

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**A CONTRIBUIÇÃO DOS FUNDOS PÚBLICOS PARA O FINANCIAMENTO  
AMBIENTAL: O CASO DO FNMA**

Manoel Serrão Borges de Sampaio

Orientador: Antônio Brasil

Dissertação de Mestrado

Brasília/DF, 19 de junho de 2006

Sampaio, Manoel Serrão Borges de.

A contribuição dos fundos públicos para o financiamento ambiental: o caso do FNMA. / Manoel Serrão Borges de Sampaio. Brasília, 2006.

186 p.

Dissertação de Mestrado, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.

Palavras chave: Financiamento ambiental – Fundos ambientais. I. Universidade de Brasília. CDS. II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Assinatura

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**A CONTRIBUIÇÃO DOS FUNDOS PÚBLICOS PARA O FINANCIAMENTO  
AMBIENTAL: O CASO DO FNMA.**

Manoel Serrão Borges de Sampaio

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção profissionalizante.

Aprovado por:

Antônio Brasil, (CDS/UNB)  
(Orientador)

Donald Sawyer, (CDS/UNB)  
(Examinador Interno)

Pedro Leitão, Titulação (CNPQ)  
(Examinador Externo)

Brasília-DF, 19 jul. 2006

## **Dedicatória**

Dedico este trabalho a minha companheira Roberta e a minha querida família por seu apoio incondicional, em particular a minha filha Luísa pela inspiração e alegria que tem me proporcionado ao longo destes anos.

## **Agradecimentos**

Meus mais sinceros agradecimentos ao meu orientador Antônio Brasil, aos dirigentes dos fundos citados, a equipe do FNMA e consultores diretamente envolvidos com os resultados alcançados, em particular aos meus amigos Elias, Fernando, Miriam, Taciana e Tatagiba, aos advogados que apoiaram a coleta de informações aqui disponibilizadas, e em particular a Roberta Rubim del Giudice e a Geórgia Pessoa.

## **Resumo**

Esta dissertação de mestrado tem como foco a análise preliminar da contribuição dos Fundos Públicos para o Financiamento Ambiental no Brasil. Como estudo de caso foi pesquisada a atuação do FNMA, após 17 anos de sua constituição. Como análise final é avaliada a oportunidade de se constituir um sistema de financiamento público baseado na atuação de fundos ambientais.

Palavras-chave: Financiamento ambiental; Fundos ambientais.

## **Abstract**

The starting point of this master thesis is the preliminary analysis of the contribution of Public Funds for Environmental Financing in Brazil. As a case study, the role played by the National Fund for the Environment, in the past 17 years, was analyzed. At last, it was evaluated the opportunity of creating a system for public financing based on the role played by environmental funds.

Key words: environmental financing; environmental fund.

## Lista de Ilustrações

Figura 2.1 - Participação percentual das linhas temáticas nos Fundos Estaduais.....	49
Figura 2.2 - Percentual de participação das Linhas Temáticas nos Fundos de Recursos Hídricos.....	50
Figura 2.3 - Participação percentual das fontes de recursos nos fundos estaduais.....	51
Figura 2.4 - Participação percentual dos volumes de recursos repassados por fundos ativos nos últimos três anos.....	51
Figura 2.5 - Volumes totais repassados pelo FEMA/GO de 2003 a julho de 2005.....	56
Figura 2.6 - Demanda de projetos ao FEMA/GO por esfera administrativa.....	57
Figura 2.7 - Percentual da demanda de projetos por linha temática do FEMA/GO de 1998 a julho de 2005.....	57
Figura 2.8 - Percentual de projetos apoiados por proponente do FEMA/GO.....	58
Figura 2.9 - Percentual da demanda de projetos por linha temática de 1998 a 2005.....	59
Figura 2.10 - Percentual de participação de fundos por Região Geográfica.....	64
Figura 2.11 - Volumes de superávit financeiro arrecadado pelo FDD de 1999 à 2004.....	76
Figura 2.12 - Distribuição de projetos por esfera administrativa.....	77
Figura 2.13 - Distribuição de projetos por linha temática.....	78
Figura 2.14 - Distribuição de recursos por programa executado.....	79
Figura 2.15 - Percentual de recursos repassados por linha temática .....	80
Figura 2.16 - Distribuição do apoio por Bioma.....	88
Figura 2.17 - Volume de recursos contratados por financiador.....	89
Figura 2.18 - Fundos da América Latina e do Caribe.....	96
Figura 2.19 - Principais fontes de recursos dos Fundos da América Latina e do Caribe.....	97
Figura 2.20 - Logo RedLAC.....	101
Figura 2.21 - Rede de Informação e aprendizagem.....	102
Figura 3.1 - Duração média da tramitação de projetos 1994 à 1997.....	115
Figura 3.2 - Comparativo entre recursos previstos e repassados no período de 1990/91 à 1996.....	116
Figura 3.3 - Aporte médio de contrapartida dos executores nos anos de 1990/91 à 1997.....	116
Figura 3.4 - Distribuição de projetos por região.....	121
Figura 3.5 - Distribuição percentual de projetos por núcleo temático.....	124
Figura 3.6 - Distribuição percentual de projetos por região.....	124

Figura 4.1 - Proporção de municípios, por classes de tamanho, com secretarias de meio ambiente ativas.....156

## **Lista de Tabelas**

Tabela 2.1 - Fundos Municipais de Meio Ambiente em funcionamento no ano de 2004.....	60
Tabela 3.1 - Percentual de custos operacionais por diferentes perfiz de fundos.....	101
Tabela 3.2 - Número de projetos em execução por núcleo temático, descritos no Relatório de Gestão 2005.....	121
Tabela 3.3 - Princípios da moderna administração.....	134
Tabela 3.4 - Princípios da ação de governo.....	135
Tabela 3.5 - Modelo simplificado de análise de governança aplicável a fundos ambientais.....	135
Tabela 4.1 - Diferentes tipologias de Instrumentos de gestão ambiental e suas aplicações possíveis.....	159

## **Lista de Quadros**

Quadro 1.1 - Aspectos das Fundações Públicas e Privadas.....	30
Quadro 1.2 - Principais características de diferentes personalidades jurídicas.....	30

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

Abema - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente  
Abong - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais  
AGU - Advocacia Geral da União  
AIDS - Síndrome da Deficiência Imunológica  
ANA - Agência Nacional de Águas  
Anamma - Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente  
Apedema/RJ - Assembléia Permanente das Entidades de Defesa do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro  
ARPA - Projeto Áreas Protegidas da Amazônia  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD - Banco Internacional da Reconstrução e o Desenvolvimento  
C&T - Ciência e Tecnologia  
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
CD - Conselho Deliberativo  
CDB - Convenção da Diversidade Biológica  
CEF - Caixa Econômica Federal  
CF - Constituição Federal  
CFDD - Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos  
CGN - Conselho Gestor Nacional  
CIDE - Contribuição de Intervenção de Direito Econômico  
CISET - Secretaria de Controle Interno  
CIUP - Centro de investigación de la Universidad del Pacífico  
CNEA - Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas  
CNMA - Conferência Nacional do Meio Ambiente  
Comdema - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente  
Conama - Conselho Nacional de Meio Ambiente  
Conanda - Conselho Nacional de Direitos  
Condurb - Conselho de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente  
Conjur - Consultoria Jurídica  
COP8 - 8ª Conferência das Partes da Convenção da Biodiversidade  
CTA - Coordenação Técnico-Administrativa  
CTPETRO - Fundo Setorial de Petróleo e Gás Natural

DAI - Diretoria de Articulação Institucional  
DEA - Diretoria de Educação Ambiental  
DPDC/SDE - Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor  
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente  
EIA - Estudo de Impacto Ambiental  
FANs - Fundos Ambientais Nacionais  
Fapesp - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo  
FAs -Fundos Ambientais  
FBOMS - Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais  
FCO - Fundo Constitucional do Centro–Oeste  
FDD - Fundo de Direitos Difusos  
Fecam - Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano  
Fehidro - Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo  
FEMA/GO - Fundo Estadual de Meio Ambiente do Estado de Goiás  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FMM - Fundo da Marinha Mercante  
FMMA - Fundo Municipal de Meio Ambiente  
FMMA - Fundo Municipal de Meio Ambiente de Porto Velho  
FNAs - Fundos Nacionais Ambientais  
FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
FNDE - Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação  
FNE - Fundo Constitucional do Nordeste  
FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente  
FNO - Fundo Constitucional do Norte  
FNS - Fundo Nacional de Saúde  
FOE - Fonte de Operações Especiais  
FSC - Forest Stuart Council  
Funatura - Fundação Pró-Natureza  
Funbio - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade  
Fundema - Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande do Norte  
Fundesnap - Fundação para o Desenvolvimento do Sistema Nacional de Áreas Protegidas da Bolívia  
Funlis - Fundo Estadual de Lesados  
GBMF - Gordon and Betty Moore Foundation

GCGF - Global Corporate Governance Forum  
GEF - Global Environmental Facility  
Ibama - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IN - Instrução Normativa  
Internet - Rede Mundial de Computadores  
IPG - Interagency Planning Group  
IPI - Imposto sobre produtos industrializados  
IR - Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza  
ISA - Instituto Socioambiental  
ISPN - Instituto Sociedade, População e Natureza  
KfW - Kreditanstalt für Wiederaufbau  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
MDL - Mecanismos de Desenvolvimento Limpo  
MEC - Ministério da Educação  
MF - Ministério da Fazenda  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
MPOG - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão  
MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais  
OCDE - Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico  
ODA - Official Development Assistance  
OEMAs - Órgão Estadual de Meio Ambiente  
ONG - Organização Não-Governamental  
Oscip - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
P&D - Pesquisa e Desenvolvimento  
PAPS - Programa de Apoio à Produção Sustentável  
PAS - Planos de Ajuste Estrutural  
PDA - Subprograma de Projetos Demonstrativos  
Picus - Programa Integrado de Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade  
PNC - Programa Nacional de Capacitação de Gestores e Conselheiros  
PNF - Programa Nacional de Florestas  
PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente

PNMA I - Programa Nacional do Meio Ambiente I

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Plano Pluri Anual

PPDs - Pequeños Proyectos de Desarrollo

PPG7 - Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais no Brasil

PPP-Ecos - Programa de Pequenos Projetos Ecosociais

Proecotur - Programa de Ecoturismo na Amazônia

Pronabio - Programa Nacional da Diversidade Biológica

Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Pronea - Programa Nacional de Educação Ambiental

PRSF - Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do São Francisco

RAF - Research Allocation Framework

RedLAC - Rede Latino Americana e do Caribe de Fundos Ambientais

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

SAFs - Sistemas Agroflorestais

SBF - Secretaria de Biodiversidade e Florestas

Secex - Secretaria Executiva

SEMA - Secretaria de Meio Ambiente

Semam - Secretaria de Municipal de Meio Ambiente

Semarh - Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

Seplan - Secretaria Municipal de Planejamento

SFC - Secretaria Federal de Controle

SGP - *Small Grant Program*

SIAF - Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro

Siafem - Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro do Estado e dos Municípios

Sigma - Sistema Integrado de Gestão do Meio Ambiente

Sigplan - Sistema Integrado de Gestão e Planejamento

Sisnama - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SPRN - Subprograma de Recursos Naturais

SRH - Secretaria de Recursos Hídricos

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUS - Sistema Único de Saúde

TCU - Tribunal de Contas da União

TFCA - Tropical Forest Conservation Act

TIR - Taxa Interna de Retorno

TNC - The Nature Conservancy

USAID - United States Agency for International Development

VAL - Valor Atual Líquido

WB - World Bank

WWF - World Wildlife Fund

## SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE TABELAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

INTRODUÇÃO.....	16
<b>1 O MARCO LEGAL DOS FUNDOS AMBIENTAIS.....</b>	<b>20</b>
1.1 O FOMENTO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	20
1.2 O FOMENTO COMO FUNÇÃO DO ESTADO.....	22
1.3 OS FUNDOS NA ESTRUTURA DO FOMENTO.....	24
1.4 MARCO LEGAL DOS FUNDOS PÚBLICOS.....	26
1.4.1 Breve histórico.....	26
1.4.2 Personalidades Jurídicas aplicáveis aos fundos ambientais públicos.....	28
<b>2 O DELINEAMENTO DOS FUNDOS AMBIENTAIS.....</b>	<b>33</b>
2.1 ORIGEM DOS FUNDOS.....	33
2.1.1 Aspectos gerais dos fundos - os vários conceitos adotados.....	35
2.1.2 As classificações dos fundos ambientais.....	37
2.2 A CARACTERIZAÇÃO DOS FUNDOS EXISTENTES.....	44
2.2.1 Fundos Estaduais.....	45
2.2.1.1 Marco legal dos Fundos Ambientais Estaduais.....	45
2.2.1.2 A caracterização dos Fundos Estaduais.....	46
2.2.1.2.1 Fundos de Meio Ambiente e de Direitos Difusos Lesados.....	48
2.2.1.2.2 Fundos Estaduais de Recursos Hídricos.....	50
2.2.1.3 Exemplos de fundos Estaduais.....	53
2.2.1.3.1 Fundo estadual de conservação ambiental e desenvolvimento urbano (Fecam) – Rio de Janeiro.....	53
2.2.1.3.2 Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA) – Goiás.....	54
2.2.2 Fundos Municipais.....	59
2.2.2.1 Marco legal dos Fundos Ambientais Municipais.....	60
2.2.2.2 A caracterização dos Fundos Municipais.....	61
2.2.2.3 Exemplos de fundos municipais.....	66

2.2.2.3.1 Fundo Municipal de Porto Velho.....	66
2.2.2.3.2 Fundo Socioambiental do Município de Aracaju.....	70
2.2.3 Fundos Federais.....	71
2.2.3.1 Fundos de Direitos Difusos - FDD.....	72
2.2.3.1.1 Marco legal do Fundo de Defesa de Direitos Difusos.....	72
2.2.3.1.2 Origem da arrecadação do FDD.....	75
2.2.3.1.3 Arrecadação de Receita do FDD por Origem de Recursos – 2004.....	75
2.2.4 Fundos privados.....	79
2.2.4.1 Marco legal dos fundos privados.....	80
2.2.4.2 Fundo Brasileiro para Biodiversidade – Funbio.....	82
2.2.4.2.1 Estrutura de Gestão do Funbio.....	82
2.2.4.2.2 Áreas de atuação do Funbio.....	83
2.2.4.2.3 Destinação de recursos financeiros.....	86
2.2.4.2.4 Origem dos recursos financeiros.....	88
2.2.4.2.5 Visão geral do Funbio na atualidade.....	89
2.2.4.3 Programa Pequenos Projetos Ecosociais – PPP-Ecos.....	91
2.2.4.3.1 A estrutura de gestão.....	91
2.2.4.3.2 Projetos apoiados.....	91
2.2.4.3.3 Lições aprendidas e desafios.....	92
2.2.4.4 Terra Capital <i>Investors Limited</i> .....	94
2.2.4.4.1 Projetos apoiados.....	95
2.2.4.4.2 Lições aprendidas e desafios.....	95
2.2.5 Os Fundos ambientais na América Latina e Caribe.....	95
2.2.5.1 Exemplos de Fundos na América Latina.....	98
2.2.5.1.1 Fundação para o Desenvolvimento do Sistema Nacional de Áreas protegidas da Bolívia - Fundesnap.....	98
2.2.5.2 A Rede Latino Americana e do Caribe de Fundos Ambientais – RedLAC.....	101

