



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONOMIA

INSTRUMENTOS E METODOLOGIAS PARA A FORMULAÇÃO DE PLANOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL LOCAIS: ANÁLISE DO CASO DO DISTRITO FEDERAL

DINÁ MARIA GUIMARÃES DA SILVA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM AGRONOMIA

BRASÍLIA/DF
ABRIL/2025



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONOMIA

INSTRUMENTOS E METODOLOGIAS PARA A FORMULAÇÃO DE
PLANOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL LOCAIS:
ANÁLISE DO CASO DO DISTRITO FEDERAL

DINÁ MARIA GUIMARÃES DA SILVA

ORIENTADORA: MAISA SANTOS JOAQUIM

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM AGRONOMIA

PUBLICAÇÃO: 2025

BRASÍLIA/DF
ABRIL/2025



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONOMIA

INSTRUMENTOS E METODOLOGIAS PARA A FORMULAÇÃO DE
PLANOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL LOCAIS:
ANÁLISE DO CASO DO DISTRITO FEDERAL

DINÁ MARIA GUIMARÃES DA SILVA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO SUBMETIDA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONOMIA, COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM AGRONOMIA.

APROVADA POR:

MAÍSA SANTOS JOAQUIM, Doutora em Ciências Florestais/Universidade de Brasília/CPF: 868.435.911-91/maisaunb@gmail.com

CÍCERO CELIO DE FIGUEIREDO, Doutor em Ciências Agrárias/Universidade de Brasília/CPF: 029.754.447-02/cicerocf@unb.br

ÁLVARO NOGUEIRA DE SOUZA, Doutor em Engenharia Florestal/Universidade de Brasília/CPF: 973.606.166-20/amsouza@unb.br

MARIA JOSÉ ZAKIA, Doutora em Ciências da Engenharia Ambiental/Faculdade de Ciências Agrárias da Universidade Estadual Paulista/ CPF: 029.259.998-67/zeze.zakia@gmail.com

LAÍS ERNESTO CUNHA, Doutora em Ciências Florestais/World Wide Fund for Nature Brasil/CPF: 039.750.421-76/laiscunha@wwf.org.br

BRASÍLIA/DF 30 de ABRIL de 2025

FICHA CATALOGRÁFICA

Silva, Diná Maria Guimarães da
Instrumentos e metodologias para a formulação de planos de desenvolvimento rural sustentável locais: análise do caso do Distrito Federal. / Diná Maria Guimarães da Silva, orientação de Maísa Santos Joaquim. – Brasília, 2025.
136p.: il.
Dissertação de Mestrado (M) – Universidade de Brasília/Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, 2025.
1. Políticas Públicas. 2. Gestão de Riscos. 3. Desenvolvimento Rural Sustentável. I. Joaquim, Maísa Santos. II. Título.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SILVA, D. M. G. Instrumentos e metodologias para a formulação de planos de desenvolvimento rural sustentável locais: análise do caso do Distrito Federal. Brasília: Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, 2025, 136 p., Dissertação de Mestrado.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DA AUTORA: Diná Maria Guimarães da Silva

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: Instrumentos e metodologias para a formulação de planos e desenvolvimento rural sustentável locais: análise do caso do distrito federal.

GRAU: Mestre. ANO: 2025.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado para única e exclusivamente propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva para si os outros direitos autorais de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

Nome: Diná Maria Guimarães da Silva

CPF: 994.098.871-00

Endereço: AR 22, conjunto 02, casa 15

Tel. (61) 98109-6668

E-mail: dinamgs@gmail.com

Dedico este trabalho aos meus colegas de profissão, aos professores, orientadores, familiares e amigos. E a todos aqueles a quem ele possa de alguma forma ajudar.

AGRADECIMENTOS

Minha mãe me disse certa vez que é importante celebrar as conquistas como forma de agradecimento a Deus. Diante de tantos contratemplos, intempéries, pandemia, doenças, perdas, concluir uma etapa como esta é uma forma de resiliência, resignação e por que não: paixão.

Este foi um período de extrema mudança pessoal, profissional e não seria possível realizar este trabalho sem o apoio, o amparo e a base que minha família me deu.

Não poderia nomear todas as pessoas neste percurso, mas certamente não posso deixar de agradecer a ancestralidade que me trouxe até aqui, aos meus guias espirituais, aos pioneiros e em especial as pioneiras que abriram caminho para as possibilidades que se apresentaram em meu caminho. Tenho a sensação deliciosa de que as pessoas certas foram colocadas em minha vida no momento certo, desde a escolha dos meus pais, até a seleção da banca e das palavras de orientação e correção. Nas minhas orientadoras, minhas mentoras, encontrei traços esquecidos de mim mesma e adquiri uma infinidade de conhecimentos não apenas acadêmicos, mas sabedoria para a vida toda.

Aos meus professores, todos eles, uma eterna gratidão pelo conhecimento e pelo tempo que foram dedicados à minha formação, e um carinho mais que especial à Maira Barberi, Maria José Zakia, Leonor Assad, Izabel Zaneti, Maisa Santos Joaquim, Castorina Zimmer, Edi Mendes Guimarães, Eliane Mendes Guimarães, Cláudia Adriana Görgen, pois, com toda a certeza, o mundo é um lugar melhor por causa de vocês, pela luta, pela garra, pela autenticidade e pela escolha por formar novas “cabeças pensantes”.

Milton Nascimento cantou: “toda vez que a bruxa me assombra o menino me dá a mão”, pois bem, no meu caso sempre foi a imagem e a voz do meu pai dizendo: vai, minha filha, você consegue! Agradeço todo colo, todo apoio e toda a confiança que sempre me deu.

Finalmente, preciso dedicar e agradecer à minha esposa, por me segurar, me cuidar, incentivar e por manter a promessa de me amar na saúde e na doença, por despertar a vontade de ser uma pessoa cada vez melhor, uma profissional cada vez mais dedicada e uma estudante entusiasmada e curiosa. Se eu não desisti no processo, em boa parte é porque ela estava lá por mim: Ana Szervinsk Bernardes, muito obrigada!

A todos vocês: professores, amigos e amigas, família, muito obrigada!

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo avaliar o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal (PDRS/DF) quanto à sua adequação e conformidade legal, buscando identificar estratégias passíveis de replicação em outras localidades. Na primeira etapa, foi observada a conformidade do processo com os critérios de auditoria estabelecidos no Apêndice I do Tribunal de Contas da União, ressaltando a complexidade e a importância de uma política pública de desenvolvimento territorial sustentável em ambientes rurais. Para fundamentar a análise, realizou-se revisão bibliográfica sobre Políticas Públicas, Desenvolvimento Sustentável e Desenvolvimento Rural Sustentável. Na etapa seguinte, os materiais produzidos pela Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal foram submetidos aos critérios de auditoria, permitindo avaliar a adequação do processo de elaboração do PDRS/DF. Nesse contexto, foi utilizado um roteiro estruturado, apoiado em ferramentas como Balance Scorecard, análise SWOT, diagrama de Ishikawa e matriz de riscos, que facilitaram a priorização de ações, o estabelecimento de metas e o alinhamento das estratégias de desenvolvimento rural sustentável. O estudo de caso do Distrito Federal revelou desafios e obstáculos superados, além de destacar elementos como cooperação organizacional, participação social, princípios da administração pública e mecanismos de pesquisa e tratamento de dados territoriais. As reflexões, recomendações e propostas visam contribuir para a elaboração de políticas locais de desenvolvimento sustentável mais eficientes e adaptáveis a diferentes contextos.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Planejamento territorial, Desenvolvimento Rural Sustentável, Gestão e Participação.

ABSTRACT

This study aimed to evaluate the process of developing the Sustainable Rural Development Plan of the Federal District (PDRS/DF) regarding its adequacy and legal compliance, seeking to identify strategies that could be replicated in other localities. In the first phase, the process's conformity with the audit criteria established in Appendix I of the Federal Court of Accounts was assessed, highlighting the complexity and importance of a public policy for sustainable territorial development in rural environments. To support the analysis, a literature review was conducted on Public Policies, Sustainable Development, and Sustainable Rural Development. In the subsequent phase, the materials produced by the Secretary of Agriculture, Supply, and Rural Development of the Federal District were evaluated against the audit criteria to assess the appropriateness of the PDRS/DF's development process. A structured approach was used, supported by tools such as the Balance Scorecard, SWOT analysis, Ishikawa diagram, and risk matrix, which facilitated action prioritization, goal setting, and alignment of rural development strategies. The case study of the Federal District revealed challenges and obstacles overcome, as well as elements like organizational cooperation, social participation, principles of public administration, and mechanisms for territorial data research and management. The reflections, recommendations, and proposals aim to contribute to the creation of more efficient and adaptable local policies for sustainable development across diverse contexts.

Key Words: Public Policies, Territorial Planning, Sustainable Rural Development, Management and Participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mecanismos e etapas de aplicação do Balance Scorecard.....	24
Figura 2 - Espinha de Peixe ou Diagrama de Ishikawa. (ELGSCREEN, 2019).	26
Figura 3 - Recomendações de ações em função da classificação de riscos. Mapa de Riscos. Guia – Gestão de Riscos nas Contratações (CGDF, 2021).	28
Figura 4 - Indicadores de desenvolvimento rural. (KAGEYAMA, 2004).	50
Figura 5 - Critérios Gerais de Auditoria. (TCU, 2020, Apêndice I).....	52
Figura 6 - Eixos Temáticos trabalhados no PDRS/DF.	65
Figura 7 - 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.	65
Figura 8 - Extraído do Passo a Passo, contido no Guia de Análise ex-post, capítulo 4. TCU, 2020.	68
Figura 9- Árvore do Problema: considerando a falta de planejamento do desenvolvimento rural com o problema a ser resolvido. Apresenta as causas para os problemas.	70
Figura 10 - Tríade do Desenvolvimento Sustentável considerada para a elaboração do PDRS/DF.....	71
Figura 11 - Os trechos foram extraídos do Plano Plurianual 2024-2027, trazidos apenas para demonstrar a existência de metas e indicadores de cumprimento.	74
Figura 12 - Recorte do índice do Capítulo 4 do Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014a, p.33-38).....	86
Figura 13 - Fonte: TCU (Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas - 2ª Edição, 2014, p.43).....	87
Figura 14 - Fonte: TCU (Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas - 3ª Edição, 2020, p.52).....	87
Figura 15 - Etapas da Política Pública.....	102
Figura 16 - Exemplo de Alinhamento Conceitual para o PDRSL.....	105
Figura 17 - Diferentes formas de interpretação do Imóvel Rural.....	106
Figura 18 - Caracterização do meio físico local, identificando: os limites locais, a área, as formas de relevo, as rochas, os solos, os rios, os climas, a vegetação e a fauna.	108
Figura 19 - Variáveis Econômicas e Sociais.	109
Figura 20 - Eixos Temáticos. PDRS/DF (2021).....	110
Figura 21 - Parte do Formulário aplicado na elaboração do PDRS/DF. Fonte: PDRS/DF....	111
Figura 22 - Exemplo de Consolidação das Respostas Apresentadas nas Oficinas. Fonte: PDRS/DF.....	111

Figura 23 - Exemplo de respostas sobre fator de sucesso. Fonte: PDRS/DF.....	112
Figura 24 - PDRS/DF - Metas de Acordo com a aplicação do Balance Scorecard.....	113
Figura 25 - Aplicação SWOT no PDRS/DF. Fonte: PDRS/DF.	114
Figura 26 - Eixo Temático: Comercialização e Abastecimento (PDRS, 2020, p.85), adaptado.	115
Figura 27 - Ciclo de Gestão de Riscos.	116
Figura 28 - Eixos temáticos PDRS.....	117
Figura 29 - Objetivos estratégicos em ações de referência em recomposição vegetal e sustentabilidade.	118
Figura 30 - Capa do PDRS/DF.....	119
Figura 31 - Estabelecimento da Agenda.....	120
Figura 32 - Composição do SIGs necessários e suas fontes de Dados.....	122
Figura 33 - Composição do SIGs necessários e suas fontes de Dados (Propriedades Cadastradas no Siscar).	123
Figura 34 - Alinhamentos Conceituais.	124
Figura 35 - Informações obtidas sob perspectiva da Sociedade, dos Recursos Disponíveis, Institucional e de Aprendizagem.	126
Figura 36 - Diagrama de Ishikawa ou Espinha de Peixe.....	127
Figura 37 - Exemplo de Aplicação da Matriz de Risco para priorização das Ações.	128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Matriz Swot apicada.....	25
Quadro 2 - Matriz para classificação do risco (CGDF, 2021).....	27
Quadro 3 - Quadro extraído do Apêndice I do TCU, apresentando a fundamentação dos critérios de auditoria	76
Quadro 4 - Dispositivos equivalentes entre as duas normas: observam-se poucas alterações. 82	
Quadro 5 - Passo a Passo recomendado pelo Guia de análise “ex-post”. Considerando apenas os processos e etapas para a elaboração do PDRS. A implementação não está no escopo deste trabalho.....	88
Quadro 6 - Exemplo de uma análise SWOT.	127
Quadro 7 - Matriz para classificação do risco (CGDF, 2021).....	128
Quadro 8 – Questionário com questões a serem avaliadas previamente à elaboração de atos normativos no âmbito do poder executivo federal	136

LISTA DE SÍMBOLOS E ABREVIACÕES

ABC	Agricultura de Baixo Carbono
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
ADASA/DF	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal
AGU	Advocacia Geral da União
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANA	Agência Nacional de Águas
ANM	Agência Nacional de Mineração
BSG	Balance Scorecard
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CDRS/DF	Conselho de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal
CEASA/DF	Central de Abastecimento do Distrito Federal
CEB*	Companhia Elétrica de Brasília (comprada pela NEOENERGIA)
CECAV	Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Cavernas
CENSO	Conjunto de dados estatísticos dos habitantes (Latim)
CGU	Controladoria Geral da União
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CONAB/DF	Companhia Nacional de Abastecimento - Distrito Federal
CONTRAF	Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
COPERNICUS	Componente de Observação da Terra do Programa Espacial da União Europeia
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DF	Distrito Federal
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EAF	Eixo Agricultura Familiar
ECA	Eixo Comercialização e Abastecimento
EDASA	Eixo Defesa Agropecuária, Qualidade e Segurança Alimentar
EECO	Eixo Econômico (inovação e empreendedorismo rural)
EIR	Eixo Infraestrutura Rural
EMA	Eixo Meio Ambiente
EMATER/DF	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENAP	Escola Nacional da Administração Pública
ESO	Eixo Humano e Social
ETA	Eixo Territorial e Agrário
Ex-Ante	Análise realizada antes da Política Pública
Ex-Post	Análise realizada após a Implementação da Política Pública
FAPE/DF	Fundação de Apoio à Pesquisa
FAV/UnB	Faculdade de Agronomia e Veterinária da Universidade de Brasília
GDF	Governo do Distrito Federal
GEOPORTAL	Infraestrutura de Dados Espaciais
GGPDRS	Grupo Gestor do PDRS
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAM	Instituto Brasília Ambiental
IDECON	Índice de Desempenho Econômico do Distrito Federal
IDR	Índice de Desenvolvimento Rural
IGCP	Instituto Latino-Americano de Governança e Compliance
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDE	Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais
IPE/DF	Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LAI	Lei de Acesso à Informação
MAPA	Ministério de Agricultura e Pecuária
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
NEOENERGIA	Companhia privada de Energia - Atuante no Distrito Federal
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PDAD	Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PDRS/DF	Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal
PDRSL	Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável Local
PGT/DF	Parque Granja do Torto
PIB	Produto Interno Bruto
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNCF	Política Nacional de Crédito Fundiário
PNDRSS	Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PP	Política Pública
PPA	Plano Plurianual
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal
SEAGRI/DF	Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal
SEEDF	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SEMA/DF	Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal
SEMP/DF	Secretaria de Empreendedorismo do Distrito Federal
SENAR/DF	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural do Distrito Federal
SESCOOP/DF	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo do Distrito Federal
SFA/DF	Superintendência de Agricultura e Pecuária do Distrito Federal
SICAR	Sistema de Cadastro Ambiental Rural
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
SINIR	Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos
SINTER	Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais
SISDIA	Sistema Distrital de Informações Ambientais
SLU	Serviço de Limpeza Urbana
SNVS	Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
SUS	Sistema Único de Saúde
SWOT	Strengths, Weakness, Opportunities and Threats
TCU	Tribunal de Contas da União
UnB	Universidade de Brasília
VBP	Valor Bruto da Produção
ZEEDF	Zoneamento Ecológico Econômico do Distrito Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
2 OBJETIVOS.....	18
3 MATERIAIS E MÉTODOS.....	19
3.1 A pesquisa desenvolvida foi realizada em três etapas:	19
3.1.1 Revisão bibliográfica e conceitual.....	19
3.1.2 Avaliação do processo de construção do PDRS/DF	19
3.1.3 Proposição de um guia facilitado.....	20
4 CAPÍTULO 1 – ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO DISTRITO FEDERAL – PDRS/DF.....	21
4.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	22
4.2 Gestão de riscos.....	23
4.3 Balanced scorecard – BSG	23
4.4 Análise SWOT	25
4.5 Diagrama de Ishikawa	26
4.6 Matriz de riscos	26
4.7 Políticas públicas e a política nacional de desenvolvimento rural sustentável e solidário – (PNDRSS)	28
4.8 Elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável Local à luz da Lei Federal nº 12.002/2024	29
4.8.1 Diagnóstico	29
4.8.2 Alternativas	30
4.8.3 Competência Legal.....	31
4.8.4 Necessidade de edição de lei	32
4.8.5 Reserva legal	32
4.8.6 Norma temporária.....	33
4.8.7 Medida Provisória	33
4.8.7.1 Oportunidade de edição do ato normativo.....	34
4.8.7.2 Densidade do ato normativo.....	34
4.8.7.3 Direitos fundamentais.....	35
4.8.7.4 Norma penal	37
4.8.7.5 Norma tributária	37
4.8.7.6 Norma de regulação profissional.....	37
4.8.7.7 Compreensão do ato normativo.....	37
4.8.7.8 Exequibilidade do ato normativo.....	38
4.8.7.9 Análise de custos envolvidos.....	39
4.8.7.10 Simplificação da norma.....	39
4.8.7.11 Prazo de vigência e de adaptação	40
4.8.7.12 Avaliação de resultados.....	41
5 O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA.....	43

5.1	Caso brasileiro.....	44
5.2	Desenvolvimento sustentável	46
5.3	A tríade da sustentabilidade: fator ambiental	47
5.4	A tríade da sustentabilidade: fator social.....	48
5.4.1	Entendendo a tríade da sustentabilidade: fator econômico	48
5.4.2	Desenvolvimento Rural Sustentável.....	49
6	ANÁLISE DO PDRS/DF POR CRITÉRIOS DE AUDITORIA: APÊNDICE I -TCU (2020).....	52
	Exposição de motivos.....	53
6.1	JUSTIFICATIVA DA PROPOSIÇÃO.....	54
6.1.1	Parecer de mérito	55
6.1.2	Governança pública	56
6.1.3	Análise de impacto regulatório	56
	Informações regionalizadas	57
6.1.4	Diagnóstico do problema conforme Capítulo 2 do GUIA PRÁTICO de Análise ex-ante.....	58
	Qualificação do problema.....	58
6.1.4.1	Identificação do problema:	59
6.1.4.2	Causas potenciais do problema:	59
6.1.4.3	Dados quantitativos acerca do problema:	59
6.1.4.4	Infraestrutura Rural / Comercialização e Abastecimento;	59
6.1.4.5	Agricultura Familiar;	60
6.1.4.6	Defesa Agropecuária, Qualidade e Segurança Alimentar;.....	60
6.1.4.7	Territorial e Agrário;	61
6.1.4.8	Eixo Social 62	
6.1.4.9	Eixo Econômico, inovação e empreendedorismo rural;	63
6.1.4.10	Meio Ambiente. 63	
6.1.4.11	Alinhamento com metas e compromissos internacionais:	64
6.1.4.12	Razões para que o problema seja alvo de intervenção do Estado:	67
6.1.5	Fundamentação das relações de causa-problema-efeito	71
6.1.5.1	Dados e indicadores do problema.....	73
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
7.1	RECOMENDAÇÕES.....	89
	REFERÊNCIAS CAPÍTULO I	91
8	CAPÍTULO 2 – Roteiro para elaboração de Plano Local de Desenvolvimento Rural Sustentável.....	99
8.1	ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO DISTRITO FEDERAL – PDRS. 100	
8.2	Prefácio 102	
8.3	Metodologia de Elaboração do PDRS/DF	104
8.3.1	Diagnóstico: Fase Inicial	105
8.4	Caracterização do Distrito Federal	107
8.4.1	Caracterização Ambiental.....	107

8.4.2	Variáveis Econômicas e Sociais	108
8.4.3	Oficinas 109	
8.4.4	Alinhamentos conceituais	112
8.4.4.1	Balance scorecard	112
8.4.4.2	Análise SWOT 114	
8.4.4.3	Diagrama de Ishikawa	115
8.4.4.4	Matriz de Riscos115	
8.4.5	Consolidação dos Desafios por Eixo	116
8.4.5.1	Metas 117	
8.4.5.2	Audiência pública de validação	118
8.5	GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PDRSL	119
8.5.1	Levantamento de informações e Diagnóstico	121
8.5.1.1	Oficinas e Audiências Públicas	125
8.5.1.2	Lançamento da Política Pública	129
8.5.1.3	Monitoramento, Avaliação e Aperfeiçoamento	129
8.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
	REFERÊNCIAS CAPÍTULO II	131
	ANEXO I - Questionário com questões a serem avaliadas previamente à elaboração de atos normativos no âmbito do poder executivo federal	136

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – PNDRSS – começou a ser discutida em 2010, construída de forma participativa consciente e solidária, com envolvimento de diversos atores relacionados ao meio rural como organizações sociais, ministérios, Contraf¹, MST², entre outros. Lançada em 2013, se pauta nas mudanças de cenário produzidas pelas reflexões sobre a sustentabilidade do modelo de produção agropecuário mundial e sobre a “Revolução Verde” (que em nome da produtividade gerou altos custos ambientais e de saúde, que se revertem em altos custos econômicos). Essa diretiva nacional considera necessária não somente a produção, mas a qualidade e a segurança alimentar, apresenta uma orientação genérica e orientativa, deixando margem para que as especificidades regionais sejam trabalhadas, ou seja, reconhece a necessidade de elaboração de um Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável para cada localidade, que permita avaliação pontual, seja distrital, municipal ou estadual, de acordo com a realidade e a possibilidade de cada recorte territorial, garantida a participação de seus diversos atores e interessados.

Entretanto, após anos da construção do Plano Nacional, poucos municípios apresentaram seus Planos Locais. Parte dessa baixa adesão advém das diferentes realidades municipais existentes no país, considerando localidades onde as prefeituras e as secretarias locais são tão diminutas que a proposição de um processo de elaboração de Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável demandaria dois itens escassos: tempo e pessoal qualificado em elaboração de políticas públicas. Enquanto política pública, o planejamento do desenvolvimento rural precisa ser realizado a partir de dados qualificados que possibilitem a tomada de decisão e a priorização dos recursos orientada, com critérios claros e transparentes, baseados em análises técnicas que demandam conhecimentos interdisciplinares, de forma que muitas vezes se torna inviável às prefeituras locais a sua execução em virtude da complexidade do tema, da equipe disponível e do prazo estabelecido.

No Distrito Federal, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável apenas foi possível no ano de 2020, em meio à pandemia de Covid-19, adotando metodologia que permitiu a elaboração em um tempo relativamente curto e com uma equipe bastante reduzida.

¹ Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar - CONTRAF.

² Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra - MST.

O objeto deste trabalho é avaliar em que medida a metodologia atende aos quesitos legais e de que forma poderia ser replicada em outras localidades. Pela análise do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal, destacando-se as experiências obtidas, este trabalho apresenta uma sugestão de roteiro para elaboração de Planos Locais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

2 OBJETIVOS

Analisar o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal – PDRS/DF, segundo os critérios de auditoria presentes no Apêndice I do Tribunal de Contas da União (2020) e avaliar em que medida o desenvolvimento do plano atendeu aos padrões de conformidade para a construção de Políticas Públicas.

Propor um roteiro para elaboração de Planos Locais de Desenvolvimento Rural Sustentável a partir da experiência do Distrito Federal, apresentando o roteiro utilizado apontando: dificuldades, princípios da administração pública; atos administrativos; mecanismos de pesquisa de dados territoriais; tratamentos de dados; alinhamentos, reflexões, sugestões e recomendações; bem como o uso das ferramentas *Balance Scorecard*, análise SWOT, diagrama de Ishikawa e matriz de riscos, como elementos facilitadores do processo de priorização e de estabelecimento de metas e objetivos locais.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

Adotando o método sob a perspectiva de Gil (2008) — ou seja, como o caminho para se alcançar determinado objetivo —, o presente estudo adotou uma abordagem comparativa em que o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal (PDRS/DF, 2021) foi submetido aos critérios contidos no *Apêndice I – Papéis de Trabalho do Bloco de Controle: Diagnóstico do Problema e Formação da Agenda* (TCU, 2020).

Para isso, foi realizada pesquisa documental nos registros da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal (SEAGRI/DF), órgão responsável pela coordenação da elaboração do PDRS/DF. A pesquisa documental seguiu a definição de Gil (2008), considerando não apenas documentos escritos, mas qualquer objeto que pudesse contribuir para a investigação do processo analisado. Dessa forma, foram utilizados diversos recursos, como processos eletrônicos, atas, tabelas, formulários e gravações.

No desenvolvimento deste trabalho, o método adotado foi o comparativo e qualitativo que possibilitou a avaliação do processo de elaboração, destacando semelhanças e diferenças em relação à metodologia proposta pelo Tribunal de Contas da União.

3.1A PESQUISA DESENVOLVIDA FOI REALIZADA EM TRÊS ETAPAS:

3.1.1 Revisão bibliográfica e conceitual

Essa fase introdutória envolveu a pesquisa normativa, legislativa e regulatória apresentada com a finalidade de contextualizar, ainda que de forma resumida, as dinâmicas estabelecidas entre a agricultura, o meio rural, a administração pública e a formulação de políticas públicas.

3.1.2 Avaliação do processo de construção do PDRS/DF

Com base nos critérios estabelecidos pelo Manual de Avaliação do Desenho de Políticas Públicas, buscou-se analisar se o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal (PDRS/DF) atende aos princípios formais e se pode ser considerado adequado.

3.1.3 Proposição de um guia facilitado

A última etapa consistiu na formulação de um roteiro simplificado para a elaboração de planos semelhantes, garantindo que todos os critérios legais e funcionais sejam contemplados. Esse guia tem o propósito de ser replicável em diferentes realidades, resultando em um documento que possa subsidiar processos decisórios no âmbito municipal, estadual e federal. Após as pesquisas, o trabalho e o conteúdo das análises se dividiram em dois capítulos:

Capítulo I: Apresenta breves esclarecimentos sobre administração e políticas públicas, seus principais princípios, uso das ferramentas *Balance Scorecard*, análise SWOT, diagrama de Ishikawa e matriz de riscos no processo de priorização e estabelecimento de metas e objetivos locais; sobre o desenvolvimento da agricultura; atos administrativos: principalmente no que diz respeito à elaboração de política pública bem desenhada, comparando-se com o que foi executado no PDRS/DF para avaliar a conformidade do processo de elaboração da Política Pública.

Capítulo II: Apresenta a forma como o PDRS/DF foi estruturado; as experiências obtidas no processo; as dificuldades; mecanismos de pesquisa de dados territoriais; tratamentos de dados; alinhamentos, reflexões, sugestões e recomendações; como o uso das ferramentas *Balance Scorecard*, análise SWOT, diagrama de Ishikawa e matriz de riscos e como o processo pode ser replicado.

4 CAPÍTULO 1 – ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO DISTRITO FEDERAL – PDRS/DF

A Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário foi lançada em 2013 e recomendava a elaboração de Planos Regionais (estaduais e municipais), entretanto, após anos da construção do Plano Nacional, poucos municípios apresentaram seus Planos Locais. Parte dessa baixa adesão advém das diferentes realidades municipais existentes no país, considerando localidades onde as prefeituras e as secretarias locais são tão diminutas que a proposição de um processo de elaboração de Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável demandaria dois itens escassos: tempo e pessoal qualificado em elaboração de políticas públicas.

Enquanto política pública, o planejamento do desenvolvimento rural precisa ser realizado a partir de dados qualificados que possibilitem a tomada de decisão e a priorização dos recursos orientada, com critérios claros e transparentes, baseados em análises técnicas que demandam conhecimentos interdisciplinares, de forma que muitas vezes se torna inviável às prefeituras locais a sua execução em virtude da complexidade do tema, da equipe disponível e do prazo estabelecido.

A análise do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal (elaborado entre os anos 2021 e 2022) serviu para verificar se a forma como essa política pública foi realizada atende aos princípios formais e legais; avaliar a conformidade, observando os acertos e eventuais falhas, adotando como parâmetro de análise os critérios de auditoria compilados no *Apêndice I – Papéis de Trabalho do Bloco de Controle: Diagnóstico do Problema e Formação da Agenda (TCU, 2020)* e, utilizando o método comparativo, com pesquisas indiretas documental e bibliográfica.

Diante da complexidade do tema, este capítulo apresenta breve contextualização sobre administração e políticas públicas, seus princípios, uso das ferramentas *Balance Scorecard*, análise SWOT, diagrama de Ishikawa e matriz de riscos no processo de priorização e estabelecimento de metas e objetivos locais; sobre o desenvolvimento da agricultura; atos administrativos no que diz respeito à elaboração de política pública, para então realizar uma análise de construção do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal, ressaltando que nesse trabalho será avaliado o processo de elaboração, desconsiderando-se eventuais efeitos que tenham ocorrido após sua elaboração.

4.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - (Brasil, 1988) define que *“todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos (**FALTA ALGUM TERMO**) ou diretamente”* (art.1) e estabelece para o exercício desse poder a divisão harmônica entre os poderes: legislativo, executivo e judiciário, cujos objetivos fundamentais foram estabelecidos no artigo 3º e primam pela construção de uma sociedade livre, justa e solidária; pela garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e marginalização e busca reduzir as desigualdades sociais e regionais; promovendo o bem de todos.

O texto constitucional garante os direitos de todos, de forma universal: garantidos os direitos de foro íntimo, intelectual, crenças, ideologias, além de estabelecer limites para seu gozo e exercício (artigo 5º), regendo assim as relações entre os indivíduos. Estabelece inclusive como ocorrerá o acesso aos bens de uso comum: os bens públicos; instituindo uma organização Político-Administrativa que envolve a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e estabelecendo para cada um desses entes as suas competência e abrangência de atuação (artigo 18 e seguintes).

Surge a noção de Administração Pública que, para Leite (2012), busca meios para a efetivação dos direitos assegurados pela Carta Magna, isto é: organização estável e permanente que rege o conjunto de poderes atribuídos a determinados órgãos para que estes desenvolvam e promovam a satisfação das necessidades sociais.

Marinela (2018) denomina esses meios como o aparelhamento do estado, cuja finalidade visa a satisfação das necessidades coletivas, para atingir esse objetivo é preciso direcionar as ações, esforços e recursos, o que segundo Paludo (2013) constitui o maior desafio, necessitando estabelecer parâmetros que atendam simultaneamente as leis, conciliando vários interesses envolvidos permitindo maior quantidade de efeitos positivos ao administrado, buscando a otimização dos recursos e proporcionando maior eficácia e eficiência possível.

Sendo assim, pode-se dizer que a “administração” no sentido de gestão, controle e condução nos apresenta a necessidade de integração entre liderança, estratégia e controle, compreendidos no conceito de Política Pública segundo o manual: Governança Pública Municipal (IGCP, 2020), ou nas palavras de Bucci (1997): *“Políticas Públicas envolvem a coordenação dos meios à disposição do Estado para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados*. Os autores concordam em dizer que na governança pública organizacional a “aplicação prática” de liderança, de estratégia e de controle permite - aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas - avaliar sua situação

e demandas, direcionar a atuação, monitorar o funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.

