência de pelo menos **duas ou quatro outras espécies indicadoras**. O montante do subsídio anual fica entre **240 euros por hectare** (no caso de duas espécies indicadoras adicionais) ou **300 euros por hectare** (quando ocorrem quatro espécies indicadoras adicionais).

As seguintes **condições de financiamento** devem ser atendidas:

- Durante o período do convênio, o beneficiário do subsídio renuncia a qualquer tipo de manejo do solo nas respectivas áreas de pastagens permanentes ou nas outras áreas de pasto envolvidas, com exceção de ações de manutenção como rolagem, arrasto ou corte. A renovação da pastagem ocorre exclusivamente por ressemeadura.
- O beneficiário do subsídio registra o tipo e a data das medidas de manejo executadas nas áreas em questão.
- A cada ano do período de vigência, o beneficiário do subsídio pode comprovar que há ocorrência de, no mínimo, **quatro espécies indicadoras diferentes** nas respectivas áreas.

Os estados elaborarão, se necessário, um catálogo específico de plantas herbáceas, este sendo diferenciado por estado ou região, que indique, as características das espécies existentes nas áreas de pastagens permanentes ou outras áreas de pasto que apresentam vegetação de alto valor fitogenético. O catálogo deve conter no mínimo 20 e no máximo 40 espécies indicadoras ou grupos de espécies indicadoras.

⁸ O total inclui: a) GAK (Governo Federal e estadual), b) fundos da UE ligados à GAK, c) fundos nacionais adicionais (Estado, autoridades locais) e d) fundos da UE ligados a fundos nacionais adicionais.

2.2. Abordagens participativas

Na Alemanha, há um pequeno número de projetos de PSA que podem ser classificados como participativos. São projetos no **nível microrregional**. A maioria destes projetos trata da proteção de bacias hidrográficas e florestas, bem como a conservação de habitats específicos e biodiversidade. Em cada contexto, a concepção do incentivo financeiro não depende apenas da idéia ambiental, da determinação de um preço equivalente e da vontade (explicitamente) vinculativa dos agricultores de adotar novas práticas. Também depende das experiências anteriores dos atores envolvidos na região e da sua motivação para se aproximarem uns dos outros. A abordagem da inclusão, comunicação e tomada de decisão difere em cada caso. A estrutura de um projeto de PSA é formada, portanto, pelo respectivo contexto, que pode surgir mediante alterações agudas ou já estar pré-moldado há muito tempo por diversas circunstâncias. O impulso para o desenvolvimento de ideias pode então vir de todos os setores da sociedade. Além dos residentes diretamente afetados, produtores e proprietários de terras, também podem ser pessoas envolvidas em trabalho voluntário. Esses impulsos para o projeto também podem surgir de colaboradores de organizações da sociedade civil, representantes de instituições estatais ou de empresas (municipais).

3. Implementação de projetos de PSA

Um desafio central em muitos programas de AECMs é a **falta de um foco preciso**. A fim de tornar esses programas mais fáceis de administrar e controlar, as medidas muitas vezes foram padronizadas. Com essa “simplificação” na sua estruturação, grande parte do possível uso positivo para a oferta de serviços ecossistêmicos é perdida.

A abordagem de “foco no alvo” (*targeting*) pretende maximizar a eficiência financeira ou o benefício ecológico das AECMs, através de uma distribuição mais assertiva dos recursos financeiros disponíveis. É feita a distinção entre:

- Foco no benefício: a concentração dos recursos em áreas ou produtores rurais mais propensos a produzir um efeito ecológico (alto benefício esperado);
- Foco nos custos: a concentração dos recursos em áreas ou produtores rurais que possam disponibilizar um serviço da forma mais econômica possível (baixos custos esperados);
- Foco no custo-benefício: a concentração dos recursos em áreas ou produtores rurais que apresentem a relação custo-benefício mais favorável na disponibilização de um serviço (equilíbrio socialmente desejável de custos e benefícios).

No programa agrícola ambiental alemão, já foi alcançado um certo grau de assertividade. Algumas medidas são ofertadas exclusivamente em configurações especiais focadas (por exemplo, subgrupo de financiamento 4.D com as espécies indicadoras). A focalização é particularmente indicado quando recursos financeiros limitados devem ser distribuídos da maneira mais eficiente possível e há uma grande variação nos custos e/ou benefícios de uma medida.

Outro conceito para aumentar a eficiência de custos é a **diferenciação de pagamentos**. Aqui, a meta é pagar um montante aos produtores que corresponda aos seus custos reais de disponibilização ou que seja ligeiramente superior. Por meio de uma diferenciação dos pagamentos, o Estado tem condições de conceder pagamentos maiores àqueles produtores com custos mais altos, se a sua contribuição ecológica o justificar. Um problema da implementação consiste no fato de que o Estado em geral não consegue determinar com precisão os custos de disponibilização de produtores individuais.

4. Conclusões

- Na prática, é raro encontrar projetos de PSA para áreas extensas na Alemanha.
- Os AECMs podem ser compreendidos como uma variação do PSA, onde o Estado (na sua função de representante da sociedade) atua como único comprador e como determinador de preços. No entanto, muitas vezes a relação entre medida e serviço ambiental não fica evidente (condicionalidade).
- O subgrupo de fomento 4.D, no âmbito da PAC, é uma exceção, pois trata do manejo extensivo para a preservação de vegetação de pastagens com alto valor fitogenético. Neste caso, a condicionalidade e o foco podem ser considerados vantajosos.
- A PAC será reformada a partir de 2023. A estrutura atual de dois pilares, porém, será mantida. Os estados-membros terão maior responsabilidade pela configuração nacional da política agrícola. Isso abriria também espaço para projetos estatais de PSA ambiciosos.
- Os poucos projetos participativos de PSA são de pequena escala, de modo que dificilmente trarão um grande impacto ambiental.

Expediente

Autor

Silvio Andrae

**Projeto gráfico, capa,
paginação e gráficos**
Contexto Gráfico e Jamil Ghani

Foto da capa
lovelyday12 @AdobeStock

Publicação

Diálogo Agropolítico
Brasil - Alemanha | APD

Coordenação editorial
Gleice Mere, Ingo Melchers e
Carlos Alberto dos Santos

Montagem fotográfica
Jamil Ghani