2.2.5.2.1 A percepção dos doadores sobre a RedLAC.....	103
2.2.5.2.1.1 <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> - KFW .....	104
2.2.5.2.1.2 <i>Gordon and Betty Moore Foundation</i> – GBMF.....	106
2.2.5.2.1.3 <i>United States Agency for International Development</i> - USAID.....	107
2.2.5.2.1.4 <i>Global Environmental Facility</i> - GEF.....	108
2.2.5.2.2 Encaminhamentos dos fundos ambientais na COP8 .....	110
<b>3 FNMA: UM ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>112</b>
3.1. MARCO LEGAL DO FNMA.....	112
3.2 FNMA - 17 ANOS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO.....	113
3.2.1 Resultados preliminares da avaliação de projetos de 1999 a 2006.....	123
3.3 DIMENSÕES DA GOVERNANÇA APLICÁVEIS A UM FUNDO PÚBLICO AMBIENTAL.....	130
3.4 ASPECTOS DA GOVERNANÇA NA ATUAÇÃO DO FNMA.....	135
3.4.1 Aspectos da Governança na atuação do FNMA - Princípios da moderna administração.....	137
3.4.2 Aspectos da Governança na atuação do FNMA - Atuação de governo.....	142
3.4.3 Aspectos da Governança na atuação do FNMA - mecanismos de participação e inclusão.....	144
<b>4 O PAPEL DOS FUNDOS AMBIENTAIS EM UM SISTEMA BRASILEIRO DE FINANCIAMENTO.....</b>	<b>147</b>
4.1 O CASO DOS FUNDOS SETORIAIS DE C&T.....	147
4.2 A EXPERIÊNCIA DOS FUNDOS SOCIAIS.....	150
4.3 A EXPERIÊNCIA DA SAÚDE.....	152
4.4 A EXPERIÊNCIA DO O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	153
4.5 A LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE E OS INSTRUMENTOS DA GESTÃO AMBIENTAL.....	156
4.5.1 O Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama.....	162
4.5.2 O Sistema Brasileiro de Financiamento Ambiental.....	166

4.5.2.1 A Rede Brasileira de Fundos.....	168
4.5.3 Análise preliminar da contribuição dos fundos públicos para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente e o fortalecimento do Sisnama em um sistema de financiamento ambiental.....	171
4.5.3.1 Avaliação de eficácia.....	172
4.5.3.2 Avaliação da eficiência.....	172
4.5.3.3 Avaliação da efetividade.....	173
CONCLUSÃO.....	176

REFERÊNCIAS

GLOSSÁRIO

APÊNDICE

ANEXOS

ÍNDICE

## INTRODUÇÃO

Em um breve resgate histórico, pode se perceber que a participação dos fundos no financiamento ambiental no Brasil ainda vive sua infância, impulsionada a partir do ano de 1987, com a conclusão do Relatório Brundtland. Daí emergem as preocupações globais com o meio ambiente, gerando fortes pressões internacionais para a proteção do meio ambiente no Brasil. Posteriormente, em 1989, é criado o Programa Nossa Natureza (PNN) (BURSZTYN, 1997), que marca uma nova fase de intervenção na questão ambiental brasileira, com o uso de instrumentos econômicos para gestão ambiental e a criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).

A década de 90 foi marcada pela ampliação da escala do fomento a projetos ambientais, com o lançamento em sua primeira metade de programas como o Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA I) e o Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais no Brasil (PPG7), além de se vivenciar a negociação de vários programas, tais como: o Programa de Ecoturismo na Amazônia (Proecotur), o Programa Pantanal, entre outros. No Governo Federal, a grande propagação de programas e projetos ambientais, de forma não intencional, acabou por estabelecer uma dinâmica fragmentada para o financiamento ambiental. Durante toda a década de 90 e início do novo século, esta fragmentação se refletiu na condução das políticas às perspectivas destes programas e projetos.

Os reflexos desta prática cristalizam-se em uma “cultura institucional” que associou a determinação das prioridades ambientais para o financiamento público a critérios intrínsecos ao mérito interno dos programas e projetos contratados. Como resultado, vivenciou-se o encastelamento de micropoderes, materializados em um conjunto de ações sobrepostas, concorrentes e, ainda que de forma não intencional, conjunturalmente antagônicas a iniciativas de ordenamento do fomento ambiental.

Por outro lado, nesse período, foram ampliadas as possibilidades de captação direta de recursos, com a implementação de leis como a de Crimes ambientais, Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, assim como a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, do licenciamento ambiental, da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre combustíveis - os Royalties do Petróleo e de outros minerais-, entre outras. Multiplicaram-se também os fundos ambientais públicos estaduais e municipais.

No setor privado, ainda que em menor escala, percebe-se também a criação de fundos e de outros mecanismos, a exemplo da certificação e da busca do “esverdeamento” dos

instrumentos de mercado, com a criação de critérios de desempenho ambientais, por meio de iniciativas como o Protocolo Verde e as Normas ISO 14.000. Merece destaque, também, o financiamento direto a projetos por empresas públicas ou de economia mista, como a Petrobrás, que nos últimos 3 anos aportou por si só aproximadamente R\$ 40 milhões em projetos socioambientais ou a fundação Boticário de Proteção a Natureza, com o aporte de cerca de R\$ 6 milhões em projetos.

A experiência acumulada no apoio a projetos socioambientais, ao mesmo tempo, contribuiu para a ampliação da capacidade de gestão ambiental pública, para o fortalecimento da sociedade civil e a consolidação de um importante acervo técnico, porém indicou também a necessidade de reformulação de suas normas e procedimentos e principalmente a construção de um novo panorama para o financiamento socioambiental no Brasil.

Não obstante as iniciativas inovadoras e o capital social formado, a existência deste novo universo não se traduziu em um ambiente que viesse a contemplar as novas demandas socioambientais de fomento, limitando o acesso a recursos a um perfil restrito de agentes sociais, aglutinado nas regiões Sul e Sudeste do país, detentoras da maior capacidade de proposição e execução de projetos.

Este período também se associa a um formato de operação coincidente na maioria dos fundos, programas e projetos: a descentralização voluntária de recursos ou o popularmente conhecido repasse a fundo perdido. Vale ressaltar que outras iniciativas foram testadas no país, tais como o capital de risco, exemplificado nesta dissertação pelo Fundo Terra Capital. Estas, porém, tiveram menor impacto no total de recursos aportados.

Em 1999, a conjuntura geral do financiamento público sofreu um impacto significativo com a inclusão dos contratos internacionais nos limites financeiros do órgão ao qual se vinculam. Esta crise se acentua a partir de 2003, com a adoção de uma rígida política fiscal, quando o Ministério do Meio Ambiente (MMA) acumulava uma carteira de US \$500 milhões e a capacidade efetiva de execução de apenas R\$ 100 milhões em investimento por ano. As limitações financeiras, associadas à baixa capacidade operacional de execução, chegam em um determinado momento a impactar de tal forma alguns programas a ponto de que os custos de operação financeira, tais como taxas de permanência, inspeção e vigilância, fossem maiores do que a execução propriamente dita.

Este panorama, contudo, gerou também efeitos positivos ao contribuir para a realização de uma análise crítica da carteira de programas internacionais do MMA. Pela primeira vez, foi posta a oportunidade de avaliar a real capacidade de execução das doações e dos contratos internacionais firmados e discutir a contribuição destes a uma agenda nacional de

financiamento público. Como consequência, ocorre o cancelamento de um grande volume de recursos nas recentes revisões de carteira do Governo Federal, que a exemplo do Programa Pantanal orçado, em sua primeira fase de quatro anos, em US\$ 165 milhões, possuía em seus objetivos a implementação de estradas e saneamento alheios a missão do MMA.

Como reflexo deste quadro, surge um novo “movimento” institucional, orientado pela antiga “cultura”, ainda vigente, movida pelo desejo inercial de manutenção de uma lógica administrativa, caracterizada por um sem número de iniciativas para o estabelecimento de “fundos”, que substituiriam neste século os programas das décadas passadas.

Conforme será apresentado ao longo desta dissertação, a partir de exemplos vigentes, é possível a construção de uma estratégia de financiamento, baseada na atuação de fundos. Estes instrumentos têm vivido uma franca expansão na América Latina e no Caribe, tanto no que se refere à quantidade quanto ao volume de recursos movimentados. Em 1996, foram contabilizados para América Latina e Caribe uma seara de mais de cem Instrumentos Econômicos (Motta, Ruitenbeek et Huber, 1996). Em 2005, durante o primeiro Seminário Nacional de Fundos Públicos, em Fortaleza, no Estado do Ceará, no Brasil, foram contabilizados cerca de 50 fundos estaduais de meio ambiente, recursos hídricos e direitos difusos (FNMA, 2005).

Apesar da tentação, quase irresistível, de uma extensa caracterização do atual panorama do financiamento ambiental e de uma profunda reflexão sobre a eficiência, eficácia e efetividade destes instrumentos, a abordagem deste trabalho tem a ambição de gerar subsídios, ainda que preliminares, para a proposição de uma política nacional de financiamento ambiental, que perceba os limites e oportunidades da contribuição dos fundos.

Esta dissertação tem como primeiro passo o resgate das referências legais aos fundos públicos, inclusive nas constituições brasileiras, até a Constituição de 1988 e a criação do FNMA, pela Lei nº 7.797, de 1989.

No Capítulo 2, a avaliação dos fundos ambientais parte do levantamento de seus marcos legais, seguindo pelo delineamento do que seja um fundo e quais desenhos são possíveis à sua operação. Por meio dos diversos instrumentos consultados são apresentadas diferentes visões, sobre as seguintes questões: o que é um fundo público? O que é um fundo ambiental? Ou melhor: O que é um Fundo Ambiental Público? Desta forma, busca-se avaliar convergências e outros aspectos legais comuns ao seu desenho e limitações legais.

O universo pesquisado se restringiu aos 21 fundos com atuação na Rede Latino Americana e do Caribe de Fundos Ambientais – RedLAC, aos fundos públicos federais com atuação ambiental, FNMA e Fundo de Direitos Difusos (FDD), aos 50 Estaduais legalmente

instituídos, identificados no segundo diagnóstico realizado pelo FNMA, a 14 Fundos Municipais, e aos dois fundos privados que atuam no financiamento de programas e projetos convergentes e/ou complementares à Política Nacional de Meio Ambiente e a programas de governo, como o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) e o Programa de Pequenos Projetos Ecosociais (PPP-Ecos).

O FNMA foi apresentado como estudo de caso no Capítulo 3. Algumas razões motivaram esta escolha: a relevância do FNMA para esta dissertação se revela pelo seu apoio a quase 1.500 projetos em todo o País, ao longo dos seus quase 17 anos de atuação, nos quais foram investidos mais de 130 milhões de reais. Atualmente, o FNMA possui uma carteira que se aproxima de 500 projetos vigentes. Apesar deste histórico, curiosamente, o FNMA não tem despertado o interesse da comunidade acadêmica quanto a sua atuação.

O quarto capítulo tem como objetivo apresentar uma proposta para um sistema de financiamento público, baseado na atuação de fundos, após a verificação de seus aspectos preliminares da eficácia, eficiência e efetividade. É apresentada uma reflexão sobre a atual prática de financiamento ambiental público e os modelos de financiamento adotados para os setores de Ciência e Tecnologia (C&T) e Fundos Sociais, que tem nos fundos importantes ferramentas para sua implementação. Adicionalmente, são apresentadas as experiências da operação de outros sistemas públicos de financiamento, tais como, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Como considerações finais são apresentadas recomendações ao FNMA, aos gestores de fundos públicos e aos gestores de meio ambiente, que tem a intenção contribuir como subsídios preliminares à revisão da atual estratégia de financiamento ambiental público no Brasil.

## **1 O MARCO LEGAL DOS FUNDOS AMBIENTAIS**

A busca pela construção de instrumentos de fomento ao meio ambiente, prevista nas normas federais, estaduais e municipais, relaciona-se diretamente com a defesa e a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecida na Carta Magna de 1988, como dever do Poder Público e da coletividade. Por essa razão, torna-se evidente a necessidade de apresentar, nesta dissertação, o arcabouço legal que orienta os diversos fundos públicos e privados no Brasil. Como introdução a este capítulo é apresentado um breve histórico do fomento nas Constituições Brasileiras, o fomento como função do Estado e os fundos, como instrumento de execução desta função. Coube, ainda, mesmo que de forma

sucinta, traçar um delineamento geral das normas jurídicas que instituem os fundos ambientais públicos e aquelas aplicáveis aos fundos de fomento privados.

Neste Capítulo, pretende-se ainda apresentar as personalidades jurídicas possíveis a um fundo ambiental público, além do marco legal atual dos fundos privados.

## 1.1 O FOMENTO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A primeira Constituição Brasileira a tratar do tema de fomento foi a de 1934, mencionando também pela primeira vez um título, Título IV, sobre Ordem Econômica e Social, que garantia a liberdade econômica e previa como instrumentos de intervenção, em seus arts. 117 e 121, o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e da produção e o estímulo à formação de colônias agrícolas em áreas empobrecidas.

Outorgada pelo governo de Getúlio Vargas, a Constituição de 1937 retoma a tese liberal e dispõe em seu art. 135 que a *"intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo forma do controle, do estímulo ou da gestão direta"*. O art. 141 da Constituição ora mencionada dispõe que a *"lei fomentará a economia popular, assegurando-lhe garantias especiais"*.

Com o restabelecimento da democracia, a Constituição de 1946 introduz com o art. 145 o princípio segundo o qual a *"ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano"*. Tal princípio foi elevado a fundamento da República em 1988 (Constituição de 1988, art. 1º, inciso IV). Como forma de intervenção do Estado na Ordem Econômica por meio do fomento, dispõe o art. 150, da Constituição em comento, que a *"lei criará estabelecimentos de crédito especializado de amparo à lavoura e à pecuária"*.

A Constituição de 1967, elaborada sob intervenção militar, estabelece a justiça social como finalidade da ordem econômica com base em diversos princípios (art. 157), entre os quais a harmonia e solidariedade entre fatores de produção e o desenvolvimento econômico. Em 1969, a Emenda Constitucional nº 1 eleva o "desenvolvimento nacional" à categoria de finalidade da ordem econômica, ao lado da "justiça social", introduzindo, como princípio, a "expansão das oportunidades de emprego produtivo". Quanto ao fomento, o art. 163 atribui ao

Estado o estímulo e apoio à organização e exploração das atividades econômicas, as quais eram de competência preferencial das empresas privadas, e o § 8º do art. 157, faculta:

a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

Para atender à mencionada intervenção no domínio econômico, a União podia "*instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer*", com base no § 9º do mesmo art. 157.

Em 31 de agosto de 1981, por meio da edição da Lei nº 6.938, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente, focalizou-se a questão ambiental, considerando-se seu dimensionamento dentro do contexto socioeconômico e cultural. Retomada novamente a democracia, foi promulgada em 5 de outubro de 1988 a nova Constituição, que dispõe sobre a "Ordem Econômica e Financeira" em seu Título VII, onde são tratados os princípios da atividade econômica, da prestação de serviços públicos, do monopólio, da política de transportes, da compatibilização entre as políticas urbana, agrária e agrícola e do sistema financeiro nacional. Em 1989, é editada a Lei nº 7.797, que no âmbito do Programa Nossa Natureza, entre outras ações, cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), com o objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais.

Com a promulgação da Constituição de 1988, foram assimilados e ampliados os princípios de conservação e preservação ambiental tratados na legislação infraconstitucional. Como resultado, o meio ambiente é tratado na Carta Magna, em capítulo próprio, como bem jurídico autônomo social e unitário, tendo qualquer pessoa a titularidade desse direito subjetivo fundamental e inalienável.

Uma vez que esta dissertação tem como foco a perspectiva dos fundos de meio ambiente no fomento das políticas públicas ambientais, há que se salientar a questão quanto ao disposto no art. 170 da Constituição de 1988: o *status* constitucional do meio ambiente e o foco deferido à defesa ambiental. Nesse sentido, a Constituição apresenta a defesa ambiental entre os princípios a serem observados pela Ordem Econômica, tratada no Título VII, Capítulo I, intitulado "Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica", nestes termos:

Art. 170 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da Justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação<sup>1</sup>;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País<sup>2</sup>.