4.2 GESTÃO DE RISCOS

O entendimento de que a atuação governamental assume uma posição complexa e de que há necessidade da adoção de técnicas de gerenciamento estratégico com coordenação das políticas públicas, melhoria dos desempenhos e publicidade é recomendado pelo Tribunal de Contas da União – TCU (em ambos os manuais de avaliação de políticas públicas, tanto no *ex-ante* quanto no *ex-post*), juntamente com a orientação de que sejam adotadas estratégias como mapeamento do sistema de entregas das prioridades de governo, de gestão de riscos e de elaboração de ações para solucionar ou mitigar os riscos.

Dentro dessa perspectiva, os manuais de Governança, Gestão de Riscos e Planejamento Estratégicos apresentam como ferramentas possíveis para auxiliar na gestão de riscos ferramentas entre as quais destacam-se:

4.3 BALANCED SCORECARD – BSG

O *Balanced scorecard* se apresenta como uma ferramenta que adota a missão e a estratégia da organização como instrumentos de avaliação de desempenho. A metodologia adota a avaliação da integração das atividades, de curto e longo prazo, da organização com a visão da missão e da estratégia da empresa, estabelecendo metas mensuráveis. De acordo com a apostila de Gestão da Estratégia elaborado pela ENAP (2014), as perspectivas apresentadas no modelo podem sofrer adaptações em virtude das escolhas estratégicas que a instituição adotar, da forma descrita na Figura 1.



Figura 1 - Mecanismos e etapas de aplicação do Balance Scorecard.

No caso da administração Pública o “Cliente” passa a ser o “Usuário” ou a própria sociedade como um todo. O Financeiro assume um significado mais amplo, englobando todos os recursos disponíveis dentro da Administração Pública (pessoal, equipamento, conhecimento etc.). Os Processos internos do Negócio representam as formas, os mecanismos e as estratégias adotadas, o Aprendizado e Crescimento diz respeito à necessidade constante de adaptação e melhora dos processos e procedimentos, independente da utilização de novas tecnologias. Fonte: Gestão da Estratégia com o uso do BSC. (Enap,2014).

A escolha dessa ferramenta para elaboração de Planos de Desenvolvimento é recomendável por se tratar de um instrumento dinâmico que possibilita o estabelecimento de metas de curto e longo prazo, priorização dos recursos, estabelecimento dos processos, monitoramento das metas, aprimoramento dos processos e procedimentos para realizar entregas à sociedade.

4.4 ANÁLISE SWOT

O Guia Prático de Análise *ex-ante*³ (Brasil, 2018) apresenta a importância da delimitação do problema que contenha elementos suficientes e necessários para que a tomada de decisão e a elaboração das políticas públicas ocorram de forma mais efetiva⁴, para que a partir dele o Estado possa determinar um objetivo claro, eficaz e eficiente. O Guia recomenda a adoção de metodologia consagrada, conhecida como: “Matriz SWOT” (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*) ou Análise FOFA (Forças e Oportunidades, Fraquezas e Ameaças).

A análise SWOT, também denominada como FOFA⁵, é uma ferramenta de planejamento para incentivar o formulador da política a refletir e a avaliar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças referentes ao desenho do programa, por meio da elaboração de informações através de uma matriz 2 x 2, conforme se verifica no quadro a seguir:

Quadro 1 - Matriz Swot apicada.

FORÇAS	FRAQUEZAS
São características e recursos da política proposta que colaboram para o êxito do plano.	São problemas atualmente diagnosticados e de difícil solução, podendo atrapalhar o sucesso da intervenção.
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Ideias sobre como superar fraquezas ou possibilidades de fortalecer o plano.	São as questões que limitam ou ameaçam as suas possibilidades de êxito.

Importante esclarecer que para que essa ferramenta possa trazer os benefícios esperados, faz-se necessário um diagnóstico que apresente as particularidades do objeto analisado e dos recursos necessários para atingimento do objetivo da análise. Ou seja, se a análise é para a política pública, por exemplo: a análise FOFA (SWOT) para o desenvolvimento da política poderia considerar como pontos fortes haver uma política nacional que apresente as diretrizes; as oportunidades de se considerar a possibilidade de estreitamento das relações institucionais; as fraquezas que podem representar baixo efetivo para desenvolvimento das ações propostas e uma ameaça possível seria a descontinuidade da política com alteração de governo.

³ No latim a expressão *ex-ante* significa: “antes do fato”, seria então um prognóstico realizado em função da análise do diagnóstico apresentado

⁴ De acordo com o portal córtex, e utilizando teorias atuais de administração e governança, os termos eficiência, eficácia e efetividade apesar de guardarem relações entre si são na verdade conceitos complementares: enquanto a **eficiência** diz respeito à relação entre resultados e recursos, **eficácia** guarda relação com a capacidade de atingir os resultados e a **efetividade** garante que os resultados foram atingidos da melhor maneira possível.

4.5 DIAGRAMA DE ISHIKAWA

O *Diagrama de Ishikawa* apresenta de forma visual (forma de espinha de peixe) as relações de causa e efeito, tendo sido utilizado para apresentar as dificuldades mostradas nas oficinas para cada eixo estudado da forma descrita no estudo de caso com mais detalhes (Figura 2).

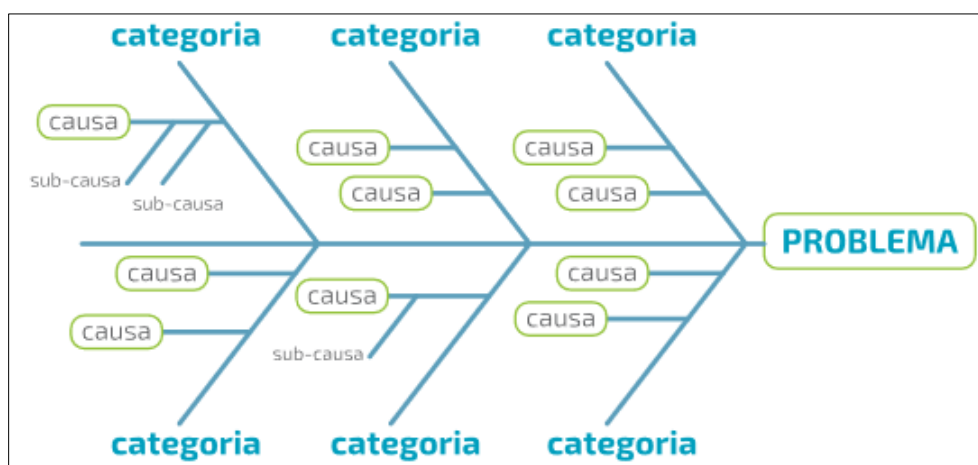


Figura 2 - Espinha de Peixe ou Diagrama de Ishikawa. (ELGSCREEN, 2019).

A espinha de peixe apresenta as causas de um problema de forma categorizada, podendo mostrar sub-causas e permite categorizar eventuais causas de um problema, as quais podem ser boas ou ruins, mas apenas serão trabalhadas aquelas que geram um impacto negativo na resolução do problema. Após o mapeamento dos problemas, categorias e causas, é recomendável iniciar a resolução dos problemas mais fáceis, até chegar nas causas de maior complexidade (ou aqueles que sejam absolutamente inadiáveis).

4.6 MATRIZ DE RISCOS

Alinhado ao proposto nos manuais elaborados pelo Tribunal de Contas da União -TCU (2018) que orientam avaliar além da identificação dos problemas, buscando a compreensão dos riscos (identificando, qualificando e classificando os riscos) e, somente então, decidir quanto à necessidade ou não de tratamento.

O Decreto Federal nº 10.411/2020 regulamenta a análise de impacto regulatório de que tratam os artigos 5º e 6º da Lei Federal 13.874/2019 e determina a adoção de metodologias de mensuração dos impactos das alternativas de ação, dentre as quais apresenta-se a análise de

riscos. Uma vez realizada a análise de riscos, uma forma simplificada e eficiente de se classificá-los é a construção da matriz de riscos que, após a identificação do problema, permite classificar quanto à urgência e/ou ao potencial impacto. Dessa forma, a construção da matriz de riscos leva em conta a probabilidade de um evento acontecer e o impacto que causaria, avaliando a necessidade de intervenção e a priorização das ações, recursos e ações da administração.

De acordo com Guia – Gestão de Riscos nas Contratações (CGDF, 2021), a probabilidade de ocorrência assume cinco possibilidades: **improvável**, **raro**, **possível**, **provável** e **quase certo** e são definidas da maneira apresentada a seguir:

Improvável: eventos com mínimas chances de ocorrer;

Raro: eventos com pequena chance de acontecer;

Possível: evento tem chance de suceder;

Provável: o evento é esperado, mas pode não se concretizar;

Quase certo: o evento sobrevirá, salvo exceções.

O referido Guia apresenta uma classificação quanto ao impacto (ou consequências) que o evento pode gerar, são considerados: **desprezíveis**; **menor**; **moderado**; **significativo** e **catastrófico**, conforme descrito a seguir:

Desprezível: impacto insignificante nos objetivos;

Menor: impacto pequeno nos objetivos;

Moderado: impacto médio nos objetivos, porém recuperável;

Maior: Impacto significativo (alto) nos objetivos, de difícil reversão;

Catastrófica: impacto muito alto nos objetivos, de forma irreversível.

Cruzando os dados de probabilidade e os de impacto esperado para cada evento, é possível estabelecer a grandeza do risco: **baixo risco**, **médio risco**, **risco alto** e **risco extremo**, conforme se vê a seguir no Quadro 2:

Quadro 2 - Matriz para classificação do risco (CGDF, 2021).

Matriz de Risco		Probabilidade				
		Improvável	Raro	Possível	Provável	Quase Certo
Consequência	Catastrófica	Médio	Alto	Extremo	Extremo	Extremo
	Maior	Médio	Médio	Alto	Extremo	Extremo
	Moderada	Baixo	Médio	Médio	Alto	Extremo
	Menor	Baixo	Baixo	Médio	Alto	Alto
	Desprezível	Baixo	Baixo	Baixo	Médio	Alto

Essa classificação permite que sejam priorizados os riscos que, por sua vez, são classificados como: **baixo risco** que permite que as práticas e procedimentos sejam mantidos sem a necessidade de nenhuma intervenção, mantendo os controles e procedimentos existentes; **médio risco** em que há necessidade de considerar algumas estratégias de gestão e controle a serem implementadas ao longo do ciclo de gestão de riscos; **risco alto** deve considerar as opções de tratamento modificando e implementando novos controles de forma célere; e, **risco extremo** que necessita da adoção urgente de mecanismos de mitigação e tratamento dos impactos e da reconsideração dos objetivos e processos. É o que nos orienta o Guia – Gestão de Riscos nas Contratações (CGDF, 2021). Veja Figura 3.

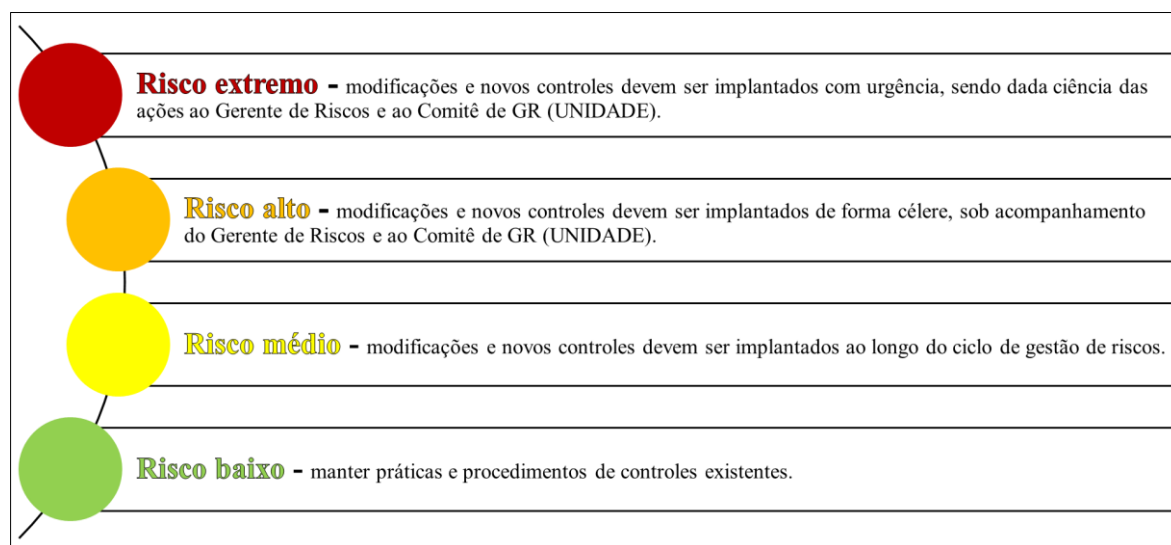


Figura 3 - Recomendações de ações em função da classificação de riscos. Mapa de Riscos. Guia – Gestão de Riscos nas Contratações (CGDF, 2021).

4.7 POLÍTICAS PÚBLICAS E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO – (PNDRSS)

Entende-se por Política Pública tudo aquilo que envolve a decisão de Estado, as ações de longo prazo de natureza continuada e transcendente a uma única gestão, de acordo com o Manual de Governança Pública Municipal (2020). Sendo assim, as políticas públicas se caracterizam como o conjunto de diretrizes e intervenções do Estado com o objetivo de tratar problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos. A forma como a proposição deve ser feita e os elementos necessários estão previstos no Decreto Federal nº 12.002/2024 e, anteriormente, pelo Decreto Federal nº 9.191/2017.

A PNDRSS foi elaborada antes da publicação desse decreto, ainda assim, ela apresenta as diretrizes para o Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário que, embora permita alguma discricionariedade, objetiva a democratização da terra; garantir crédito para custeio e investimentos das atividades produtivas; asseverar a assistência técnica e extensão rural; instituir seguros e garantias de produção frente às mudanças climáticas; fomentar qualificação e agregação de valor na produção; realizar compras institucionais de alimentos saudáveis produzidos pela agricultura familiar; promover a autonomia econômica das mulheres rurais; salvaguardar os direitos territoriais a povos e comunidades tradicionais; instituir políticas sociais e de infraestrutura para o rural; sem prejuízo de outras iniciativas de valorização da diversidade e da superação das desigualdades.

4.8 ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL LOCAL À LUZ DA LEI FEDERAL Nº 12.002/2024

De acordo com o Decreto Federal nº 12.002/2024, para construção de uma Boa Política Pública, é preciso considerar e avaliar as seguintes questões: diagnóstico, alternativas, competências legislativas, necessidade de edição de lei, reserva legal, norma temporária, medida provisória, oportunidade de edição do ato normativo, densidade do ato normativo, direitos fundamentais, norma penal, norma tributária, norma de regulação profissional, compreensão do ato normativo, exiguidade do ato normativo, análise de custos envolvidos, simplificação administrativa, prazos de vigência, de adaptação e de avaliação de resultados, conforme descritos nas etapas seguir:

4.8.1 Diagnóstico

Os Guias de Avaliação de Políticas Públicas e o Decreto Federal nº 12.002/2024 recomendam que o diagnóstico do problema seja realizado com base em dados oficiais, concretos e toda a análise deve se pautar em normativos, estudos e métodos científicos, procurando ser completa e precisa quanto for possível, garantindo que as decisões sejam tomadas de forma consciente, considerando todo o contexto. O Decreto Federal nº 12.002/2024 traz, em seu anexo, roteiro com perguntas precisam ser respondidas durante a elaboração do diagnóstico. São elas:

1. Qual é o problema identificado?
 - 1.1. Alguma providência deve ser tomada?

1.2. Qual é o objetivo pretendido?

1.3. Quais foram as razões que determinaram a iniciativa?

1.4. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?

1.5. Que falhas ou distorções foram identificadas?

1.6. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?

1.7. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema? Qual é o número de casos a resolver?

1.8. O que poderá acontecer se nada for feito? O problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?

São perguntas que permitem a contextualização do problema, bem como sua descrição, riscos, impacto estimado, destinatários ou público-alvo e projeta possíveis cenários futuros com e sem intervenção da Política Pública.

4.8.2 Alternativas

De posse do Diagnóstico do problema (ou dos problemas), é possível identificar as fragilidades, oportunidades, fortalezas e ameaças e para cada ponto negativo encontrado, recomenda-se buscar se casos semelhantes já foram relatados, quais foram as estratégias de enfrentamento adotadas e que resultados produziram. As perguntas que necessitam de respostas são as seguintes:

2. Quais são as alternativas disponíveis?

2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?

2.2. Que instrumentos de ação parecem adequados para a consecução dos objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplos: medidas destinadas à aplicação e à execução de dispositivos existentes; trabalhos junto à opinião pública; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema contribuam para a sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema.);

2.3. Que instrumentos de ação parecem adequados, considerados os seguintes aspectos:

2.3.1. desgastes e encargos para os cidadãos e a economia;

2.3.2. eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);

2.3.3. custos e despesas para o orçamento público;

- 2.3.4. efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre as metas estabelecidas;
- 2.3.5. efeitos colaterais e outras consequências;
- 2.3.6. entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; e
- 2.3.7. possibilidade de impugnação no Poder Judiciário.

As respostas podem ser obtidas de acordo com a experiência institucional, estudos e pesquisa, modelos científicos e matemáticos relacionados consultando casos análogos tanto no contexto local quanto no internacional, verificando a compatibilidade com a realidade local, os recursos disponíveis e os obstáculos. Dessa forma possibilita-se assim a escolha da solução que melhor se adapte à realidade, prevendo e antecipando cenários futuros, conforme recomenda o Decreto Federal nº12.002/2024.

4.8.3 Competência Legal

Segundo Silva (2025) “competência é faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”, sendo assim é preciso verificar se a entidade elaboradora da Política Pública possui o poder para tal. As competências podem ser originárias, previstas na CRFB, ou delegadas quando aquele que detém a competência a transfere para outra entidade. Sempre que houver a intenção de criação ou de edição de uma política pública, é necessário observar de quem é a prerrogativa legal para disciplinar o assunto, para que exigências legais sejam cumpridas e se possam produzir os efeitos desejados. As perguntas do Decreto Federal nº 12.002/2024 a serem respondidas são:

- 3.1. Trata-se de competência privativa?
- 3.2. Trata-se de caso de competência concorrente?
- 3.3. Na hipótese de competência concorrente, a proposta foi formulada de modo a assegurar a competência substancial do Estado-membro?
- 3.4. A proposta apresenta formulação excessivamente detalhada, que exaure a competência estadual?
- 3.5. A matéria é de fato de iniciativa do Poder Executivo Federal? Ou seria de iniciativa exclusiva do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Procurador-Geral da República ou do Defensor-Geral da União?

No caso de Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável Local, trata-se de uma competência da União, de acordo com o Art.21 da CRFB (1988): “*elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação territorial e desenvolvimento econômico e social*”, tendo

sido a justificativa para a construção da PNDRSS em 2013. Entretanto, no que diz respeito a “*fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar*”, a competência passa a ser comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto no Art. 23 da nossa Carta Magna.

Dessa forma, além de ser competência local instituída pelo Artigo 23, a PNDRSS ainda delega aos estados e municípios que definam, de acordo com as especificidades locais, o planejamento e o desenvolvimento sustentável de seus territórios. Sendo assim, as orientações da PNDRSS são ao mesmo tempo a justificativa para elaboração de Planos Locais e um roteiro (embora a estratégia de elaboração, a abrangência, os objetivos e as metas precisem ser elaborados de acordo com a realidade local).

4.8.4 Necessidade de edição de lei

Perguntas trazidas pelo Decreto Federal nº 12.002/2024 precisam ser respondidas. São elas:

4. Deve ser proposta a edição de lei?

4.1. A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?

4.2. Por que a matéria deve ser submetida ao Congresso Nacional?

4.3. Caso não seja proposta a edição de lei, a matéria deve ser disciplinada por decreto?

Poderia ser disciplinada por portaria?

4.4. Há fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?

Como esclarecido anteriormente, a competência foi delegada pela PNDRSS aos estados e aos municípios para a construção de Planos de Desenvolvimento Locais, não havendo necessidade de encaminhamento ao Congresso Nacional, mas estes precisam obedecer ao rito da esfera em que estão localizados dentro da administração pública, sendo encaminhados para a assinatura do chefe executivo local, cuja atribuição permite a expedição de Decretos (Art.84 da Constituição).

4.8.5 Reserva legal

Observa-se que um Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável Local não é uma política pública impositiva, mas orientativa, delegada pela entidade competente (União) por meio da PNDRSS e seus assuntos não passíveis à reserva, embora possa se vincular a outras

leis passíveis de reserva e regulamentadas como tal. As questões que precisam ser respondidas de acordo com o Decreto Federal se apresentam a seguir:

5. Fórmulas legais excessivamente genéricas foram usadas?

5.1. Há violação ao princípio da legalidade?

5.2. Há conteúdo abdicatório ou demissionário do dever de legislar no ato normativo proposto?

5.3. Há delegação indevida de competência normativa?

A PNDRSS foi elaborada de forma genérica, mas delegou as especificidades para os Planos Locais apontarem as diretrizes. Os planos locais não possuem caráter impositivo, tendo sua legalidade amparada nos princípios da autoadministração⁵ e autonomia.

4.8.6 Norma temporária

Apesar de os Planos Locais de Desenvolvimento Rurais Sustentáveis frequentemente serem elaborados para um período, não são necessariamente temporários. No documento são apresentadas diretrizes que podem ser atemporais e serem revistas periodicamente para rever suas metas e objetivos, a fim de que não se tornem obsoletas ou ineficientes.

6. O ato normativo deve ter prazo de vigência limitado?

6.1. Seria o caso de editar norma temporária?

Os planos podem ter prazos de vigência, geralmente de médio e longo prazo, nos casos em que houver tempo estipulado, já que haverá necessidade de edição da norma, realizando novo diagnóstico e análise de pontos fortes e pontos fracos, para determinar as diretrizes para um novo período. Não havendo prazo estipulado, recomenda-se revisão da norma para verificar sua pertinência.

4.8.7 Medida Provisória

Os Planos de Desenvolvimento Rurais Sustentáveis são direcionamentos para a atividade rural, não são matérias com a urgência necessária para propositura de uma medida provisória que, de acordo com o Artigo nº 62 da CRFB (1988), se destinam a casos de relevância e urgência em que há necessidade de efeito imediato da norma, enquanto tramita no Congresso.

⁵Morais (2017) A “autonomia dos entes federados, os Estados-membros se *autoadministram* no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas constitucionalmente.”

Sendo assim, os questionamentos desse item **não se aplicam** para fins de elaboração de PDRSL.

4.8.7.1 Oportunidade de edição do ato normativo

A PNDRSS identificou a necessidade de elaboração dos planos locais, determinando que fossem elaboradas e, nesse sentido, todas as localidades que ainda não fizeram seus planejamentos, deverão fazê-los o quanto antes. Entretanto, há uma discricionariedade da administração local quanto à oportunidade de edição do ato normativo em função de suas capacidades e recursos. De acordo com o Decreto Federal 12.002/2024, é preciso fazer as seguintes perguntas:

8. O momento é oportuno?

8.1. Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser adotada alguma medida neste momento?

8.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações, necessárias e previsíveis, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?

De acordo com o Artigo 3º do Decreto Federal nº 12.002/2024, elaboração e edição de norma devem ser precedidas de análise do problema e das soluções possíveis, assim, diante disso, é necessário decidir se o momento é oportuno e conveniente para tal, uma vez que há necessidade de alocação de pessoal e tempo para elaboração dos trabalhos.

4.8.7.2 Densidade do ato normativo

Densidade do ato normativo diz respeito à aplicabilidade da norma. Os Planos de Desenvolvimento Rural Sustentável Local, ainda que sejam realizados todos os estudos, o diagnóstico, a avaliação de riscos, a definição de metas e de indicadores, são considerados atos normativos de baixa densidade, por isso precisam de outras normativas para atingir seus efeitos jurídicos.

9. A densidade que se pretende conferir ao ato normativo é apropriada?

9.1. A proposta de ato normativo está isenta de disposições programáticas⁶, simbólicas, discursivas, principiológicas⁷ ou expletivas?

9.2. É possível e conveniente que a densidade da norma (diferenciação e detalhamento) seja flexibilizada por fórmulas genéricas (tipificação e uso de conceitos jurídicos indeterminados ou atribuição de competência discricionária)?

9.3. Os detalhes ou as eventuais alterações podem ser confiados ao poder regulamentar?

9.4. Para se evitar regras redundantes, certifica-se de que a matéria não está regulada em outras disposições de hierarquia superior, como:

9.4.1. ato internacional aprovado pelo Congresso Nacional;

9.4.2. lei federal, em relação a regulamento;

9.4.3. regulamento, em relação à portaria?

9.5. Que regras são afetadas pela disposição pretendida? São regras que podem ser dispensadas?

Os Planos de Desenvolvimento Rural Sustentáveis apenas serão considerados atos normativos se forem aprovados por algum instrumento formal com força de norma (lei, decreto, portaria).

4.8.7.3 Direitos fundamentais

O Plano Local de Desenvolvimento Rural Sustentável apresenta metas, diretrizes e estratégias, mas não regula direitos fundamentais.

10. As regras propostas afetam direitos fundamentais ou garantias constitucionais?

10.1. Os direitos de liberdade podem ser afetados?

10.1.1. Os direitos fundamentais especiais podem ser afetados?

10.1.2. Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?

10.1.3. O âmbito de proteção sofre restrição?

10.1.4. A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?

10.1.5. Trata-se de direito individual submetido a simples reserva legal?

10.1.6. Trata-se de direito individual submetido à reserva legal qualificada?

⁶ Moraes (2017). Elas não regulam interesses ou direitos, limitam-se a traçar preceitos a serem cumpridos pelo poder público.

⁷ Nader (2014). A principiologia básica, fundamental, informa a todos os ramos da árvore jurídica. Há um conjunto de princípios onipresentes na esfera do dever ser jurídico. Além de necessários e universais, proporcionam ao Direito o foro de ciência.

10.1.7. Qual seria o outro fundamento constitucional para a aprovação da lei? (Exemplo: regulação de colisão de direitos)

10.1.8. A proposta não usa, de modo excessivo, formulações genéricas? (Exemplo: conceitos jurídicos indeterminados.)

10.1.9. A fórmula proposta não se afigura casuística?

10.1.10. O princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo foi observado?

10.1.11. O destinatário pode prever e aferir as limitações ou os encargos que lhe poderão advir?

10.1.12. As normas previstas preservam o direito aos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo judicial e administrativo?

10.2. Os direitos de igualdade foram afetados?

10.2.1. Os direitos de igualdade especiais foram observados? (Exemplo: proibição absoluta de diferenciação)

10.2.2. O princípio geral de igualdade foi observado?

10.2.3. Quais são os pares de comparação?

10.2.4. Os iguais foram tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual?

10.2.5. Há razões que justifiquem as diferenças decorrentes da natureza das coisas ou de outros fundamentos de caráter objetivo?

10.2.6. As diferenças existentes justificam o tratamento diferenciado? Os pontos em comum legitimam o tratamento igualitário?

10.3. A proposta pode afetar situações consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio da segurança jurídica?

10.3.1. O princípio que determina a preservação de direito adquirido foi observado?

10.3.2. A proposta pode afetar ato jurídico perfeito?

10.3.3. A proposta contém possível afronta à coisa julgada?

10.3.4. Trata-se de situação jurídica suscetível de mudança? (Exemplos: institutos jurídicos, situações estatutárias, garantias institucionais)

10.3.5. A adoção de cláusula de transição entre o regime vigente e o regime proposto seria recomendável?

Essas perguntas **não se aplicam** ao projeto de Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável.

4.8.7.4 Norma penal

Plano Local de Desenvolvimento Rural Sustentável não é uma norma legal, então essas perguntas **não se aplicam**.

4.8.7.5 Norma tributária

O Plano Local de Desenvolvimento Rural Sustentável em si não é um instrumento de imposição de tributos, então **não se aplicam** essas questões no processo de elaboração do PDRSL.

4.8.7.6 Norma de regulação profissional

O Plano Local de Desenvolvimento Rural Sustentável não é um instrumento que vise à regulamentação de profissões, então **não se aplicam** essas questões no processo de elaboração do PDRSL.

4.8.7.7 Compreensão do ato normativo

A Elaboração do PDRSL deve ser planejada em conjunto com a população, estabelecendo um diálogo que seja inteligível, permitindo a participação da comunidade. Nos aspectos em que não for possível atender às expectativas, faz-se necessária a justificativa, de forma clara e baseada em dados e fatos científicos.

Os questionamentos desse item, trazidos pelo Decreto Federal nº 12.002/2024, visam garantir a participação consciente. São eles:

14. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos?

14.1. O ato normativo será aceito pelos cidadãos?

14.2. O ato normativo será compreendido por todos?

14.3. O vocabulário empregado, a forma como os dispositivos foram organizados, a ordem lógica e o nível de abstração permitem que todos compreendam o texto do ato normativo?

4.8.7.8 Exequibilidade do ato normativo

De uma forma geral, o PDRSL deve ser exequível, uma vez que deve ser elaborado por meio da compreensão da dinâmica local. Para essa finalidade, a resposta a estas questões auxiliará no processo de desenvolvimento do Plano.

15. O ato normativo é exequível?

15.1. Por que não se renuncia a novo sistema de controle por parte da administração pública federal?

15.2. As disposições podem ser aplicadas diretamente?

15.3. As disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas podem ser aplicadas com os meios existentes?

15.4. A inclusão de disposições sobre proteção jurídica é necessária? Por que as disposições gerais não são suficientes?

15.5. Por que não podem ser dispensadas:

15.5.1. as regras sobre competência e organização;

15.5.2. a criação de órgãos e colegiados;

15.5.3. a intervenção da autoridade;

15.5.4. as exigências relativas à elaboração de relatórios;

15.5.5. outras exigências burocráticas?

15.6. Que entes devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas?

15.7. Que conflitos de interesse a autoridade incumbida de executar as medidas terá de administrar?

15.8. A autoridade incumbida de executar as medidas dispõe da discricionariedade necessária?

15.9. Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução?

15.10. O ato normativo pretendido foi submetido a testes sobre a possibilidade de sua execução com a participação das autoridades incumbidas de aplicá-lo? Por que não? A que conclusão se chegou?

A celebração do acordo de cooperação técnica visa garantir a participação de todos os interessados ou pelo menos das organizações que possuem algum tipo de responsabilidade nas metas estabelecidas.

4.8.7.9 Análise de custos envolvidos

De uma forma geral, o PDRSL **não envolve custos financeiros ou orçamentários**, porém há uma grande demanda de que os atores envolvidos consigam compreender e transmitir a magnitude que se espera do Plano localmente. Se esses recursos de fato orientarem para a elaboração da política pública, de acordo com o PDRSS, haverá ganhos e sinergia para garantir o atingimento das metas e objetivos do plano.

4.8.7.10 Simplificação da norma

Na elaboração do PDRSL, o PNDRSS orienta para a simplificação de processos sempre que possível, mas o plano em si apenas orienta. A simplificação vai depender de critérios de exequibilidade locais, que serão identificados por meio da gestão de riscos que veremos mais adiante.

17. O ato normativo reduzirá ou aumentará as exigências procedimentais?

17.1. Em que medida as exigências necessárias à formulação de pedidos perante autoridades podem ser simplificadas?

17.2. Qual é a necessidade das exigências formuladas? Qual é o dano concreto no caso da sua dispensa?

17.2.1. As formalidades e as exigências procedimentais cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido foram eliminadas (art. 3º, caput, inciso XI, da Lei Federal nº 14.129, de 29 de março de 2021)?

17.3. Que custos os atingidos pelo ato normativo terão com as exigências formuladas?

17.4. Qual será o tempo despendido pelos particulares com as exigências formuladas? O que pode ser feito para reduzir esse tempo?

17.5. Os atingidos pelo ato normativo compreendem facilmente as exigências formuladas?

17.6. Foram observadas as garantias legais de:

17.6.1. não reconhecer firma e não autenticar documentos em cartório (art. 22 da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999);

17.6.2. o reconhecimento de firma ou a autenticação de documentos em cartório, caso lei específica os exija, serem realizados pelo próprio agente público (art. 22, § 3º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; e art. 3º, caput, incisos I e II, da Lei Federal nº 13.726, de 8 de outubro de 2018);

17.6.3. não apresentar prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes (Lei Federal nº 7.115, de 29 de agosto de 1983);

17.6.4. não apresentar (art. 37 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; art. 5º, caput, incisos IX e XV, da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017; art. 3º, § 1º e § 3º, da Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018; e art. 3º, caput, inciso XIII, da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021):

17.6.4.1. documentos existentes no âmbito da administração pública federal;

17.6.4.2. nova prova sobre fato anteriormente comprovado perante o ente público;

17.6.5. imposição imediata, de uma vez, ao interessado das exigências documentais necessárias à prestação dos serviços públicos (art. 3º, caput, inciso XII, da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021); e

17.6.6. obter decisão final a respeito do requerimento no prazo de trinta dias (art. 49 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999)?