Posto este breve histórico da sede constitucional do fomento, parte-se para a análise do fomento como papel do Estado, com a legitimação, os limites e a finalidade do exercício do poder traçados pela Constituição atual.

## 1.2 O FOMENTO COMO FUNÇÃO DO ESTADO

A Constituinte de 1988 ao estruturar o Estado Brasileiro (VILLELA SOUTO, 2003) cuidou de neutralizar um pouco a hipertrofia do administrador característica no regime presidencialista, onde a função do Estado de administrar seria aquela que não engloba a função de legislar - dispor sobre normas de convivência social prevenindo conflitos de interesses - e de julgar - solucionar concreta e definitivamente esses conflitos.

Sobre o tema, cabe ressaltar que embora diferenciadas, as funções do administrador estão cingidas ao Poder Legislativo<sup>3</sup>, que edita as normas que dão legitimidade aos atos administrativos em decorrência do Princípio da Legalidade (VILLELA SOUTO, 2003). No que concerne ao Poder Executivo, segundo Moreira Neto (1989, citado por VILLELA SOUTO, 2003), suas atividades administrativas são cinco, a saber:

- Poder de Polícia - limitação de atividades individuais em prol do interesse coletivo.
- Serviços Públicos - atendimento concreto de necessidades sociais (exemplos: transportes, água, luz).

---

<sup>1</sup> Nota: Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 06.

<sup>2</sup> Nota: Redação dada pela Emenda Constitucional nº 06, de 15 de agosto de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 06.

<sup>3</sup> "o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso". (MEIRELLES, 2001)

- Ordenamento Econômico - disciplina (e até substituição) das atividades de produção, circulação e consumo de riquezas.

- Ordenamento Social - disciplina do desenvolvimento social com sentido de amparo ao homem (exemplos: fundações de amparo a menores e idosos).

- Fomento Público - colocação de instrumentos para o desenvolvimento econômico e progresso sociocultural (exemplos: incentivos fiscais, subsídios e financiamentos).

Embora citada como função à parte, Villela Souto (2003) situa o fomento público como técnica de ordenamento econômico e social e não como função autônoma. Para o mesmo autor, a Constituição de 1988 estabeleceu os seguintes instrumentos e mecanismos de intervenção na ordem econômica (VILLELA SOUTO, 2003):

- planejamento do desenvolvimento econômico - art. 174, § 1º;
- incentivo (Fomento Público) - art. 174;
- repressão ao abuso de poder econômico - art. 173, § 4º;
- exploração direta da atividade econômica - art. 173.

Segundo Moreira Neto (2002), entende-se por fomento, as funções da Administração pela qual o poder público estimula ou incentiva:

direta, imediata e concretamente, a iniciativa dos administrados ou de outras entidades, públicas e privadas, para que estas desempenhem ou estimulem, por seu turno, as atividades que a lei haja considerado de interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso da sociedade.

A própria Constituição enumera uma série de tópicos, setoriais e regionais, objetos de fomento público, dentre as quais cabe citar o dever do Estado em incentivar a economia, previsto no art. 174 da Carta Magna. Decorre daí que as atividades constitucionalmente destacadas como objeto de fomento não podem ser prejudicadas por ação ou omissão do Estado, sendo necessariamente previstas no plano de desenvolvimento econômico, cujas diretrizes são aprovadas em lei. Desta forma, tem-se que o fomento público é uma atividade vinculada a um contexto maior, voltada para o bem-estar de toda a coletividade.

Fixados na lei que trata do planejamento, como derivação dos preceitos constitucionais, os objetivos de interesse público estabelecem a relação jurídico-administrativa do fomento público. Embora vinculada para o administrados, esta relação é facultada ao administrado. Contudo, uma vez estabelecida a relação pela adesão do administrado, o Estado pode obrigá-lo a cumprir a determinação legal e aquilo que voluntariamente se comprometeu. Desta forma, o administrado passa a integrar as ações voltadas ao bem-estar da coletividade.

### 1.3 OS FUNDOS NA ESTRUTURA DO FOMENTO

As principais intervenções de fomento<sup>4</sup>, segundo Athayde (1983), são: os benefícios e incentivos tributários; as garantias; os subsídios; os empréstimos em condições favoráveis; a assistência técnica; os privilégios especiais; o desenvolvimento do mercado de títulos; o protecionismo à produção nacional; e os pólos industriais e comerciais e sociedades de capital de risco.

Os empréstimos em condições favoráveis são destinados a atividades que mereçam apoio oficial. Podem ser classificados em três categorias (ATHAYDE, 1983):

1. feitos diretamente pelo Tesouro Nacional ou pelos Tesouros Estaduais;
2. empréstimos concedidos por empresas públicas ou sociedades de economia mista de natureza bancária; e

3. créditos facultados por fundos especiais: alguns dos quais não são mais do que meras contas cuja movimentação é facultada a determinados órgãos da Administração Pública, que atualmente, após a instituição da Conta Única, representam Códigos de Receita. Outros são constituídos por organizações de serviços mais ou menos complexos, dotadas de autonomia administrativa, mas carecendo de personalidade jurídica, como alguns fundos setoriais: o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), o Fundo da Marinha Mercante (FMM) e o Fundo Nacional de Saúde (FNS), vinculados a órgãos da administração direta. Há, ainda, os erigidos em pessoas jurídicas - autarquias ou outro formato de órgão público.

A publicação dos estudos Funbio 1, Financiando o Uso Sustentável da Biodiversidade (1997), destaca a existência de diferentes mecanismos financeiros para o uso da biodiversidade, entre elas as Linhas de Crédito, e menciona que *"existem hoje no Brasil dezenas de linhas de crédito, seja ele subsidiado ou não, para investimentos em atividades que utilizam recursos naturais. Em sua maioria, os recursos advêm de fundos do Tesouro Nacional"*. Outra modalidade assinalada é composta pelos Fundos de Investimento, onde um investidor privado adquire cotas de um determinado empreendimento ou empresa, sendo ressarcido pela venda do ativo, em um prazo futuro.

Uma variação desta modalidade é representada pelos fundos de capital de risco, cujos exemplos mais conhecidos no Brasil são o Terra Capital Investors Limited e o Ecoenterprises.

---

<sup>4</sup> Vale ressaltar que não há um consenso sobre o conceito de "fomento". No Seminário de fomento, realizado pelo MMA, em 2003, foram estabelecidos dois conceitos básicos de fomento ambiental, a saber: *"Uso de instrumentos financeiros, econômicos e normativos para alocar recursos na implementação de ações de desenvolvimento sustentável"*, e, alternativamente: *"Uso de instrumentos financeiros, econômicos e normativos para alocar recursos na implementação de ações de desenvolvimento sustentável"*.

O Terra Capital foi encerrado em 2005 e era, inicialmente, operado no Brasil pela administradora de fundos A2R e, posteriormente, pelo Banco Axial. O Fundo Ecoenterprises foi estabelecido por uma parceria entre a The Nature Conservancy (TNC) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), através do Multilateral Investment Fund.

Apesar do mecanismo de Fundos de Investimento não ter "emplacado" no Brasil, ele foi responsável pelo "*start up*" das empresas de tecnologia em informática no Vale do Silício nos Estados Unidos da América do Norte e responde hoje por um percentual significativo do investimento de empresas nascentes em Biotecnologia. As altas taxas de juros prejudicam o desempenho do "*Venture Capital*" (capital empreendedor) no Brasil (Funbio 1, 1997).

Outro mecanismo de fomento, citado na publicação mencionada (Funbio 1, 1997), são os Recursos a Fundo Perdido, operados por Fundos, Programas e Projetos públicos e privados. Na esfera pública, merece destaque a atuação do FNMA, por sua abrangência territorial, o volume de recursos aplicados e acessibilidade. Na esfera privada, ressalta-se a existência do Small Grant Program (SGP), que executa recursos do Global Environmental Facility (GEF), fundo multilateral de abrangência mundial. O SGP foi lançado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1992 e fornece recursos no valor de até US\$ 50 mil para apoio a projetos de comunidades locais e organizações não-governamentais (ONGs) sobre questões locais, relacionadas às áreas de atuação do GEF. No Brasil, o SGP adota o nome de Programa de Pequenos Projetos Eossociais (PPP-ECOS) e é executado por uma ONG, denominada Instituto Sociedade População e Natureza (ISPN), com atuação restrita ao Bioma Cerrado e as suas áreas de transição, por meio do apoio a projetos inferiores a US\$ 25 mil. Completam estes exemplos, as grandes fundações privadas que atuam no financiamento de projetos ambientais, a saber: a Fundação Ford, Fundação Gordon e Beth Moore, Fundação MacArthur e, no Brasil, a Fundação O Boticário.

## 1.4 O MARCO LEGAL DOS FUNDOS PÚBLICOS

### 1.4.1 Breve histórico

As primeiras previsões normativas do vocábulo fundo não se referiam exatamente à compreensão atual de "fundo". As primeiras referências a fundos remetem a orçamentos públicos, conforme se depreende do texto do Decreto nº 6.132, de 4 de março de 1876, que dispunha sobre a regulação da cotação oficial dos Fundos Públicos, ações de companhias, metais preciosos e a verificação do curso dos câmbios e descontos. Posteriormente, um pouco

mais assemelhados ao modelo atual, o Decreto nº 581, de 20 de julho de 1889, criou dois fundos especiais, sendo um aplicável ao resgate e outro à garantia do papel moeda em circulação.

No início do século XX, o tratamento legal dos fundos adquiriu um contorno próximo da definição atualmente encontrada, qual seja: o conjunto de recursos destinados a um fim específico. É o que se verifica do tratamento dado aos fundos pelo disposto no art. 83 do Decreto nº 15.783, de 8 de novembro de 1922, que aprova o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública, nos seguintes termos:

Art. 83. Como receita especial considera-se o produto das fontes de renda a que, em virtude de preceito de lei e de estipulações contratuais, houver sido determinada aplicação especial, como as destinadas:

- a) ao resgate do papel-moeda;
- b) á garantia da massa circulante fiduciária;
- c) ao resgate das apólices emitidas para encampação das estradas de ferro;
- d) ao fundo de amortização dos empréstimos internos;
- e) ao fundo para as obras de melhoramentos dos portos;
- f) ao fundo de custeio das obras contra as secas;
- g) ao fundo de custeio da profilaxia rural.

A partir de então, os fundos seguem ainda hoje rumo à sua consolidação como instrumentos de fomento do Estado. Diversos fundos, a exemplo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), criado em 1969, caracterizam-se como importantes instrumentos no financiamento da implantação das políticas setoriais a que se relacionam.

Atualmente, pode-se afirmar que os fundos se constituem em instrumentos de implementação de Políticas de Estado, com a possibilidade de alocação de recursos destinados especificamente para uma determinada finalidade. Como Políticas de Estado e não de Governo, a Constituinte de 1988 inclui na Carta Política, no art. 167, inciso IX, a vedação da constituição de Fundos de qualquer natureza sem prévia autorização do Poder Legislativo, como forma de restringir a atuação dos governantes.

Ainda, tendo em vista a necessidade de se garantir o empenho dos governantes na adoção de políticas regionais e setoriais julgadas essenciais pelo Constituinte, a Carta Magna prevê a instituições de fundos com prerrogativas garantidas apenas aos “fundos constitucionais”, a exemplo dos fundos de saúde e educação, além dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste.

O art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição institui a obrigação de a União destinar 3% da do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) para serem aplicados em programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional.

Como prerrogativas diferenciadas, cabe citar o § 1º do art. 2º da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, o qual estabelece que os fundos de financiamento mencionados “*ficarão a salvo das restrições de controle monetário de natureza conjuntural e deverão destinar crédito diferenciado dos usualmente adotados pelas instituições financeiras, em função das reais necessidades das regiões beneficiárias*”. A mesma Lei prevê que, além do disposto nos Planos Regionais de Desenvolvimento, entre outras diretrizes, será observada na formulação dos programas de financiamento de cada um dos Fundos a preservação do meio ambiente (art. 3º, inciso IV, da Lei nº 7.827, de 1989).

Segundo o art. 6º da Lei nº 7.827, de 1989, os recursos serão distribuídos da seguinte forma: 0,6% para a região Norte; 0,6% para a região Centro-Oeste; 1,8% para o Nordeste. As operações com os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento são regulamentadas pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, os recursos são administrados por instituições federais de caráter regional, pelo Banco do Brasil S.A., e repassados “*a outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, com capacidade técnica comprovada e com estrutura operacional e administrativa aptas a realizar, em segurança e no estrito cumprimento das diretrizes e normas estabelecidas, programas de crédito especificamente criados com essa finalidade*”, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional (art. 9º, da Lei nº 7.827, de 1989).

As taxas de juros praticadas pelos fundos constitucionais estão bem abaixo do mercado<sup>5</sup> (VERÍSSIMO, 2006) e variam de 6% ao ano, para operações rurais por mini produtores, suas cooperativas e associações de agricultores familiares, que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, a 14% ao ano para operações industriais, agro-industriais, de turismo, comerciais e de serviços por empresas de grande porte (art. 1º, da Lei nº 10.177, de 2001).

No que concerne à história dos fundos ambientais no Brasil, seu início deriva da criação em 1985 de um fundo municipal: o Fundo Municipal de Defesa Ambiental, do município de

---

<sup>5</sup> Considerando-se os percentuais aproximados para o ano de 2005, segundo Veríssimo (2006, 1), se descontado da taxa média anual de juros do Banco Central do Brasil (taxa Selic) de 17,5% o valor a taxa de inflação de 5,5%, a taxa real de juros foi 12% ao ano.

Belo Horizonte, Minas Gerais. Na esfera federal, a criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) data de 1989, com a edição da Lei nº 7.797, desenhado para o financiamento da execução descentralizada da Política Nacional do Meio Ambiente.

Grande parte dos fundos estaduais e municipais de meio ambiente analisados nesta dissertação foi criada com base na estrutura geral constante da citada Lei nº 7.797, de 1989, que cria o FNMA. Porém, alguns fundos municipais (BRASIL, 2005), como o de Bauru, em São Paulo, e Fortaleza, no Ceará, incorporam características de legislações específicas, como as Políticas Municipais de Meio Ambiente, além de elementos previstos em seus Planos Diretores, Planos de Desenvolvimento Integrado ou na Lei Orgânica. Destaque-se aqui a inclusão de alguns fundos ambientais públicos como "Instrumentos da Política de Meio Ambiente", a exemplo do disposto no Código Ambiental do Município de Porto Velho, Rondônia, quanto ao Fundo Municipal de Porto Velho. Um outro exemplo é o Fundo Estadual de Meio Ambiente de Goiás criado pela Constituição Estadual.

#### 1.4.2 Personalidades Jurídicas aplicáveis aos fundos ambientais públicos

Os fundos públicos são órgãos ou entidades da administração pública, direta ou indireta, ou apenas *locus* institucionais de alocação de recursos orçamentários, destinados à aplicação por determinados órgãos, entidades públicas, organismos internacionais ou instituições privadas. Deve-se salientar, aqui, que a criação de fundos com personalidade jurídica própria não é usualmente aplicada no direito brasileiro, embora não haja restrição expressa a sua instituição.

A criação de órgãos com personalidade própria é típica do processo de descentralização e, segundo Di Pietro (2005), envolve:

1. reconhecimento de personalidade jurídica ao ente descentralizado;
2. existência de órgãos próprios, com capacidade de auto-administração exercida com certa independência em relação ao poder central;
3. patrimônio próprio, necessário à consecução de seus fins;
4. capacidade específica, ou seja, limitada à execução do serviço público determinado que lhe foi transferido, o que implica sujeição ao princípio da especialização, que impede o ente descentralizado de desviar-se dos fins que justificaram a sua criação;
5. sujeição a controle ou tutela, exercido nos limites da lei, pelo ente instituidor; esse controle tem que ser limitado pela lei precisamente para assegurar certa margem de independência ao ente descentralizado, sem o que não se justificaria a sua instituição.