17.7. O interessado poderá demandar e acessar os serviços públicos por meio eletrônico (art. 3º, caput, inciso III, da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021)?

17.7.1. Os sistemas eletrônicos usados e a forma de assinatura dos atos, tanto pelos agentes públicos quanto pelos particulares envolvidos, atendem ao disposto na Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020?

17.7.2. Na hipótese de dificuldade no uso ou de os meios eletrônicos não atenderem aos requisitos estabelecidos na Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, o interessado poderá realizar os atos por meio físico (art. 3º, caput, inciso XVI, da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021)?

17.7.3. A proteção de dados pessoais está garantida (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018)?

As perguntas não se aplicam, pois o PDRSL não disciplina nenhuma norma, apenas estabelece as metas e indicadores de aferição dos resultados de políticas e normas já existentes.

4.8.7.11 Prazo de vigência e de adaptação

O Plano Local de Desenvolvimento Rural Sustentável deverá entrar em vigor tão logo seja possível e como grande parte de suas propostas já constam nas políticas, planos e programas nacionais, a publicação do plano implicará o conhecimento das principais normas norteadoras para o alcance das metas e diretrizes propostas. Mas, como Plano de Estado, precisam ser observados e cumpridos.

18. Há necessidade de *vacatio legis* ou de prazo para adaptação da administração e dos particulares?

18.1. Qual é o prazo necessário para:

18.1.1. os destinatários tomarem conhecimento da norma e analisarem os seus efeitos;

18.1.2. a edição dos atos normativos complementares essenciais para a aplicação da norma;

18.1.3. a administração pública adaptar-se às medidas;

18.1.4. a adequação das estruturas econômicas de produção ou de fornecimento dos produtos ou serviços atingidos; e

18.1.5. a adaptação dos sistemas de informática usados pela administração pública ou por particulares?

18.2. Qual é a redução de custos possível para a administração pública e para os particulares se os prazos de adaptação forem prorrogados?

18.3. Qual é o período do mês, do ano ou da semana mais adequado para o início da aplicação das novas regras?

18.4. Para o cumprimento da nova obrigação, foram especificados tratamento diferenciado, simplificado e favorecido e prazo especial para as microempresas e empresas de pequeno porte (art. 1º, § 3º a § 6º, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006)?

4.8.7.12 Avaliação de resultados

Os planos devem ser elaborados para um período e devem ser avaliados ao longo de sua execução. A forma como deverá ser avaliado, monitorado e adaptado deverá ser discutida entre os diversos atores de acordo com a capacidade e a participação popular existente. Isso é o que recomendam o PNDRSS e a própria Lei Federal nº 12.002/2024.

19. Como os resultados do ato normativo serão avaliados?

19.1. Qual é a periodicidade da avaliação de resultados do ato normativo?

19.2. Como as medidas serão revertidas, na hipótese de os resultados do ato normativo serem negativos ou insuficientes?

Com tantos questionamentos, a elaboração um Plano Local de Desenvolvimento Rural Sustentável pode se mostrar inviável para localidades com menos recursos, por isso torna-se tão importante a apresentação de um roteiro simplificado que traga em si a resposta para todos esses questionamentos e que se torne viável tanto a elaboração quanto a execução local.

Antes de passar diretamente para a elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Rural Sustentável, consideramos importante compreender, ainda que superficialmente, como se deu o surgimento da agricultura, trazendo uma percepção das diferentes possibilidades e realidades, que são apresentadas a seguir.

5 O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA

Além de compreender a Administração Pública, a necessidade e a formalidade das Políticas Públicas, é importante ter algum conhecimento sobre o contexto e o desenvolvimento da agricultura como atividade econômica e a forma como se desenvolveu no contexto nacional.

A agricultura se desenvolveu de forma distinta nas diferentes localidades e culturas, dependendo das condições geográficas, climáticas, disponibilidade hídrica, ecossistêmicas (no sentido de participação e adaptabilidade ao meio) e cultural (relacionados principalmente com os saberes, tecnologias e conhecimentos tradicionais) dos seres humanos. Sobre os processos de fixação na terra, Diamond (1937) demonstra que a escolha de se dedicar à agricultura não foi resultado da falta de opções, mas sim de uma combinação de fatores determinantes. Segundo o autor, em alguns casos, a atividade pode ter sido adotada de forma suplementar. Além disso, aponta que a ausência da adoção espontânea de sistemas agrícolas em todas as civilizações primitivas pode estar relacionada às características dos ancestrais selvagens, especialmente devido à dificuldade de domesticação das espécies locais disponíveis.

Para Mazoyer (1933), o desenvolvimento da agricultura de um lugar e momento pode ser interpretado como sendo um “*objeto ecológico e econômico complexo*” que envolve o “*sistema social produtivo*”, a produção de comida, os processos de concentração dos meios produtivos e seus impactos. Houve um processo evolutivo que permitiu a escolha do que produzir e quando produzir, bem como quais relações precisaram ser estabelecidas, nos sistemas de produção, os papéis dentro desses sistemas produtivos, o tratamento dos excedentes e o desenvolvimento de mercados. Dessa forma, o processo de fixação na terra se tornou possível e necessário com o advento da agricultura, o que deu início a marcos “civilizatórios” e a processos complexos relativos à produção de alimentos. O que inicialmente, e aparentemente, se iniciou por uma questão de disponibilidade e segurança alimentar, desenvolveu um processo intrincado de mecanismos e relacionamentos humanos que perduram nas várias civilizações existentes.

O sistema social produtivo (ou sistema técnico, econômico e social) é composto de homens e mulheres (força de trabalho, conhecimento e *savoir-faire*), meios inertes (instrumentos e equipamentos produtivos) e de matéria viva (plantas cultivadas e animais domésticos) que dispõe a população agrícola para desenvolver as atividades de renovação e de exploração da fertilidade do ecossistema cultivado, a fim de satisfazer direta (por autoconsumo) ou indiretamente (por trocas) suas próprias necessidades. Mazoyer (1933).

A compreensão da forte dependência da atividade agrícola em relação à natureza, como destaca Buainain (2017), reflete diretamente nos riscos inerentes à atividade agrícola, pois, diferentemente de outros sistemas produtivos, a agricultura se molda conforme as condições da terra, do clima e dos processos biológicos, os quais desempenham papéis ativos na organização, no processo produtivo e nos resultados. Gerenciar esses riscos envolve a análise de três aspectos fundamentais: o que produzir, como produzir e para quem produzir. Esses fatores influenciam diretamente a viabilidade econômica da atividade, a alocação de recursos, a capacidade de adaptação às variações do mercado, às condições ambientais e o uso de tecnologias e estratégias de comercialização.

Tendo tudo isso em mente sobre a agricultura de uma forma geral, é possível entender como ela se desenvolveu no território nacional e como o desenvolvimento sustentável ocorre nesse contexto. Para propor uma política pública eficiente é necessário compreender o que Silva (1978) define como “a estrutura agrária” do nosso país: determinada pela ocupação das terras, a base de trabalho escravo, a forma como o controle da propriedade, e dos meios de produção, foram distribuídos a uma minoria privilegiada.

5.1 CASO BRASILEIRO

A partir de 1534, a história brasileira adotou um sistema de divisão territorial conhecido como Capitanias Hereditárias. Nele, permitia-se a exploração, seja por extrativismo ou cultivo, em parte das capitanias, enquanto o restante das terras era concedido em regime de sesmarias àqueles que se comprometiam com a demarcação e ocupação das áreas, conforme ensina Michelini (2019).

Aos poucos o extrativismo cede espaço à ideia de que o Brasil possui vocação predominantemente agrícola, impulsionada por suas características naturais privilegiadas. Segundo Mueller (2014), esse cenário prevaleceu desde o período colonial até 1930, quando a agricultura passou a desempenhar um papel secundário na agenda econômica. No entanto, na década de 1960, o setor foi retomado com forte intervenção governamental, promovendo a modernização de algumas áreas e produtos.

Após 1960, as políticas intervencionistas reforçaram a estrutura latifundiária ao instituírem estratégia nacional de modernização tecnológica das atividades agropecuárias. O que segundo Navarro (2015), foi um processo decisivo no desenvolvimento da economia e da sociedade brasileira, mas também resultou no êxodo rural de aproximadamente 30 milhões de pessoas. Ambos os autores concordam que apenas por volta da década de 1990 as disfunções

desse modelo começaram a ser diagnosticadas, impulsionando a busca por soluções e reformas que passaram a ganhar visibilidade.

Navarro (2015) destaca que, antes da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, as questões sociais e ambientais tinham pouca relevância ou eram praticamente insignificantes do ponto de vista legal, especialmente quando comparadas aos aspectos econômicos. Embora o primeiro Código Florestal tenha sido publicado em 1965⁸, a atenção prioritária ainda recaía sobre o desenvolvimento econômico. No entanto, já naquela época, ganhavam espaço as correntes de pensamento e as pesquisas voltadas à Revolução Verde, assim como as ideias pró-sustentabilidade.

Nessa perspectiva, Altieri (1983) propõe a agroecologia como uma abordagem que integra princípios agrônômicos, ecológicos e socioeconômicos na compreensão e avaliação dos impactos das tecnologias sobre os sistemas agrícolas e a sociedade. Essa abordagem busca favorecer interações ecológicas e sinergias que promovam simultaneamente a fertilidade do solo, a produtividade e a proteção das culturas.

Seguindo essa tendência, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB, 1988), em seu Artigo 186, estabelece o conceito de “função social da terra”, que exige o cumprimento simultâneo de quatro requisitos: aproveitamento racional e adequado da terra; uso sustentável dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; respeito às normas que regulam as relações de trabalho; e exploração que contribua para o bem-estar dos proprietários e trabalhadores. Apesar dessas evoluções, a profissão de agricultor(a) só foi oficialmente reconhecida na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)⁹ em 2002.

Nessa classificação, são atribuídas ao agricultor(a) atividades como planejamento e administração da unidade produtiva, preparação do solo, plantio, manejo das culturas, colheita e comercialização dos produtos agrícolas.

A agricultura familiar foi formalmente definida pela Lei Federal nº 11.326/2006, que estabelece critérios específicos para sua classificação. Para ser considerada agricultura familiar, a propriedade deve atender simultaneamente aos seguintes requisitos: possuir uma área não superior ao limite estabelecido para pequenas propriedades rurais (até 4 módulos fiscais¹⁰); utilizar predominantemente a mão de obra familiar; ter um percentual mínimo da renda familiar proveniente das atividades rurais; e ser administrada pela própria família. Além disso, a lei

⁸ Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, institui o novo Código Florestal.

⁹ Ministério do Trabalho: <https://empregabrasil.mte.gov.br/76/cbo>.

¹⁰ O valor do módulo fiscal varia em função da localidade da terra, pode ser consultado no sítio eletrônico da Embrapa, no link: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>.

reconhece, desde que atendam aos mesmos critérios, outras categorias produtivas, incluindo silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais.

Com base na história brasileira, o PNDRSS (2013) analisa como a exploração agrícola no país tem sido moldada por planos de governo e estratégias econômicas públicas, que direcionam incentivos para determinadas regiões, sistemas produtivos e culturas específicas. Apresenta a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica¹¹ (2012), associada ao Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, como estratégias para o desenvolvimento rural local, uma vez que o principal objetivo dessas iniciativas é promover um ambiente mais justo e menos desigual, garantindo melhores condições de produção e geração de renda para as populações rurais.

5.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Conferência das Nações Unidas por meio da Declaração de Estocolmo (1972)¹² iniciou a discutir os pilares do desenvolvimento sustentável, estabelecendo que o *“planejamento nos agrupamentos humanos deveriam objetivar evitar os feitos prejudiciais ao meio ambiente e visando obtenção do **máximo de benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos**”*.

Altieri (2004) retoma o debate sobre a sustentabilidade do desenvolvimento, enfatizando a necessidade de adotar padrões tecnológicos, organizacionais e produtivos que não explorem os recursos naturais de forma predatória. Dentro dos múltiplos desafios interdisciplinares relacionados à atividade agrícola, destacam-se aqueles apontados por Assad (2004) que, além dos três pilares clássicos da sustentabilidade — ambiental, econômico e social —, acrescenta duas outras vertentes essenciais: o desafio territorial e o desafio tecnológico. Essas dimensões ampliam a compreensão da sustentabilidade, reconhecendo a importância da distribuição espacial das atividades agrícolas e da inovação tecnológica na busca por sistemas produtivos mais equilibrados e resilientes.

Para outros autores, além do social, ambiental e econômico, o Desenvolvimento Sustentável precisa abordar a dimensão cultural ou a Político-institucional. Alguns preferem ainda utilizar o termo “sustentabilidade”. Para o Ministério de Agricultura (2024), a

¹¹ Decreto Federal nº 7.794, de 20 de agosto de 2012.

¹² Manifesto Ambiental estabelecido na Conferência das Nações Unidas em 1972 em Estocolmo e que foi responsável pelas bases da nova agenda ambiental das Nações Unidas, de que o Brasil foi signatário.

sustentabilidade diz respeito à manutenção da eficiência e da qualidade de um sistema produtivo. Já para Mazzitelli & Teixeira (2025), “a sustentabilidade, entendida como a capacidade de suprir as necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras”, mas o fato é que o conceito não é unânime, não há resposta simples ou definitiva como esclarece Veiga (2019), ponderando ainda que a única unanimidade dos termos seria a preocupação com o futuro.

Este trabalho considerou a tríade ambiental, social e econômica, sem, contudo, pretender que essas dimensões estejam distantes entre si, uma vez que há em alguma medida uma interdisciplinaridade e dependência entre as dimensões e é possível haver outros desdobramentos para sustentabilidade. Porém, como a PNDRSS se refere a Desenvolvimento Sustentável, optou-se por manter esse termo Desenvolvimento Sustentável com a observação obrigatória desses três eixos.

5.3 A TRÍADE DA SUSTENTABILIDADE: FATOR AMBIENTAL

Como visto anteriormente, a atividade agrícola possui uma grande dependência do fator ambiental. Buainain (2017), em particular, destaca a necessidade do conhecimento aprofundado sobre as potencialidades e vulnerabilidades ambientais locais, especialmente no que se refere a clima, solo, vegetação, geomorfologia e aptidão agrícola. Esse entendimento é fundamental para minimizar riscos e orientar a tomada de decisões em três principais linhas de atuação: prevenção, mitigação, transferência e enfrentamento do risco. Essas estratégias permitem a adoção de práticas mais resilientes, garantindo maior segurança e sustentabilidade para a atividade agrícola.

Do ponto de vista estritamente legal, Machado (2016) destaca os princípios gerais do Direito Ambiental, que orientam a proteção e a gestão dos recursos naturais. Entre esses princípios, incluem-se: o direito ao meio ambiente equilibrado; o direito a uma qualidade de vida saudável; a sustentabilidade; o acesso equitativo aos recursos naturais; o princípio do *usuário-pagador e poluidor pagador*¹³; o princípio da precaução; o princípio da prevenção; o princípio da reparação; o direito à informação; o princípio da participação e, por fim, a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público. Esses princípios estabelecem diretrizes

13 “O princípio usuário-pagador contém também o princípio poluidor-pagador, isto é, aquele que obriga o poluidor a pagar a poluição que pode ser causada ou que já foi causada”. MACHADO (2016).

fundamentais para garantir a preservação ambiental e a responsabilidade socioeconômica no uso dos recursos naturais.

5.4 A TRIÁDE DA SUSTENTABILIDADE: FATOR SOCIAL

Um dos objetivos da PNDRSS é promover o que chama de *etnodesenvolvimento*¹⁴, que requer um entendimento profundo da história das populações existentes, das relações estabelecidas com o território e de suas fragilidades. Esse conhecimento é essencial para planejar políticas públicas eficazes e adequadas às realidades locais. A PNDRSS também enfatiza a importância da participação ativa dos segmentos interessados, garantindo que exerçam funções de controle e vigilância para assegurar que as proposições sejam efetivamente implementadas. Essas considerações levaram Emperaire (2010) a recomendar adoção de perspectiva sobre o viés do patrimônio cultural no “*sistema agrícola*”, considerando as dinâmicas de produção e reprodução nos diversos domínios da vida social que se formam ao longo das vivências e experiências históricas, orientadoras dos processos de construção de identidades e para a valorização do conhecimento tradicional, dessa forma, corroborando com o alerta de Guivant (1997) sobre o processo de marginalização e erosão dos conhecimentos tradicionais dos agricultores familiares diante da difusão das práticas e técnicas modernas. Os autores recomendam agregar as fontes populares e manifestações locais na promoção de sistemas agrícolas sustentáveis, na conservação da biodiversidade e na adaptação às mudanças climáticas, buscando a integração desses saberes às inovações tecnológicas buscando um modelo agrícola mais equilibrado e resiliente.

5.4.1 Entendendo a tríade da sustentabilidade: fator econômico

Ferro et alii (2006) enfatiza a necessidade de viabilizar a integração agrícola com o espaço rural que, por sua vez, pode manter a pluriatividade¹⁵ e a multifuncionalidade¹⁶, sendo delimitado no espaço não-urbano, considerando a diversidade de funções que o espaço rural

¹⁴ Etnodesenvolvimento é um conceito elaborado por Stavenhagen (1985) muito utilizado em políticas públicas que se relacionam às comunidades tradicionais, e recomenda que seja dada às diferentes etnias autonomia sobre seus recursos, organização social e cultura.

¹⁵ Variadas atividades possíveis: considerando que no meio rural podem ser estabelecidas as atividades de agricultura, pecuária, turismo, lazer, cultura, como atividades de geração de emprego e renda.

¹⁶ Várias funções possíveis: considerando que ainda que haja uma atividade econômica, o meio rural pode exercer simultaneamente a função residencial ou de infraestrutura ou educacional.

permite desempenhar. Essa integração reflete não apenas a produção agropecuária, mas também o fortalecimento de outras atividades econômicas e socioculturais que contribuem para a sustentabilidade do meio rural.

Para Favareto (2009), a chave para o planejamento territorial requer novas ferramentas que possibilitem e considerem os diferentes usos do solo e reconheçam os múltiplos usos que o rural oferece, as funções do espaço rural, que deixaram de se restringir à produção agropecuária para incluir também a prestação de outros serviços essenciais às áreas urbanas, como a liberação de mão de obra para as cidades.

Neste contexto, Graziano (2015) aponta a dificuldade em compreender a realidade agrícola considerando apenas as informações disponíveis, que nem sempre permitem a compreensão da complexidade do contexto local. Isso sem contar o caráter disperso e territorial da própria atividade agrícola, a submissão ecológica da economia agrária, cujos ciclos produtivos dependem de condições específicas para plantar, criar e colher.

Além disso, as estratégias agrícolas não podem ser generalizadas, pois o que funciona em um local pode não ser aplicável em outro, especialmente devido à diversidade dos ecossistemas naturais. Fatores como tipo de solo, disponibilidade hídrica e clima afetam a produção de maneira decisiva, tornando essencial a adaptação das práticas agrícolas a cada realidade específica.

5.4.2 Desenvolvimento Rural Sustentável

Favareto (2019) identifica três dificuldades fundamentais a serem consideradas para o desenvolvimento rural sustentável. A primeira é de ordem cognitiva ou conceitual, relacionada às controvérsias sobre o que pode ser considerado "rural", quais elementos o definem e, a partir disso, quais políticas devem ser direcionadas e com que ênfase. A segunda dificuldade envolve a economia política da dinâmica territorial, questionando quais são os agentes e interesses mobilizados nas formas de governança desses espaços rurais.

Por fim, a terceira dificuldade está na dimensão institucional, ou seja, nos marcos legais que restringem a ação governamental e nas formas de incentivo e coordenação associadas a essas restrições. Essas três dimensões influenciam diretamente a formulação e a implementação de estratégias para o desenvolvimento rural sustentável.

Outra particularidade trata a dificuldade de se estabelecer os indicadores de desenvolvimento rural. Kageyama (2004) propõe índice de desenvolvimento rural que considere população, bem-estar social, desenvolvimento econômico e do meio ambiente e nos

apresenta a importância de compreender o meio rural tanto nas questões de desenvolvimento multissetorial (englobando diversos setores produtivos), quanto no que diz respeito à multifuncionalidade do meio rural que “*passa a abranger diversas atividades, o artesanato e o processamento de produtos naturais e aquelas ligadas ao turismo rural e à conservação ambiental*”; e requer o desenvolvimento de infraestrutura, serviços e oferta de empregos que assegurem a retenção de população na área rural. Nesse viés, propõe a construção de um índice de desenvolvimento rural – IDR – que apresente os seguintes indicadores:

População e migração	Bem-estar social
Densidade demográfica	Domicílios com instalação sanitária
Variação da população rural entre 1991 e 2000	Domicílios com telefone
% de população rural em 2000	Anos de estudo das pessoas de 7 anos e mais
% de população que não morou sempre no município (migrantes)	Proporção da população de 7 a 14 anos que frequenta escola
Economia	Meio ambiente
Renda domiciliar per capita	Ausência de monoculturas
Pluriatividade	Conservação do solo
Produtividade do trabalho na agricultura	

Figura 4 - Indicadores de desenvolvimento rural. (KAGEYAMA, 2004).

Embora a autora considere os critérios simplificados, que ela atribui à quantidade e à qualidade dos dados disponíveis dentro da realidade do estado de São Paulo, destacando que, muitas vezes, o maior desafio não está na formulação de um modelo, mas no acesso aos dados oficiais. A dificuldade em obter informações precisas e atualizadas pode comprometer a elaboração de diagnósticos e a implementação de índices eficazes para avaliação do desenvolvimento rural sustentável.

Ao compreendermos as particularidades da Administração Pública discutidas anteriormente, aliadas aos elementos apresentados neste capítulo, torna-se evidente a complexidade envolvida na elaboração de um Plano Local de Desenvolvimento Rural Sustentável. Esse processo exige não apenas a consideração das múltiplas variáveis socioeconômicas e ambientais, mas também o cumprimento das imposições legais e técnicas inerentes a uma Política Pública de Estado. Diante desse desafio, faz-se necessária a proposição de um roteiro que simplifique a elaboração do plano, garantindo sua eficiência sem comprometer sua abrangência e conformidade com os requisitos normativos.

A seguir, serão apresentados os critérios de auditoria para a formulação e a estruturação da política pública, a partir dos quais analisaremos o processo de elaboração do PDRS/DF,

sugerindo estratégias para implementação em diferentes localidades, considerando as experiências observadas durante o processo de elaboração do Plano Distrital e que possam ser adaptáveis às condições e às características de cada localidade.

6 ANÁLISE DO PDRS/DF POR CRITÉRIOS DE AUDITORIA: APÊNDICE I -TCU (2020)

Por se tratar de uma proposição que visa aplicação em diferentes localidades da Federação, a análise se pautou em critérios estabelecidos no âmbito das Normas Federais, por isso poderá haver algumas alterações em relação às normativas locais, mas deverão atender ao estabelecido no contexto nacional.

O Apêndice I (TCU,2020) avalia o processo de formulação da demanda e de desenho da política pública. Com base nesses critérios, apresentaremos algumas considerações e explicações, mostrando como referência o processo de Elaboração do PDRS/DF. A análise levou em consideração os processos Administrativos 00070-00000458/2021-41 e o processo nº 00070-00002382/2021-98 e a entrevista com os coordenadores do PDRS/DF sobre o processo de elaboração do PDRS/DF, bem como o próprio Plano.

Análise sobre diagnóstico do problema e formação da agenda: os problemas públicos tratados pela política pública estão adequadamente caracterizados?

Para responder a essa pergunta, o Quadro 3 a seguir apresenta quais critérios considerar, sendo assim, apresenta-se o que cada critério representa e depois relaciona as informações apresentadas para o processo de elaboração do PDRS/DF.

Questão	Críticos gerais
1. Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?	<ul style="list-style-type: none"> • art. 2º, da lei 9.784/1999 (processo administrativo); inciso I • do art. 27 do Decreto 9.191/2017 (atos normativos); inciso I do art. 32 do Decreto 9.191/2017 (atos normativos); • inciso VIII, do art. 4º, do Decreto 9.203/2017 (política de governança); • art. 1º, incisos I e V, do art. 2º e incisos II e III do art. 6º, do Decreto 10.411/2020 (análise de impacto regulatório); § 1º, do art. 165, da Constituição Federal/1988 (informações regionalizadas); • alínea a, do inciso II, do art. 17-C do PLS 488/2017 (Institucionalização políticas públicas); • Capítulo 2 – Diagnóstico do problema – do Guia prático de análise ex ante (BRASIL. 2018a, p.53-70); • Capítulo 4 - Análise de diagnóstico do problema - do Guia prático de análise ex post (BRASIL. 2018b, p.105-138); • Capítulo 3 - Relatório de AIR - do Guia Orientativo para Elaboração de AIR (BRASIL. 2018c, p.35-87);

Figura 5 - Critérios Gerais de Auditoria. (TCU, 2020, Apêndice I).

Princípios e critérios nos processos administrativos:

O **Art. 2º, da Lei Federal nº 9.784/1999**, apresenta os princípios que deverão ser obedecidos na Administração Pública, bem como determina a adoção de critérios nos processos administrativos;

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - Atuação conforme a lei e o Direito;

A elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável partiu de uma determinação legal presente no artigo 55 da Lei Complementar 803/2009 e na Lei Orgânica do Distrito Federal, cujo objetivo principal foi propor o planejamento do uso e desenvolvimento dos espaços rurais de forma sustentável e racional. O que atende aos princípios da legalidade, finalidade, motivação e interesse público.

Todas as etapas do processo foram divulgadas e os questionamentos respondidos de forma particular e em coletivo para garantia da transparência, ressalvadas as hipóteses de sigilos previstos em Lei.

O Plano de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal não impôs nenhuma obrigação, restrição ou sansão, mas apresentou justificativas para as imposições legais e técnicas, razoáveis e proporcionais para tudo aquilo que de alguma forma incidisse sobre a proposta de planejamento e desenvolvimento rural. A linguagem adotada nos documentos do Processo de Elaboração do PDRS/DF foi simples e a equipe gestora promoveu encontros de alinhamentos conceituais para que todos os envolvidos pudessem exercer seus direitos à participação e à colaboração com o processo. Tendo, portanto, garantido o exercício da ampla defesa e ao contraditório no exercício participativo das partes envolvidas, utilizando de modo eficiente todos os recursos disponíveis para elaboração do Plano.

A análise considerou **atendido** o presente critério tendo em vista o cumprimento dos princípios do processo administrativo (legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência) notadamente o princípio da legalidade do PDRS/DF.

Exposição de motivos

O Inciso I do art. 27 do Decreto Federal nº 9.191/2017¹⁷ discorre sobre a exposição de motivos, ou seja, a justificativa pela qual a Política Pública está sendo instituída:

¹⁷ O Decreto Federal nº 9.191/2017 estava vigente à época da elaboração do PDRS/DF e foi revogado pelo Decreto Federal nº 12.002/202. Nesse último, a exposição de motivos é disciplinada pelo artigo 52.

Decreto Federal nº 9.191 de 2017

(...) Art. 27. A exposição de motivos deverá:

I - Justificar e fundamentar, de forma clara e objetiva, a edição do ato normativo, com:

- a) a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar;
- b) a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e
- c) a identificação dos atingidos pela norma;

Decreto Federal nº 12.002/2024

(...) Art. 52. A exposição de motivos:

I - Justificará e fundamentará, de forma clara e objetiva, a edição do ato normativo;

Para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal, a equipe da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – SEAGRI/DF elaborou um plano de trabalho, no qual convida os demais organismos públicos a participarem da elaboração do documento que norteará o desenvolvimento do território e das atividades rurais.

6.1 JUSTIFICATIVA DA PROPOSIÇÃO

O presente Plano de Trabalho justifica-se pela necessidade de ações de cada partícipe na elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal PDRS/DF, para que se possam estabelecer os eixos de desenvolvimento sustentável da agropecuária local, oferecendo condições estruturantes para que a população do campo possa ter um planejamento de suas atividades em longo prazo e assim acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

Para a execução das atividades e o pleno funcionamento deste instrumento, a união de esforços de todos os partícipes, cada qual com sua expertise, torna-se fundamental.

Para suportar a necessidade e a disponibilidade dos recursos necessários à efetivação do Plano de Trabalho, os partícipes envidarão esforços para garantir o compartilhamento de recursos humanos, garantindo o desenvolvimento das ações de interesse comum.

Dessa forma, para equalizar, racionalizar, permitir o melhor acompanhamento e a aferição de resultados de todas as ações é de conveniência que os partícipes possam estabelecer cooperação formal, conforme prevê o Parágrafo único do art. 4º da Lei Distrital nº 4.634, de 23 de agosto de 2011, a fim de garantir a disponibilidade dos recursos humanos necessários ao desenvolvimento do Acordo de Cooperação Técnica cujo intuito é a elaboração do Plano de

Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal-PDRS-DF. (Trecho extraído do Plano de trabalho presente no processo Lei nº 00070-000000458/2021-41).

O Plano de Trabalho apresenta justificativa pautada em instrumento normativo existente e nas competências institucionais de cada organismo convidado a participar do Acordo de Cooperação Técnica envolvida na construção do PDRS/DF. Para esse critério é possível considerar como **de acordo com os critérios**.

6.1.1 Parecer de mérito

Instituído pelo Inciso **I do art. 32 do Decreto 9.191/2017**¹⁸ estabelece o conteúdo do parecer de mérito, determinando que o problema alvo da política precisa ser analisado:

Decreto Federal nº 9.191/2017

(...) Art. 32. O parecer de mérito conterá:

I - a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar;

O Decreto Federal nº 12.002/2024 revoga o Decreto anterior, mas mantém o parecer de mérito conforme artigo 58:

Decreto Federal nº 12.002/2024

(...) Art. 58. O parecer de mérito conterá:

I - a análise do problema que o ato normativo visa solucionar;”

Tendo a Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural proposto Acordo de Cooperação Técnica, cada órgão a seu tempo emitiu um parecer no qual avaliaram o mérito de participar da elaboração do Plano, as justificativas estão presentes no processo lei nº 00070-00000458/2021-41.

Considera-se que o PDRS/DF **cumpriu esse critério**, pois apresentou análise do problema e a necessidade de desenvolvimento e comprometimento dos partícipes em sua justificativa que foi validada pelos pareceres jurídicos das organizações partícipes. Não houve impacto orçamentário-financeiro na elaboração do Plano e suas diretrizes.

¹⁸ O Decreto Federal nº 9.191/2017 foi substituído pelo Decreto Federal nº 12.002/2024, no que tange a parecer de mérito. O novo decreto trata o assunto no artigo nº 58.

6.1.2 Governança pública

De acordo com o **Inciso VIII, do art. 4º, do Decreto Federal nº 9.203/2017**, do Decreto que regulamenta a política de governança e dispõe sobre as suas diretrizes;

“Art. 4º São diretrizes da governança pública:

(...) VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;”

A conformidade com esse critério foi documentada na fase preparatória, nos processos administrativos e no próprio Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal, cumprindo os requisitos ao elaborar o diagnóstico caracterizando o meio, apresentando sua história, políticas públicas desenvolvidas e pela promoção da construção participativa das metas e das diretrizes do plano.

6.1.3 Análise de impacto regulatório

Art. 1º, incisos I e V, do art. 2º e incisos II e III do art. 6º, do Decreto Federal nº 10.411/2020 dispõe sobre a análise de impacto regulatório;

Art. 1º Este Decreto regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

(...) I - análise de impacto regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

(...) V - relatório de AIR - ato de encerramento da AIR, que conterá os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado e, se for o caso, a minuta do ato normativo a ser editado; e

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

(...) II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;

III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;

O PDRS/DF reúne várias políticas públicas existentes, reúne informações, divulga e chama os partícipes às responsabilidades e competências; estabeleceu metas para políticas públicas existentes e propôs metas de monitoramento e aperfeiçoamento dessas políticas, por exemplo, nos objetivos estratégicos da respectiva sociedade: Fortalecer e ampliar o programa de Boas Práticas Agropecuárias¹⁹, consolidar o Plano de Agricultura de Baixo Carbono – ABC²⁰, fortalecer Plano Distrital de Saneamento Básico²¹, entre outros.

Dessa forma, não apresentou aumento no aporte financeiro e orçamentário, apenas vinculou as metas previstas nas Leis Orçamentárias ao monitoramento e aperfeiçoamento dos projetos, programas, planos e políticas e afins. Então, no que se aplica, consideramos que esse critério foi atendido.

Sendo assim, nos termos do Decreto Federal nº 10.411/2020, o PDRS/DF se consolidou como um ato normativo de baixo impacto que não provoca aumento de custos, de despesa e que não repercute de forma substancial nas políticas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais, mas consolida todas aquelas que têm repercussão dentro do território rural do Distrito Federal. Sendo assim, nos termos do Decreto Federal o PDRS/DF, classifica-se como isento de apresentar Análise de Impacto Regulatório, visto que não apresenta nenhuma imposição ou impacto efetivo. Portanto, esse critério de auditoria **não se aplica** ao PDRS/DF.

Informações regionalizadas

§1º, do art. 165, da Constituição Federal/1988 (informações regionalizadas);

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...) § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O PDRS/DF é um instrumento regional e suas metas e objetivos foram estabelecidos e o mecanismo proposto, inicialmente, para avaliar a eficácia do PDRS/DF foi atrelado às ações e às metas dispostas nessas Leis. Portanto, **atende ao critério de auditoria**.

¹⁹ Programa estabelecido pela Lei Distrital nº 6.666, de 11 de setembro de 2020.

²⁰ Programa estabelecido pelo Decreto Distrital nº 45.810, de 16 de maio de 2024.

²¹ Programa estabelecido pela Lei Distrital nº 6.454, de 26 de dezembro de 2019.

6.1.4 Diagnóstico do problema conforme Capítulo 2 do GUIA PRÁTICO de Análise ex-ante.

“Um passo importante para a proposição de uma nova política ou para a reformulação ou o aperfeiçoamento de política já existente é o diagnóstico do problema que se pretende combater. Deve-se identificar claramente o problema que enseja a proposta, associado a uma população ou a um grupo em particular. Isso garante que a política pública tenha uma concepção sólida e que a análise entre esse problema e as ações e os resultados propostos possa ser desenvolvida de forma consistente. A problematização que enseja a ação governamental precisa ser bem-feita para que a solução proposta seja adequada e a melhor opção possível.”

O Guia Prático de Análise *ex-ante* estipula um roteiro para elaboração de políticas e apresenta explicação detalhada sobre cada etapa a ser considerada durante a proposição de uma política pública, determinando seis (6) itens que precisam ser respondidos, são eles:

- 1) identificação do problema;
- 2) causas potenciais do problema;
- 3) dados quantitativos acerca do problema:
 - a) realidade brasileira;
 - b) comparação internacional;
- 4) alinhamento com metas e compromissos internacionais;
- 5) políticas adotadas para enfrentar o mesmo problema:
 - a) identificação de políticas em curso no Brasil;
 - b) políticas anteriormente adotadas que foram descontinuadas.
- 6) razões para que o problema seja alvo de intervenção do Estado.

Considerando que são basicamente os mesmos itens propostos pela PLS 488/2017 a seguir, a análise será realizada no próximo item: “*h) qualificação do problema*”.

Qualificação do problema

Alínea a, do inciso II, do art. 17-C do PLS 488/2017 apresenta a necessidade de qualificação do problema a ser sanado com a política pública:

PLS 488/2017

Art. 17-C. A avaliação prévia do impacto legislativo, consoante o que dispõe o art.17-A, conterá:(...) síntese qualitativa e quantitativa do problema ou da situação que reclama providências; (...)”

O PDRS/DF representa a solução para a falta de Plano de Desenvolvimento Territorial Rural, ainda assim é um documento que apresenta o diagnóstico de outros problemas

encontrados, e apresentados por eixo temático, com base nos dados coletados no diagnóstico e na constatação dos agentes públicos, instituições e de toda comunidade consultada durante o processo de elaboração.

6.1.4.1 Identificação do problema²²:

O Plano de Trabalho apresentado no processo lei nº 00070-00000458/2021-41 identificou como ***problema a necessidade de Planejamento Rural*** para os próximos 20 anos de forma a garantir o Desenvolvimento Rural Sustentável no Distrito Federal.

6.1.4.2 Causas potenciais do problema:

O Plano de Trabalho apontou como potenciais causas do problema a ausência de integração e de articulação entre os organismos e agentes envolvidos:

“Constata-se a ausência de integração estratégica entre as instituições, pois verifica-se a existência de Planejamentos Institucionais na SEAGRI/DF e na EMATER/DF com processos decisórios independentes e desvinculados de formulação colaborativa. Já na CEASA/DF estão divulgados dados referentes ao Plano Plurianual 2020 - 2023 e informações referentes ao Plano Estratégico do Governo do Distrito, mas inexistente planejamento estratégico institucionalizado. (Projeto PDRS/DF, fl. 24, 2021). (...) Planos de trabalhos frágeis sem o devido detalhamento, alguns sem metas exequíveis, sem análise de riscos, sem prazos e sem recursos financeiros para sua execução, com isso os Planos não são concluídos. Pode-se concluir que o objeto não está sendo alcançado e carece de diretrizes estratégicas. (Projeto PDRS/DF, fl. 24, 2021)”

6.1.4.3 Dados quantitativos acerca do problema:

A falta de um Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal reflete de forma diferente nas variadas vertentes, sendo assim o PDRS/DF apresenta problemas identificados no Diagnóstico, por eixos temáticos.

6.1.4.4 Infraestrutura Rural / Comercialização e Abastecimento;

O levantamento constatou malha viária deficiente, com falta de integração viária, estrutura de apoio precária, gerando um alto custo logístico, desperdício ao longo das cadeias

²² Para fins de política públicas: “o **problema público** pode ser definido como a diferença entre a situação existente (realidade) e a situação desejada”. (RCPP - TCU, 2020).

produtivas, não se verificam sistemas de armazenagem suficientes. Nas questões de saneamento, observa-se o uso de fossas negras, sistema de coleta de lixo ineficiente para as áreas rurais, gerando processos de contaminação de solo e água, que sobrecarregam os sistemas de tratamento e de distribuição de água potável. Em relação às novas tecnologias, pouco se fala em ações para promoção de produção de energia limpa, e os sistemas de telefonia e abastecimento energético dificultam o acesso às inovações.

6.1.4.5 Agricultura Familiar;

A agricultura familiar no território do Distrito Federal se apresenta de modo informal, dificultando estabelecimento de indicadores de resultado; faltam políticas públicas voltadas para a agricultura familiar que permitam o financiamento das atividades econômicas e o melhoramento das moradias que, de fato, possam ser acessadas pela população de agricultores familiares locais; os valores destinados às compras institucionais permaneceram sem atualização, ficando aquém do que poderia contemplar; o acesso a políticas públicas obrigatórias de Estado como educação, saúde, segurança, transporte, mobilidade e saneamento básico é precário; a baixa titulação das propriedades rurais resulta em insegurança jurídica e em impossibilidade de acesso a algumas políticas públicas; constata-se também ausência de eventos de formação, atualização técnica e tecnológica relacionados à produção coletiva, canais de comercialização e gestão em negócios cooperativos.

6.1.4.6 Defesa Agropecuária, Qualidade e Segurança Alimentar;

No que tange à Defesa Agropecuária, a morosidade na análise dos processos de registro de produtos reflete o que o baixo efetivo e a falta de estrutura causam, bem como a dificuldade em cobrir todo o território com ações de fiscalização/vistoria/auditoria; a baixa capacidade de análise laboratorial de água, solo, produtos; práticas inexpressivas, ou com baixo alcance em relação aos produtores, de educação sanitária em fiscalizações educativas e orientativas; resistência dos produtores em relação à adequação de suas atividades devido ao custo elevado para realização dessas adequações, além da falta de sistema integrado que contemple todas as atividades da defesa.

6.1.4.7 Territorial e Agrário;

A confusão conceitual entre: escritura, matrícula e títulos; posse, domínio e ocupação, neste ponto, cabe uma pausa para alinhamentos conceituais porque essa confusão ocorre em outros estados da federação:

Escritura: é um documento declaratório, que visa dar fé pública a negócios jurídicos: “documento elaborado em cartório por pessoa que detém a função pública, o notário público, como formalização instrumental de um ato ou negócio jurídico, por requerimento das partes interessadas” (Michellini, 2012, p.43).

Código Civil – Lei Federal nº 10.406/2002

Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário-mínimo vigente no País.

Art. 215. A escritura pública, lavrada em notas de tabelião, é documento dotado de fé pública, fazendo prova plena.

Matrícula: é o documento que caracteriza o imóvel, como uma certidão de nascimento, “cada imóvel tem uma matrícula própria, que deverá ser aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito referente a esse imóvel” (Michellini, 2012, p.45).

Lei Federal 6.015/1973

Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.

I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro ato de registro ou de averbação caso a transcrição possua todos os requisitos elencados para a abertura de matrícula;

Título: documento emitido após a tramitação do processo junto ao órgão responsável pela reforma agrária.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Posse: Ferreira (2022) esclarece que a posse é o poder de dispor de algo como se fosse seu: “a coisa encontra-se à disposição do agente que se utiliza desta como se proprietário fosse dando-lhe a destinação econômica apropriada”.

Código Civil – Lei Federal nº 10.406/2002

Art. 1.204. Adquire-se a posse desde o momento em que se torna possível o exercício, em nome próprio, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade.

Propriedade: pode-se definir como poder jurídico de dispor de um bem em sua plenitude, bem como reivindicá-lo de quem injustamente o detenha (Ferreira, 2022).

Código Civil – Lei Federal nº 10.406/2002

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Ocupação: aquele que detém, sem, contudo, apresentar poderes de dono (Ferreira, 2022).

Código Civil – Lei Federal nº 10.406/2002

Art. 1.263. Quem se assenhorear de coisa sem dono para logo lhe adquire a propriedade

Os conceitos apresentados precisam ser esclarecidos quando se fala território, pois a partir desses conceitos outros desdobrarão: acerto fundiário²³ e regularização fundiária²⁴, por exemplo, pontos importantes a serem considerados para o Desenvolvimento Rural.

Apurou-se, ainda, falta de integração entre as instituições e o sistema cartorial; estrutura organizacional inadequada com baixa capacidade operacional, analítica e técnica, por falta de pessoal e de equipamentos adequados; falta de Ação Discriminatória e de Ação Demarcatória para promoção do acerto fundiário; contratos precários que geram insegurança jurídica e permitem a grilagem e o parcelamento irregular, com baixa repreensão em virtude da baixa capacidade fiscalizatória; além da discrepância entre os custos das terras no Distrito Federal e os valores destinados aos sistemas de crédito fundiário.

6.1.4.8 Eixo Social

O diagnóstico acusa ausência de políticas integradas que promovam a inclusão social por meio de ações de cultura, esporte e lazer na área rural; carência na abrangência, continuidade e qualidade das políticas de Estado como educação, saúde e segurança, bem como a promoção da mobilidade, acesso à energia elétrica e ao saneamento básico. Todas essas carências refletem nas ações de segurança alimentar, de assistência técnica e social para os acampados e assentados da reforma agrária.

²³ Acerto fundiário diz respeito à demarcação e ao cumprimento das determinações da Lei Federal nº 6.015/1973, como levantamento georreferenciado e certificação no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF/INCRA).

²⁴ Regularização de ocupação ou posse de imóvel, para fins de titulação ou registro.

O levantamento aponta para a necessidade de: implementar ou fortalecer ações de formação técnica de mão de obra para diminuir a rotatividade e dar continuidade à atividade agrícola no DF; incentivar projetos para pequenos empreendimentos rurais que envolvam jovens e mulheres e que abranjam toda a cadeia produtiva; promover formação de lideranças para atuarem em controle e gestão social, visando o desenvolvimento local.

6.1.4.9 Eixo Econômico, inovação e empreendedorismo rural;

Entre as carências identificadas no PDRS/DF, há falta de política de incentivo à ampliação de uso de tecnologia no campo; a ausência de política de agroindustrialização e de programa de incentivo ao empreendedorismo rural, associadas a altas taxas e impostos (comparados com o entorno). A dificuldade no acesso de linha de crédito para produção de base ecológica (falta de definição sobre produção de base ecológica) resulta na desigualdade competitiva em relação a outros estados da federação.

6.1.4.10 Meio Ambiente.

O PDRS/DF considerou baixa a capacitação em relação às boas práticas agropecuárias, de produção, uso e conservação, desencadeando problemas relacionados à falta de manejo de solo e de água eficazes, resultando em assoreamentos, desmatamentos, poluição dos corpos hídricos que, por sua vez, desencadeiam crise do sistema de abastecimento de água; dificuldade de tratamento e recolhimento de resíduos (domésticos, produtivos, sanitários etc.) e a falta de logística reversa e implementação de sistemas eficientes de destinação dos resíduos; demora na análise das solicitações de licenciamento; a falta de implementação do sistema de regularização ambiental (O CAR foi constituído, mas o Programa de Regularização Ambiental - P.R.A ainda não está operante no território do DF); além disso, foi identificado o desconhecimento de políticas e ações de governo para preservação, manutenção de biodiversidade e de ações de mitigação às mudanças climáticas.

Os dados foram extraídos de fontes oficiais e em consulta direta aos organismos envolvidos. Para cada eixo, o Grupo Gestor elaborou relatório, realizou reuniões com órgãos responsáveis e convidou autoridades nos referidos assuntos para explicar, caracterizar, definir e alinhar conhecimentos, para garantir que os participantes pudessem opinar e estabelecer metas e diretrizes baseadas em fatos, dados e no conhecimento sobre cada tema.

6.1.4.11 Alinhamento com metas e compromissos internacionais:

Em relação ao alinhamento com metas e compromissos internacionais, o projeto e o plano levaram em consideração os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, guardando relação indireta com todos os 17 objetivos e direta com 13 deles:

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;

Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;

Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;

Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;

Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

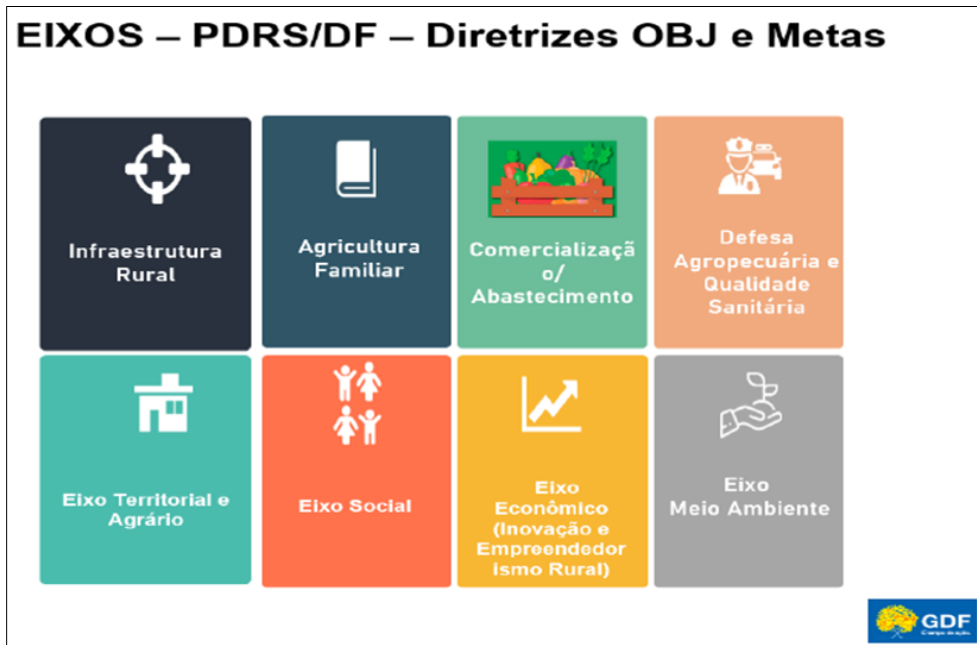


Figura 6 - Eixos Temáticos trabalhados no PDRS/DF.



Figura 7 - 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

O Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável defende que os eixos possuem inter-relacionamento e que a separação em eixos teve uma função didática na execução do processo de elaboração do Plano.

Políticas adotadas para enfrentar o mesmo problema

O PDRS/DF relacionou políticas públicas afins ao meio e às atividades rurais, principalmente as Políticas estabelecidas dentro do recorte territorial. Relacionou Planos,

Programas e Projetos anteriores e menciona legislações que possuem afinidade com planejamento territorial, com desenvolvimento econômico e com desenvolvimento sustentável.

Diagnóstico do Espaço Natural do Distrito Federal. (Codeplan, 1971);

Plano Agropecuário do Distrito Federal – Período 1971-1973;

Plano de Irrigação do Distrito Federal (1985);

Desenvolvimento Rural do DF disposto na Lei nº 2.499/1999 – Pró-Rural;

Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF - PDOT (Lei Complementar nº 803/2009);

I Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário do DF (2012);

Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2013);

Zoneamento Econômico e Ecológico do Distrito Federal - ZEE (Lei Distrital nº 6.269/2019);

Política Distrital de Pagamentos por Serviços Ambientais e o Programa Distrital de Pagamento por Serviços Ambientais. (Lei Distrital nº 5.955, de 02 de agosto de 2017);

Plano de Agricultura de Baixo Carbono – ABC (Decreto Federal nº 7.390/2010, Decreto Distrital nº 35.807, de 15 de setembro de 2014 (revogado), Decreto Distrital nº 45.810, de 16 de maio de 2024 (vigente);

Programa Produtor de Água – Resolução ANA nº 180, de 18 de janeiro de 2024;

Programa de Boas Práticas Agropecuárias – BPA, Brasília Qualidade no Campo (Decreto Distrital nº 6.666/2020);

Programa Reflorestar (Lei Distrital nº 4.734, de 29 de dezembro de 2011);

Selo Arte (Lei Federal nº 13.680/2018);

Sistema de Inspeção Distrital (SID) e Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SISBI (Lei Distrital nº 5.800, de 10 de janeiro de 2017; Decreto Distrital nº 38.981, de 10 de abril de 2018; Lei Distrital nº 6.401, de 22 de outubro de 2019, Lei Federal nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, Lei Federal nº 7.899, de 23 de novembro de 1989 e Decreto Federal nº 9.013, de 29 de março de 2017);

Fundo de Desenvolvimento Rural – FDR (Lei Distrital nº 2.653, de 27 de dezembro de 2000; Decreto Distrital nº 41.163, de 1º de setembro de 2020, Lei Distrital nº 6.606, de 28 de maio de 2020);

Programa de Desenvolvimento Rural Integrado do Distrito Federal – PRÓ-RURAL (Lei Distrital nº 1.260, de 13 de novembro de 1996; Lei Distrital nº 2.499, de 07 de dezembro de 1999, Decreto Distrital nº 21.500, de 11 de setembro de 2000);

Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal²⁵ (Decreto Distrital nº 34.487, de 26 de junho de 2013);

Programa Nacional de Crédito Fundiário (Lei Complementar nº 93/1998, Decreto Federal nº 4.892/2003 e Portaria SAF/MAPA nº123/2021).

O PDRS/DF apresentou e considerou planos de desenvolvimento anteriores para o Distrito Federal, alguns documentos locais, leis nacionais e distritais cuja aplicação impacta no Desenvolvimento Rural Sustentável e na Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, porém não apresentou nenhum outro Plano Local de Desenvolvimento Rural Sustentável.

6.1.4.12 Razões para que o problema seja alvo de intervenção do Estado:

O planejamento local e o planejamento rural são obrigações previstas na Lei Orgânica do Distrito Federal (1993):

Art. 188. A atividade agrícola no Distrito Federal será exercida, planejada e estimulada, com os seguintes objetivos:

I - cumprimento da função social da propriedade;

II - compatibilização das ações de política agrícola com as de reforma agrária definidas pela União;

III - aumento da produção de alimentos e da produtividade, para melhor atender ao mercado interno do Distrito Federal;

IV - geração de emprego;

V - organização do abastecimento alimentar, com prioridade para o acesso da população de baixa renda aos produtos básicos;

VI - apoio a micro, pequeno e médio produtores rurais e suas formas cooperativas e associativas de produção, armazenamento, comercialização e aquisição de insumos;

VII - orientação do desenvolvimento rural;

VIII - complementaridade das ações de planejamento e execução dos serviços públicos de responsabilidade da União e do Distrito Federal;

IX - definição das bacias hidrográficas como unidades básicas de planejamento do uso, conservação e recuperação dos recursos naturais;

X - integração do planejamento agrícola com os demais setores da economia.

²⁵ Programa temporário, que teve seu objeto concluído no mesmo ano.

Quanto à qualificação do problema prevista tanto no item “g) *Diagnóstico do problema conforme Capítulo 2 do Guia Prático de Análise ex-ante*” e a qualificação do problema (com seus subitens), a construção do PDRS/DF **atendeu parcialmente aos critérios** de auditoria.

Análise de Diagnóstico do Problema conforme Capítulo 4 do Guia Prático de Análise ex-post

Da mesma forma como apresentado no Guia de Análise *ex-ante* o Guia Prático de Análise *ex-post* mostra roteiro para avaliação de políticas, considerando aspectos como: atualização do problema, fundamentação do problema, dados e indicadores do problema, público-alvo, alinhamento com metas e compromissos nacionais e internacionais, soluções encontradas para o problema nas experiências internacionais e recomendações. Conforme listado no box a seguir:

BOXE 1

Passo a passo da análise mais aprofundada do diagnóstico do problema

- 1) Atualização da descrição do problema.
 - 1.1) Árvore do problema.
 - 1.2) Árvore do objetivo.
- 2) Fundamentação das relações de causa-problema-efeito.
- 3) Dados e indicadores do problema.
- 4) Público-alvo.
- 5) Alinhamento com metas e compromissos nacionais e internacionais.
- 6) Soluções encontradas para o problema nas experiências internacionais.
- 7) Recomendações.

Figura 8 - Extraído do Passo a Passo, contido no Guia de Análise *ex-post*, capítulo 4. TCU, 2020.

A análise *ex-ante* avalia a situação no momento da construção do PDRS/DFe a forma como foram conduzidos os trabalhos. Aqui, a análise da política pública visa avaliar a manutenção da pertinência, aplicando os critérios estabelecidos no Capítulo 4 - Análise de diagnóstico do problema - do Guia prático de análise *ex-post*;

“Um diagnóstico sólido desse problema permite que as ações da política sejam executadas de forma consistente e adequada para produzir os resultados esperados.” (TCU,2020).

Atualização da descrição do problema

A pertinência do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável, para fins de avaliação da política pública, é o problema que precisa ser avaliado: mantém-se como política necessária ou tornou-se obsoleta?

A análise de diagnóstico do problema na etapa de execução da política pública tem como finalidade assegurar que o diagnóstico que ensejou a criação dessa política estava correto e verificar se tal percepção se mantém atual. A partir disso, pode-se justificar a continuidade da intervenção ou o seu encerramento, bem como fundamentar outras alterações que sejam avaliadas como pertinentes na intervenção em foco. (TCU, 2020).

Sendo uma política que dispõe sobre território, atividades humanas, proteção e utilização do meio ambiente e seus usos, precisa ser constantemente revisada em virtude das dinâmicas envolvidas, mas sempre será necessária. Sendo, inclusive, uma demanda prevista na Constituição Federal (1988), em Leis Federais e Leis Distritais, como instrumento diretivo a ser seguido, com metas a cumprir.

Árvore do problema:

As premissas utilizadas na elaboração da política se mantêm?

A relação causa e efeito permanece, embora seja importante lembrar que o presente trabalho visa avaliar apenas a forma como o PDRS/DF foi elaborado, se está de acordo com as normas e se pode ser replicado. Neste momento, não está sendo analisada a efetividade da política pública.

A árvore apresenta o problema: Ausência de Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Ineficiência, ou inexistência, dos Sistemas, sem controles, metas, diretrizes e mecanismos de avaliação, monitoramento e aperfeiçoamento, permanecerá gerando problemas à sociedade como: insegurança jurídica; assoreamento dos rios; escassez hídrica; crescimento desordenado das áreas urbanas e ocupações humanas; marginalização da população; baixa adesão às políticas públicas; baixa qualidade alimentar; epidemias; desabastecimento alimentar; altos custos de manejo e desemprego, podendo causar outros danos não especificados.



Figura 9- Árvore do Problema: considerando a falta de planejamento do desenvolvimento rural com o problema a ser resolvido. Apresenta as causas para os problemas.

Árvore do Objetivo:

A proposta de desenvolvimento rural sustentável perpassa pelos conceitos de desenvolvimento e de sustentabilidade. Durante a elaboração do Plano, buscou-se alinhar as ações, articular os processos, agentes, recursos e esforços para esta finalidade: desenvolver de forma sustentável o meio e as atividades rurais do Distrito Federal, como definido dos seus objetivos:

O PDRS/DF visa promover a Política de desenvolvimento rural, através de programas que articulem ações dos setores de produção, beneficiamento, comercialização e consumo de alimentos saudáveis no intuito de fortalecer a organização rural, estimular a geração de renda no campo e promover o abastecimento e segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal e Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal o Entorno – RIDE.

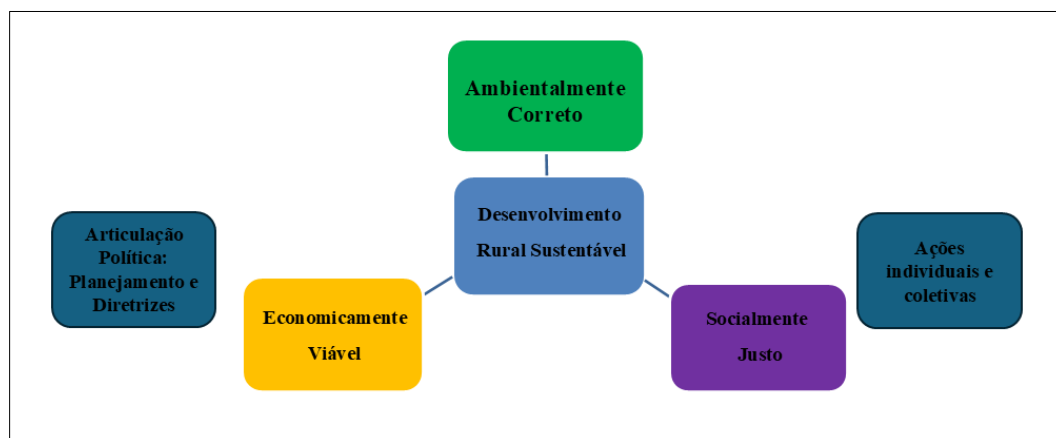


Figura 10 - Tríade do Desenvolvimento Sustentável considerada para a elaboração do PDRS/DF.

6.1.5 Fundamentação das relações de causa-problema-efeito

A fundamentação das relações de causa – problema – efeito, conforme consta no projeto, baseou-se prioritariamente em observações empíricas realizadas por cada um dos agentes do sistema, por dedução lógica e posteriormente em textos e estudos científicos, tais como:

Em locais com maior ineficiência da defesa agropecuária, a baixa qualidade alimentar e a proliferação de doenças foi maior.

“Defesa Agropecuária é a proteção da agropecuária, Lyra (2013). Esta proteção decorre da prevenção de doenças dos animais e das plantas, que interferem na produção de alimentos e ocasionam barreiras às exportações de animais vivos, vegetais e respectivos produtos derivados”. (MAPA, 2018).

“Defesa Agropecuária é a estrutura constituída de normas e ações, que integram sistemas públicos e privados, voltadas à preservação ou à melhoria da saúde animal, da sanidade vegetal e da inocuidade, identidade, qualidade e segurança de alimentos, insumos e demais produtos agropecuários.”. (Leal, 2020)

A ineficiência da Regularização Fundiária e o Planejamento Rural promovem a desacreditação dos sistemas públicos, o crescimento desordenado, a insegurança jurídica dos trabalhadores que acabam não querendo investir em seus empreendimentos, o assoreamento dos rios, o manejo inadequado e o aumento dos custos de manejo para reverter os problemas. Outro ponto negativo apresentado foi a baixa adesão às políticas públicas que somente são disponíveis a quem possui, ou ocupa, imóvel regularizado.

Regularização Fundiária: “No que tange ao meio rural, ela tem sido defendida como o melhor instrumento para garantir a segurança territorial de proprietários (as) e agricultores (as)

e projetada como a estratégia mais eficiente para conter a grilagem de terras e o desmatamento.” (Kato, Korting, & Menezes, 2022).

“A regularização fundiária é a mãe de todas as batalhas do setor agropecuário. Sem ela, o produtor não consegue acesso ao crédito rural, à assistência técnica, ter valorização da terra e diminuição da pobreza. Além disso, dificulta o combate ao desmatamento ilegal e a redução da insegurança jurídica” (CNA, 2021).

A falta de escoamento, comercialização e abastecimento afeta inclusive a capacidade de produção no campo, pois dificulta a chegada dos insumos e a logística de distribuição dos produtos.

A falta de escoamento, comercialização e abastecimento afeta inclusive a capacidade de produção no campo, pois dificulta a chegada dos insumos e a logística de distribuição dos produtos. A gestão logística na agropecuária se revela como um recurso poderoso, funcionando como uma ferramenta para conectar diversas partes de um sistema. Sua aplicabilidade tem a função de conectar os componentes dessa cadeia, consolidando os elos e direcionando-os no cumprimento de suas atribuições. A funcionalidade da logística no setor primário, conforme ressaltam os autores, reside principalmente no suporte à agropecuária. Neste contexto, a logística na agropecuária tem como foco principal a otimização das três atividades fundamentais: transporte, armazenagem e processamento. (Marchi, et al., 2024)

A ineficiência do controle e a falta de educação ambiental permitem a ocupação de áreas com alto risco de desmoronamento, assoreamento, falta de saneamento, alta incidência de doenças e vetores e qualidade baixa e segurança alimentar incipiente.

A educação ambiental visa a induzir dinâmicas sociais, de início na comunidade local e, posteriormente, em redes mais amplas de solidariedade, promovendo a abordagem colaborativa e crítica das realidades socioambientais e uma compreensão autônoma e criativa dos problemas que se apresentam e das soluções possíveis para eles (Souvé, 2005).

“A regularização fundiária torna-se necessária, útil e adequada nas hipóteses em que a ilegalidade da propriedade ou da posse apresenta-se como problema social com potencialidade para gerar grandes conflitos urbanos ou rurais, ou colocar em risco a integridade física e patrimonial das pessoas, além de gerar ou agravar a iniquidade social e os impactos ambientais (...) ademais de a realidade rural brasileira ser altamente conflitiva e iníqua, os modos de ocupação irregular do campo e as práticas agropecuárias sem controle e padronização sustentáveis são causadoras de impactos ambientais extremamente negativos” (Reis & Oliveira, 2017).

Os sistemas de infraestrutura e saneamento básico ineficiente acabam por sobrecarregar os sistemas de outras localidades, precarizar o acesso à saúde e ao bem-estar da população e permitem o adoecimento e a marginalização da população menos assistida.

Um fator importante para a promoção da saúde das pessoas reside no conjunto de medidas convencionalmente conhecidas sob o conceito de saneamento básico. Em resumo, saneamento básico pode ser definido como um conjunto de serviços fundamentais para a saúde de uma população e para o desenvolvimento socioeconômico de uma região, tais como abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana e manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais (Castro & Cerezini, 2023).

E, por fim, apresenta a educação e o acesso à informação como aliados para a participação popular, a adesão de políticas públicas e a implantação de sistemas de manejo adequados. A inovação e a assistência técnica encontram nesse ambiente seu campo de atuação no sentido de promover o desenvolvimento sustentável, mitigar os danos e propor novas tecnologias para enfrentamento dos problemas.

6.1.5.1 Dados e indicadores do problema

As características dos eixos temáticos expuseram os dados por assunto e os indicadores propostos foram baseados nesses dados, por exemplo: existem mais de 3.000 produtores cadastrados no sistema da Emater, mas apenas 30 receberam uma certificação de boas práticas agropecuárias. Temos um exemplo de uma política que não conseguiu uma efetividade e isso é um indicador que cabe a cada unidade avaliar.