Tem-se, assim, que a descentralização deriva da necessidade de redistribuir funções acumuladas no órgão central, por qual não poderiam ser executadas a contento, e traz como característica o benefício da especialização. Contudo, deve-se pesar a real necessidade de instituição de uma nova entidade e seus custos, com os benefícios que adviriam da descentralização. Neste sentido, é válida a análise do ônus político derivado do eventual distanciamento do fundo de seu órgão de origem.

Os fundos públicos gozam de certas prerrogativas conferidas aos entes públicos, derivadas do princípio da supremacia do interesse público, tais como: a impenhorabilidade de seus bens e rendas; a imunidade tributária sobre seus bens, rendas e serviços; imprescritibilidade de seus bens; e prazo em dobro para contestar em juízo.

Contudo, possuem responsabilidade objetiva sobre seus atos, ou seja, a responsabilização independe de culpa ou dolo, só sendo afastada quando comprovada a culpa exclusiva de terceiro. Caberá ação regressiva contra seus servidores, quando a responsabilidade derivar de seus atos.

Como pessoa jurídica é titular de direitos e obrigações próprios, distintos daqueles pertencentes ao ente que a instituiu; como pública, submete-se ao regime jurídico de direito público, quanto à criação, extinção, poderes, prerrogativas, privilégios, sujeições (DI PIETRO, 2005). Cabe destacar que as entidades da administração indireta possuem auto-administração, mas não podem criar o próprio direito, capacidade das pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), observados os limites constitucionais.

Quando instituídos como entidades públicas, os fundos podem se constituir com as seguintes personalidades jurídicas:

1. Órgão autônomo da administração direta: órgão criado na estrutura da administração direta, com autonomia adquirida por lei, decreto ou por meio de contrato de gestão, conforme previsto no art. 172, do Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967;

2. Autarquia: são entidades de direito público, com personalidade jurídica própria, autonomia administrativa, sem subordinação hierárquica a órgão da administração direta, sujeitas apenas ao controle finalístico. A criação e a atuação são estabelecidas em lei, podendo desempenhar atividades econômicas, educacionais, previdenciárias ou outras, derivadas da atribuição da estatal-matriz. Devem executar os serviços próprios de Estado, nas mesmas condições, controles e privilégios da matriz. O que a diferencia da matriz são os métodos operacionais mais especializados e mais flexíveis, adaptados a prestação de serviços especializados. O patrimônio é público. Existem as autarquias de regime especial, as quais a

lei que as institui confere privilégios específicos para as atividades que desempenham. Suas características foram resumidas por Di Pietro (2005), nos seguintes termos:

1. criação por lei;
2. personalidade jurídica pública;
3. capacidade de auto-administração;
4. especialização dos fins ou atividades;
5. sujeição a controle ou tutela.

A essas características cumpre adicionar a outorga de patrimônio próprio como forma de garantir a capacidade de auto-administração.

É importante ressaltar que a idéia de descentralização está ligada à criação da autarquia, pois esta surge exatamente quando se destaca determinado serviço público do Estado para atribuí-lo a outra pessoa jurídica (DI PIETRO, 2005).

3. Fundação pública: segundo Di Pietro (2005) caracterizam-se como um patrimônio, público ou parcialmente público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, conforme a lei, embora a autora aponte corrente doutrinária que defende que a personalidade jurídica das fundações seja sempre privada. Quando possuir personalidade jurídica de direito público, é semelhante às autarquias. Com personalidade jurídica de direito privado, são regidas pelo Direito Civil naquilo que não for derogado por normas de direito público. A criação ou autorização para criação e a atuação são definidas em lei e a área de atuação depende de lei complementar, nos termos do art. 37, inciso XIX, da Constituição. Prestam-se à realização de atividades não-lucrativas e atípicas do Poder Público, mas de interesse coletivo. As fundações públicas são distintas das privadas em diversos pontos, conforme pode se observar no quadro a seguir apresentado.

	<b>Fundações públicas</b>	<b>Fundações privadas</b>
<b>Origem</b>	Necessidade de lei para criar ou autorizar a criação	Vontade de particulares
<b>Objetivos</b>	Fins não lucrativos	Fins geralmente lucrativos
<b>Finalidade</b>	Finalidade de interesse coletivo	Finalidade de interesse particular
<b>Flexibilidade</b>	Ausência de liberdade na fixação ou modificação dos próprios fins	Liberdade de fixar, modificar ou extinguir os próprios fins
<b>Extinção</b>	Impossibilidade de se extinguir por vontade própria	Vontade dos titulares

	<b>Fundações públicas</b>	<b>Fundações privadas</b>
<b>Atuação</b>	Atuação vinculada aos preceitos legais, mantida sob a tutela e vigilância do Estado	Liberdade de atuação, sujeita às normas de direito privado.
<b>Privilégios</b>	Gozam de prerrogativas estatais	Ausência de prerrogativas estatais

Quadro 1.1 - Aspectos das fundações públicas e privadas.  
Fonte dos dados: Del Giudice (2006) e Di Pietro (2005)

Não foram citadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, dentre as personalidades jurídicas aplicáveis aos fundos, posto que estes representam instrumentos de fomento às áreas de interesse público e aquelas são entidades que se prestam a executar atividades de natureza econômica, representando intervenções do Estado no domínio econômico, expressamente permitidas na Constituição ou em lei complementar.

Para melhor visualização e compreensão das diferenças entre as personalidades jurídicas apresentadas neste item, as informações forem sistematizadas no quadro a seguir.

<b>Tipo</b>	<b>Personalidade jurídica</b>	<b>Criação</b>	<b>Autonomia Administrativa</b>	<b>Execução dos recursos</b>	<b>Contratos e Convênios</b>	<b>Patrimônio</b>
<b>Órgão autônomo da Administração Direta</b>	Não possui personalidade jurídica	Por lei e autonomia por ato do Poder Executivo	Administrativa - Financeira	Orçamentária	Regras de direito público	Público
<b>Autarquia</b>	Pessoa Jurídica de Direito Público	Por lei	Administrativa - Financeira	Orçamentária	Regras de direito público	Público
<b>Fundação Pública</b>	Pessoa Jurídica de Direito Público	Por Lei - requer Lei Complementar para determinar o campo de atuação	Administrativa - Financeira - exerce atividade lucrativa	Orçamentária	Regras de direito público	Público
<b>Fundação Pública com personalidade jurídica de direito privado</b>	Pessoa Jurídica de Direito Privado	Autorizada por lei e instituída com o registro de constituição no Registro Civil das Pessoas Jurídicas	Administrativa - Financeira	Diretamente	Regime privado, atendendo a regras de licitação	Público ou próprio

Quadro 1.2 - Principais características de diferentes personalidades jurídicas aplicáveis aos fundos públicos.

Fonte dos dados: Del Giudice (2006) e Di Pietro (2005)

Adicionalmente às questões já expostas, no segundo capítulo desta dissertação, intitulado O DELINEAMENTO DOS FUNDOS AMBIENTAIS, serão apresentadas as concepções de diferentes autores sobre o conceito de fundo, como se classificam e exemplos das diferentes conformações dos fundos ambientais públicos e privados constituídos no Brasil. Para tanto, foram avaliados dados de leis de criação de 50 fundos estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e de direitos difusos, 16 fundos municipais de meio ambiente, dois fundos federais e dois fundos privados.

## 2 O DELINEAMENTO DOS FUNDOS AMBIENTAIS

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) não possui uma estratégia bem definida de financiamento. Porém, mesmo se considerado somente a atuação do setor público, identifica-se a participação direta em sua implementação de inúmeros atores e diferentes instrumentos, em todas as esferas de governo. Se tomada apenas a atuação federal, podemos identificar a existência de atores como o Fundo de Direito Difusos, do Ministério da Justiça, onde 50% dos projetos financiados possuem como tema projetos de Educação Ambiental.

Não obstante ao mérito individual destes projetos, a ação de fomento de políticas públicas não deve ser orientada orientado por uma perspectiva exclusivamente microeconômica, sob o risco de desarticulação do financiamento da PNMA, tendo como conseqüências deseconomias como vazios e sobreposições. Vale ressaltar que é possível que este quadro se repita em muitos outros setores de governo.

Não obstante o caráter meritoso da opção por fazer uma análise genérica do atual panorama do financiamento ambiental e tecer-lhe um diagnóstico, pelos limites postos a uma dissertação de mestrado, optou-se pela análise focada no financiamento realizado por meio de uma ferramenta muito difundida, porém ainda pouco expressiva no financiamento público ambiental no Brasil: os fundos ambientais.

Como passo inicial deste trabalho fica evidente a necessidade de se definir o que é um fundo ambiental ou, pelo menos, delinear os contornos de um fundo ambiental público quanto as suas concepções teórica e prática. É o que se propõe no presente capítulo.

### 2.1 ORIGEM DOS FUNDOS

Os fundos têm sua origem definida conforme a personalidade jurídica. “Os fundos com personalidade jurídica privada derivam da manifestação da vontade humana, (seja autônoma ou heterônoma)”, conforme as prescrições legais (PEREIRA, 1961, p. 344). Com exceção dos fundos constitucionais, os fundos públicos originam-se em leis e derivam de prerrogativa do Poder Executivo<sup>6</sup>.

Em uma análise da origem dos fundos públicos, realizada no Seminário “Fundos Públicos e Políticas Sociais”, sob a ótica dos fundos de saúde, afirmou-se que,

---

<sup>6</sup> O art. 165, § 9º, inciso II, da Constituição de 1988, estabelece a necessidade de lei complementar para a previsão das condições de instituição e funcionamento dos fundos. Contudo, tal lei complementar ainda não foi editada e, diante de sua ausência, diversos fundos são criados no âmbito do Poder Executivo, que os assegura autonomia administrativa e financeiro, com base no art. 172 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

“Historicamente, nas reformas do aparelho de Estado brasileiro, os Fundos Públicos surgiram como mecanismos de controle administrativo e financeiro e, mais recentemente, como mecanismos de controle político” (ELIAS, 2004). Tal afirmação fundamenta-se na idéia de que, segundo o autor, os fundos de saúde, nacional, estaduais e municipais, se destinam a criar uma conta específica para os recursos da saúde, facilitando o controle de sua destinação a programas e ações da área.

Conforme defendido por Elias (2004), a vinculação das transferências de recursos da União à instituição de fundos específicos nas esferas estaduais e municipais tem como principal objetivo o controle da utilização dos recursos, para que não ocorra desvio de finalidade.

Para Mendes (2004), a origem dos fundos de saúde se pauta na descentralização do orçamento e na necessidade de garantir condições financeiras de gerência de todos os recursos destinados ao desenvolvimento das ações e serviços de saúde, executados pelo órgão responsável.

A caracterização da origem dos fundos mencionada nos parágrafos anteriores é verdadeira, contudo está compreendida em um conceito mais amplo, defendido nesta dissertação. Conforme se pretende demonstrar, os fundos públicos tem sua origem, principalmente, na necessidade de se criar uma porta de entrada de recursos para o financiamento de políticas públicas setoriais e não apenas como contas específicas, conforme mencionado. Desse modo, pode-se afirmar que os fundos não se originam somente da necessidade de se adotar mecanismos de controle administrativo, financeiro ou político, mas também da oportunidade de se captar recursos para o fomento de longo prazo a políticas públicas de Estado.

A própria origem do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), e o início de suas atividades, se insere em um momento político internacional, vivido nos fins da Década de 1980 e começo de 1990, em que se buscava ampliar a inserção e visibilidade das políticas públicas ambientais do país. Internacionalmente. Aquela época apontava-se o Brasil como o grande vilão ambiental mundial, o que levou o Governo brasileiro a tomar iniciativas aglutinadas no Programa Nossa Natureza, que, além da criação do FNMA e de outras ações, criou o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA).

No Governo federal, alguns programas, balizados por acordos internacionais, constituíram seus próprios mecanismos de financiamento ambiental, como o Programa

Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio)<sup>7</sup> que deu origem ao Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) (Funbio, 2006), cuja personalidade jurídica hoje é de associação civil sem fins lucrativos.

Fora da esfera pública, no entanto, o delineamento da origem dos fundos é muito mais sutil, considerando a diversidade de origens destes instrumentos. Diversos fundos privados originaram-se no interesse ou necessidade de proteção de um determinado recursos natural, tal como a fauna e seu habitat, a exemplo do World Wildlife Fund (WWF) (WWF, 2005) ou a flora, como a Fundação O Boticário de Proteção à Natureza (2005), que surgiu da idéia inicial de “*plantar uma árvore a cada produto Boticário vendido*” e evoluiu para sua criação.

Em um outro extremo, está o extinto Terra Capital Investors Limited (CIUP, 2001) um fundo de investimento *Offshore*, constituído nas Ilhas Virgens Britânicas, criado com a finalidade de apoiar projetos produtivos relacionados com a biodiversidade, por meio de Fundos de Participações - *Private Equity* *Private Equity* e *Capital de Risco*.

O objetivo de investimento desse Fundo era atingir retorno financeiro em longo prazo, por meio de participação acionária ou mecanismos similares, tais como participação societária limitada e participação em *joint venture*; de investimentos mediante dívida conversível ou dívida subordinada com característica acionária, em empresas do setor privado, projetos ou portfólios.

Outra origem de fundos que importa citar é a dos fundos sociais apoiados pelo Banco Mundial (BIRD), que, segundo Weiss (2001, p. 41) possuem diferenças entre os brasileiros e os do exterior. Ao passo que os primeiros derivam de processo histórico de descentralização e luta por participação da sociedade civil, os fundos sociais de outros países estão associados a políticas de ajustes estruturais.

### 2.1.1 Aspectos gerais dos fundos - os vários conceitos adotados

A denominação *fundo ambiental* abriga hoje um conjunto diverso de instrumentos e instituições, com estruturas de funcionamento, que variam conforme a forma de atuação.

A Rede Latino Americana e do Caribe de Fundos Ambientais – RedLAC identificou em sua região de atuação, atualmente, mais de cem instrumentos que financiam, direta ou indiretamente, projetos ambientais. Compõem hoje a RedLAC vinte e dois fundos ambientais,

---

<sup>7</sup> Instituídos pelo Decreto nº 1.354, de 29 de dezembro de 1994 e, atualmente, previsto no Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003.

de 14 diferentes países, que juntos movimentam cerca de US\$700 milhões, em fundos patrimoniais e a execução de cerca de US\$70 milhões anuais em projetos ambientais de toda América Latina e Caribe (REDLAC, 2006).

Vale ressaltar o atual surto de fortalecimento de fundos ambientais na América Latina e no Caribe, com a solicitação de adesão de quatro novos fundos durante a 8<sup>ª</sup> Assembléia realizada no Rio de Janeiro, em 2006 e a participação dos fundos da Tanzânia e de Madagascar.

No Brasil, o número de fundos ambientais é igualmente extenso. Em 2000, um censo realizado pelo FNMA identificou a existência de 11 fundos ambientais estaduais e municipais. Em 2004, identificou-se 56 instrumentos que financiavam projetos ambientais, neste diagnóstico optou-se por focar a existência de fundos estaduais. Porém, dados do MUNIC (IBGE, 2005), estudo que analisa o perfil dos municípios brasileiros, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam, que 6,6% dos municípios brasileiros possuem fundos ambientais. Em uma segunda e mais recente avaliação o IBGE cita a existência de fundos municipais em apenas 1,5% dos municípios brasileiros, vale ressaltar que apenas no estado de Goiás foram reunidos pela Fundação Estadual de Meio Ambiente do Estado de Goiás (FEMA/GO) 101 fundos municipais.

Nesse cenário, composto por um amplo, mas relativamente recente, universo de fundos ambientais e pela ausência de uma definição específica, diferentes autores apresentam definições e classificações, pautadas em abordagens igualmente diversas.