O PDRS/DF propõe monitorar, por meio do Plano Pluri-Anual -PPA e das Leis Orçamentárias Anuais – LOA, metas estabelecidas por órgão, e utilizar os indicadores apresentados, avaliando se as necessidades de intervenção governamental se mantiveram, diminuíram ou aumentaram. E de que forma os investimentos resultaram em impactos positivos para a população. Esperava-se que, em um segundo momento, fosse criado um grupo gestor para monitorar os indicadores de desenvolvimento, revendo metas e priorizando as ações de estado.

METAS 2024 - 2027					
M1014 - CAPACITAR 18.000 PESSOAS EM ATIVIDADES DO SETOR AGROPECUÁRIO, AGROINDUSTRIAL E NÃO-AGRÍCOLA (EMATER)					
M1020 - PRESTAR ATENDIMENTOS A 20.000 MULHERES RURAIS EM ATIVIDADES NA ÁREA SOCIAL E DE PRODUÇÃO (EMATER) (Alterado pe					
M1038 - REALIZAR ANUALMENTE 6 EVENTOS TÉCNICOS DE CAPACITAÇÃO E PROMOÇÃO DAS BOAS PRÁTICAS AGROPECUÁRIAS, POR MEIO					
M1125 - PRESTAR ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL A 6.000 BENEFICIÁRIOS EM AGROINDÚSTRIAS RURAIS COM FOCO NO FORTA					
M1213 - MODERNIZAR E AMPLIAR AS INSTALAÇÕES DA CEASA/DF, COM A CONSTRUÇÃO DE 6 NOVOS GALPÕES (CEASA/DF) (Alterado pel					
M1359 - AMPLIAR OS ATENDIMENTOS PARA 3.500 PROPRIEDADES RURAIS COM PRÁTICAS AGROECOLÓGICAS PARA FINS DE CERTIFICAÇÃO					
M1379 - REALIZAR 10.000 ATENDIMENTOS AOS PRODUTORES RURAIS SOBRE SANIDADE VEGETAL (EMATER) (Alterado pelo (a) Decreto n					
M1628 - PROMOVER O DESENVOLVIMENTO DE 12 CADEIAS PRODUTIVAS DO AGRONEGÓCIO (SEAGRI) (Incluído pelo (a) Decreto nº 46.29					
M1629 - ELABORAR PROJETO/MODELO PARA IMPLANTAÇÃO DOS POLOS AGROINDUSTRIAIS (SEAGRI) (Incluído pelo (a) Decreto nº 46.29					
M1631 - PROMOVER 12 AÇÕES DE BOAS PRÁTICAS AGROPECUÁRIAS, COM BASE NO PROGRAMA DE BOAS PRÁTICAS AGROPECUÁRIAS DO I					
M991 - PRESTAR ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL A 32.000 PRODUTORES DAS CADEIAS PRODUTIVAS PRIORITÁRIAS (BOVINOCL					
M993 - DISPONIBILIZAR 01 MÓDULO DE GESTÃO DA PROPRIEDADE RURAL NO APLICATIVO EMATER-DF (EMATER)					
M994 - IMPLANTAR 20 UNIDADES MODELO DE BIODIGESTORES EM ESCOLAS DA REDE PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL (EMATER) (Alterad					
INDICADORES					
DENOMINAÇÃO DO INDICADOR	UNIDADE DE MEDIDA	ÍNDICE DE REFERÊNCIA	DATA DE REFERÊNCIA	PERIODICIDADE	ÍNDICE DESEJADO
IN10653 - CAPACITAÇÃO EM AQUICULTURA (Excluído pelo (a) Decreto nº 46.298 de 2024)	UNIDADE	= 5,0	12/2022	Anual	2024 = 10,00
					2025 = 10,00
					2026 = 10,00
					2027 = 10,00
IN10654 - PRODUÇÃO DE ALEVINOS (Excluído pelo (a) Decreto nº 46.298 de 2024)	UNIDADE	= 114.200,0	12/2021	Anual	2024 = 150.000,00
					2025 = 300.000,00
					2026 = 350.000,00
					2027 = 350.000,00
IN10751 - AGRICULTORES COM ESPAÇO PARA COMERCIALIZAÇÃO NA CEASA/DF (Alterado pelo (a) Decreto nº 46.298 de 2024)	UNIDADE	= 721,0	12/2022	Anual	2024 >= 725,00
					2025 >= 735,00
					2026 >= 745,00
					2027 >= 750,00

Figura 11 - Os trechos foram extraídos do Plano Plurianual 2024-2027, trazidos apenas para demonstrar a existência de metas e indicadores de cumprimento²⁶.

Público-Alvo

O Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal e RIDE tem como público-alvo toda a população do Distrito Federal, até mesmo as pessoas que não habitam ou não trabalham na zona rural pelo impacto que uma gestão territorial rural tem em toda a biodiversidade e nos recursos naturais.

²⁶ Material na íntegra pode ser acessado em: <https://www.economia.df.gov.br/documents/d/secc/lei-ppa-atualizada-pd>.

Alinhamento com metas e compromissos nacionais e internacionais

O Planejamento territorial é um instrumento que visa garantir os usos, os direitos, estabelecer os limites, compensar e mitigar eventuais danos de forma a garantir os direitos ao ambiente saudável, acesso aos recursos naturais e ao desenvolvimento sustentável. (vide item iv - Alinhamento com metas e compromissos internacionais:).

Soluções encontradas para o problema nas experiências internacionais

Na elaboração do PDRS/DF, embora tenham sido observadas políticas nacionais e distritais que poderiam solucionar os problemas encontrados, não se identificaram referências internacionais a não ser o uso de ferramentas de análise e classificação de riscos. (vide item v- Políticas adotadas para enfrentar o mesmo problema)

Recomendações

As recomendações estabelecidas no PDRS/DF são: normatização do Plano com a publicação de Ato Normativo Distrital, cuja minuta foi elaborada pelo próprio Comitê Gestor; restabelecimento do Sistema Público de Agricultura com o alinhamento estratégico entre a Secretaria de Estado de Agricultura Abastecimento e Desenvolvimento Rural – SEAGRI/DF, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – Emater/DF e Central de Abastecimentos do Distrito Federal – CEASA/DF; Criação de Comissão de Monitoramento e Avaliação do PDRS/DF; Reavaliação das metas em função dos Planos Orçamentários Anuais e verificação da necessidade de criação de novos critérios de monitoramento e avaliação e revisão do PDRS/DF periodicamente.

Capítulo 3 - Relatório de AIR - do Guia Orientativo para Elaboração de AIR

Quanto à análise de impacto regulatório nos termos do Decreto Federal nº 10.411/2020, o PDRS/DF se consolidou como um ato normativo de baixo impacto que não provoca aumento de custos, de despesa e que não repercute de forma substancial nas políticas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais, mas consolida todas aquelas que têm repercussão dentro do território rural do Distrito Federal. O mesmo Decreto estabelece que o problema regulatório precisa ser identificado em toda a sua extensão e causas, apresentando os agentes econômicos, os usuários dos serviços e os demais afetos ao problema identificado.

Com base nos critérios de Auditoria apresentados e com o preenchimento do Quadro de Verificação do Apêndice I, podemos **concluir que o PDRS/DF atendeu aos critérios de auditoria**, no que se aplica, e os problemas públicos foram adequadamente caracterizados.

A inclusão dos problemas na agenda pública foi conduzida de forma transparente?

Seguindo a mesma metodologia, o processo de elaboração do PDRS/DF foi submetido à análise segundo os critérios recomendados no Apêndice I (BRASIL,2020) que traz um apanhado de normas e técnicas de análise, conforme apresentado no quadro a seguir e pormenorizado nos itens apresentados no quadro 6, a seguir:

Quadro 3 - Quadro extraído do Apêndice I do TCU, apresentando a fundamentação dos critérios de auditoria

2. A inclusão dos problemas na agenda pública foi conduzida de forma transparente?	<p>incisos XXXIII e XXXIV do art. 5º; art. 37 e inciso II, art. 204, da CF/1988; art. 6º e art. 7º, inciso V, da Lei 12.527/2011 (LAI); Arts. 3º, 4º e 5º da Lei 12.813/2013 (Conflito de interesse); § 1º, art. 12 e art. 33, do Decreto-lei 200/1967 (Organização APF); inciso I, alínea a, art. 27 e arts. 22 ao 32, do Decreto 9.191/2017 (Atos Normativos); Inciso VIII, art. 4º, do Decreto 9.203/2017 (Política de governança); IN 01 /2016 (CGU, MPOG); Art.2º, inciso VII, parágrafo único, da Lei 9.784/1999 (Processo administrativo); Incisos VIII e X, Art. 17-B e inciso I, Art. 17-C. do PLS 488/2017 (Institucionalização políticas públicas); parágrafo único, do art. 20, Decreto-lei 4.657/1942 (normas do Direito Brasileiro);</p> <p>Capítulo 4 - Princípios, Diretrizes e Níveis de Análise e Componente L2 - Princípios e Comportamentos - e componente L3 - Liderança Organizacional - Referencial Básico de Governança (BRASIL. 2014a, p.33-38, p. 43-44 e p.45-46);</p> <p>Capítulo 3 - Modelo do TCU para Avaliação da Governança em Políticas Públicas (item 3.1.3 Participação) - Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL. 2014b, p. 51-53);</p> <p>Capítulo 3 - Avaliação Executiva - do Guia prático de análise ex post (BRASIL. 2018b, p.55-102);</p>
--	--

a) Direito constitucional à Informação

Os Incisos XXXIII e XXXIV do Art. 5º se referem ao direito à informação, que o PDRS/DF cumpriu ao manter as informações sobre o processo de elaboração do PDRS/DF acessíveis no endereço eletrônico da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – Seagri/DF (www.agriculturadf.com.br) quanto em todos os endereços eletrônicos dos órgãos envolvidos.

Constituição da República Federativa do Brasil

(...) Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...) XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Além disso, as reuniões ocorreram de forma virtual, em virtude das medidas de proteção e de prevenção do Sars-Corv 19, com divulgação do link nos principais canais de atendimento ao produtor das instituições envolvidas, nos conselhos regionais de desenvolvimento rural e em publicação no Diário Oficial do Distrito Federal.

O Artigo 37 é conhecido pelos direitos e deveres dos servidores públicos, trazendo recomendações quanto ao exercício funcional, e atribuições no exercício profissional.

Constituição da República Federativa do Brasil

(...) Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...).

O processo de elaboração do PDRS/DF resguardou os princípios da administração pública: gozando das competências legais da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural para constituir o Plano de Trabalho para elaboração do PDRS/DF, que fundamentou a proposta de parceria com outros organismos de Estado na forma de Acordo de Cooperação Técnica.

Em relação à impessoalidade, cada partícipe designou representantes (titular e suplente) para compor o grupo responsável pela elaboração do PDRS/DF. Os membros participaram das reuniões, trouxeram contribuições preciosas quanto ao conteúdo e aos dados do PDRS/DF.

A motivação foi devidamente fundamentada das etapas preliminares até a conclusão dos trabalhos e a todos os atos foi dada a devida publicidade, garantindo a transparência na execução dos trabalhos, esclarecendo as dúvidas, registrando cada andamento no processo administrativo 00070-00002382/2021-98 e a divulgação na página eletrônica da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural -SEAGRI/DF, garantindo assim a publicidade necessária com a eficiência demandada.

Constituição da República Federativa do Brasil

(...) Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

(...) II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

A participação da população foi permitida em todas as reuniões do Acordo de Cooperação, nas Oficinas, na divulgação ostensiva nas redes sociais e na página institucional da SEAGRI/DF. Também foi disponibilizado um canal de comunicação direta com o Grupo Gestor, para manifestações diversas, elogios e reclamações. O teor das participações eletrônicas foi levado à discussão nos encontros subsequentes, guardando-se o anonimato da fonte.

b) Cumprimento da Lei de Acesso à Informação

A Lei Federal nº 12.527/2011 regula o acesso à informação, apresenta os procedimentos, conceitos e imposições. Para fins de política pública, recomenda-se a observância do disposto em 6º, a saber:

Lei Federal nº 12.527/ 2011

(...) Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Durante todas as etapas do processo de elaboração, manteve-se a preocupação de reproduzir apenas dados oficiais, referenciando as informações e resguardando o sigilo nos casos em que a lei determina e, conforme esclarecido anteriormente, as etapas de elaboração foram disponibilizadas no endereço eletrônico da SEAGRI/DF e no processo administrativo nº 00070-00002382/2021-98.

Lei Federal nº 12.527/ 2011

(...) Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...) V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

Apesar de os dados e as informações terem sido obtidos pelas bases de dados dos órgãos públicos envolvidos, nenhum dado sensível foi apresentado, mantendo apenas as informações relevantes para análise situacional permitida pela apresentação do Diagnóstico.

Renúncia ao Conflito de interesse

O conflito de interesses configura uma prática a ser combatida, pois desvia do objetivo da administração pública de promover o bem coletivo para beneficiar parte da população ou um interesse privado. Nesse sentido, recomenda-se a observância do disposto na Lei Federal nº 12.813/2013, em especial nos Artigos 3º, 4º e 5º:

Lei Federal nº 12.813/2013

(...) Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - conflito de interesses: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública; e

II - informação privilegiada: a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público.

Art. 4º O ocupante de cargo ou emprego no Poder Executivo federal deve agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada.

§ 1º No caso de dúvida sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses, o agente público deverá consultar a Comissão de Ética Pública, criada no âmbito do Poder Executivo federal, ou a Controladoria-Geral da União, conforme o disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei.

§ 2º A ocorrência de conflito de interesses independe da existência de lesão ao patrimônio público, bem como do recebimento de qualquer vantagem ou ganho pelo agente público ou por terceiro.

Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

I - divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas;

II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe;

III - exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;

IV - atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão;

VI - receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e

VII - prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.

Parágrafo único. As situações que configuram conflito de interesses estabelecidas neste artigo aplicam-se aos ocupantes dos cargos ou empregos mencionados no art. 2º ainda que em gozo de licença ou em período de afastamento.

Os partícipes do processo de elaboração indicaram representantes para atuar no processo de elaboração do PDRS/DF por seu conhecimento do assunto e/ou possibilidade de manifestação sobre os temas competentes ao organismo que representava. O PDRS/DF em si não oferece nenhuma vantagem, apenas consolidou várias políticas em um documento único. Quanto ao Diagnóstico, foram considerados dados disponíveis e acessíveis nas bases de dados oficiais, as informações foram apresentadas para a comunidade de uma forma inteligível e simplificada para garantia do entendimento e que as decisões e metas fossem elaboradas de forma participativa, sem considerar interesses particulares, mas priorizando a melhor opção para a coletividade. Sendo assim, não se apurou nenhum conflito de interesse.

Sobre competências e delegações:

Os dispositivos do Decreto-Lei 200/1967 se referem à competência e à delegação de competências no Poder Executivo Federal. Nos estados e municípios, ocorrem situações análogas, então, por regra, cumprindo o dispositivo federal, atende-se ao disposto pelo ente federado:

Decreto-Lei 200/1967

(...) Art. 12. É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento.

Parágrafo único. O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

Os planos de desenvolvimento rural sustentável que forem elaborados precisam observar as competências para delegar e as para executar a elaboração do Plano Local de Desenvolvimento. Porém, o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário já prevê a integração e a regionalização das ações como mecanismo de melhor adaptação e efetividade da política.

Decreto-Lei 200/1967

(...) Art. 33. Ao Gabinete Civil incumbe:

I - Assistir, direta e imediatamente, o Presidente da República no desempenho de suas atribuições e, em especial, nos assuntos referentes à administração civil.

II - Promover a divulgação de atos e atividades governamentais.

III - Acompanhar a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional e coordenar a colaboração dos Ministérios e demais órgãos da administração, no que respeita aos projetos de lei submetidos à sanção presidencial.

As outras Unidades da Federação seguem regras específicas e locais, no caso do Distrito Federal, por exemplo, a competência para planejar e estimular a atividade agrícola recai sobre a Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural nos termos do artigo nº 188 da Lei Orgânica Distrital²⁷. (Vide 1.3.c Competência Legal).

²⁷ Lei Orgânica do Distrito Federal:

(...) Art. 188. A atividade agrícola no Distrito Federal será exercida, planejada e estimulada, com os seguintes objetivos:

I - cumprimento da função social da propriedade;

II - compatibilização das ações de política agrícola com as de reforma agrária definidas pela União;

III - aumento da produção de alimentos e da produtividade, para melhor atender ao mercado interno do Distrito Federal;

IV - geração de emprego;

V - organização do abastecimento alimentar, com prioridade para o acesso da população de baixa renda aos produtos básicos;

VI - apoio a micro, pequeno e médio produtores rurais e suas formas cooperativas e associativas de produção, armazenamento, comercialização e aquisição de insumos;

VII - orientação do desenvolvimento rural;

VIII - complementaridade das ações de planejamento e execução dos serviços públicos de responsabilidade da União e do Distrito Federal;

IX - definição das bacias hidrográficas como unidades básicas de planejamento do uso, conservação e recuperação dos recursos naturais;

X - integração do planejamento agrícola com os demais setores da economia.

Atos Normativos;

Inciso I, alínea a, art. 27 e arts. 22 ao 32, do Decreto Federal nº 9.191/2017.

O Decreto Federal nº 9.191/2017 (vigente à época da elaboração do PDRS/DF) foi revogado e substituído pelo Decreto Federal nº 12.002/2024. Esse assunto foi discutido no item 1.3 (vide Elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável Local à luz da Lei Federal nº 12.002/2024).

Quadro 4 - Dispositivos equivalentes entre as duas normas: observam-se poucas alterações.

Equivalência entre Decretos Federais:		
Assunto:	Nº 9.191/2017 (revogado)	Nº 12.002/2024 (vigente)
Competência para propor	Artigo 22	Artigo 46
Competência da casa civil	Artigo 23	Artigo 47
Solução de impasses	Artigo 23-B	*
Análise de mérito	Artigo 24	Artigo 48
Análise Jurídica	Artigo 25	Artigo 49
Encaminhamento de propostas de ato normativo	Artigo 26	Artigo 50
Exposição de motivos	Artigo 27	Artigo 51

Como falado anteriormente, na elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal foram atendidos todos os critérios que se aplicavam, considerando-se que se tratava de um Ato da esfera distrital.

Note-se que na época em que o PDRS/DF foi construído, vigia o Decreto Federal nº 9.191/2017, portanto nesta análise observou-se a conformidade com essa norma. Entretanto, como houve sua revogação e substituição pelo Decreto Federal nº 12.002/2024, aponta-se a equivalência entre os dispositivos, chamando a atenção para a revogação da primeira e para a vigência da última.

Política de governança;

Inciso VIII, art. 4º, do Decreto Federal nº 9.203/2017:

Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017

(...) Art. 4º São diretrizes da governança pública:

(...) VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

Em 2020, a SEAGRI/DF institui um Projeto Piloto de Gestão de Riscos em parceria com a Controladoria Geral do Distrito Federal. Neste projeto, foram levantadas muitas informações sobre a gestão institucional e uma das lacunas identificadas foi a falta do Plano de

Desenvolvimento Rural do Distrito Federal. Diante dessa constatação, estabeleceu-se a elaboração do PDRS/DF como meta.

O Plano de Trabalho foi, então, elaborado pelo então Assessor de Gestão Estratégica e Projetos, com base nos dados institucionais, e fundamentando a necessidade de estabelecer as diretrizes para com isso gerar sinergia entre os organismos da Administração Pública Distrital em prol de desenvolver as áreas rurais e as atividades agrícolas e de apoio dentro do Distrito Federal.

Sendo assim, evidencia-se a busca por evidências para fundamentar a decisão, amparada por lei, buscando realizar o trabalho com todos os envolvidos para dinamizar e viabilizar um processo mais célere e menos burocrático, por meio da constituição do Acordo de Cooperação Técnica e da participação popular.

De forma que para esta análise, **existe conformidade** para este critério de auditoria.

Análise da Política:

IN 01 /2016 (CGU, MPOG)²⁸ – “Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal”.

A análise da Política deve ser realizada tomando como parâmetros o disposto nesta Instrução Normativa: nos conceitos apresentados; nos controles internos da Gestão com seus princípios, objetivos, estrutura dos controles internos e responsabilidades; na Gestão de Riscos, seus princípios, objetivos, estrutura, modelo de Gestão de Riscos, política de gestão e responsabilidades; da Governança com seus princípios; e instituição e funcionamento dos comitês de governança, riscos e controles.

Tomando como instituição o Acordo de Cooperação Técnica (com todos os organismos e atores) como a instituição e o desenho da política como o objeto passível de análise de riscos, o grupo do ACT buscou conhecer o cenário que, neste caso, é o próprio território, para diante das características apresentadas no diagnóstico observar quais eventos que poderiam gerar algum risco; quais os objetivos desejáveis, como obtê-los e o que poderia impedir essa obtenção. De posse dessas informações, foi possível categorizar esses eventos de acordo com a classificação de riscos.

Um exemplo bastante representativo foi o da “escassez hídrica” que é um bom exemplo, pois o ACT precisou olhar por vários ângulos. Cada um dos organismos impactados tinham

²⁸ Instrução Normativa MP/CGU nº 1/2016 – Dispõe sobre controles internos, Gestão de Riscos e Governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

uma visão sobre o assunto, pois a água pode ser ao mesmo tempo: vida, insumo, qualidade alimentar, vetor de contaminação, produto, recurso, habitat, entre outros.

A Adasa apresentou sua preocupação com a recarga hídrica, com o número de poços outorgados e com o número de captações clandestinas, que dificultam a gestão eficiente da água; a Caesb apresentou seus dados de tratamento e abastecimento de águas e como a expansão urbana descontrolada provocou contaminação de águas, quanto de tecnologia demanda para tratar essa água (e que em muitos casos nem seria possível), falou dos níveis dos reservatórios, das elevatórias e que, mais do que a água tratada, o tratamento dos esgotos era um ponto importante a se pensar.

A Secretaria de Meio Ambiente frisou a necessidade de proteção das áreas de recarga, da relação entre meio ambiente e água, da biodiversidade que depende da água para sobreviver, reproduzir, etc. A Secretaria de Agricultura ressaltou a importância para a produção alimentar da disponibilidade e da qualidade da água. A Secretaria de Saúde realçou a necessidade do saneamento básico no combate a doenças, da necessidade diária de hidratação, etc.; um grupo de moradores falou dos serviços ambientais que prestam à sociedade preservando o cerrado, e da insegurança jurídica por conta da falta de regularização fundiária. Outros moradores reclamaram das reiteradas faltas de distribuição de água e outros dos alagamentos; enfim, a participação de todos permitiu observar versatilidade e importância de cada assunto para cada um dos nichos representados.

Todos esses apontamentos foram considerados, debatidos e registrados em tabelas que, depois em um segundo momento, o Grupo Gestor fez com uma pré-classificação de riscos e nas oficinas essas classificações foram debatidas para definição de probabilidade e de impactos, para então serem classificados e priorizados os riscos potenciais.

Esse processo foi realizado para cada um dos tópicos apresentados no diagnóstico e cada um dos oito eixos foi analisado de forma participativa, guardando-se os registros das discussões e os divulgando para participação popular.

Isto posto, para este critério de auditoria, o processo de elaboração esteve **de acordo** com os critérios de auditoria.

Processo administrativo

Pressupostos de fato e de direito que determinam a decisão são os alinhamentos baseados em fatos e dentro da legalidade que, embora redundem sobre o Artigo nº 37 da CRFB, são imperativos para validação do processo decisório (*Art.2º, inciso VII, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.784/1999*).

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...) VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

A análise de adequação desse critério segue os mesmos padrões observados nos Princípios e Critérios nos processos administrativos, sendo assim consideramos **atendidos** esses critérios durante o processo de elaboração do PDRS.

Institucionalização de políticas públicas;

Incisos VIII e X, Art. 17-B e inciso I, Art. 17-C. do PLS 488/2017

“Art. 17-B. Na concepção das políticas públicas, de forma a incrementar a capacidade de governança e gestão da Administração Pública, devem ser definidos: (...)

VIII – a formalização dos processos decisórios correlatos, incluindo o registro da motivação e do conjunto de evidências que embasam a escolha política; (...)

X – plano de gestão documental, com o intuito de preservar a memória unificada de todas as fases da política pública desde a sua concepção. Parágrafo único. O órgão responsável pela condução da política deverá publicar, para conhecimento de todas as partes interessadas, a estrutura de governança vigente na política pública”.

Durante a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal e RIDE, os processos de decisão e os documentos elaborados foram registrados em processos eletrônicos, Atas de Reunião e outros documentos a fim de manter a memória e a publicidade dos atos.

“Art. 17-C. A avaliação prévia do impacto legislativo, consoante o que dispõe o art. 17-A, conterá: I – parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regularidade formal do ato normativo proposto;(...).

Os instrumentos utilizados na formalização e durante o processo de elaboração do PDRS/DF foram analisados pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Agricultura e dos organismos que aderiram ao Acordo de Cooperação Técnica.

Normas do Direito Brasileiro

Parágrafo único, do art. 20, Decreto-lei 4.657/1942

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Embora seja importante a recomendação, ela redundará na obrigação da tomada de decisão sobre fatos e dados previstos no Artigo 2º da Lei Federal nº 9.784/1999 e analisado no item *Princípios e Critérios nos processos administrativos*.

Princípios e Comportamentos e Liderança

Capítulo 4 - Princípios, Diretrizes e Níveis de Análise e Componente L2 - Princípios e Comportamentos - e componente L3 - Liderança Organizacional - Referencial Básico de Governança (BRASIL. 2014a, p.33-38, p. 43-44 e p.45-46);

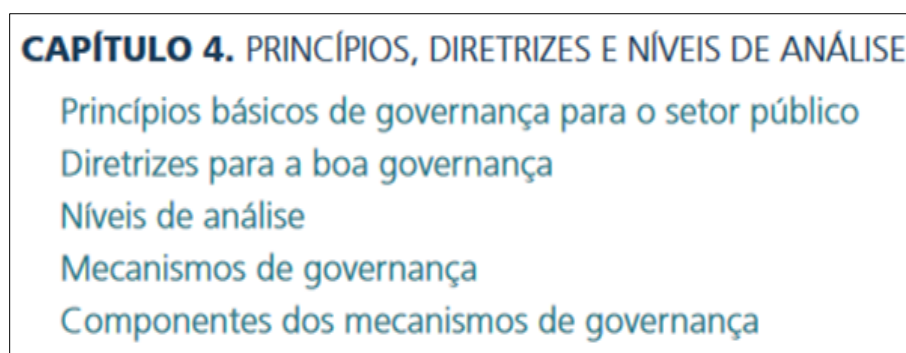


Figura 12 - Recorte do índice do Capítulo 4 do Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014a, p.33-38).

A 2ª Edição do Referencial Básico de Governança, de 2014, aponta como princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*²⁹. Porém, por ser uma edição de 2014, não contempla como referência o Decreto Federal nº 9.203/2017 que apresenta a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e funcional.

Durante a elaboração do PDRS/DF, em 2021, adotou-se como referência a 3ª Edição do Referencial Básico de Governança (2020) que recomenda a observância dos princípios do Decreto Federal nº 9.203/2017, cujos princípios contemplam: “capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência”.

²⁹ *Accountability*: conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações IN. 01/2016 (CGU, 2016).

CAPÍTULO 5. PRÁTICAS DE GOVERNANÇA

Práticas relativas ao mecanismo liderança

Componente L1 - Pessoas e competências

Componente L2 - Princípios e comportamentos

Componente L3 - Liderança organizacional

Componente L4 - Sistema de governança

Figura 13 - Fonte: TCU (Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas - 2ª Edição, 2014, p.43).

Segundo o Referencial de 2014, as práticas de governança contemplam os componentes L2 e L3 que dizem respeito aos princípios e comportamentos e liderança organizacional respectivamente. Nesses quesitos, a elaboração do PDRS/DF utilizou o modelo proposto na 3ª Edição do Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, 2020.



Figura 14 - Fonte: TCU (Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas - 3ª Edição, 2020, p.52).

Participação

Capítulo 3 - Modelo do TCU para Avaliação da Governança em Políticas Públicas (item 3.1.3 Participação) - Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL. 2014b, p. 51-53);

Segundo o manual “Uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva”. Durante a elaboração do PDRS/DF, foi verificada a preocupação em garantir a participação pública, embora estivesse em um momento de cautela diante da pandemia de Covid-19, foram utilizados mecanismos de participação e de colaboração (plataformas digitais, redes sociais, formulários de pesquisa) e divulgados nas redes sociais e nas páginas oficiais.

Avaliação Executiva;

Capítulo 3 - Avaliação Executiva - do Guia prático de análise ex post (BRASIL. 2018b, p.55-102)

O Guia Prático apresenta, neste Capítulo 3, um passo a passo para avaliação executiva contendo os 10 passos que se apresentam na tabela a seguir:

Quadro 5 - Passo a Passo recomendado pelo Guia de análise “ex-post”. Considerando apenas os processos e etapas para a elaboração do PDRS. A implementação não está no escopo deste trabalho.

Passos descritos no GUIA	Presente no PDRS/DF?
Passo 01: Descrição Geral	Sim
Passo 02: Diagnóstico do Problema	Sim
Passo 03: Desenho da política	Sim
Passo 04: Implementação	Sim
Passo 05: Governança	Sim
Passo 06: Resultados	Sim
Passo 07: Impactos	Sim
Passo 08: Execução das despesas orçamentárias e dos subsídios da União	N/A
Passo 09: Insight sobre eficiência e economicidade do gasto	N/A
Passo 10: Recomendações	Vide Recomendações"

Para garantir a transparência durante todas as fases da elaboração do PDRS/DF, de acordo com a documentação disponibilizada, todas as etapas foram amplamente divulgadas com abertura de prazo para manifestação de colaboração e todas as manifestações foram apresentadas, discutidas e apreciadas em momentos oportunos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal (PDRS/DF) evidenciou a observância, em grande medida, dos princípios e critérios indicados nas normativas federais aplicáveis, notadamente os previstos na Lei Federal nº 9.784/1999 e no Decreto Federal nº 12.002/2024. O procedimento adotado, conduzido por uma equipe gestora dedicada, promoveu a participação de diversos atores sociais, assegurando transparência, ampla defesa e contraditório, conforme requisitado no ordenamento jurídico e nas boas práticas de administração pública.

Apesar do cumprimento dos requisitos legais, foi possível identificar oportunidades de aprimoramento, especialmente no fortalecimento dos mecanismos de disseminação de informações e de participação social. A utilização de estratégias de comunicação mais abrangentes e inclusivas poderia potencializar o envolvimento da sociedade civil, estimulando maior legitimidade e pertencimento em relação às diretrizes e ações propostas no Plano. Assim, o processo revela-se como uma etapa consolidada, porém passível de contínuo aperfeiçoamento, visando à efetividade e à sustentabilidade das políticas públicas implementadas.

Diante do exposto, recomenda-se que futuras gestões do PDRS/DF promovam ações contínuas de comunicação e participação social, de modo a ampliar o alcance das informações e fortalecer o diálogo com os diversos segmentos sociais, especialmente aqueles de maior vulnerabilidade. Ademais, deve-se incentivar a institucionalização de processos de avaliação participativa, capazes de ajustar as ações e garantir maior efetividade no alcance das metas estabelecidas, em consonância com os princípios de eficiência, razoabilidade e interesse público.

7.1 RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se a ampliação e aprimoramento das estratégias de divulgação do PDRS/DF, mediante o emprego de canais de comunicação diversos, incluindo recursos digitais e espaços presenciais de interlocução, de modo a democratizar o acesso às informações e garantir maior compreensão por parte da sociedade civil, especialmente dos segmentos mais vulneráveis.

Sugere-se a institucionalização de mecanismos permanentes de participação social, tais como consultas públicas, audiências e fóruns de debates, visando à co-construção do Plano e

ao aumento do grau de legitimidade e de comprometimento dos atores envolvidos em sua implementação.

É imperativo investir na capacitação dos atores responsáveis pela elaboração, execução e monitoramento do Plano, promovendo a disseminação de conhecimentos técnicos e administrativos, de modo a garantir maior eficiência, transparência e responsabilização na gestão das ações previstas.

É necessário estabelecer procedimentos sistemáticos de avaliação e monitoramento, com indicadores claramente definidos e rotinas periódicas de acompanhamento, que permitam a captação de dados consistentes, a avaliação dos resultados e a implementação de ajustes necessários de forma ágil e fundamentada.