Para o delineamento do que seja um fundo, é importante trazer a baila paralelos com outras tipologias de fundos que possuam aspectos convergentes aos fundos ambientais. Este é o caso dos fundos sociais. Para o Banco Mundial (BIRD), *“Fundos sociais são agências com função similar a intermediários financeiros que canalizam recursos, segundo critérios pré-determinados de elegibilidade, a pequenos projetos de grupos pobres e vulneráveis, formulados e implementados por agências públicas ou privadas, tais como governos locais, ONGs ou os próprios grupos comunitários”* (BIRD, 1999, citado por BIRD, 2001).

Os fundos sociais, segundo o Banco Mundial (2001), são geridos por unidades autônomas, com orçamento e destinação definidos, isento de vários regulamentos e com o poder de definir as normas, tipos de investimentos e grupos elegíveis, incluindo organizações de base e não-governamentais, municípios e empresas privadas, os quais formulam, apresentam e implementam subprojetos (NARAYAN e EBBE, 1997, citado por BIRD, 2001). Porém, estas características não podem ser consideradas como um padrão, principalmente no que diz respeito aos fundos públicos eminentemente ambientais.

Mendes (2004) ressalta como característica dos fundos sociais a previsão de conselhos – sejam de Saúde, da Assistência, dos Direitos da Criança, como “*instrumentos que garantem maior participação da sociedade nos negócios públicos e na maneira do Estado gerenciá-los*”. Talvez esta característica de participação social, aliada à possibilidade de previsão em todas as esferas de governo, caracterize a semelhança entre os fundos públicos sociais e ambientais. Uma vez que a maioria dos fundos ambientais conta, senão com um conselho, com algum mecanismo de participação e controle social.

A Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong, 2004) traz a seguinte definição: “*os fundos são constituídos como unidades orçamentárias independentes na estrutura do governo federal, com regras próprias de aplicação dos recursos orçamentários*”. Contudo, essa leitura não pode ser integralmente aceita, uma vez que as regras de execução financeira no Governo federal, têm sofrido um processo de recrudescimento da flexibilidade da gestão de recursos públicos. Possuindo, um forte vínculo com a tipologia da fonte.

Na administração pública federal, segundo o manual de Fontes da União, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) os fundos são identificados pelo Código 900, que de forma inversa ao censo comum significa uma porta de ingresso de recursos e não somente um mecanismo de execução. Outro conceito previsto na legislação nacional refere-se aos os fundos especiais, previstos no art. 30 da Lei Orçamentária Anual (LOA), introduzido pela Lei nº 9.720/98, os quais são unidades orçamentárias que se caracterizam pela probabilidade de se alcançar a descentralização da execução orçamentária, maior transparência e agilidade na gestão dos recursos e mais eficiência das atividades e projetos na área da Assistência Social (BRAGA, 2004). Segundo Braga (2004), tais fundos se caracterizam pela articulação entre um plano de ações, composto por uma estrutura de financiamento para garantir a execução de serviços, e um conselho, que o analisa e aprova ou não seu conteúdo e execução.

Especificamente quanto aos fundos ambientais, o Funbio (2004) os define como: organizações privadas, públicas ou mistas detentoras de atributos que permitem atrair recursos financeiros nacionais internacionais. São ferramenta para garantir a preservação e o uso sustentável dos recursos naturais e, ao mesmo tempo, gerar mecanismos que permitam o desenvolvimento das comunidades envolvidas.

Com base nesses diferentes conceitos, tem-se ainda a possibilidade de se realizar uma ampla gama de recortes sobre os fundos ambientais, gerando uma diversidade de classificações.

### 2.1.2 As classificações dos fundos ambientais

Genericamente, os fundos públicos são classificados como contábeis ou financeiros. Os primeiros são aqueles que executam recursos públicos, porém não realizam operações financeiras. Como exemplo de fundo contábil, pode-se citar o FNMA, que repassa, por meio de operações não reembolsáveis, recursos originários de diferentes fontes, previstos no Orçamento Geral da União, para o apoio a projetos socioambientais. Estes são selecionados por um Conselho Deliberativo, tendo como parâmetro o mérito técnico e como balizador as prioridades da Política Nacional do Meio Ambiente.

Os fundos que operam com renúncia fiscal também são considerados fundos contábeis. O Fundo Nacional da Cultura, por exemplo, possui uma operação triangular, balizada na emissão de “autorizações”, não transacionáveis, para captação de recursos para o fomento cultural, com fins de renúncia fiscal em diferentes modalidades, a exemplo do mecenato.

Os fundos financeiros, por sua vez, são aqueles autorizados a realizar operações financeiras e de crédito, podendo, para tanto, possuir patrimônio subscrito. Os fundos financeiros são também denominados de fiduciários. Como exemplo, tem-se os três fundos constitucionais: o Fundo Constitucional do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), que não possuem patrimônio e recebem anualmente dotações orçamentárias e financeiras. Os recursos disponíveis são investidos em projetos aprovados por um conselho, sendo adotadas taxas diferenciadas de juros e rebatimentos destes e do principal, variando conforme o perfil do projeto a ser financiado.

Além das classificações apontadas, os fundos ambientais possuem diversas outras classificações possíveis. Dentre elas, talvez se possa apontar, sob uma ótica comparativa, como o maior elo comum entre os fundos ambientais a destinação desses ao apoio financeiro a projetos ambientais ou socioambientais. Porém, as diferentes estruturas e formas de atuação induziram a formulação de formas diversas de categorização.

Fundos podem ser organizados quanto a sua atuação, em fundos de primeiro piso, ou fundos que financiam fundos; fundos de segundo piso, o aqueles que financiam projetos; e ainda fundos de terceiro piso, aqueles que executam projetos.

Para Lambert (2000), os fundos ambientais podem ser classificados genericamente em três tipologias:

1. Fundos Ambientais Nacionais (FANs) – são geralmente grandes, apóiam atividades de larga escala e, em alguns casos, são constituídos como instituições autônomas;

2. Fundos com atuação temática ou local, com recortes para proteção de determinada espécie animal ou ecossistema;

3. Fundos que repassam recursos a outros. Estes fundos normalmente possuem um forte componente de fortalecimento da sociedade civil.

Barry Spergel, em trabalho realizado para WWF, em 1995 (LAMBERT, 2000) propõe a categorização de fundos ambientais segundo suas estruturas de gestão, considerando três macro-estruturas ou mesmo alternativas:

–estrutura mista de gestão, combinando Organizações Não Governamentais (ONGs) e Governo;

–gestão associada a instituições governamentais; e

–gestão fundamentada na existência de um conselho composto exclusivamente por representantes de ONGs.

Para Spergel (1995, citado por LAMBERT, 2000), a primeira categoria apresenta vantagens relacionadas à institucionalização da cooperação entre os setores público e privado, além da possibilidade de ampliar o alcance de resultados em projetos de longa duração, pela combinação do apoio a iniciativas locais com as políticas governamentais. Já os fundos associados a instituições governamentais apresentam como principais vantagens a possibilidade de implementar estratégias ambientais nacionais com mudanças efetivas nas políticas e, ainda, a possibilidade de ingressos de fontes orçamentárias (SPERGEL, 1995, citado por LAMBERT, 2000). Por outro lado, a última categoria proposta por Spergel (1995, citado por LAMBERT, 2000), ante a ausência de vínculo com órgãos públicos, possui como vantagens a imunidade às mudanças políticas e a maior atratividade para doadores privados, usualmente refratários a doações para governos.

Kaiser e Lambert (1996) (LAMBERT, 2000) propõem a diferenciação dos fundos ambientais por suas estruturas de gestão, dividindo-os em duas categorias: fundos com estruturas de um ou dois níveis. Os fundos com estruturas de dois níveis são fundos de governos pobres capitalizados por países ricos. Neste formato, as principais decisões estão subordinadas a um comitê bilateral, no qual os doadores têm a prerrogativa de gerar objeções e a participação social apenas é cabível durante a seleção técnica de projetos. Já os fundos com estruturas de um nível possuem apenas um comitê, composto por diferentes agentes sociais, tais como: órgãos e entidades públicas, Organizações Não-Governamentais e comunidades representativas. Desta forma, os fundos com estruturas de um nível permitem a participação social também na tomada de decisão.

Segundo Lambert (2000), independente de suas estruturas, os fundos podem ser categorizados quanto aos tipos de operações financeiras que realizam, dividindo-se, fundamentalmente, em três diferentes formas: *cash fund*, *endowment fund* e *revolving fund*.

Os *Cash Funds* possuem a forma mais simples de operação, são os fundos que utilizam a integralidade de seus valores patrimoniais, ou parte desta, diretamente no apoio a projetos. Os recursos desses fundos podem derivar de diferentes fontes, em uma ou várias operações, e seu gasto condicionado à disponibilidade de recursos e ao volume de projetos elegíveis. No Brasil, um exemplo bem sucedido é o Programa de Pequenos Projetos (PPP), que utiliza recursos de doação do Global Environmental Facility (GEF) e é gerido pelo Instituto Sociedade População e Natureza (ISPN).

Nessa modalidade, toda a execução financeira se dá a fundo perdido e, a medida que se exaurem, os recursos são repostos ou a operação do fundo é extinta. Os fundos que se extinguem após exaurirem seus recursos constituem uma subcategoria denominada por Lambert (2000) de *Sinking Fund*, usuais em fundos de contrapartida de dívida.

Nos fundos de *Endowment*, ou fundos de investimento, é imobilizada uma grande soma de recursos e apenas as receitas recebidas como resultado das aplicações são efetivamente gastas.

Um exemplo no Brasil de operação desta natureza é a gestão dos recursos de doação para o Projeto Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) do Governo Federal, realizada pelo Funbio. Este formato de operação possui limites, uma vez que a manutenção do equilíbrio entre disponibilidade financeira e necessidade de recursos depende do volume de capital imobilizado. Destaca-se que esses recursos comumente possuem uma baixa rentabilidade, devido aos custos financeiros e a opção por aplicações de baixo risco, ainda que sejam utilizadas aplicações diversificadas.

A adoção deste tipo de estratégia deve considerar fortemente aspectos conjunturais de mercado. Na atual conjuntura econômica nacional é necessária especial atenção a alguns aspectos como o câmbio e a taxa de juros. No Brasil hoje, face aos custos financeiros e os custos de gestão financeira das aplicações, não é possível a constituição de fundos de *endowment* com recursos de empréstimo, mesmo que subsidiados. Se considerada a séries históricas das flutuações cambiais dos últimos 10 anos este deve ser fator de risco a ser considerado primordialmente.

Sua aplicação, no entanto, pode ser uma grande oportunidade para o financiamento de longo prazo de custos recorrentes. Conforme depoimentos de gestores de fundos da América

Latina as taxas médias de rendimento ao ano tem sido da ordem de 5%, sendo o maior fator de pressão as taxas de administração praticadas no mercado.

Os *Revolving Funds* são aqueles que repassam recursos da mesma forma que os *Cash Funds*, porém possuem uma estratégia de financiamento de longo prazo como os fundos de *Endowment*. Os *Revolving funds* ou “fundos revolventes” são recompostos seqüencialmente pelo aporte de recursos, que podem ser anuais ou não, o que não deriva necessariamente de seu agente instituidor. Aqui, novamente, existe um *trade-off* entre investimentos seguros e acesso imediato aos recursos, porém é feita a opção de disponibilização de grandes volumes de recursos para o apoio a projetos.

A tradução literal desta categoria pode erroneamente induzir que existe uma equivalência entre “fundos revolventes” e os “fundos rotativos”, usualmente adotados no Brasil para o financiamento de projetos produtivos de base local. Nos fundos rotativos, há um aporte inicial de recursos e, posteriormente, haverá o retorno pelo beneficiário dos recursos recebidos, ampliando a possibilidade de alcance de novos beneficiários, ou mesmo a geração de resultados econômicos positivos.

O conceito de “fundos revolventes” é mais amplo, pois, não limita a forma de realimentação do fundo, que pode pelo retorno dos projetos ou pode se dar por ingressos orçamentários previstos em lei, doações periódicas entre outros.

Adicionamos ao conjunto de tipologias apresentadas, inerentes às operações financeiras, os fundos de parceria ou *matching funds*. Estes fundos são aqueles em que a disponibilidade de recursos está condicionada a alocação de recursos incrementais de contrapartida, em proporções pré-estabelecidas, a serem utilizados para um determinado fim ou projeto. Este mecanismo tem como finalidade agregar recursos, que usualmente não seriam carreados para a atividade fomentada.

A Abong (2004), conforme apresentado na publicação "Manual dos fundos públicos", opta por classificar não os diferentes tipos de fundos, mas os recursos disponíveis para o financiamento de projetos. Buscando um mapeamento da atuação do Governo Federal brasileiro, governos estrangeiros, com cooperações técnicas no Brasil e às embaixadas. Assim, os fundos são classificados quanto: ao tipo de financiamento; ao mecanismo de apresentação de projetos; e à forma de se estabelecer regras e de avaliação de projetos.

As categorias citadas se dividem, detalhadamente, em:

a) tipo de financiamento:

a.1) Recursos a Fundo Perdido: são os recursos sobre os quais não incidem custos financeiros e para os quais não se exige o reembolso, mas apenas a devida prestação de contas.

a.2) Recursos Disponíveis na Forma de Linha de Crédito com Juros Subsidiados: são os recursos oferecidos através de agentes financeiros, sobre os quais incidem juros menores que os juros de mercado.

a.3) Recursos Disponíveis na Forma de Incentivos Fiscais a Financiadores Privados: são os recursos que o governo disponibiliza na forma de dedução de impostos devidos pelo financiador de projetos ou contribuinte de fundos de financiamento de projetos.

Destaca-se que, segundo o "Manual dos fundos públicos" da Abong (2004), para o exercício de 2004, no âmbito do Governo Federal estão disponíveis ao terceiro setor, para o financiamento ambiental, apenas recursos a fundo perdido, nas modalidades de demanda espontânea e induzida.

b) mecanismo de apresentação de projetos:

b.1) Recursos Disponíveis para a Apresentação Espontânea de Projetos (Demanda Espontânea): são aqueles que, para serem acessados, dependem da iniciativa das ONGs no sentido de desenvolver e apresentar projetos segundo regras e critérios previamente estabelecidos. A oferta desses recursos fica disponível por períodos contínuos de tempo, estando relacionados a políticas ou programas de governo.

b.2) Recursos Disponíveis para a Apresentação Induzida de Projetos (Demanda Induzida): são os recursos colocados à disposição para a contratação de projetos específicos, em processo de seleção, com a utilização ou não de editais de licitação. Neste caso, a iniciativa é do interessado na contratação dos projetos. Tais recursos são oferecidos pontualmente, para o atendimento de situações específicas e em geral por tempo limitado.

c) mecanismo de estabelecimento de regras e de avaliação de projetos:

c.1) Recursos Gerenciados na Forma de Fundos: os fundos são constituídos como unidades orçamentárias independentes na estrutura do governo federal, com regras próprias de aplicação dos recursos orçamentários. Nem todos são diretamente acessíveis por ONGs no nível federal. Em alguns casos, a fonte de recursos é também de contribuições de terceiros.

c.2) Recursos Gerenciados no Âmbito de Programas: neste caso as aplicações são direcionadas para objetivos específicos e as regras e critérios só valem para o programa determinado, sendo, de certo modo, secundário o aspecto da origem dos recursos, que pode, em vários casos, ser múltipla. Em boa parte dos casos, os programas envolvem recursos de organismos internacionais e/ou de governos estaduais e municipais.

c.3) Recursos Gerenciados por Órgãos: É o caso dos recursos que se tornam disponíveis a partir da apresentação de projetos que serão desenvolvidos em conjunto e/ou sob a delegação de funções ou supervisão de órgãos da estrutura do governo federal, estadual ou municipal.

Mancin<sup>8</sup> busca classificar os diferentes fundos quanto a ter ou não capacidade de adequar sua operação, tendo em vista a incorporação de resultados alcançados.

Os fundos ambientais podem ainda ser classificados tendo em vista sua natureza jurídica:

- natureza jurídica de direito público: organizações públicas, representadas por pequenas prefeituras, como as de Viçosa e Alterosa, em Minas Gerais, com o Fundo Municipal Para o Meio Ambiente, e por instituições estaduais, como a Secretaria Estadual de Planejamento com o Fundo Estadual de Lesados (FUNLIS), no Mato Grosso do Sul, ou por órgãos ou entidades do Governo federal, como o Ministério da Justiça com o Fundo de Direitos Difusos;
- natureza jurídica de direito privado: instituições vinculadas à iniciativa privada, a exemplo da Fundação Boticário, e ao setor não-governamental, como o PPP/ISPN.

O recorte geográfico da atuação de um fundo ambiental também pode ser um caminho para sua sistematização. Os fundos podem ter atuação nacional, como o FNMA; regional ou por bioma, como o PPP/ISPN, voltado ao Cerrado; estadual, como o Fundo de Pernambuco; ou abrangência municipal, como o Fundo de Goiânia.

Os fundos podem possuir ainda finalidades tão distintas quanto financiar projetos da administração municipal, como o fundo de Sergipe, em Aracajú ou apoiar ações de mecenato e patrocínio, como o Fundo da Cultura. Quanto a sua escala de fomento, ou seja ao volume repassado por projeto, os fundos podem atuar no apoio a projetos de micro ou pequena monta, a exemplo do PPP-ISPN, e projetos de pequeno e médio porte, como o FNMA.

Outra classificação possível diz respeito à forma de disponibilizar os recursos do fundo, alguns se pautam em estratégias de demanda espontânea (*demand driven*), como o FNMA em seus primeiros 11 anos. Outra forma é a demanda induzida, por meio de instrumentos de seleção, como os editais. O FNMA, em 2004, já havia lançado mais de 30 editais e desenvolve agora um novo mecanismo de indução de demanda chamado internamente de “termo de referência”.

---

<sup>8</sup> MANCIN, Rinaldo César. Comunicação pessoal, 2004.

Por fim, a última sistematização que se vislumbra importante citar refere-se à existência de colegiados de gestão. Estes podem assumir atribuições consultivas, normativas ou deliberativas. E ainda deve-se considerar à composição destes. Que no caso de fundos públicos, do ponto de vista qualitativo, podem ser restritas a instituições da própria administração pública ou contemplar a participação social, ou em uma análise quantitativa, podem ser paritários ou não.

É fato que a grande parte destes fundos atuam de forma diferenciada conforme os contornos dados a execução de uma determinada fonte, ou seja, atuam como fundos mistos.

Em síntese, conforme apresentado os fundos ambientais podem se diferenciar conforme: sua personalidade jurídica; a esfera administrativa a qual estão vinculados; a operação financeira que realizam; a origem de seus recursos; o volume de recursos executados; o perfil de seus proponentes; o recorte geográfico de sua atuação; seu recorte temático; a capacidade de internalizar resultados; o nível de participação e controle social ao qual se submetem; os mecanismos de acesso a recursos para apoio a projetos; entre outros.

Resta portanto a definição do que sejam fundos ambientais públicos. Segundo hipótese formulada por Denerusson (2004), os "fundos setoriais de C&T são bens comuns, mesmo sendo de natureza financeira". Ou seja, os "*Fundos são recursos da sociedade arrecadados pelo governo, para finalidades determinadas pelas respectivas leis que compõem seus marcos legais*". Destacando, porém, o papel estado como gestor dos bens comuns e regulador a relação entre os atores.

Portanto, é pertinente o entendimento que segundo Denerusson (2004) os Fundos Setoriais de C&T são bens comuns, onde não cabe a aplicação do regime de propriedade privada. Da mesma forma seria uma simplificação a aplicação pura e simples do regime de propriedade pública. Pois, os fundos públicos por sua formatação permitem o reconhecimento do agente gerador da receita e as finalidades desta, e inclui o comportamento de vários atores, além daqueles que tradicionalmente possuem arbítrio na implementação de políticas públicas.

Como conclusão deste capítulo, com base no conjunto de informações e exemplos analisados pode-se concluir que fundos ambientais públicos são portas de entrada de recursos da sociedade arrecadados pelo governo, para finalidades determinadas pelas respectivas leis que compõem seus marcos legais.

Desta forma é possível perceber a oportunidade da determinação de denominadores comuns que compatibilizem os interesses representados por estes diferentes atores, que em

uma percepção ampla do termo, pode ser traduzido como governança<sup>9</sup>. Esta determinação deve ser entendida como resultado de um processo que permita a construção de mecanismos, que promovam a participação e a definição de objetivos claros, de princípios norteadores, de regras de conduta, de instituições e de entidades capazes de empreender tarefas de construir, operar, zelar pelo bem comum a ser gerido.

Por outro lado, enquanto públicos, os recursos dos Fundos são objeto de planejamento e controle por parte da União. Sendo oportuno o entendimento destes procedimentos pelos quais o governo apresenta a sociedade suas ações e prioridades. Os fundos públicos de meio ambiente assim como os demais estão compreendidos no conceito de gastos públicos e submetidos aos controles e contenção de gastos da mesma forma que os demais recursos arrecadados pelo governo.

Desta forma o impacto das políticas de governo das áreas de planejamento e economia são quase que determinantes sobre a ação dos fundos públicos. Da mesma forma as políticas de Governo possuem impactos sobre a atuação dos fundos uma vez das naturais mudanças em suas diretrizes setoriais. Esta peculiarização, porém, é atenuada na ação dos fundos, pois, estes *“possuem um marco legal estável”* (Denerusson, 2004).

Com base no conjunto de informações e exemplos analisados pode-se concluir que os fundos ambientais públicos “são portas de entrada de recursos da sociedade arrecadados pelo governo, para finalidades determinadas pelas respectivas leis que compõem seus marcos legais”.

## 2.2 A CARACTERIZAÇÃO DOS FUNDOS EXISTENTES

A busca por informações precisas quanto à existência e a operação de Fundos ambientais públicos e privados não é uma tarefa fácil. O FNMA realizou em duas ocasiões diagnósticos com a finalidade de definir este universo. A primeira iniciativa data de 2000, e foi realizada com apoio da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema). Nesta ocasião foram identificados apenas 11 fundos que participaram do Primeiro Seminário de Fundos Públicos.

Esta ação, porém, sofreu de descontinuidade até que em 2004, o FNMA inicia um novo esforço de diagnóstico, levantado a existência de um total de 50 fundos socioambientais

---

<sup>9</sup> A governança é a forma pela qual a sociedade, em sua acepção mais ampla, resolve aquilo que é de seu interesse ou é comum a todos. Governança implica, então, em algo que extrapola as funções dos agentes - estados, cidadãos, empresas - mas ao mesmo tempo, os enxerga em seu conjunto, em sua dinâmica de relações recíprocas. European Commission, 2001.

estaduais legalmente constituídos. Estes dados somados a informações obtidas em consultas na Internet, publicações e em seus materiais de divulgação compuseram os dados aqui apresentados.

Quanto aos fundos municipais, apesar de não ter sido possível uma estimativa mais aproximada do número efetivo de fundos existentes, esta dissertação faz uso de dados de 14 fundos municipais, que participam do esforço de capacitação promovido pelo FNMA. Da mesma forma são apresentados aqui três fundos privados o Funbio, o PPP e o Terra Capital, a partir de publicações sobre o resultados de suas ações e de entrevistas realizadas aos seus gestores.

Por último, é apresentado o panorama geral da atuação dos fundos na América Latina, que consta com a descrição detalhada de um fundo privado o Fundesnap da Bolívia.

### 2.2.1 Fundos Estaduais

Estão identificados hoje no Brasil cerca de 50 fundos socioambientais públicos estaduais. Estes estão distribuídos em praticamente todas as Unidades da Federação em alguns casos observa-se mais de um fundo socioambiental constituído legalmente por estado. Nesta etapa serão apresentados os marcos legais de oito fundos pesquisados; assim como a caracterização dos 50 fundos avaliados pelo diagnóstico realizado pelo FNMA e ao final são oferecidos exemplos de dois fundos estaduais atualmente em operação, o primeiro o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – Fecam, do Estado do Rio de Janeiro e, o segundo, o Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA, de Goiás.

#### 2.2.1.1 Marco legal dos Fundos Ambientais Estaduais

Para a análise do marco legal dos Fundos Ambientais Estaduais, foi realizado um levantamento das normas que disciplinam oito fundos de meio ambiente e de interesses difusos, localizados em seis Estados brasileiros, quais sejam: Ceará, São Paulo, Pará, Rio Grande do Sul, Rondônia e Roraima.

Dos fundos analisados, a primeira criação se deu no Estado de Rondônia em 1986. Outras iniciativas ocorreram de forma dispersa e continuam a ocorrer ainda hoje, com o maior número de criações concentrada no início da década de 1990.

Esses fundos são, com raras exceções, vinculados e administrados pela Secretaria de Estado responsável pelo tema ambiental ou de Justiça, como é o caso do Fundo Estadual de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Pará.

A natureza dos fundos analisados é especificada apenas na norma que trata do fundo de meio ambiente do Estado do Pará, como natureza contábil. O fundo do Estado de Roraima, por sua vez, é qualificado como de natureza especial, o que na verdade não determina especificamente a natureza do fundo.

Os recursos dos fundos são em geral derivados de dotações orçamentárias e da aplicação de multas por infrações administrativas ambientais, além de outras fontes possíveis. Tais recursos se destinam desde ao financiamento da política ambiental até à garantia do suporte financeiro necessário à execução da gestão ambiental pelo órgão de meio ambiente.

Como regra geral, todos os fundos estaduais analisados possuem um conselho ou estão submetidos ao Conselho de Meio Ambiente do Estado. Contudo, a maior parte destes conselhos são compostos apenas por representantes públicos e a representação da sociedade é mínima ou não existe. Uma exceção é o fundo ambiental do Estado do Rio Grande do Sul, composto por quinze representantes públicos e treze representantes de entidades civis.

#### 2.2.1.2 A caracterização dos Fundos Estaduais

Os dados aqui apresentados tem como suas principais fontes o último diagnóstico realizado pelo FNMA, iniciado em 2004, e apresentado em 2005 durante o primeiro Seminário de Fundos Ambientais em Fortaleza - CE, que para sua realização contou com a participação de membros da equipe do FNMA, a saber, Leme, Miller, Tatagiba e Serrão, entre outros. Os demais dados foram coletados na bibliografia citada e durante os Seminários Nacionais realizados no âmbito da Capacitação de Fundos promovida pelo FNMA.

Como resultado identificou-se que praticamente todas as Unidades da Federação possuem algum tipo de fundo socioambiental constituído legalmente. Sendo determinados seis grandes grupos, a saber Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Reparação de Direitos Difusos Lesados, Proteção Florestal, Controle de Poluição ou Saneamento.

Para facilitar a análise deste documento, foram agregados estes seis grupos em três diferentes tipologias, que conforme apresentado possuem 26 fundos de meio ambiente, três fundos de direitos difusos lesados e 21 fundos de recursos hídricos.

A agregação adotada e as análises constantes nestes documentos são preliminares. Porém, é possível a identificação de constatações críticas, principalmente quanto à efetividade

de suas operações, uma vez que a maioria destes fundos não possuem linhas e mecanismos de ação definidos e não estão em operação.

Dos 50 fundos socioambientais legalmente constituídos identificados nesta dissertação, 15 estão em funcionamento, sendo nove de Meio Ambiente, dois de Direitos Difusos e sete de Recursos Hídricos. Se realizada uma avaliação por tipologia, verifica-se que dos 26 fundos de Meio Ambiente apenas 35% estão em funcionamento, dois dos três de Direitos Difusos operam e apenas 7 dos 21 de Recursos Hídricos estão ativos. Não estão ainda disponíveis informações que permitam tecer considerações definitivas quanto a baixa operacionalidade destes instrumentos.

Um dos principais aspectos analisados quanto à atuação dos fundos públicos é a possibilidade de que estes executem seu orçamento por meio de execução descentralizada. Ou seja, possibilite a outros entes da administração pública e a Organizações da Sociedade Civil a execução de ações voltadas às finalidades para as quais foram constituídos. Dos 50 fundos pesquisados, apenas dois fundos, ambos de recursos hídricos realizam projetos somente pela administração direta.

Um outro aspecto determinante é a existência de linhas temáticas, ou seja, a definição de grandes grupos de ações que previamente delimitam o escopo de ação dos fundos. As linhas temáticas podem ser definidas no próprio texto da sua lei de constituição, posteriormente por meio de Decreto, ou na ausência desta definição por meio de portarias ou determinações de seu conselho gestor ou órgão colegiado se porventura existir.

A existência de linhas temáticas é um elemento importante para o cumprimento de princípios da administração pública como o da publicidade e da eficiência. Uma outra importante contribuição das linhas é o de facilitar uma leitura macroeconômica do custo benefício de implementação de um programa ou um conjunto de projetos. Para a análise do recorte temático de atuação dos fundos pesquisados foram agrupados os fundos de Meio Ambiente e de Direitos Difusos Lesados; e analisados como um outro grupo os fundos de recursos hídricos, em face de especificidade destes últimos.

#### 2.2.1.2.1 Fundos de Estaduais de Meio Ambiente e de Direitos Difusos Lesados

Dos vinte e seis fundos de Meio Ambiente e três de Direitos Difusos Lesados, apenas doze apresentam linhas temáticas definidas por suas leis de criação, no restante dos fundos este aspecto ainda carece de regulamentado. Ou seja, aproximadamente 60% dos fundos constituídos ainda devem ter definidas as suas linhas temáticas para apoio a projetos.

Os 12 fundos onde o recorte de atuação temática foi regulamentado, tiveram sua atuação agrupada em 13 linhas temáticas:

- Monitoramento/Controle Ambiental (Florestal ou de Recursos Hídricos);
- Preservação/Conservação;
- Recuperação de Áreas Degradadas;
- Planejamento e implantação de Unidades de Conservação;
- Saúde e Meio Ambiente;
- Educação Ambiental;
- Agenda XXI;
- Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de novas tecnologias;
- Proteção dos Recursos Hídricos;
- Fortalecimento Institucional;
- Desenvolvimento de políticas públicas ambientais;
- Situações de emergência;
- Aproveitamento Econômico e Sustentável dos Recursos Naturais (da Floresta)/ Manejo e Extensão Florestal.