Ressalta-se a necessidade de fortalecer os mecanismos de controle internos e externos, incluindo a atuação dos órgãos de fiscalização e controle, com vistas a assegurar a conformidade, a legalidade e a efetividade das ações do Plano, em consonância com os princípios constitucionais e administrativos.

REFERÊNCIAS CAPÍTULO I

Altieri, M. (2004). **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. (4º ed.). Porto Alegre: UFRGS.

Altieri, M. (1983). **Agroecologia: Bases científicas para una agricultura sustentable**. Valparaíso, Chile: Ediciones CETAL.

Assad, L. (2004). **Agricultura e sustentabilidade: contexto, desafios e cenários**. *Ciência & Ambiente*(29), pp. 15-30.

BRASIL. (1965). Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Revogada) - Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial da União**, de 16 de setembro de 1965.

BRASIL. (1983). Lei Federal nº 7.115, de 29 de agosto de 1983 - Dispõe sobre prova documental nos casos que indica e das outras providências. **Diário Oficial da União**, 15.209.

BRASIL. (1983). Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 - Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, p.1.

BRASIL. (2002). Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União** - DOU nº 08 de 11 de janeiro de 2002, 76.

BRASIL. (15 de dezembro de 2006). Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 - Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprov. **Diário Oficial da União** - DOU nº 240, 1-9.

BRASIL. (2012). **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

BRASIL. (2017). Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017 - Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União** - DOU nº 121, de 27 de junho de 2017.

BRASIL. (2018). Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União** - DOU nº157, de 15 de agosto de 2018, 59-64.

BRASIL. (2018). Lei Federal nº 13.726, de 08 de outubro de 2018 - Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. **Diário Oficial da União** - DOU nº 195, de 09 de outubro de 2018, 1.

BRASIL. (2019). Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 - Lei da Liberdade Econômica (2019); Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. **Diário Oficial da União** - DOU nº 183-B - Seção 1 - Edição Extra - 20/9/2019, p.1.

BRASIL. (2020). Lei Federal nº 14.063, de 23 de setembro de 2020 - Dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas e em questões de saúde e sobre as licenças de softwares desenvolvidos por entes públicos; e alt. **Diário Oficial da União** - DOU nº 184, de 04 de setembro de 2020.

BRASIL. (2023). Lei Federal nº 11.451, de 22 de março de 2023 - Institui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Diário Oficial da União** - DOU nº 53, de 23 de março de 2023, pp. 3-4.

BRASIL. (1973). Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 - Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**.

BRASIL. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional.

BRASIL. (2006). Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006 - Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União** - DOU nº.

BRASIL. (2011). **Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011** - dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações. Brasília.

BRASIL. (21 de agosto de 2012). Decreto Federal nº 7.794, de 20 de agosto de 2012 - Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial da União** - DOU nº 162, 4-5.

BRASIL. (2013). **Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário - PNDRSS**.

BRASIL. (02 de novembro de 2017). Decreto Federal nº 9.191, de de 2017 (REVOGADA) - Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. **Diário Oficial da União** - DOU nº 211, 16-22.

BRASIL. (2018). **Avaliação de Políticas públicas: guia prático de análise ex ante**, volume 1. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea.

BRASIL. (2020). Decreto Federal nº 10.411, de 1 de julho de 2020 - Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. **Diário Oficial da União** - DOU, Seção1, p.35.

BRASIL. (2021). Lei Federal nº 14.129, de 29 de março de 2021 - Dispõe sobre a responsabilidade civil relativa a eventos adversos pós-vacinação contra a Covid-19 e sobre a aquisição e distribuição de vacinas por pessoas jurídicas de direito privado. **Diário Oficial da União** - DOU nº 46-A, edição extra, p.3.

BRASIL. (2024). Decreto Federal nº 12.002, 23 de 04 de 2024 - Estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. **Diário Oficial da União** - DOU nº 78, 4-10.

Buainain, A. M., & Silveira, R. F. (2017). **Manual de avaliação de riscos na agropecuária: um guia metodológico**. Rio de Janeiro: ENS-CPES.

Bucci, M. (jan/mar de 1997). Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, pp. 89-98.

Castro, C. N., & Cerezini, M. (2023). **Saneamento rural no Brasil: a universalização é possível?** Texto para discussão nº2875. doi: <http://dx.doi.org/10.38116/td2875-port>

CGU. (2016). **Instrução Normativa nº 01** - Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito. Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Brasília: DOU nº 89, Seção 1, de 10 de maio de 2016.

CNA. (05 de outubro de 2021). **No Senado, CNA debate regularização fundiária em terras da União**. CNA Notícias.

Diamond, J. M. (1937). **Armas, Germes e aço: os destinos das sociedades**. (15ª. 2013 ed.). (S. d. Costa, Trad.) Rio de Janeiro: Record.

DISTRITO FEDERAL. (2017). Lei Distrital nº 5.955, de 02 de agosto de 2017 - Política Distrital de Pagamentos por Serviços Ambientais e o Programa Distrital de Pagamento por Serviços Ambientais. **Diário Oficial do Distrito Federal** - DODF nº 149, p.2, 2.

DISTRITO FEDERAL. (2022). **Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal**: DF Mais Agro. p. 122.

DISTRITO FEDERAL. (25 de abril de 2009). Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009 - Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — PDOT e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal** - DODF nº 080 - Suplementar, 64.

DISTRITO FEDERAL. (2019). Lei Distrital nº 6.454, de 26 de dezembro de 2019. **Diário Oficial do Distrito Federal** - DODF, nº 246, p.10, 10.

DISTRITO FEDERAL. (2020). Lei Distrital nº 6.666, de 11 de setembro de 2020 - Dispõe sobre a criação da Política de Boas Práticas Agropecuárias do Distrito Federal – Brasília Qualidade no Campo e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal** - DODF nº 173, p.30.

DISTRITO FEDERAL. (2024). Decreto Distrital nº 45.810, de 16 de maio de 2024 - Aprova o Plano de Agricultura de Baixo Carbono do Distrito Federal, Plano ABC DF, e cria o seu Grupo Gestor Distrital. **Diário Oficial do Distrito Federal** - DODF nº 94, p1.

Emperaire, L., Cunha, M. C., Katz, E., Oliveira, A. G., Santilli, J., & Velthem, L. (2010). **Dossiê de registro do Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro**. Brasília: ACIMRN / IPHAN / IRD / Unicamp-CNPq.

ENAP. (2013). Módulo 3: **O método Balance Scorecard (BSC)**. Em F. Zimmermann, Gestão da Estratégia com uso do BSG (p. 8). Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

ENAP. (2014). Módulo 3: **O método Balance Scorecard (BSC)** – Gestão da Estratégia com o uso do BSC. Brasília, Brasil: ENAP.

Favareto, A. (2009). **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Documento de Trabajo nº 26. Programa Dinamicas Territoriales Rurales.

Favareto, A., & Empinotti, V. (2019). **Agricultura, ruralidades e adaptação às mudanças climáticas na macrometrópole paulista**. São Paulo: Letra Capital.

Ferreira, R. B. (2022). **Usucapião na prática forense**. (2ª ed.). São Paulo: EDIJUR.

Ferro, A., Bonacelli, M., & Assad, A. (set/dez de 2006). Oportunidades Tecnológicas e Estratégias Concorrenciais de Gestão Ambiental: O Uso Sustentável da Biodiversidade Brasileira. **Revista Gestão & Produção**, 13, n.3, pp. 489-501.

Gil, A. C. (2008). **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas S.A.

Graziano, X., & Navarro, Z. (2015). **Um novo Paradigma Agrário. Em Novo Mundo Rural: a antiga questão agrária e os caminhos futuros da agropecuária no Brasil.** (1ª ed.). São Paulo: Unesp.

Guivant, J. S. (1997). Heterogeneidade de conhecimentos no Desenvolvimento Sustentável. **Cadernos de Ciência & Tecnologia.**, 14, pp. 411-446.

IGCP. (2020). **Governança pública municipal: Transformando sua administração /** Instituto Latino-Americano de Governança e Compliance Público, coordenação – 1ª. Ed. 96p. Brasília: NT Editora.

Kageyama, A. (2004). Desenvolvimento Rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, 21, pp. 379-408.

Kato, K., Korting, M., & Menezes, T. (2022). **Regularização Fundiária: Garantia de um direito ou fomento à privatização da terra? Em A solução é a regularização fundiária?** (p. 45). Rio de Janeiro: Fundação Heirich Böll.

Leal, J. G. (out/nov/dez de 2020). Defesa Agropecuária = Proteção do patrimônio da agropecuária brasileira. **Revista de Política Agrícola.** Ano XXIX, nº 4., pp. 1-3.

Leite, C. (2012). **A administração pública e o controle da discricionariedade administrativa:** conceitos e princípios. Joaçaba/SC: UNOESC.

Machado, P. L. (2016). **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Malheiros.

MAPA: Ministério da Agricultura e Pecuária. (2024). **Desenvolvimento Rural Sustentável.** Brasília: MAPA.

MAPA: **Ministerio da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.** (2018). Defesa Agropecuária: histórico, ações e perspectivas. Brasília: MAPA.

Marchi, L., Oliveira, E., Bigeli, B., Maricato, A., Oliveira, M., Rodrigues, W., Quaresma, C. (08 de março de 2024). Um estudo sobre a problematização da logística na produção

agropecuária do estado do Tocantins. (C. L. Silva, Ed.) **Revista de Gestão Social e Ambiental**, pp. 1-21. doi: <https://doi.org/10.24857/rgsa.v18n7-091>

Marinela, F. (2018). **Direito Administrativo. 12ª Edição. São Paulo: Saraiva Educacional.**
Mazoyer, M. (1933 (trad. 2010)). História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea. (C. F. Ferreira, Trad.) São Paulo: UNESP: Brasília: DEAD.

Mazzitelli, M. C., & Teixeira, S. G. (20 de Março de 2025). Sustentabilidade, Governança e Segurança Ambiental: Desafios de uma nova Era. **Revista Foco**, e8186, 18 n.4, pp. 01-28. doi: <https://doi.org/10.54751/revistafoco.v18n4-027>

Micheline, C. R. (2019). **Legitimidade da Propriedade Rural: a engenharia e legitimação da propriedade rural e na garantia de investimentos rurais.** (3ª ed.). Cuiabá: Carlini&Caniato Editorial.

Morais, A. d. (2017). **Direito Constitucional (33 ed.).** São Paulo: Atlas.

Mueller, B., & Mueller, C. (july de 2014). **The Economics of the Brazilian Model of Agricultural Development. International Research Initiative on Brazil and Africa.** School of Environment, Education and Development, p. 52.

Navarro, Z. (2015). **História concisa da Agricultura Brasileira: do pós-guerra aos nossos dias.** Em Z. Navarro, & X. Graziano, Novo mundo rural: a antiga questão agrária e os caminhos futuros da agropecuária no Brasil. (pp. 53-75). São Paulo: Unesp.

ONU - **Organização das Nações Unidas. (1972).** Declaração de Estocolmo sobre o meio Ambiente humano. Em Anais Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente humano.

Paludo, A. (2013). **Administração Pública/Augustinho Paludo – 3ª Ed. –** Rio de Janeiro: Elsevier, 608p.

Reis, É., & Oliveira, M. (agosto de 2017). A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas pública distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas: Regularização Fundiária**, pp. 41-53.

Silva, J. A. (2025). **Curso de Direito Constitucional Positivo** (25ª ed.). São Paulo: Malheiros Editores.

Silva, J. G. (1978). **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: HUCITEC.

Souvé, L. (maio/ago de 2005). Educação Ambiental: possibilidades e limitações. **Educação e Pesquisa**, 31, nº2, pp. 317-322.

Stavenhagen, R. (1985). **Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista**. Anuário Antropológico, pp. 11-44.

TCU. (2020). **Referencial de Controle de Políticas Públicas** (1ª ed.). (S. d. SecexDesenvolvimento, S. d. Semec, & S. d. Semag, Eds.) Brasília: Tribunal de Contas da União - TCU.

TCU. (2020). Apendice I - Papéis de Trabalho do Bloco de Controle: Diagnóstico do Problema e Formação da Agenda. Brasília: **Tribunal de Contas da União**.

Veiga, J. E. (2019). **Sustentabilidade: a legitimação de um novo valor**. (3ª Ed. ed.). São Paulo: Senac.

8 CAPÍTULO 2 – ROTEIRO PARA ELABORAÇÃO DE PLANO LOCAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

A Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário foi lançada em 2013, entretanto, após anos da construção do Plano Nacional, poucos municípios apresentaram seus Planos Locais. Parte dessa baixa adesão advém das diferentes realidades municipais existentes no país, considerando que há localidades onde as prefeituras e secretarias locais são tão diminutas que a proposição de um processo de elaboração de Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável demandaria dois itens escassos: tempo e pessoal qualificado em elaboração de políticas públicas. Enquanto política pública, o planejamento do desenvolvimento rural precisa ser realizado a partir de dados qualificados que possibilitem a tomada de decisão e a priorização dos recursos orientada, com critérios claros e transparentes, baseados em análises técnicas que demandam conhecimentos interdisciplinares, de forma que muitas vezes se torna inviável às prefeituras locais a sua execução em virtude da complexidade do tema, da equipe disponível e do prazo estabelecido.

A análise do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal (elaborado entre os anos 2021 e 2022) foi realizada para verificar se a forma como essa política pública foi implantada atende aos princípios formais e legais, avaliar a conformidade, observando os acertos e eventuais falhas, adotando como parâmetro de análise os critérios de auditoria compilados no Apêndice I – Papéis de Trabalho do Bloco de Controle: Diagnóstico do Problema e Formação da Agenda (TCU,2020) e, utilizando o método comparativo, com pesquisas indiretas documental e bibliográfica. Dessa maneira, avaliou-se a forma como o PDRS/DF foi elaborado.

Diante da complexidade do tema, este capítulo apresenta breve contextualização sobre administração e políticas públicas, seus princípios, uso das ferramentas *Balance Scorecard*, análise SWOT, diagrama de Ishikawa e matriz de riscos no processo de priorização e estabelecimento de metas e objetivos locais; sobre o desenvolvimento da agricultura; atos administrativos no que diz respeito à elaboração de política pública, para então realizar uma análise de construção do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal, ressaltando que, neste trabalho, será avaliado o processo de elaboração, desconsiderado eventuais efeitos que tenham ocorrido após sua elaboração.

8.1 ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO DISTRITO FEDERAL – PDRS.

Tendo o Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal sido submetido aos critérios de auditoria, para avaliação de conformidade no desenho da Política Pública, apresentados no capítulo anterior, o presente capítulo apresenta como estudo de caso sobre o processo de elaboração do PDRS/DF, com as principais discussões, análises, decisões e dificuldades encontradas durante essa construção.

Construção do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal

O PDRS/DF surgiu como resposta ao planejamento estratégico da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – SEAGRI/DF, pois ainda que estivesse previsto em Lei Federal nº 10.257/2001 e na Lei Complementar 803/2009, apenas em 2020 houve movimentação no sentido de construir esse documento de gestão.

A primeira etapa, que podem ser considerados atos preparatórios, compreendeu alinhamentos institucionais que culminaram na elaboração e assinatura do Acordo de Cooperação Técnica - ACT, assinado em 22/02/2021, que objetivou “*a união de esforços entre os Partícipes supracitados para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal – PDRS/DF orientado para um planejamento para os próximos 20 (vinte) anos, como parte do atendimento às diretrizes setoriais para o desenvolvimento rural, recomendada na Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, bem como aos objetivos traçados pela **Organização das Nações Unidas – ONU**, para o desenvolvimento sustentável do milênio*”. O Acordo atribuiu à SEAGRI/DF as competências para:

“Coordenar e orientar o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento do Distrito Federal – PDRS/DF

Organizar informações conjunturais do setor rural para subsidiar as discussões na construção do PDRS/DF

Designar 2 (dois) servidores para coordenarem, em conjunto com a Emater/DF, Conselho Distrital de Desenvolvimento Rural e com a Federação da Agricultura e Pecuária do Distrito Federal-FAPE, o Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do DF-PDRS/DF”. (ACT nº 01/2021).

O Acordo de Cooperação Técnica - ACT uniu diversos atores do sistema produtivo local, do governo, da sociedade civil e outros usuários envolvidos nas atividades rurais e

agrícolas do Distrito Federal com o objetivo de planejar o Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal nos anos seguintes. No acordo aos partícipes signatários competia:

“Colaborarem com o processo de sensibilização e mobilização dos diversos atores e participantes dos segmentos produtivos e/ou habitantes do espaço rural, para a construção do PDRS/DF;

Designar 2 (dois) colaboradores para participarem das reuniões preparatórias e/ou na construção dos expedientes, textos e documentos;

Fornecer dados e informações para subsidiar a elaboração do diagnóstico e proposta do Plano, e outros que julgarem relevantes;

Definirem o cronograma e a metodologia de trabalho a serem empregados para a construção do referido PDRS”. (ACT nº 01/2021).

Com a finalidade de orientar e instruir os processos, consolidar as informações conjunturais do setor rural, facilitar o diálogo entre as partes do Acordo de Cooperação Técnica e prestar apoio e suporte administrativo foi instituído o Grupo Gestor - GG, Portaria Conjunta nº 05, de 17 de março de 2021, composto por membros da SEAGRI, EMATER e CEASA, cujas responsabilidades incluíam a coordenação do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal - PDRS/DF.

PORTARIA CONJUNTA Nº 05, DE 17 DE MARÇO DE 2021

(...) Art. 2º Ao Grupo Gestor compete: orientar o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal – PDRS/DF; consolidar as informações conjunturais do setor rural para subsidiar as discussões na construção do PDRS/DF; realizar a interlocução com as instituições participantes do Acordo de Cooperação Técnica; e apoiar administrativamente a coordenação do processo de elaboração (DODF nº 53, 19 de março de 2021).

O GG, durante todo o processo de elaboração do plano, foi responsável pelos levantamentos de dados que subsidiaram as tomadas de decisão do ACT, tendo estabelecido a seguinte cadência de eventos:

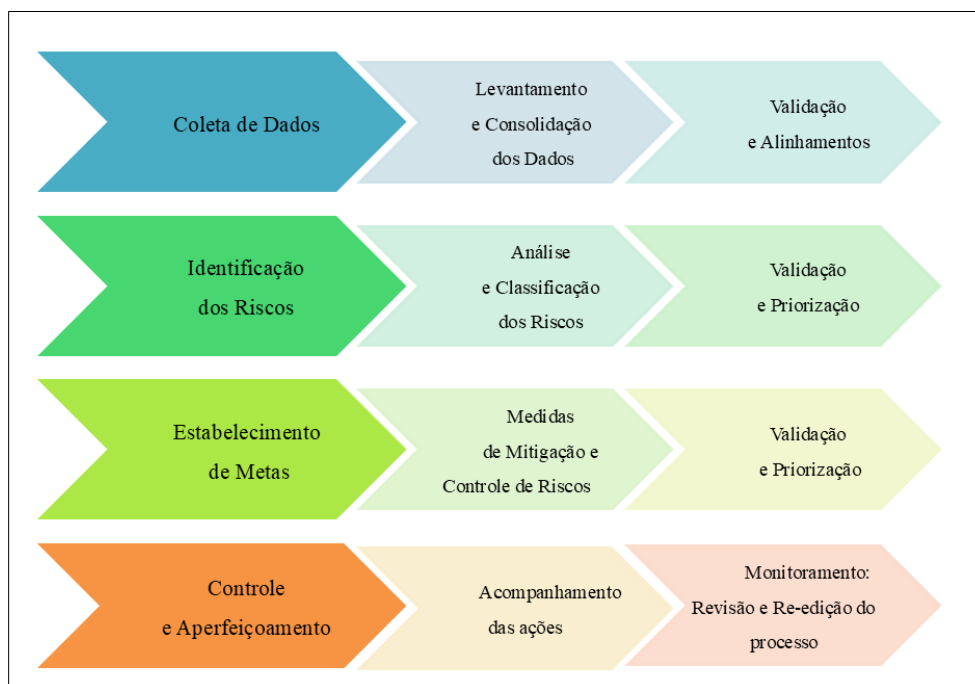


Figura 15 - Etapas da Política Pública.

As etapas analisadas são as de coleta de dados, identificação dos riscos, estabelecimento de metas, da parte de controle e aperfeiçoamento, este capítulo apenas analisará os indicadores e estratégia recomendado pelo PDRS/DF.

O PDRS/DF foi estruturado em: i) prefácio; ii) metodologia; iii) introdução; iv) caracterização do Distrito Federal (contendo: Breve Histórico da Agricultura no DF, Aspectos Fundiários, Aspectos Físicos, Aspectos Ambientais, Infraestrutura, Aspectos Econômicos, Aspectos Sociais, Institucional, Aspectos de integração estratégica e governança) que fazem parte do diagnóstico; v) Fatores Limitantes envolvendo cada um dos eixos temáticos e vi) diretrizes PDRS/DF, incluindo objetivos e metas.

8.2 PREFÁCIO

O prefácio do PDRS/DF apresentou os antecedentes, os arranjos e a idealização do PDRS/DF dentro do planejamento estratégico da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, remetendo às competências do Distrito Federal em relação ao Planejamento Agrícola, desenvolvimento e gestão das terras rurais do seu território. A competência constitucional comum à União, aos Estados e ao Distrito Federal, previstas no artigo 23, especialmente em relação à competência comum sobre proteção do meio ambiente e

combate à poluição; fomento da produção agropecuária e abastecimento alimentar; perpassando por assuntos como saneamento básico e enfrentamento da pobreza e da marginalização:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Complementado pelo Artigo 24, que atribui competência legislativa sobre produção e consumo; desenvolvimento; defesa da saúde e na forma como as leis interagem e se complementam:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, **econômico e urbanístico**;

(...) V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

(...) IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, **desenvolvimento** e inovação;

XII - previdência social, proteção e **defesa da saúde**;

(...) XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Toda a fundamentação apresentada no prefácio (que foi iniciado no plano de trabalho que estabeleceu o Acordo de Cooperação Técnica acrescido dos Pareceres Jurídicos apresentados pelos organismos partícipes) integra a etapa de justificação prevista na Análise de Impacto Regulatório prevista no Decreto Federal nº 9.191/2017 e posteriormente no Decreto Federal nº 12.002/2022. Concomitantemente foram incluídas pautas nacionais que versam sobre Desenvolvimento Rural Sustentável, Produção Agrícola, Gestão Territorial, Planejamento e Ordenamento Rural, Resíduos Sólidos, Saneamento, Erradicação da Pobreza e Proteção do Meio Ambiente.

8.3 METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PDRS/DF

Apresenta em linhas gerais a forma como os trabalhos foram conduzidos, durante a elaboração do Plano e que garantiu: a participação social, o engajamento e o pertencimento dos diversos atores e a publicidade dos atos, utilizando os recursos disponíveis e promovendo parcerias e arranjos institucionais, ainda que tenha sido elaborado durante uma epidemia sanitária (SARs-CoV-2 - Covid 19).

O PDRS/DF atribui, em sua metodologia de trabalho, a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica com aprovação do projeto de trabalho³⁰ como ponto inicial dos trabalhos de elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável para o Distrito Federal e RIDE – PDRS/DF, apresentando os processos do Sistema Eletrônico de Informações - SEI³¹ em que as informações foram consolidadas, com a finalidade de estabelecer a publicidade de todas as etapas.

Com o intuito de realizar um diagnóstico do meio rural, o GG realizou:

“levantamento dos antecedentes históricos do DF relacionados à agricultura; levantamento da legislação e dos norteadores estratégicos da agricultura no DF e a sua evolução; levantamento da composição do Sistema Público de Agricultura, seus instrumentos de integração e aspectos institucionais; levantamento dos projetos desenvolvidos no Distrito Federal; análise de dados publicados em sítios oficiais de instituições do governo local; I Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável do DF (2012) e estudos e trabalhos acadêmicos”(PDRS/DF,2021).

³⁰ Projeto apresentado no Processo nº 00070-00000458/2021-41.

³¹ Processos SEI n.º 00070-00000458/2021-41 e 00070-00002382/2021-98.

8.3.1 Diagnóstico: Fase Inicial

A fase de diagnóstico - considerada pelos manuais de elaboração de políticas públicas como parte fundamental na instrumentalização, criação e edição das políticas públicas - buscou apresentar a origem e as dinâmicas que se estabeleceram no Distrito Federal, através de consulta aos bancos de dados, à história e às legislações regionais.

Para conhecer o contexto, foram consultados os dados censitários disponíveis, porém foi constatado que para o meio rural havia poucos dados disponíveis e alguns deles se mostraram divergentes em conceitos e até mesmo antagônicos entre si. O ACT, por meio do Grupo Gestor, realizou reuniões de alinhamento com a Codeplan para estabelecer os critérios e meios que resultariam na primeira PDAD³² rural do Distrito Federal, no ano seguinte.

Foi necessário ajustar os entendimentos sobre as atividades rurais, atividades agrícolas e quais atividades estariam abarcadas no PDRS/DF. Durante os alinhamentos, observou-se, por exemplo, a discrepância de entendimentos entre atividades Agrícolas segundo o IBGE e o que as políticas públicas vigentes consideram e a percepção dos diferentes interessados. Sendo assim, para melhor compreender os interesses, atuações e alcances do Desenvolvimento Rural Sustentável foi proposta uma conceituação que melhor se adaptasse à realidade local no PDRS.

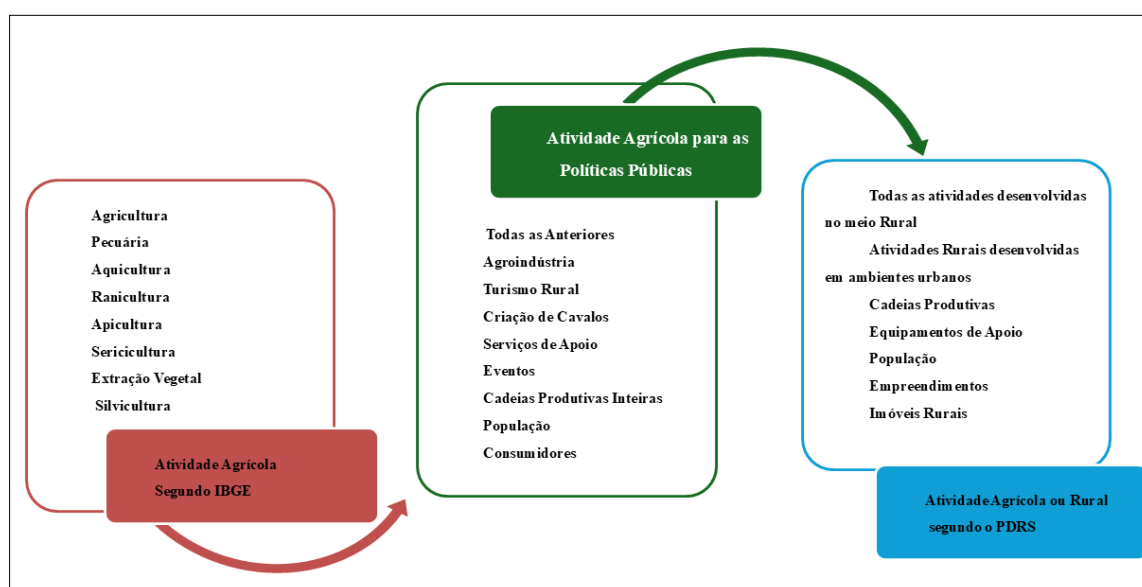


Figura 16 - Exemplo de Alinhamento Conceitual para o PDRSL

³² <https://www.ipe.df.gov.br/ipedf-divulga-resultados-preliminares-da-pdad-rural-2022/>

Dentro do processo de diagnóstico, muitos conceitos foram definidos e ajustados para que houvesse um alinhamento entre todos os participantes, foi o caso por exemplo das propriedades rurais. O INCRA considera propriedades rurais os imóveis com certificação e matrícula, muito embora, no caso do Distrito Federal, algumas Fazendas foram alvo de Assentamentos Humanos (regulares ou não) sem o devido acerto fundiário. Para a EMATER, são consideradas as unidades produtivas que, muitas vezes, não foram desmembradas, registradas ou reconhecidas como unidades autônomas. O Sistema de Cadastro Ambiental – SICAR –, por sua vez, apresenta propriedades declaradas pelos ocupantes/possuidores, de forma precária e imprecisa, resultando em sobreposições e inconsistências. Os sistemas registrais, por sua vez, consideram apenas aqueles imóveis cuja matrícula foi registrada. Essas divergências acabam por gerar ruídos de entendimento que precisam ser ajustados e alinhados para que as políticas possam ser efetivas.




	<p>SIGEF: Considera os limites e confrontações georreferenciados, provenientes de Matrículas.</p> <p>Dados Oficiais considerados pelas estatísticas do IBGE e Sistemas Cartoriais: unidade imobiliária.</p>
	<p>Sem precisão, Declaratório: Declaração de Posse. Sem efeitos Legais.</p>
	<p>Considera a Unidade Produtiva.</p>

Figura 17 - Diferentes formas de interpretação do Imóvel Rural.

Por todos esses motivos, a metodologia empregada na construção do diagnóstico do Distrito Federal, durante a elaboração do PDRS/DF, aliou a pesquisa documental e bibliográfica com métodos de levantamento geoespacial, tratamentos estatísticos das informações presentes nas bases de dados da SEAGRI; GEOPORTAL; SISDIA; IBGE; CODEPLAN, EMATER, CONAB, CEASA, MAPA, observando sempre as conceituações e as classificações desses dados, os metadados, precisão, amostra, técnica de levantamento etc.

E, finalmente, para sua consolidação lançou mão de palestras conceituais sobre cada aspecto analisado em eixos temáticos para que os entendimentos fossem homogeneizados e universais para todos os participantes do processo da elaboração do PDRS/DF.

8.4 CARACTERIZAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

A busca por informações oficiais nos bancos de dados públicos, legislações e publicações institucionais e nas produções acadêmicas enriquece o diagnóstico local que pode, por meio de técnicas de geoprocessamento, ser apresentado de forma espacializada em mapeamentos temáticos. Como fonte de dados espaciais, é importante utilizar as bases de análises territoriais disponíveis: SICAR, SIGEF, IBGE e INPE a nível nacional e observar se há alguma base local. Por exemplo, no DF, podem ser consultadas as bases provenientes do GEOPORTAL, CODEPLAN e SISDIA. Essas fontes foram subsidiárias para análise e interpretação de informações geográficas apresentadas nas reuniões de convalidação e validação das informações.

8.4.1 Caracterização Ambiental

O Diagnóstico engloba a caracterização do meio físico local, identificando: os limites locais, a área, as formas de relevo, as rochas, os solos, os rios, os climas, a vegetação e a fauna. O conhecimento desses elementos básicos do meio físico permite um planejamento espacial mais eficiente e seguro, além de permitir, por meio das análises históricas, projeções futuras.

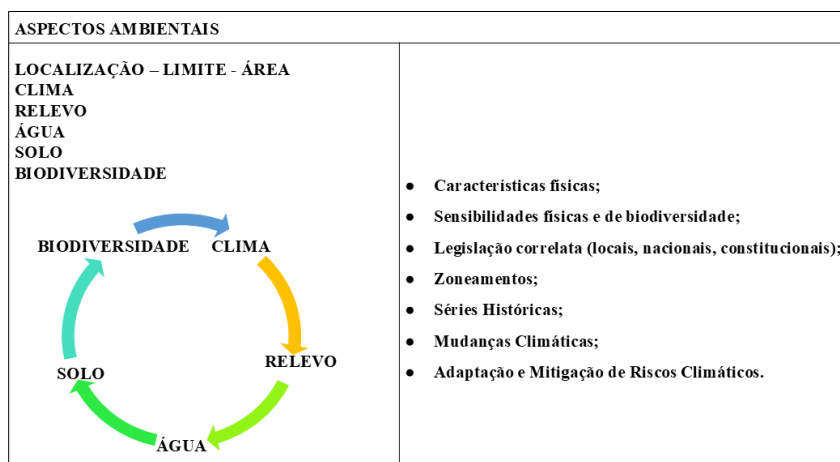


Figura 18 - Caracterização do meio físico local, identificando: os limites locais, a área, as formas de relevo, as rochas, os solos, os rios, os climas, a vegetação e a fauna.