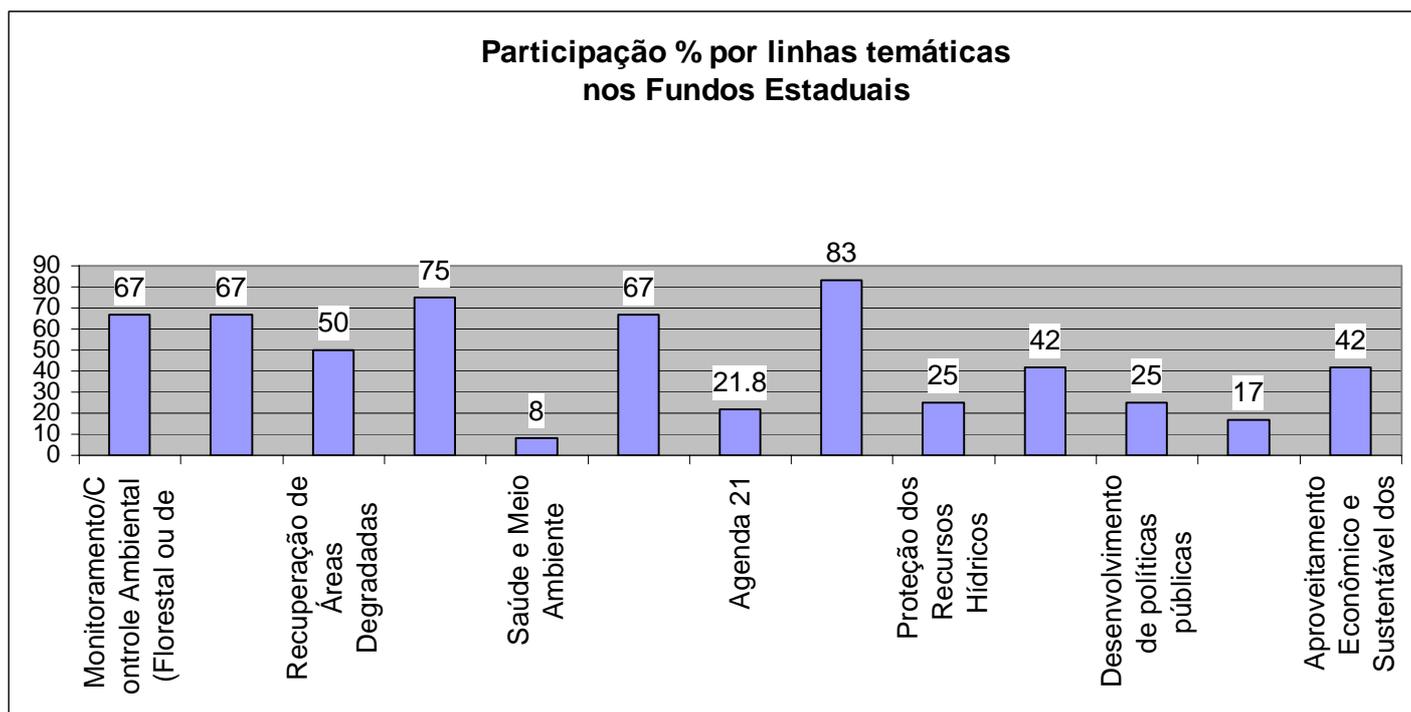


Figura 2.1 -Participação percentual das Linhas temáticas dos Fundos Estaduais de Meio Ambiente e de Direitos Difusos Lesados.

Fonte dos dados: FNMA (2005)

Obs.: as porcentagens referem-se ao total de fundos levantados com linhas temáticas definidas.

Conforme demonstra o gráfico, acima de 83% dos fundos possuem linhas temáticas voltadas ao fomento a Pesquisa e Desenvolvimento tecnológico, sendo seguidos por Planejamento e implantação de Unidades de Conservação presente em 75% dos fundos e na terceira posição as linhas voltadas ao apoio a Monitoramento/Controle Ambiental (Florestal ou de Recursos Hídricos), Preservação/Conservação, e Educação Ambiental. Vale ressaltar que este resultado está em muito associado a ações da política de meio ambiente de mais fácil percepção social.

A Educação Ambiental merece um destaque adicional uma vez que esta é sem dúvida a linha temática mais freqüente em qualquer nos fundos pesquisados, inclusive naqueles que não são especificamente voltados ao meio ambiente.

Estes resultados, porém, devem induzir o leitor ao entendimento equivocado de que estas seriam ações prioritárias para os fundos pesquisados. Uma vez que ainda não estão disponíveis os dados quanto a distribuição dos recursos alocados por estes fundos em suas diferentes linhas de ação.

### 2.2.1.2.2 Fundos Estaduais de Recursos Hídricos

Dos 21 Fundos Estaduais de Recursos Hídricos levantados, mais da metade (56%) não possuem definidas linhas temáticas para apoio à projetos. Dois deles somente realizam financiamento diretamente para companhias públicas de saneamento e não apóiam projetos voltados a execução descentralizada. Dos 18 Fundos que apóiam projetos externos, oito possuem linhas temáticas para o apoio a projetos. As linhas temáticas estabelecidas pelos Fundos Estaduais de Recursos Hídricos foram reunidas em seis grupos, sendo eles:

2. Serviços e obras para monitoramento, uso racional e conservação de recursos hídricos;
3. Compensação a municípios com áreas inundadas;
4. Defesa contra eventos críticos;
5. Estudos e pesquisas, desenvolvimento tecnológico para recursos hídricos;
6. Educação ambiental;
7. Capacitação de recursos humanos para gerenciamento de recursos hídricos.

Distribuição percentual das linhas temáticas dos Fundos Estaduais de Recursos Hídricos

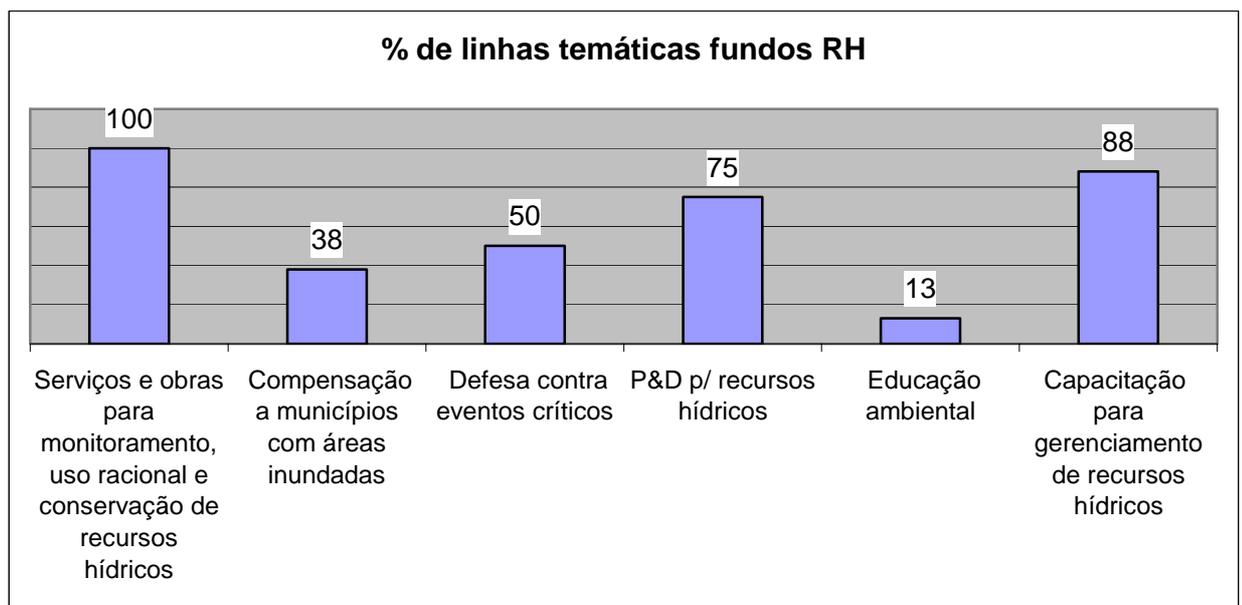


Figura 2.2 - Percentual de participação das linhas temáticas nos Fundos Estaduais de Recursos Hídricos

Fonte dos dados: FNMA (2005)

O aspecto central da operação de um fundo é sem margem de dúvida a disponibilidade de recursos para o cumprimento de suas finalidades. Dos 51 fundos pesquisados, apenas 22 tiveram suas fontes de recursos diagnosticadas, sendo agrupadas em quatro categorias:

- 1) Dotações Orçamentárias;
- 2) Multas, Taxas ou Tarifas Ambientais ou de Recursos Hídricos;
- 3) Doações, empréstimos, retorno de operações de crédito ou transferências de outras fontes; e
- 4) Royalties ou compensação pela exploração de Petróleo, gás natural e recursos minerais.

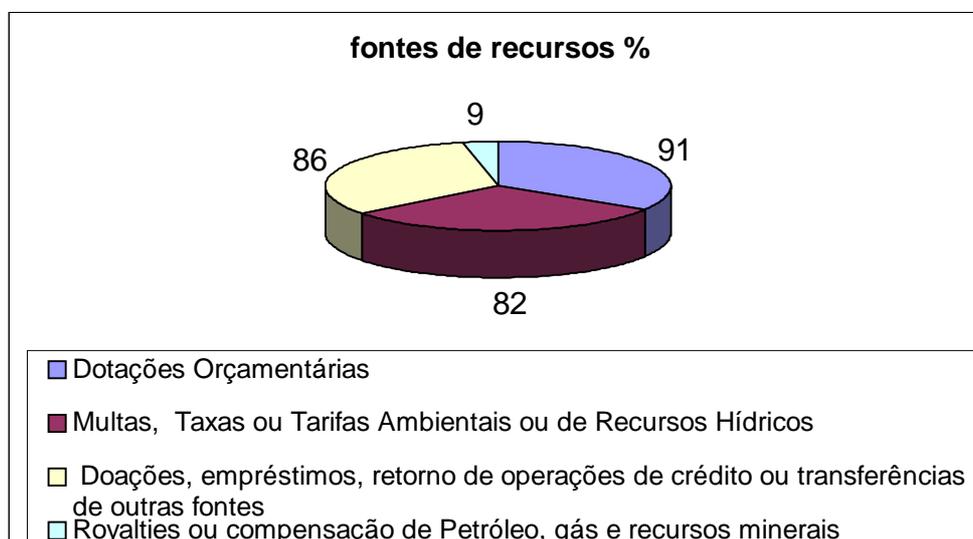


Figura 2.3 - Participação percentual das fontes de recursos nos Fundos Estaduais.

Fonte dos dados: FNMA (2005).

Quanto aos recursos aplicados em média, por ano, nos últimos três exercícios, apenas onze fundos responderam a esta questão, sendo dois de Recursos Hídricos e nove de Meio Ambiente. Merece destaque que desta amostra de onze fundos, quatro aplicaram em média recursos superior a R\$ 4.500.000,00 por ano, nos últimos três anos.

A média de recursos aplicados pelo total da amostra, por ano, nos últimos três exercícios se encontra assim distribuída:

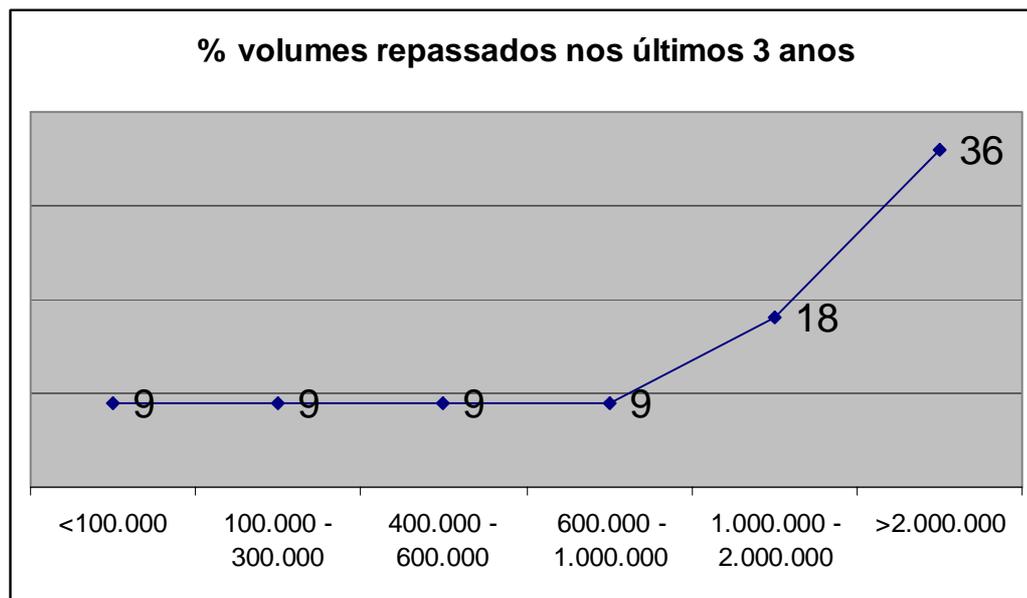


Figura 2.4 - Participação percentual dos volumes de recursos repassados, por fundos estaduais ativos, nos últimos três anos.

Fonte dos dados: FNMA (2005)

Apesar da importância da existência dos órgãos colegiados na tomada de decisão nos fundos ambientais, apenas nas 25 dos 51 fundos detectados têm definição sobre a presença de um Conselho. Em muitos casos não há um Conselho específico para o Fundo, cujas operações são, então, submetidas à apreciação do Conselho de Meio Ambiente ou Recursos Hídricos do Estado.

Dos 25 Fundos com definição sobre o tema, 18 (72%) contam com um conselho que influencia, em diferentes graus a sua gestão. Entre estes 18 colegiados identificados como conselhos, dois são simplesmente juntas de administração, os conselhos dos 16 fundos restantes possuem algum grau de participação da sociedade civil.

Quanto a infra-estrutura, duas situações distintas foram observadas: 45% dos vinte fundos contam com infra-estrutura e corpo técnicos próprios, sendo o restantes 55% operados por intermédio da estrutura e corpo técnico do órgão a que está vinculado, em geral secretarias de meio ambiente ou de recursos hídricos.

Consultas realizadas a dirigentes de fundos ambientais da América Latina e do Caribe, durante a VII Assembléia da RedLAC, realizada em Antigua, Guatemala, em outubro de 2005, demonstraram uma grande preocupação destes quanto qualidade da relação com seus respectivos conselhos gestores. Em alguns casos foi salientada a importância dos Conselheiros como um "ativo" do fundo. Como aquele que soma seu conhecimento sobre

determinado assunto ou sua trajetória profissional como um mecanismo facilitador de processos para o fundo.

Um outro aspecto ressaltado foi o da transparência, um fundo poderia ser simplesmente percebido como uma "mina de ouro" então os conselheiros cumprem também o papel de "controladores" da gestão do fundo. Um outro fator de preocupação é sem dúvida o da representatividade do conselho, quer seja em sua composição ou quanto a representação individual. Está claro que existem limites para a composição de um conselho, principalmente quanto a dinâmica das assembleias e os custos de operacionalização. O segundo ponto não se faz menos importante, pois, se considerarmos as dimensões de um país como o Brasil, de um estado como o Pará ou até mesmo de um Município como Altamira, consideradas as limitações para comunicação postas ao bioma amazônia, caatinga, cerrado ou pantanal estão postos os limites de participação de um conselheiro.

Outro aspecto avaliado foi a existência de materiais próprios para elaboração de projetos ou a existência de regras claras para acesso aos recursos disponíveis, uma vez que a disponibilidade de tais materiais são um importante elemento para a avaliação da transparência da atuação de um fundo. Vinte e um fundos informaram sobre a existência de material institucional próprio para a elaboração de projetos, sendo que apenas 28% destes fundos contam com este tipo de material disponível.

Quanto ao perfil de proponentes elegíveis dos 50 fundos pesquisados, foram obtidas informações de 23 fundos socioambientais acerca dos possíveis proponentes, dispostas da seguinte forma:

- Órgãos e Entidades da Administração direta e indireta (União, Estados e Municípios), 30%;
- Universidades, Institutos de Pesquisa, 22%;
- ONGs, Associações, Comitês de Bacias Hidrográficas e Consórcios Municipais, 35%;
- Qualquer Cidadão, 9%;
- Não se aplica, 9%;
- Não definido, não regulamentado, 48%.

### 2.2.1.3 Exemplos de fundos Estaduais

Foram selecionados aqui dois fundos estaduais para uma apresentação mais detalhada. O primeiro foi escolhido devido ao fato de ser um dos mais antigos fundos do país, ao lado do

Fundo Municipal de Belo Horizonte e principalmente face ao volume de recursos disponibilizados, originários em sua maioria dos "royalties" do petróleo. O Fundo de Goiás, por sua vez, teve lugar nesta análise em função de alguns aspectos atípicos como a inexistência de anualidade nos recursos recebidos, o que permite ao fundo possuir até 2005 um volume de R\$13 milhões para o apoio a projetos e da vinculação da execução dos recursos recebidos.

Devido a falta da mesma tipologia de informação não será possível realizar uma análise comparativa entre estes fundos. Estão claros, no entanto fatores limitantes comuns entre estes dois instrumentos, apesar de ocorrerem em diferentes escalas a falta de apoio a implantação de políticas ambientais pelos núcleos de Governo, a lentidão em seus processos de apoio a projetos e a fragilidade e ou a pequena articulação institucional dos agentes sociais envolvidos na operação/demanda do fundo estão postas.