O meio físico, com seus elementos característicos, resultará em um cenário mais ou menos propício à produção agrícola e, a depender de sua composição, serão necessários maior intervenção, aporte tecnológico ou manejos específicos, considerando as particularidades de cada localidade e da dinâmica entre os processos naturais e as atividades humanas, os quais devem ser regulados por um conjunto de regras ambientais específicas. Sendo necessária a busca pelas normativas constitucionais, federais e locais que disciplinam a matéria que incidem no território desejado, abrindo um diálogo sobre o que se espera para Desenvolvimento sustentável.

8.4.2 Variáveis Econômicas e Sociais

Além do conhecimento sobre as características naturais locais é importante conhecer o contexto, as características dos atores e os recursos envolvidos no desenvolvimento do meio rural, compreendendo o papel que desempenham e determinando sua importância no processo para que seja possível o direcionamento das ações de intervenção e elaboração das políticas públicas adequadas às demandas locais, abordando aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

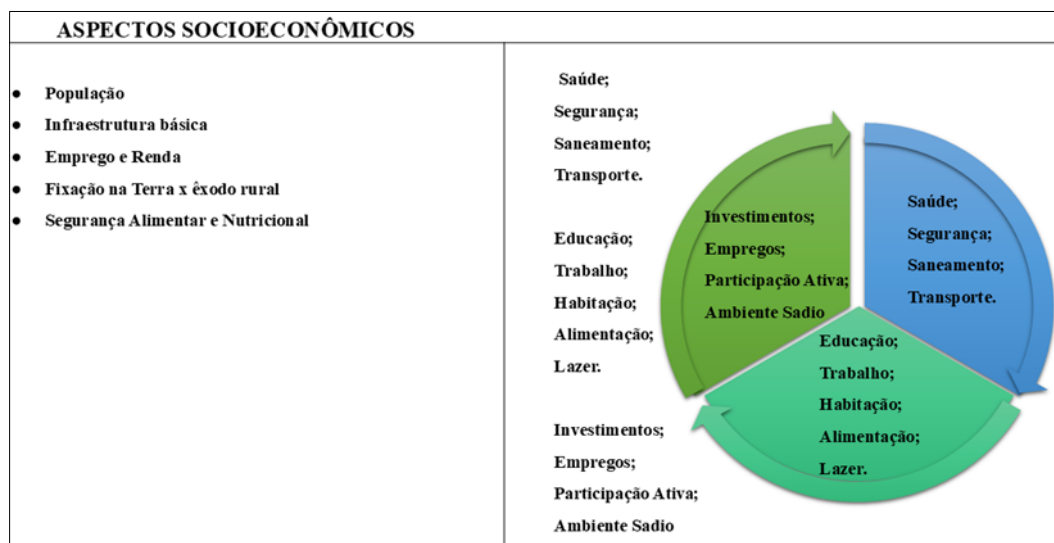


Figura 19 - Variáveis Econômicas e Sociais.

Durante o levantamento histórico, foi possível entender as relações existentes no território em função do tipo de ocupação e da forma como ocorreram; a aptidão econômica e o tipo de estrutura social estabelecida, além de considerar toda infraestrutura necessária ao desenvolvimento humano, ao abastecimento e à segurança alimentar e todos os aspectos ambientais previstos nos princípios do Direito Ambiental, até os elementos fundamentais à produção e ao escoamento de produtos.

O PDRS/DF se valeu dos dados apresentados no CENSO³³, realizado em 2018 pelo IBGE, e articulou junto à CODEPLAN a realização de PDHaD³⁴ rural, além de consultar as bases cadastrais da EMATER para estabelecer as relações com infraestrutura sanitária, captação e distribuição de água; tratamento de efluentes e resíduos; logística; sistema viário; telefonia; internet etc., embora para o meio rural muitas das informações disponíveis estejam relacionadas à assistência e à extensão rural.

8.4.3 Oficinas

As oficinas foram pensadas de forma a garantir o caráter participativo no processo de elaboração do plano e desenhadas da seguinte forma: apresentação dos dados coletados nos bancos de dados oficiais, os conceitos correlatos e as considerações mostradas durante as reuniões do ACT. Em seguida, os participantes foram separados em grupos por eixo temático:

³³ Levantamento estatístico - IBGE.

³⁴ Pesquisa Distrital de Habitantes por Domicílio - Codeplan.

1 Eixo Infraestrutura Rural e Eixo Territorial e Agrário; 2- Eixo Agricultura Familiar e Eixo Social; 3- Eixo Meio Ambiente e Sustentabilidade; 4- Eixo Econômico, inovação e empreendedorismo rural; 5- Eixo Comercialização e Eixo Defesa Agropecuária, Qualidade e Segurança Alimentar.



Figura 20 - Eixos Temáticos. PDRS/DF (2021).

A separação por eixos temáticos foi planejada com finalidade exclusivamente didática, considerando que muitos assuntos possuem características multidisciplinar³⁵ e transdisciplinar³⁶, cada grupo foi conduzido para um aplicativo de sala de aula on-line em que os membros deveriam preencher um formulário eletrônico (vide anexo 1), discutir entre seus pares e apresentar o tema para os demais grupos, destacando as principais demandas, gargalos e oportunidades relativas ao eixo trabalhado.

³⁵ Multidisciplinar: Que envolve ou estabelece relações entre várias disciplinas ou áreas de conhecimento. (<https://michaelis.uol.com.br>)

³⁶ Transdisciplinar: Capaz de produzir uma interação entre disciplinas que, não somente se restringindo ao conteúdo disciplinar, propõe um diálogo entre campos do saber, buscando alcançar e alterar a percepção, cognição ou comportamento do sujeito. (<https://www.dicio.com.br/transdisciplinar/>).

PDRS/DF - 20 anos
 Pesquisa de contribuição para construção do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal - PDRS/DF coordenado pela Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do DF, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica 01.
 Objeto: União de esforços entre os participantes para elaboração do PDRS/DF orientado para um planejamento de 20 anos, como parte do atendimento às diretrizes setoriais para o desenvolvimento rural, recomendadas na Lei nº 803, de 25 de abril de 2009, bem como aos objetivos traçados pelas Organizações das Nações Unidas - ONU, para o desenvolvimento sustentável do milênio.

*** Indica uma pergunta obrigatória**

1. **Atua na área rural do DF, entorno ou Federal ***
 Marque todas que se aplicam.
☐ Produtor Rural
☐ Servidor Público
☐ Estudante
☐ Empresário do ramo
☐ Não tenho nenhuma relação com a área rural

2. **Conhece a área rural do Distrito Federal? ***
 Marque todas que se aplicam.
☐ Conhecimento bastante
☐ Conhecimento pouco
☐ Não conheço

3. **Conhece os objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU - Agenda 2030 ***

4. **O que eu espero para área rural do DF para os próximos 20 anos? (Breve descrição do cenário)**

5. **Quais os problemas do desenvolvimento rural do Distrito Federal? Problemas atuais e possíveis problemas para os próximos 20 anos. (listagem geral)**

6. **Qual o Principal fator limitante para o Desenvolvimento Rural do DF?**
 Marcar apenas uma oval.
☐ Ausência de mão de obra
☐ Titularidade da terra ou regularização fundiária
☐ Falta de crédito
☐ Ausência de Infraestrutura
☐ Falta de integração de políticas públicas rurais
☐ Ausência de incentivos fiscais
☐ Aspectos físicos e ambientais (clima, hidrografia, solo)
☐ Outro: _____

Figura 21 - Parte do Formulário aplicado na elaboração do PDRS/DF. Fonte: PDRS/DF.

Após essa apresentação, o GG promoveu a compilação dos dados apresentados nas salas de aula e nas discussões que se estabeleceram no momento da apresentação nas oficinas, as respostas obtidas foram submetidas a um aplicativo para criar uma “nuvem de palavras³⁷” e, posteriormente, submeteram-se as informações ao método de análise SWOT e à classificação dos riscos conforme a matriz de riscos. “A consolidação das discussões serviu como base para a construção dos capítulos “fatores limitantes” e “Diretrizes PDRS/DF”.

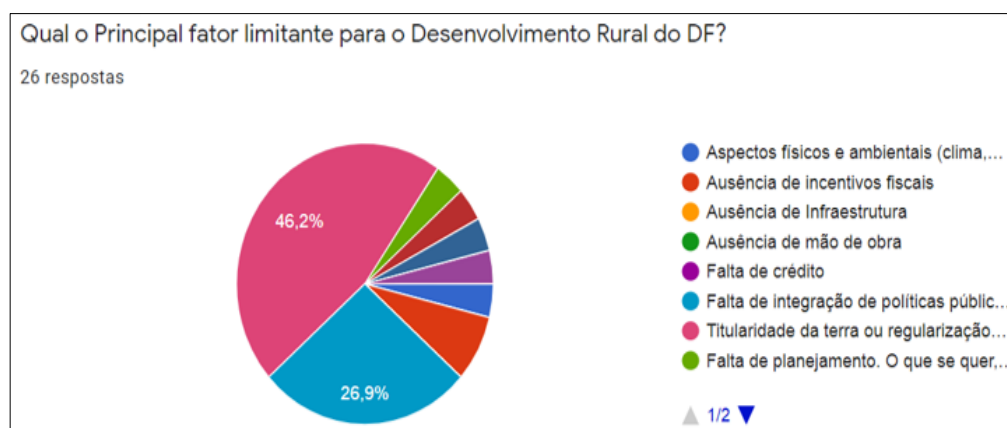


Figura 22 - Exemplo de Consolidação das Respostas Apresentadas nas Oficinas. Fonte: PDRS/DF.

³⁷ Representação visual de informação ou dados destacando palavras que aparecem com mais frequência no texto de origem.

“Para facilitar a visualização dos problemas por eixo temático foi utilizado o Diagrama de Ishikawa (causa e efeito) e para consolidar as estratégias propostas foi utilizado o mapa estratégico no modelo Balance Scorecard - BSC.” (PDRS/DF, 2022).

8.4.4 Alinhamentos conceituais

O Grupo Gestor promoveu o alinhamento diagnóstico e conceitual dos elementos tratados no PDRS/DF como ponto de partida para a criação do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável Local, mitigando o risco de haver diferença de entendimento entre os diversos atores integrantes do ACT que pudessem comprometer a aplicabilidade ou a elaboração do Desenvolvimento Rural Sustentável.

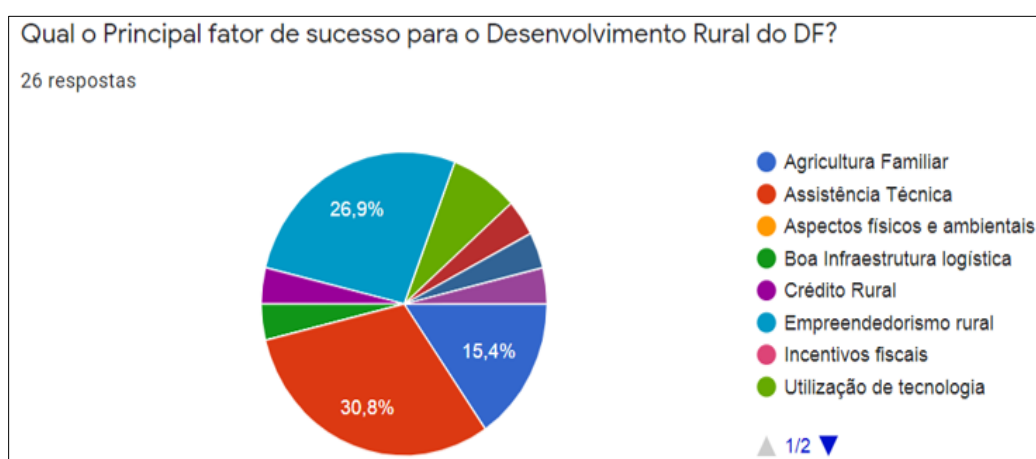


Figura 23 - Exemplo de respostas sobre fator de sucesso. Fonte: PDRS/DF.

Nesse alinhamento inicial, os diferentes atores presentes no processo de elaboração expuseram diferentes técnicas e saberes. O GG apresentou o diagnóstico do território com suas características naturais; históricas; sociais; institucionais; políticas públicas e demandas recorrentes provenientes das ouvidorias, conselhos e câmaras setoriais e os membros do ACT apresentaram contribuições e discutiram prioridades e entendimentos considerando leis, normas e estratégias de governo.

8.4.4.1 Balance scorecard

Esse processo permite a identificação e classificação dos desafios em função da probabilidade do evento e da magnitude do risco na eventualidade de ocorrência. Para o PDRS/DF houve uma pequena adaptação em relação a clientes e beneficiários, aspecto

financeiro e recursos disponíveis. Dessa forma é possível ao gestor definir as prioridades de intervenção.

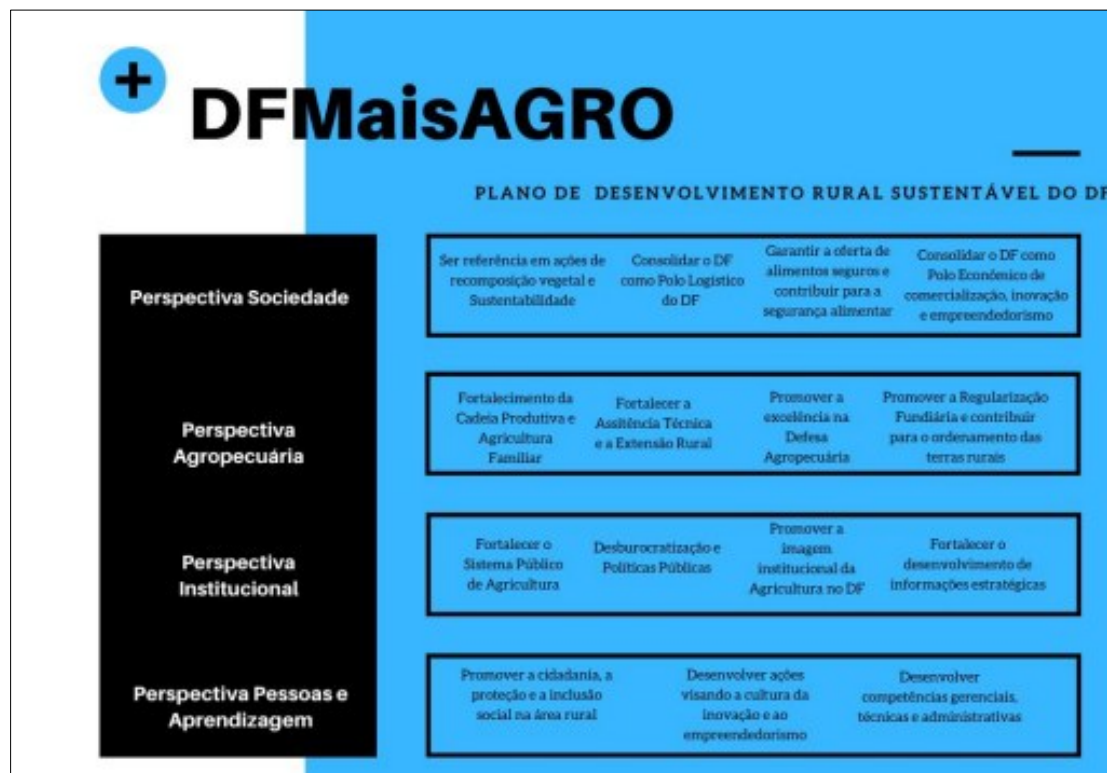


Figura 24 - PDRS/DF - Metas de Acordo com a aplicação do Balance Scorecard.

O PDRS considerou como clientes a “*perspectiva sociedade*”, respondendo à pergunta “Como devemos ser vistos?” com a proposta de ser uma referência em ações de recomposição vegetal e sustentabilidade; consolidar o DF como Polo Logístico; garantir a oferta de alimentos seguros, contribuindo com a segurança alimentar; consolidando o DF como polo econômico de comercialização, inovação e empreendedorismo.

A perspectiva agropecuária diz respeito a como devemos aparecer, ou seja, os mecanismos necessários para alcançar a visão e missão institucional, o PDRS considerou importante atuar no fortalecimento da cadeia produtiva e da agricultura familiar; no fortalecimento da assistência técnica e na extensão rural; na promoção da excelência na Defesa Agropecuária; na regularização fundiária e no ordenamento das terras rurais.

Nos processos mapeados para garantir e manter o desenvolvimento, o PDRS apresentou a “*perspectiva institucional*” e a necessidade de fortalecer o sistema público de agricultura; desburocratização de políticas públicas; promover a imagem institucional da Agricultura no DF

e fortalecer o desenvolvimento de informações estratégicas para garantir um melhor direcionamento institucional.

Finalmente o PDRS considerou como “*perspectiva pessoas e aprendizado*”, com a finalidade de exercer a capacidade de mudar e progredir a inclusão participativa, de modo a promover cidadania e proteção à inclusão social na área rural; desenvolver ações visando à cultura da inovação e ao empreendedorismo; desenvolver competências gerenciais técnicas e administrativas.

8.4.4.2 Análise SWOT

A análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*³⁸) foi aplicada em relação ao momento em que se propôs o projeto de elaboração do PDRS. Destacando o contexto, as principais facilidades, situações e ferramentas que poderiam influenciar positivamente no processo de elaboração. Na ocasião, as fortalezas se equiparavam às oportunidades, pois da mesma forma que o Acordo de Cooperação fortaleceu o processo, foi uma oportunidade de estreitar os laços o compartilhamento de dados.

As dificuldades e as ameaças também foram consideradas e da mesma forma se equipararam com riscos negativos à elaboração do Plano.

OPORTUNIDADES	DIFICULDADES
Acordo de cooperação	Prazo
Compartilhamento de dados (CODEPLAN)	Base integrada de dados (dados dispersos)
Orientação estratégica de longo prazo	Acesso à informação
Integrar com o PDOT	Equipe pequena
Plano de Comunicação	Ausência de Estrutura de Análise dados
Tecnologia	Cenários Futuros do DF (Idecon 2012-2020, PIB/DF 2018, VBP)
Avançar em Boas Práticas	
Incentivar agroindústrias	
Plano de Comunicação do PDRS/DF	
Concurso de Fotografia Rural	

Figura 25 - Aplicação SWOT no PDRS/DF. Fonte: PDRS/DF.

³⁸ Vide Capítulo 1.

8.4.4.3 Diagrama de Ishikawa

O *Diagrama de Ishikawa*, como vimos no Capítulo 1, apresenta de forma visual (forma de espinha de peixe) as relações de problemas e suas causas para cada eixo temático. No PDRS, durante as oficinas, os diversos atores envolvidos tiveram a oportunidade de mostrar os problemas percebidos para cada eixo, respondendo um questionário elaborado pelo Grupo Gestor.

As respostas foram compiladas e tabuladas de forma a apresentar para cada eixo temático um diagrama de Ishikawa nos moldes do estabelecido no Capítulo 3 do Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR conforme a Figura a seguir³⁹:

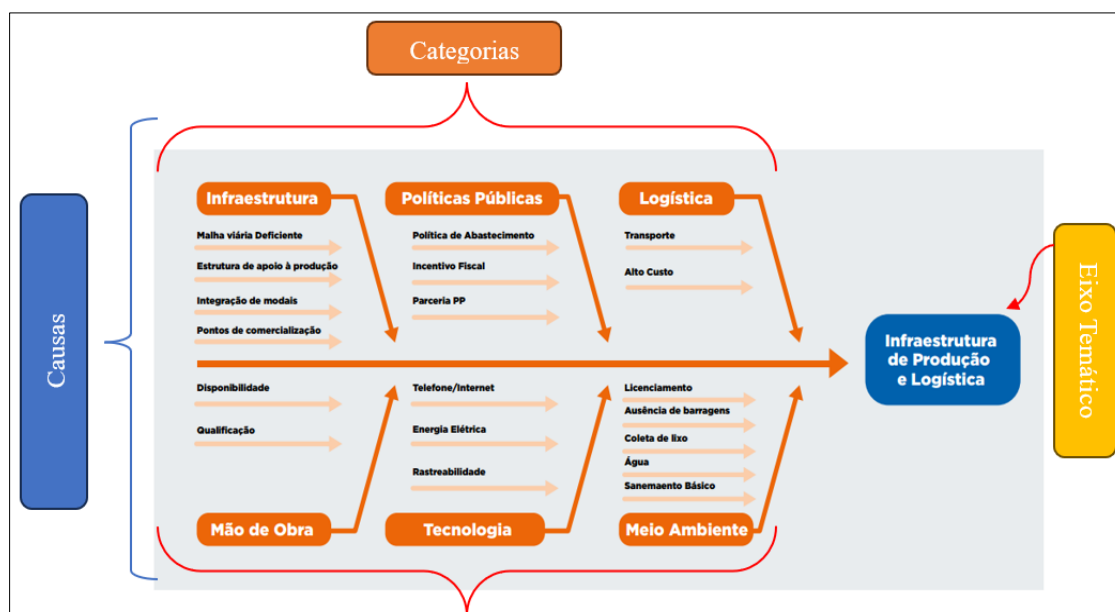


Figura 26 - Eixo Temático: Comercialização e Abastecimento (PDRS, 2020, p.85), adaptado.

8.4.4.4 Matriz de Riscos

A matriz de riscos, por sua vez, permite estabelecer estratégias de ação para cada um dos problemas identificados, considerando as suas causas (apresentadas pela ferramenta anterior) de forma a estabelecer ações, prioridades e necessidade de intervenção.

³⁹ Escolhemos um diagrama para apresentação neste capítulo como exemplo, porém todos os diagramas elaborados estão no Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal.

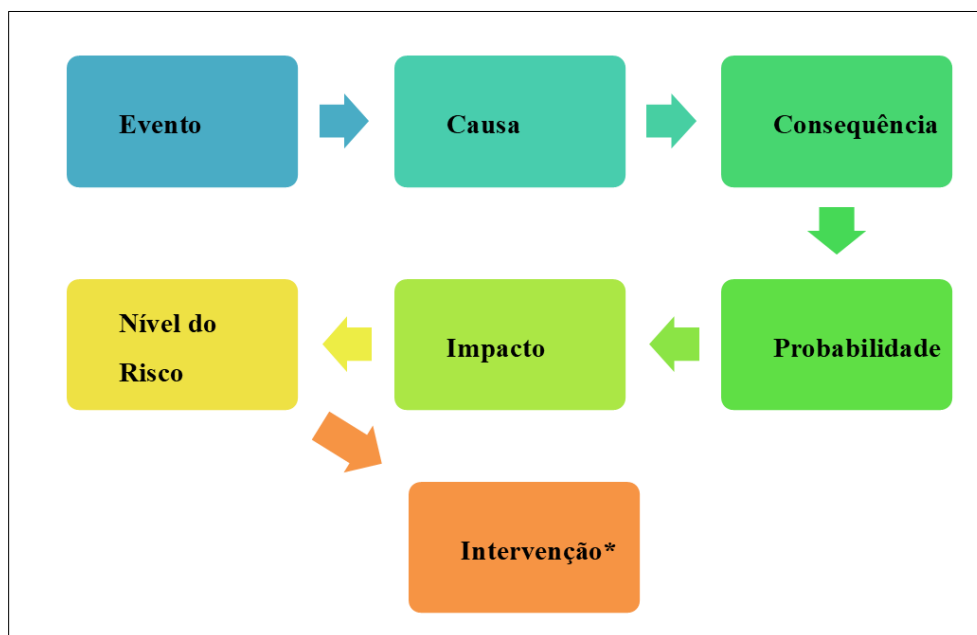


Figura 27 - Ciclo de Gestão de Riscos.

Inicialmente o evento é identificado, suas causas mapeadas e elaborado o prognóstico com as possíveis consequências. Em seguida é avaliada a probabilidade de o evento ocorrer e o impacto potencial para compreender o nível de risco associado e propor a intervenção necessária.

No caso do PDRS, os riscos foram apresentados como desafios, pois indicavam riscos a serem transpostos para alcançar o objetivo de cada eixo, ou seja, os desafios são os riscos. Estes passaram pela classificação de riscos, como vimos anteriormente, que se medem em função da probabilidade e do impacto gerados, apontando resultados desprezíveis, menores, moderados, altos ou catastróficos.

O PDRS apresentou propostas de intervenção para todos os riscos que se classificaram entre moderados e catastróficos, propondo intervenções (também chamados de controles) para evitar, mitigar ou superar esses chamados desafios.

8.4.5 Consolidação dos Desafios por Eixo

De posse dos documentos elaborados durante as oficinas, o grupo gestor elaborou para cada um dos eixos.

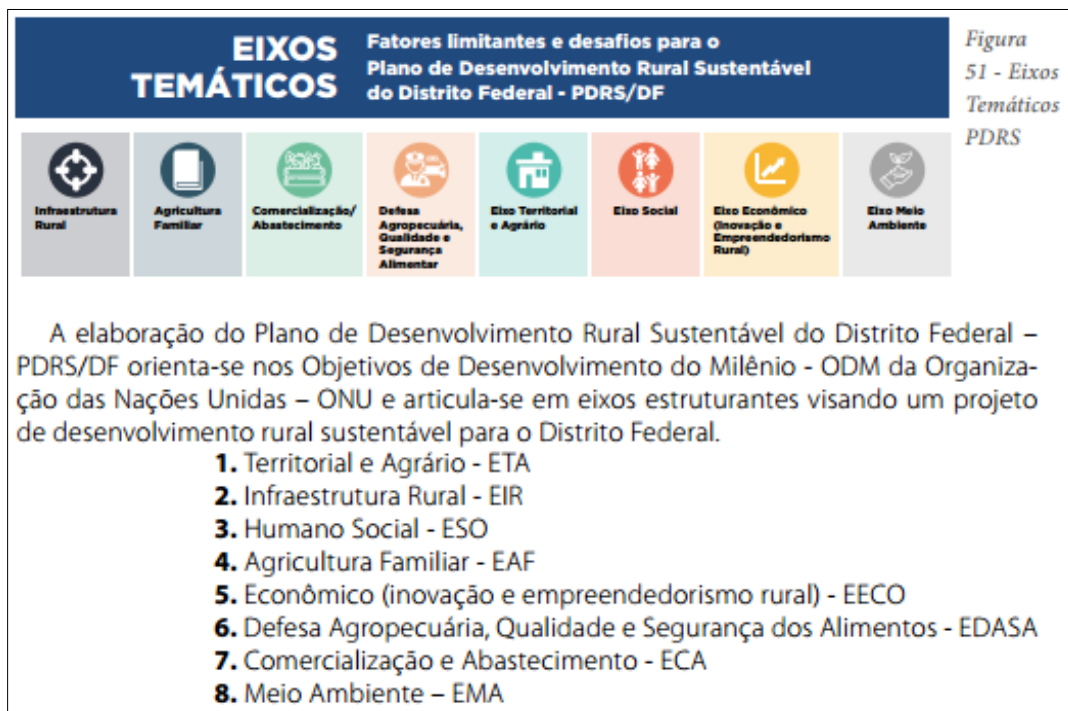


Figura 28 - Eixos temáticos PDRS.

8.4.5.1 Metas

As metas foram estabelecidas de acordo com a priorização dos riscos e das missões do sistema agricultura (Seagri/Emater/Ceasa). Após a classificação, considerando os objetivos de Desenvolvimento Rural Sustentável estabelecidos para cada eixo, foram elaboradas as metas compostas por ações necessárias (controles) para o alcance dos objetivos.

Algumas ações, por apresentarem caráter transversal, se apresentaram como meta para mais de um objetivo, como por exemplo saneamento rural que se apresenta como uma ação importante e necessária para garantia de alimentos seguros, saúde da população e preservação do meio ambiente.

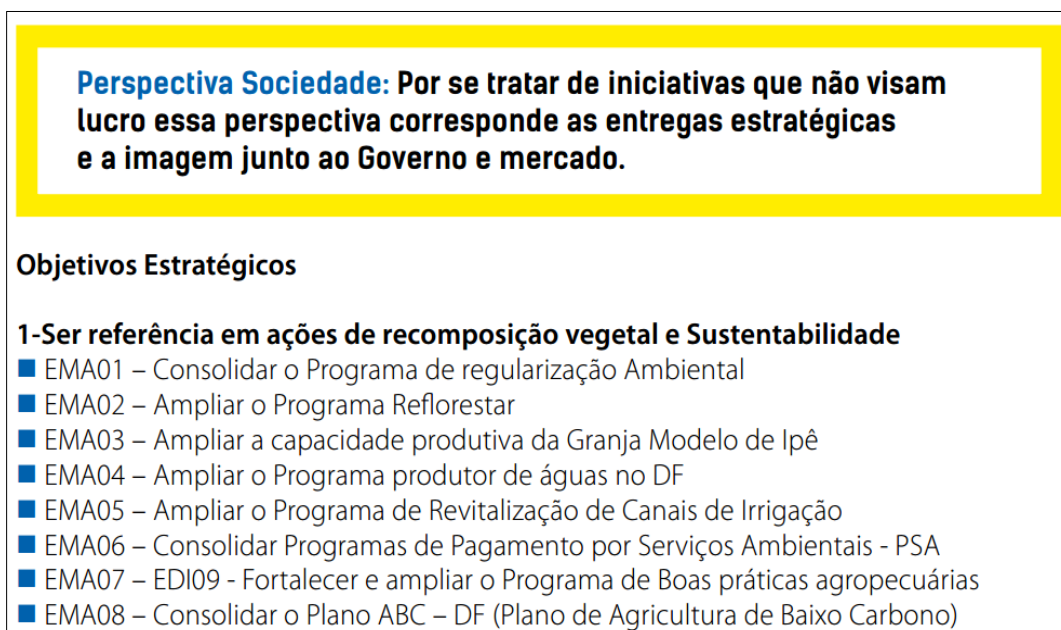


Figura 29 - Objetivos estratégicos em ações de referência em recomposição vegetal e sustentabilidade.

8.4.5.2 Audiência pública de validação

O documento foi apresentado nas reuniões do GG, do ACT e foram realizadas audiências com os conselhos regionais, com associações e com movimentos sociais. As sugestões foram avaliadas, o texto revisado e a prévia do documento ficou disponível para consulta e sugestões nos sítios eletrônicos dos órgãos partícipes.

Após 2 meses de agendas e sugestões, consolidadas as manifestações e submetidas à avaliação popular por meio de divulgação nas páginas nas instituições participantes do ATC, o documento seguiu para publicação.

O documento escrito foi disponibilizado em evento oficial e o documento digital encontra-se disponível para *download* na página da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural no endereço eletrônico: <https://www.agricultura.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2021/04/PDRS-WEB-SEM-LOGOMARCA.pdf>.



Figura 30 - Capa do PDRS/DF.

8.5 GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PDRSL

Tendo por base as normativas estudadas e trabalhadas no contexto do presente trabalho e levando em consideração todos os aspectos aqui apresentados, as experiências obtidas na elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal, apresento um guia orientativo simplificado para construção dos Planos Locais e que atendem aos critérios de auditoria do Tribunal de Contas da União.

Estabelecimento da Agenda no órgão local responsável pelo Planejamento e Desenvolvimento da Agricultura;

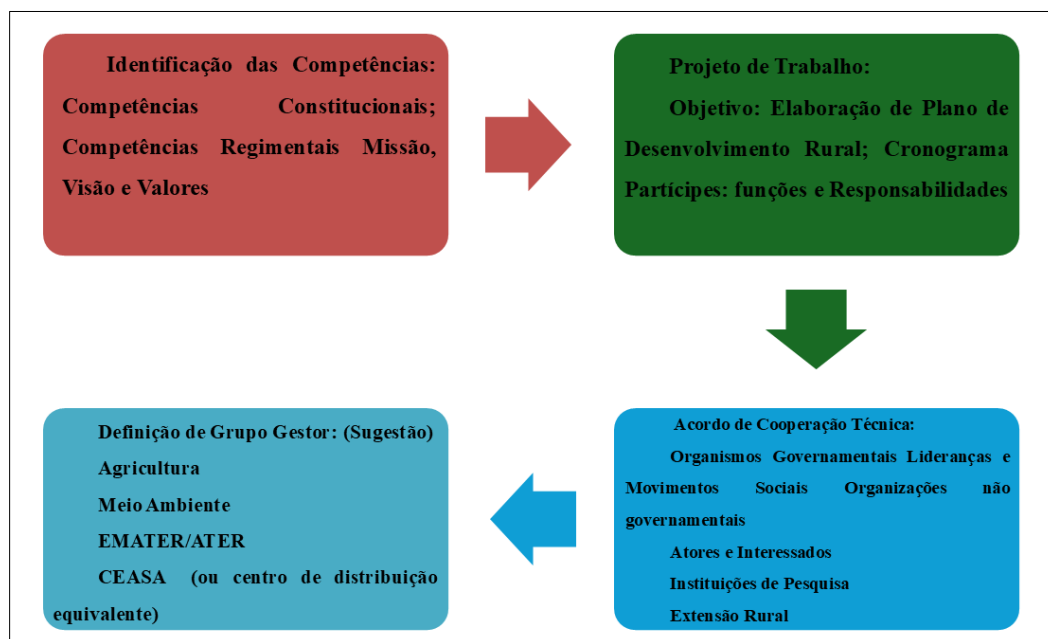


Figura 31 - Estabelecimento da Agenda.

Essa fase, preparatória, deve considerar os critérios que nortearão todo o processo de elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Rural Sustentável, é importante que o proponente observe as atribuições de todo o governo local, quanto maior o engajamento dos organismos governamentais, maiores a complexidade e a abrangência do Plano.

É importante observar nos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Plano Orçamentário Anual quais são os objetivos organizacionais que incidem sobre o planejamento rural, considerando-se que todos os Programas que abarquem as ações desenvolvidas pela Secretaria Local de Agricultura devem ser mapeados: *Ex. No Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Educação possui um programa de aquisição de alimentos para merenda infantil, embora seja uma ação da SEEDF a Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural é responsável pelas compras institucionais provenientes da Agricultura Familiar.*

Nesse caso, como a ação da SEEDF impacta a atividade regulada pela SEAGRI, essa secretaria deve ser convidada a participar, pois possui impacto na atividade. Por outro lado, no caso do Distrito Federal, muitas atividades são reguladas pelos dispositivos ambientais, restrições e afins, nesse caso é imperial que a Secretaria de Estado de Meio Ambiente participe, pois desse estudo podem sair acordos e parcerias que garantirão o Desenvolvimento Rural Sustentável e, sem a participação da pasta de meio ambiente, as projeções de desenvolvimento estarão prejudicadas.

Nessa fase do processo, é preciso entender a abrangência do Plano que se pretende construir, convocando todos os atores necessários a participar da construção e convidando todos aqueles que queiram e possam contribuir.

Atores Necessários – A sustentabilidade se baseia em três pilares principais (que se desdobram em outros tantos) por esse motivo, é necessário que os órgãos ambientais e regulamentadores estejam representados (meio ambiente, saneamento, abastecimento hídrico, recursos minerais) assim como os órgãos de Planejamento e Economia (orçamento, planejamento, economia, desenvolvimento, infraestrutura, energia, telecomunicação etc.) e também os organismos que promovem o desenvolvimento social (saúde, segurança, serviço social etc.)

Atores Convidados – Todos aqueles que queiram e possam contribuir, sem necessariamente fazer parte do sistema normativo e executivo local. Sendo recomendável a participação de empresários, sociedade civil, comunidade afeita, instituições de ensino e pesquisa.

Observação importante: é fundamental que haja na composição do Acordo de Cooperação técnica e no Grupo Gestor pelo menos um profissional com habilidades e conhecimentos de Sistemas de Informações Geográficas -SIG.

O Acordo de Cooperação Técnica deve ser elaborado de forma que os partícipes são colaboradores e corresponsáveis pelas informações, pelo planejamento e pelo estabelecimento de metas; é recomendado que seja criado um grupo responsável pela coordenação de todo o processo, sendo importante ter ao menos um representante do considerado sistema agricultura: Agricultura, Meio Ambiente, Extensão Rural e Centrais de Abastecimento (ou equivalente).

Esse grupo executivo deverá apresentar um cronograma para divulgação dos levantamentos e validação dos dados apresentados. Essa validação é a confirmação dos dados levantados, mas é também o momento de se estabelecer os parâmetros conceituais que definirão todo o plano. A separação por temas é uma estratégia didática para elaboração do Diagnóstico e todos os trabalhos derivados dele.

8.5.1 Levantamento de informações e Diagnóstico

Os levantamentos de dados podem ser realizados pelo próprio grupo gestor, porém é importante que haja, ao menos nesse momento, a presença de profissional que detenha os conhecimentos de SIG vai ajudar bastante na compilação de dados oficiais disponibilizados por diferentes fontes oficiais de dados.



Figura 32 - Composição do SIGs necessários e suas fontes de Dados.

Durante o levantamento de dados profissional(ais) que atuam na área de geoprocessamento e sensoriamento remoto poderão compilar uma série de informações em bases de dados e produzir mapas temáticos e estatísticas. Deverão apenas ter o cuidado de observar as escalas e projeções em que os dados são disponibilizados para evitar distorções.

Apresentamos aqui as fontes de dados nacionais, podendo ser acrescidas de levantamentos em campo nas respectivas localidades e inclusão das bases oficiais locais.

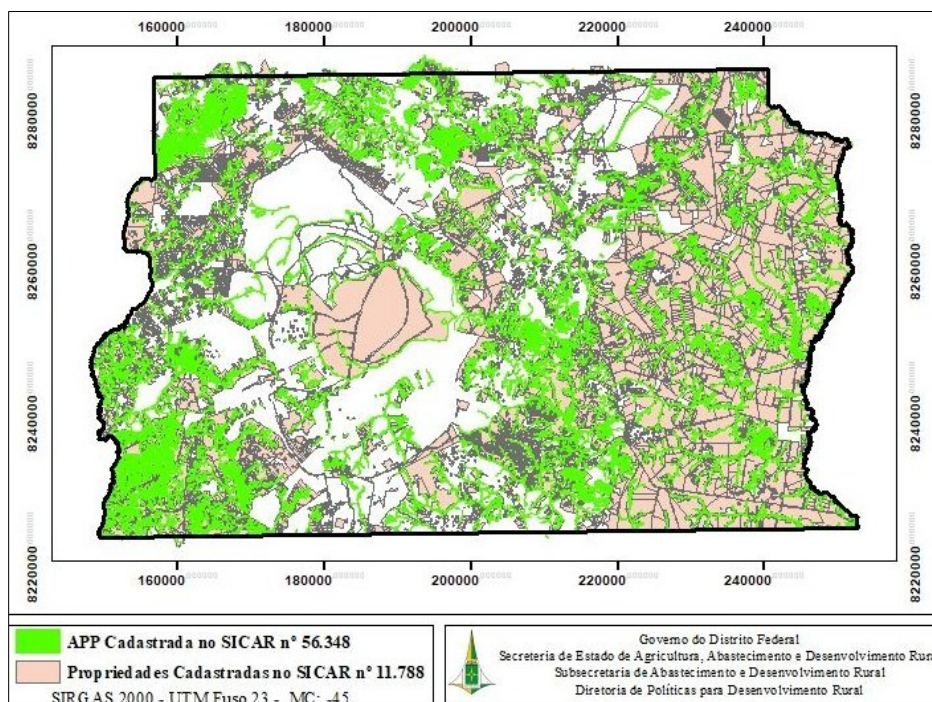


Figura 33 - Composição do SIGs necessários e suas fontes de Dados (Propriedades Cadastradas no Siscar).

Nessa fase de levantamento é importante que cada um dos partícipes governamentais apontem os Planos, Programas e Projetos por eles desenvolvidos, geridos ou fiscalizados. É importante conter também os Planos e Programas nacionais a que estão submetidos. Recomendamos atenção especial às seguintes Políticas Nacionais:

Política Agrícola Nacional;

Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal – RIISPOA;

Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário - PNDRSS

Plano Nacional de Agricultura de Baixo Carbono – ABC;

Plano Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS;

Plano Nacional de Agricultura Orgânica e Agroecologia;

Plano Nacional de Agricultura Familiar;

Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE;

Plano Nacional de Crédito Fundiário;

Plano Safra (anual);

Política nacional de desenvolvimento rural sustentável;

Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA;

Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER;

Política nacional de regularização fundiária;

Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT; e

Política nacional de abastecimento alimentar; (BRASIL, 2023).

Havendo políticas locais específicas é importante que sejam mencionadas e aplicadas, na ausência de regras locais, se atentar às regras nacionais e constitucionais.

Havendo políticas locais específicas é importante que sejam mencionadas e aplicadas, na ausência de regras locais, se atentar às regras nacionais e constitucionais.

Reunião de Validação das Informações e Alinhamentos Conceituais

A reunião pode ser realizada em duas etapas: na primeira os órgãos seriam convocados para validação dos dados em relação aos seus registros dentro de suas competências, para então convocar os outros interessados, ou pode ser realizada uma reunião com os diversos atores envolvidos na busca da definição dos conceitos que serão adotados pelas políticas.

Como visto anteriormente, em alguns casos, as interpretações podem ser divergentes em função das diferentes abordagens que os temas podem assumir. A estratégia adotada pelo PDRS/DF empregou em um primeiro momento a apresentação dos dados coletados seguida de uma palestra relativa ao tema, para então abrir para as considerações gerais e para a uniformização do tema. Essa dinâmica pode se estender por um dia inteiro de deliberações, entretanto evita conflitos no futuro.

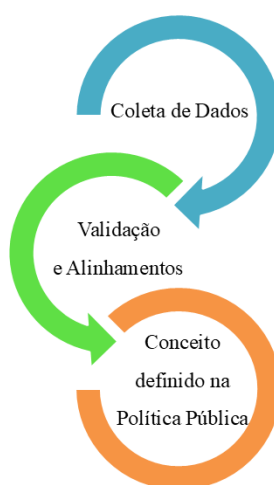


Figura 34 - Alinhamentos Conceituais.

Superadas essas duas fases iniciais, as próximas etapas pressupõem a participação pública com o emprego de oficinas e audiências públicas.

8.5.1.1 Oficinas e Audiências Públicas

As oficinas podem ser realizadas tanto na modalidade presencial, quanto de forma virtual com auxílio de algumas ferramentas *on-line*. Podem inclusive ser realizadas de forma híbrida. O importante é que a estratégia adotada abranja o máximo possível os atores interessados no processo, uma vez que a participação popular nesse momento é de importância fundamental para garantir que as estratégias sejam traçadas com o maior benefício possível da população.

O roteiro deve prever a disponibilização do material elaborado na fase de diagnóstico para eventuais consultas. Na elaboração do PDRS/DF, em virtude da quantidade de participantes, optou-se por separar os participantes em grupos por afinidade ao tema. Os grupos responderam aos questionamentos presentes em formulário prévio, com as seguintes perguntas:

- (i) O que eu espero para área rural para os próximos 20 anos?
- (ii) Quais os problemas do desenvolvimento rural local? Problemas atuais e possíveis problemas para os próximos 20 anos.
- (iii) Qual o Principal fator limitante para o Desenvolvimento Rural Local?
- (iv) Qual o Principal fator de sucesso para o Desenvolvimento Rural Local?
- (v) Indique problemas atuais e futuros, possíveis soluções e oportunidades dentro do "Eixo Infraestrutura"
- (vi) Indique problemas atuais e futuros, possíveis soluções e oportunidades dentro do "Agricultura Familiar"
- (vii) Indique problemas atuais e futuros, possíveis soluções e oportunidades dentro do eixo temático "Comercialização e abastecimento"
- (viii) Indique problemas atuais e futuros, possíveis soluções e oportunidades dentro do eixo temático "Defesa Agropecuária e qualidade sanitária"
- (ix) Indique problemas atuais e futuros, possíveis soluções e oportunidades dentro do eixo temático "territorial e agrário"
- (x) Indique problemas atuais e futuros, possíveis soluções e oportunidades dentro do eixo temático "Desenvolvimento social"

- (xi) Indique problemas atuais e futuros, possíveis soluções e oportunidades dentro do eixo temático "Desenvolvimento Econômico (inovação e empreendedorismo rural)"
- (xii) Indique problemas atuais e futuros, possíveis soluções e oportunidades dentro do eixo temático "Meio ambiente"

Durante a oficina as respostas devem ser debatidas, apresentando os pontos positivos e os negativos de cada um dos temas abordados. Recomendamos que o formulário possa ficar disponível para participação *on-line* pelo menos por 15 dias com ampla divulgação para participação popular. Passado esse tempo a equipe gestora consolidará as respostas em um documento que será submetido à apreciação popular.

A partir de então as respostas serão submetidas às avaliações do *Balanced Scorecard*, *SWOT*, *Espinha de Peixe* e *Matriz de riscos*:

Com o *Balanced Scorecard* será possível classificar as informações obtidas sob perspectiva da Sociedade, dos Recursos Disponíveis, Institucional e de Aprendizagem:

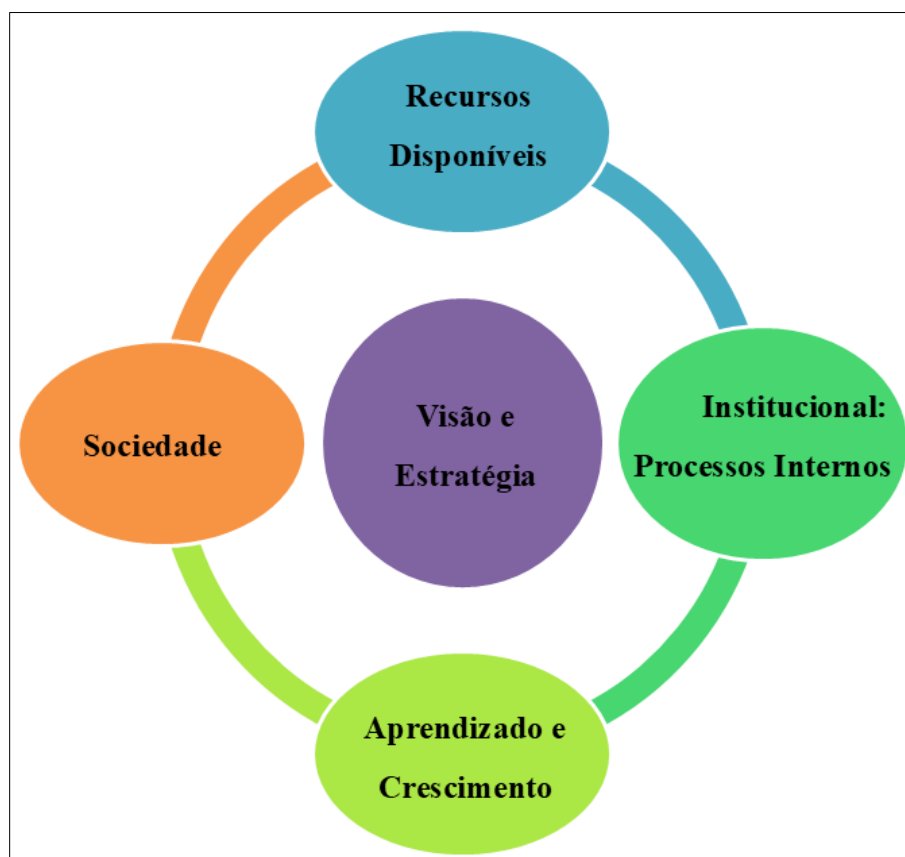


Figura 35 - Informações obtidas sob perspectiva da Sociedade, dos Recursos Disponíveis, Institucional e de Aprendizagem.

Para cada uma dessas perspectivas, deveremos avaliar qual o Objetivo esperado, as Métricas utilizadas, Alvos e Iniciativas necessárias para o cumprimento da missão pretendida.

É importante que sejam apresentados, sob a perspectiva dos achados obtidos nas oficinas que se defina para cada eixo e para o contexto global, quais os pontos fortes e fracos, os desafios e as oportunidades existentes na localidade para o pleno Desenvolvimento Rural Sustentável:

Quadro 6 - Exemplo de uma análise SWOT.

Análise SWOT para o Desenvolvimento Rural Sustentável Local (Exemplo)	
Pontos Positivos:	Pontos Negativos:
- Interesse Público	- Desinformação da População
Oportunidades:	Desafios:
- Promover campanhas de conscientização	- Garantir a eficiência da informação, meios e linguagem adequadas

Com a espinha de peixe, os achados (desafios e oportunidades) podem ser organizados visualmente para que seja possível determinar uma relação de causa e efeito:

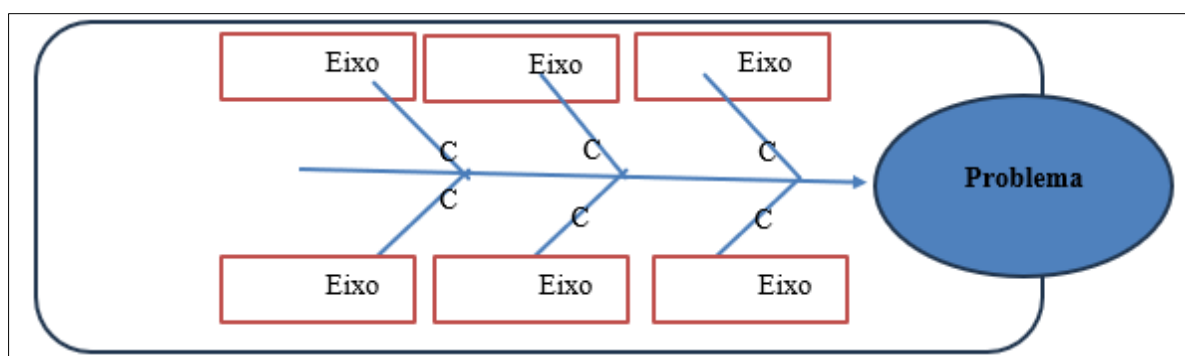


Figura 36 - Diagrama de Ishikawa ou Espinha de Peixe

Por último, a matriz de risco será aplicada para definição das metas prioritárias de ação, a matriz é uma ferramenta dinâmica, sempre que um novo fato aparecer, uma demanda, um evento, poderá ser reclassificado e priorizado. Além do que, após a adoção das medidas de enfrentamento dos riscos considerados de alta prioridade, os riscos medianos deverão ser solucionados e por fim os riscos baixos. Lembrando que essa ação faz parte do monitoramento contínuo da Política Pública. Os desafios e as oportunidades poderão ser classificados da seguinte forma:

Quadro 7 - Matriz para classificação do risco (CGDF, 2021).

Matriz de Risco		Probabilidade				
		Improvável	Raro	Possível	Provável	Quase Certo
Consequência	Catastrófica	Médio	Alto	Extremo	Extremo	Extremo
	Maior	Médio	Médio	Alto	Extremo	Extremo
	Moderada	Baixo	Médio	Médio	Alto	Extremo
	Menor	Baixo	Baixo	Médio	Alto	Alto
	Desprezível	Baixo	Baixo	Baixo	Médio	Alto

Importante notar que caso o evento seja provável, mas o impacto seja desprezível, o risco será considerado médio e implicará a necessidade de novos controles a serem implantados ao longo da gestão de riscos. E a gestão de riscos definirá a prioridade de ações em virtude dos riscos de ocorrência de um evento.

No quadro a seguir, apresentamos a matriz de riscos de uma política pública avaliada em 2020 pela gestão de riscos da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal em uma cooperação técnica realizada entre o órgão em questão e a Controladoria Geral do Distrito Federal:

Atividade	Evento de Risco (efeito)	Causas	Consequências	Probabilidade: Improvável, Raro, Possível, Provável ou Quase Certo.	Impacto: Desprezível, Menor, Moderada, Maior e Catastrófica	Nível de Risco	Controles Identificados: São os controles já existentes	Ações de Controle Necessárias: Os controles serão mantidos, melhorados e/ou implantados novos?
DIVULGAÇÃO / CONSCIENTIZAÇÃO	Baixa procura por parte dos produtores	1. Canal de Comunicação Inapropriado; 2. Pouca divulgação ou divulgação insuficiente; 3. Falta conhecimento ou instrução sobre o assunto; 4. Utilização de práticas não adequadas de produção. 5. Baixa conscientização da importância do programa	1. Baixa ou nenhuma repercussão do programa para a população. 2. Baixa Adesão; 3. Baixa Certificação; 4. Prevalência de práticas de produção inapropriadas; 5. Pouca ou baixa confiabilidade dos produtos; 6. Insegurança Alimentar.	Provável	Maior	Alto	1. Divulgação do Programa pelos órgãos: EMATER/CEASA/SEAGRI por meio de manual e folder; 2. Divulgação do Programa através de Câmaras Setoriais;	1. Melhoria e aumento da publicidade; 2. Participação da SEAGRI em Feiras e Eventos, com divulgação do programa; 3. Promoção de Eventos/Cursos e Treinamentos voltados para o Programa.
PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO PROGRAMA	Descontinuidade do Programa	1. Rotatividade de servidores; 2. Procedimentos operacionais incompletos; 3. Ausência de servidor; 4. Ausência de Estrutura organizacional para gerenciamento das atividades.	1. Ausência de certificação 2. Prevalência de práticas de produção inapropriadas; 3. Pouca ou baixa confiabilidade dos produtos; 4. Insegurança Alimentar. 5. Imagem negativa da SEAGRI.	Possível	Maior	extremo	1. Planejamento das ações; 2. Padronização dos sistemas e demandas da diretoria (em execução); 3. Cooperação de Servidores de outras unidades (formal/informal).	1. Reconstituição da Unidade: GEBPA; 2. Capacitação; 3. Elaboração de POPs e Manuais.
	Desatualização ou ineficiência de Normas.	1. Alteração de técnicas e procedimentos; 2. Mudanças nas políticas públicas. 3. Regulamentação precárias das Atividades;	1. Possibilidade de certificação fora dos padrões correntes de qualidade. 2. Tendência à pessoalidade nas decisões sobre a certificação;	Possível	Moderada	Médio	1. Comitê gestor com atribuição de revisar as normas; 2. Supervisão e revisão das normas pelas câmaras setoriais.	1. Elaboração de Portarias específicas por área de atuação; 2. Execução de Pesquisas e Estudos para cada câmara setorial; 3. Regulamentação da Lei nº 6.666 (até 09/03/2021);

Figura 37 - Exemplo de Aplicação da Matriz de Risco para priorização das Ações.

A apreciação popular deverá ocorrer preferencialmente na forma de audiência pública e explicará as medidas de prevenção, mitigação e correção das eventuais distorções existentes. Após a audiência pública poderá ser aberto um prazo para manifestações e findo esse prazo, com a validação das metas e objetivos, a Política Pública poderá ser submetida à publicação.

É importante que o PDRSL apresente mecanismos de monitoramento e gestão do Plano e preveja revisões periódicas.

8.5.1.2 Lançamento da Política Pública

Como regra o Plano Local de Desenvolvimento Rural Sustentável é um compilado de regras já existentes, com metas definidas pelos organismos públicos da administração. Porém com a sua publicação, ele passa a ser um instrumento de controle e monitoramento popular e participativo que contém as Diretrizes de Estado para o Desenvolvimento Rural Sustentável.

Por se tratar de instrumento regulatório local de uma Política Nacional, o Plano Local de Desenvolvimento Rural Sustentável deverá ser encaminhado como Minuta de Decreto.

8.5.1.3 Monitoramento, Avaliação e Aperfeiçoamento

Os mecanismos de monitoramento e avaliação iniciais do PDRSL podem se basear nas metas propostas nas leis orçamentárias anuais, da seguinte forma, por exemplo: Imaginemos que um Órgão Municipal se propõe a implantar Unidades Domésticas de Tratamento de Esgoto em 20.000 unidades residenciais ao custo de R\$ 70.000.000,00 (R\$ 3.500, reais a unidade). Durante o ano, o Órgão executa apenas R\$ 26.250.000,00 com 7.500 unidades implantadas.

Nessas circunstâncias é preciso identificar qual foi o motivo de não terem sido implantadas todas as unidades previstas e verificar se essas circunstâncias podem ser solucionadas, corrigidas ou mitigadas e em que proporção.

O mecanismo de identificar o motivo pelo qual não foi executado é o que esperamos da avaliação e do monitoramento das metas, e caso nessa avaliação seja constatada a impossibilidade de conclusão da meta, cabe a proposição de revisão da meta.

E, finalmente, é interessante a proposição de reavaliações periódicas, para que se estipulem novas metas ou se priorizem novas ações. Para isso, do ACT podem ser retirados representantes para compor uma Comissão Gestora de Monitoramento e Avaliação do PDRSL.

8.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de elaboração de Políticas Públicas compreende uma série de etapas e critérios que devem ser rigorosamente observados na construção de instrumentos eficientes, eficazes e adequados. Essas etapas, embora essenciais, podem representar obstáculos na elaboração de Planos Locais, especialmente para equipes reduzidas. Nesse contexto, o domínio das ferramentas de Gestão, dos manuais de auditoria e das legislações vigentes constitui-se como fator determinante para o sucesso do procedimento. A adoção de modelos padronizados e de boas práticas permite, frequentemente, a mitigação de diversos desafios, promovendo maior racionalidade e eficiência no processo.

Ao analisar o processo de elaboração do PDRS/DF, constatou-se sua conformidade com os critérios estabelecidos à luz das normativas de auditoria, além de identificar-se potencialidade para a replicação da metodologia adotada. Desde que seja possível realizar levantamentos de dados geográficos — cada vez mais acessíveis e disponibilizados por organismos nacionais, estaduais, municipais, bem como por sistemas de informação e pesquisas internacionais — um diagnóstico preciso pode ser realizado, assegurando a identificação, classificação e gestão adequadas dos riscos associados.

O procedimento adotado na construção do PDRS/DF contribui para a priorização das estratégias de governo ao recorrer a ferramentas simples, porém eficazes, que garantem o atendimento às obrigações legais na formulação de políticas públicas. Ademais, oferece orientações acerca de mecanismos de monitoramento e controle das ações voltadas ao Desenvolvimento Rural Sustentável em âmbito local. Sempre que ocorrerem mudanças no contexto ou na realidade regional, a política deverá ser atualizada, empregando-se as ferramentas aqui indicadas para esse fim.

Recomenda-se, ainda, a consideração das particularidades locais, a definição de objetivos claros e a disponibilização de recursos adequados, aliando-se a uma prática de monitoramento contínuo das metas estabelecidas. É imprescindível que o plano seja institucionalizado sob a forma de programa de governo, com metas, prazos e pontos de controle bem definidos, de modo a reduzir os riscos de descontinuidade decorrentes de eventuais mudanças na gestão pública.

REFERÊNCIAS CAPÍTULO II

BRASIL. **Lei Federal nº 9.985, de 18 de junho de 2000.** - Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de junho de 2001** - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006** - Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009** - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011** - Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012** - Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.º 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 n.º 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.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.813, de 16 de maio de 2013** - Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e

das Medidas Provisórias n.º 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.

BRASIL. Lei Federal nº 13.848, de 25 de junho de 2019 - Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

BRASIL. Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 - Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.

BRASIL. Decreto Federal nº 7.794, de 20 de agosto de 2012 - Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

BRASIL. Decreto Federal nº 9.013, de 29 de março de 2017 - Regulamenta a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõem sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal.

BRASIL. Decreto Federal nº 9.191, de 01 de novembro de 2017 - Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

BRASIL. Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 - Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. **Decreto Federal nº 10.411, de 30 de junho de 2020** - Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

BRASIL. **Decreto Federal nº 12.002, de 22 de abril de 2024** - Estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos.

BRASIL. **Avaliação de Políticas públicas: guia prático de análise *ex ante* volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília: Ipea, 2018.**

BRASIL. **Avaliação de Políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília: Ipea, 2018.**

BRASIL. Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) - **Portaria nº 397, de 10 de outubro de 2002.**

BRASIL. **Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p.: il., color.**

BRASIL. **Documentos Técnicos: Apêndice I – Papeis de trabalho do bloco de controle. Diagnóstico do problema e formação da agenda.** Brasília: TCU, 2020. 41p.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01, de 2016** - Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

BRASIL. **Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – PNDRSS, 2013.**

BRASIL. **Portaria GM/MS nº 971, de 03 de maio de 2006** - Aprova a Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC) no Sistema Único de Saúde.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2017** - Em tramitação.

BRASIL. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. 242p.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal**: Lei Fundamental do Distrito Federal, com o objetivo de organizar o exercício do poder, fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009** - Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — PDOT e dá outras providências.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011** - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital nº 2.499, de 07 de dezembro de 1999** - Institui o Plano de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – PRÓ-RURAL/DF-RIDE.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital nº 4.634, de 23 de agosto de 2011**. -Fica criado o Programa de Coleta e Doação de Alimentos, no âmbito do Distrito Federal, que tem por objetivo recolher alimentos e promover a sua distribuição, diretamente ou por meio de entidades previamente cadastradas, às pessoas ou famílias em estado de vulnerabilidade nutricional.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital nº 6.269, de 19 de janeiro de 2019** - Institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal - ZEE-DF em cumprimento ao art. 279 e ao art. 26 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital nº 6.490 DE 29 DE JANEIRO DE 2020** - Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2020-2023.

DISTRITO FEDERAL. **Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2021.**

DISTRITO FEDERAL. **Diagnóstico do Espaço Natural do Distrito Federal.** (Codeplan, 1971).

DISTRITO FEDERAL. **GUIA: Gestão de Riscos nas Contratações. DODF nº 121, de 29 de junho de 2023, p.20.**

DISTRITO FEDERAL. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2021.** CODEPLAN.

DISTRITO FEDERAL. **Planejamento Estratégico da SEAGRI/DF de 2019 a 2023.**

DISTRITO FEDERAL. **Plano Agropecuário do Distrito Federal – Período 1971-1973;**

DISTRITO FEDERAL. **Plano de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal: DF Mais Agro.** Acordo de Cooperação Técnica - ACT nº 01/2021. Brasília, 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Plano de Irrigação do Distrito Federal (1985).**

DISTRITO FEDERAL. **Processo Administrativo Sei nº 00070-00000458/2021-41 - SEAGRI/DF.**

DISTRITO FEDERAL. **Processo Administrativo Sei nº 00070-00002382/2021-98 - SEAGRI/DF.**

DISTRITO FEDERAL. **Projeto de elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal – PDRS/DF, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2021 – GAB/SEAGRI.**

**ANEXO I - QUESTIONÁRIO COM QUESTÕES A SEREM AVALIADAS
PREVIAMENTE À ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO
PODER EXECUTIVO FEDERAL**

Quadro 8 – Questionário com questões a serem avaliadas previamente à elaboração de atos normativos no âmbito do poder executivo federal

Decreto Federal nº 12.002, de 22 de abril de 2024	
QUESTÕES A SEREM AVALIADAS PREVIAMENTE À ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	
DIREITOS FUNDAMENTAIS	<p>As regras propostas afetam direitos fundamentais ou garantias constitucionais?</p> <p>Os direitos de liberdade podem ser afetados?</p> <p>Os direitos fundamentais especiais podem ser afetados?</p> <p>Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?</p> <p>O âmbito de proteção sofre restrição?</p> <p>A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?</p> <p>Trata-se de direito individual submetido a simples reserva legal?</p> <p>Trata-se de direito individual submetido a reserva legal qualificada?</p> <p>Qual seria o outro fundamento constitucional para a aprovação da lei? (Exemplo: regulação de colisão de direitos.)</p> <p>A proposta não usa, de modo excessivo, formulações genéricas? (Exemplo: conceitos jurídicos indeterminados.)</p> <p>A fórmula proposta não se afigura casuística?</p> <p>O princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo foi observado?</p> <p>O destinatário pode prever e aferir as limitações ou os encargos que lhe poderão advir?</p> <p>As normas previstas preservam o direito aos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo judicial e administrativo?</p> <p>Os direitos de igualdade foram afetados?</p> <p>Os direitos de igualdade especiais foram observados? (Exemplo: proibição absoluta de diferenciação.)</p> <p>O princípio geral de igualdade foi observado?</p> <p>Quais são os pares de comparação?</p> <p>Os iguais foram tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual?</p> <p>Há razões que justifiquem as diferenças decorrentes da natureza das coisas ou de outros fundamentos de caráter objetivo?</p> <p>As diferenças existentes justificam o tratamento diferenciado? Os pontos em comum legitimam o tratamento igualitário?</p> <p>A proposta pode afetar situações consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio da segurança jurídica?</p> <p>O princípio que determina a preservação de direito adquirido foi observado?</p> <p>A proposta pode afetar ato jurídico perfeito?</p> <p>A proposta contém possível afronta à coisa julgada?</p> <p>Trata-se de situação jurídica suscetível de mudança? (Exemplos: institutos jurídicos, situações estatutárias, garantias institucionais.)</p> <p>A adoção de cláusula de transição entre o regime vigente e o regime proposto seria recomendável?</p>