Vale ressaltar que, em oposição ao Fecam, os gestores do FEMA possuem uma forte determinação em superar suas limitações e tornar o fundo de Goiás operacional. Tendo ainda a iniciativa de, a luz do esforço realizado pelo FNMA, organizar os fundos municipais do estado de Goiás em torno de uma estratégia comum de financiamento público ambiental.

#### 2.2.1.3.1 Fundo estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam) – Rio de Janeiro

O fundo ambiental do Estado do Rio de Janeiro foi criado em 10 de novembro de 1986, por meio da Lei nº 1.060, para atender as necessidades financeiras de programas e projetos, instituídos em consonância com o disposto no artigo 263 (EC 15/2000), da Constituição Estadual.

O Fundo tem como sua principal fonte recursos oriundos dos "royalties" do petróleo, uma vez que a Constituição Estadual determina que 20% dos recursos dos *royalties* sejam aplicados em projetos ambientais. Em agosto de 2003, por proposta do Governo do Estado, foi aprovada na assembléia Legislativa a alteração destes percentuais para 5% do valor dos *royalties* recebidos pelo Fecam. Além dos recursos originados destas fontes o Fecam recebe recursos oriundos de multas ambientais, entre outros recursos.

O Fundo é gerido por um Conselho Superior formado por 8 representantes, sendo 5 de órgãos estaduais<sup>10</sup>, um do Ministério Público, um da Federação das Indústrias e um

---

<sup>10</sup> Compõem os membros de Governo as Secretarias de Estado: Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Desenvolvimento Urbano; Fazenda e a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente - FEEMA.

representante da Assembléia Permanente das Entidades de Defesa do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro - Apedema/RJ.

Segundo Puppim de Oliveira (2003), quanto à operação do Fecam identificou-se como principais responsáveis pela inadequada implementação do Fundo a falta de continuidade administrativa no Estado, o pouco apoio político das autoridades da área ambiental junto ao governo, a inexistência de uma boa coordenação entre os setores ambiental e fiscal do governo, a pouca transparência no uso dos recursos e a pequena articulação dos membros do Conselho Superior.

Somam-se a estas questões críticas a condução dada, entre elas a falta de agilidade na operação do fundo e a utilização dos recursos para outras finalidades, tais como a construção de estradas. Conforme considerações realizadas em 2000, pelo Deputado Estadual Carlos Minc "*...dados do Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro do Estado e dos Municípios (Siafem) demonstram que o Governo aplicou em projetos do Fecam R\$400 mil em 1999, quando deveria ter investido R\$41 milhões. Até o novembro de 2000, deveria ter aplicado R\$130 milhões, mas só investiu R\$7 milhões*" (CARLOS MINC, 2000).

Vale ressaltar que estão projetados no orçamento de 2007, valores da ordem de R\$290 milhões para o exercício.

#### 2.2.1.3.2 Fundo Estadual do Estado de Goiás (FEMA)

O FEMA foi previsto pela Constituição do Estado de Goiás, sendo criado em 1995, por meio da Lei nº 12.603/95 e regulamentado pela Lei Complementar nº 20/96. Com o objetivo de "*atender programas, projetos e atividades no sentido de elevar a qualidade ambiental do Estado de Goiás*". Atuando como "*um instrumento público, transparente, de estímulo, fomento e apoio a projetos de pesquisa, estudo e intervenção na área ambiental, bem como de políticas públicas para o desenvolvimento ambiental sustentável*" (apresentação realizada durante o 1º Seminário de Fundos Socioambientais, Fortaleza/CE, 2005).

A opção de apresentar o FEMA se deve a este ser o único fundo Estadual em operação na Região Centro-Oeste. O fundo possui como fontes de ingresso:

- Lei de Pesca – Lei nº 13.025/97;
- Lei Florestal – Lei nº 12.596/95;
- Lei de Recursos Hídricos – Lei nº 14.241/02.

- Lei de Controle da Poluição – Lei nº 8.544/78, cujos repasses se realizam na sua integralidade à Agência Ambiental do estado.
- Condenação Judicial- Lei nº 7.34785 (Lei Ação Civil Pública);
- Compensação Ambiental - Art. 20 Parágrafo 1º da Constituição Federal;
- Outras Fontes - Empréstimos, repasses, doações, subvenções e auxílios.

O Fundo de Goiás possui algumas peculiaridades. Uma delas é que opera com recursos para a execução direta, incluindo projetos da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh) e gastos administrativos, tendo como uma outra vertente de sua operação a execução descentralizada.

Deve-se destacar também a possibilidade de acumular os recursos recebidos pelas diferentes fontes. Sendo sua execução vinculada às finalidades as quais a lei de origem determina. Esta vinculação legal das linhas de financiamento foi apontada pelo próprio Fundo, como um dos fatores limitantes a operação do FEMA.

Em agosto de 2005, o Fundo possuía, em "conta", cerca de R\$13,459 milhões, sendo aproximadamente R\$ 11 milhões disponíveis para o apoio a projetos. Conforme mencionado, estes recursos são restritos as áreas de floresta, recursos hídricos e pesca.

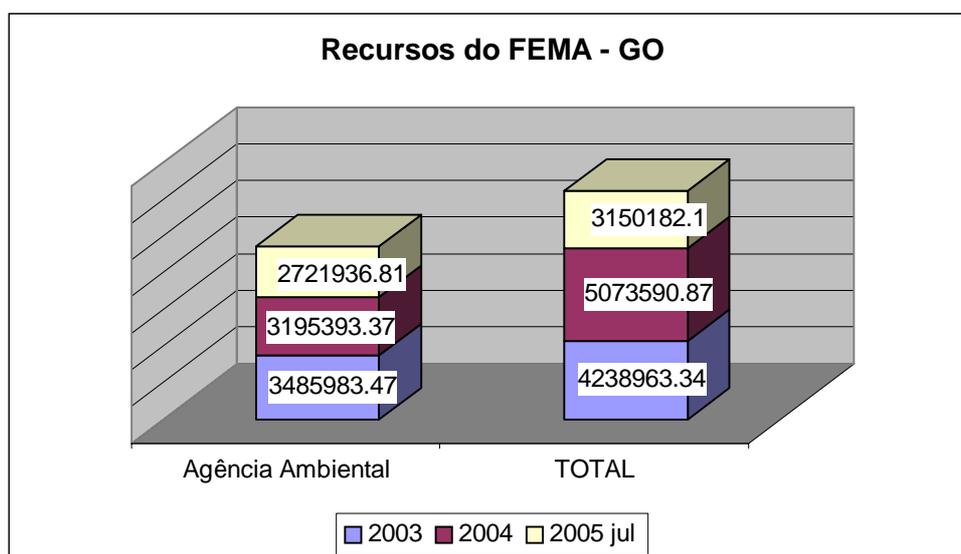


Figura 2.5 - Volumes totais de recursos repassados pelo FEMA de 2003 a 2005.

Fonte dos dados: FNMA (2005).

Desta forma, depreende-se que os recursos aportados ao FEMA em média são da ordem de R\$4 milhões anuais. Os repasses do FEMA a Agência Ambiental variaram de 2003 A julho de 2005 de 63% à 86%. Em 2004 o Fundo recebeu o maior aporte de recursos e a Agência percentualmente recebeu menos recursos.

A demanda de projetos apresentados, considerado o período 1998 a 2005, foi de 276 propostas. A carteira de projetos do FEMA é composta por 24 projetos aprovados, dos quais oito já foram executados, consumindo aproximadamente R\$565 mil. A carteira ativa do FEMA é composta hoje por quatro projetos em execução, com valores de R\$871,5 mil, no total. Os demais doze projetos, que somam R\$511,5 mil estão na condição de pendentes de execução. Foram identificados também, nove novos projetos em análise, no exercício de 2005.

A análise destes dados permite observar que existe uma significativa demanda reprimida, uma vez que a carteira de projetos atende a apenas 9% da demanda por apoio.

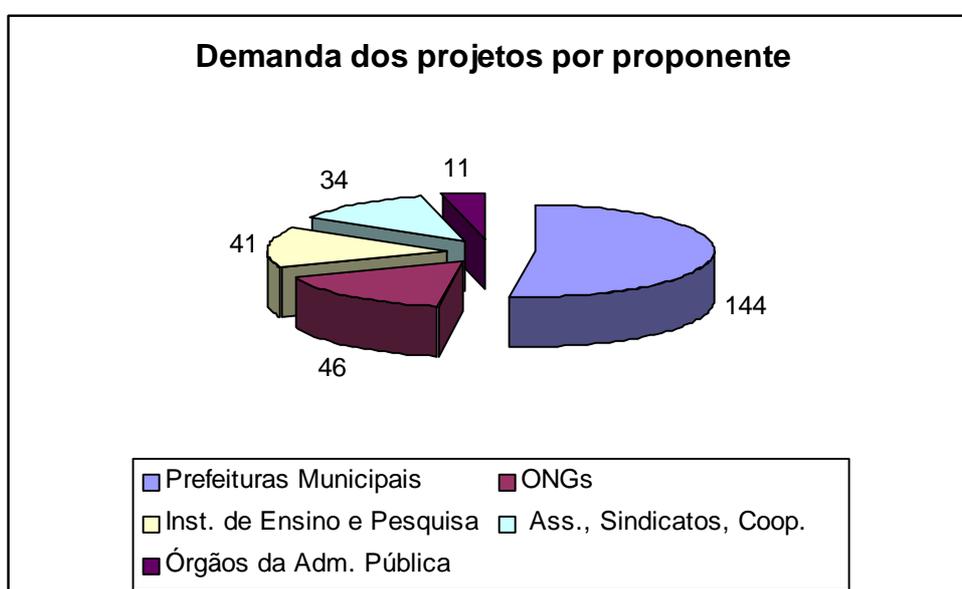


Figura 2.6 - Demanda de projetos ao FEMA por esfera administrativa.

Fonte de dados: FNMA (2005).

Esta demanda, em coincidência com outros fundos como o FNMA, é composta em sua maioria por prefeituras e ONGs, que correspondem respectivamente por 52% e 17%.

Quanto ao perfil temático da demanda para este mesmo período, temos uma predominância da linha temática voltada a política de extensão florestal, com 50,2% da demanda, seguidos por Desenvolvimento Sustentável e Qualidade Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos. As demais três linhas temáticas, a saber, Gestão de Recursos Pesqueiros e Fauna Aquática; Resíduos Sólidos e Gestão de Recursos Faunísticos, respondem juntas por apenas pouco mais de 10% da demanda.

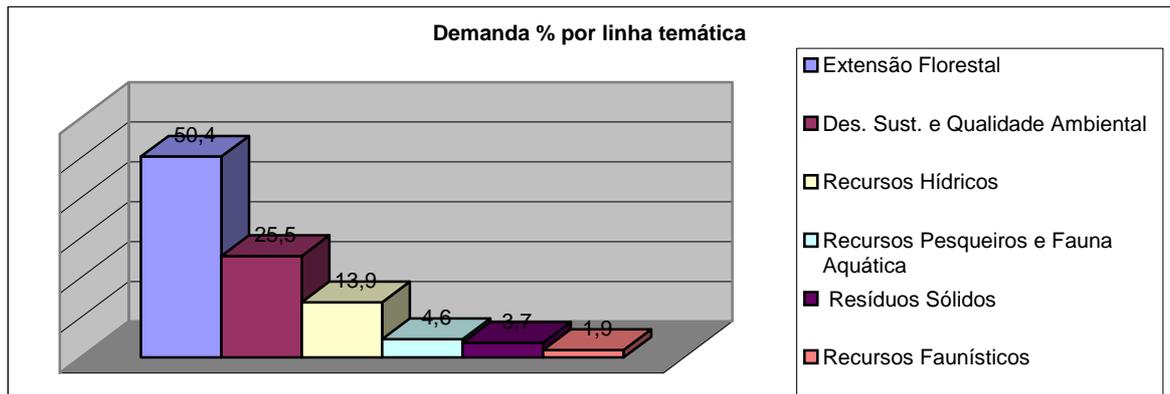


Figura 2.7 - Demanda percentual de projetos ao FEMA por linha temática.

Fonte de dados: FNMA (2005).

Merecem destaque também as organizações de pesquisa responsáveis por 15% da demanda.

Se confrontados, porém, os dados relativos ao público demandante e o beneficiário de recursos para projetos, observa-se uma nítida inversão de posições. Quando as instituições de Ensino e Pesquisa saltam do terceiro lugar em demanda para o primeiro em apoio, com 37,5% dos projetos apoiados.

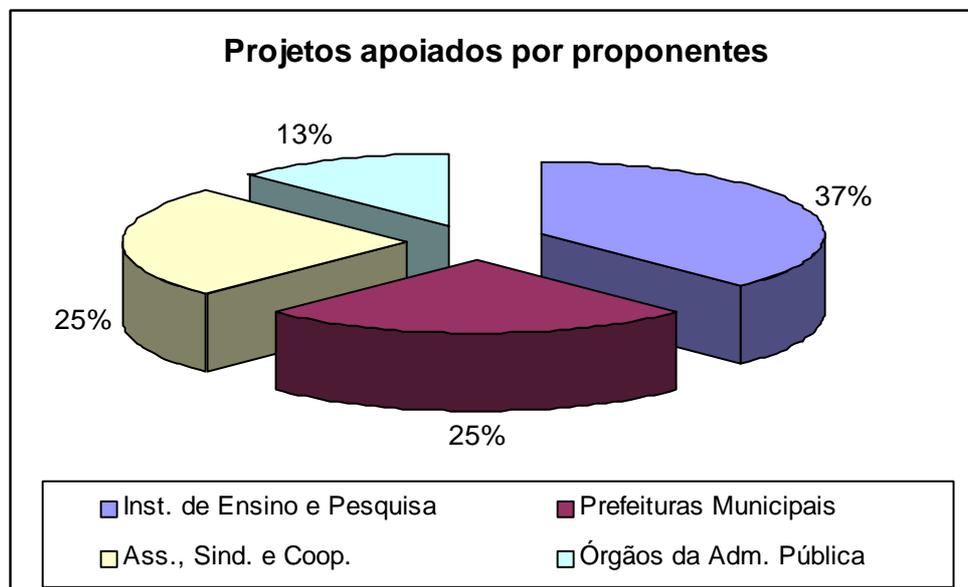


Figura 2.8 - Percentual de projetos apoiados pelo FEMA por tipo de proponente.

Fonte de dados: FNMA (2005).

Estas questões são mais marcantes principalmente no tocante à demanda das ONGs que figuram em segundo lugar e não foram beneficiárias de nenhum projeto apoiado. Um segundo dado relevante é o apoio as prefeituras, que contam com mais de 50% da demanda e ocupam

apenas o segundo lugar em apoio, com apenas 25% dos projetos. O fundo identifica como maiores fatores limitantes a sua operação uma divulgação deficiente do instrumento e de suas ações, reforçada pela fragilidade do diálogo junto aos proponentes. Este fato, somado à baixa capacitação dos proponentes e a inadequação dos instrumentos de elaboração de propostas, gera um grande volume de projetos não enquadrados.

As demais questões, relativas a equipe técnica reduzida e principalmente os limites orçamentários insuficientes e os freqüentes contingenciamentos dos recursos, apontadas pelo FEMA como restritivos a sua boa execução, são os principais limitadores presentes nos fundos públicos que estão em operação e comuns a quase todos os órgãos públicos.

Foram também identificadas pelo FEMA 14 principais motivos de devolução de projetos, com destaque para a *"incoerência entre Despesas Orçadas e Objetivos da Proposta"*, a *"metodologia inadequada"*, a falta de viabilidade Operacional e Financeira das propostas", a existência de despesas não financiáveis e a indefinição de Objetivos, Metas e Atividades para a execução do projeto, entre outras.

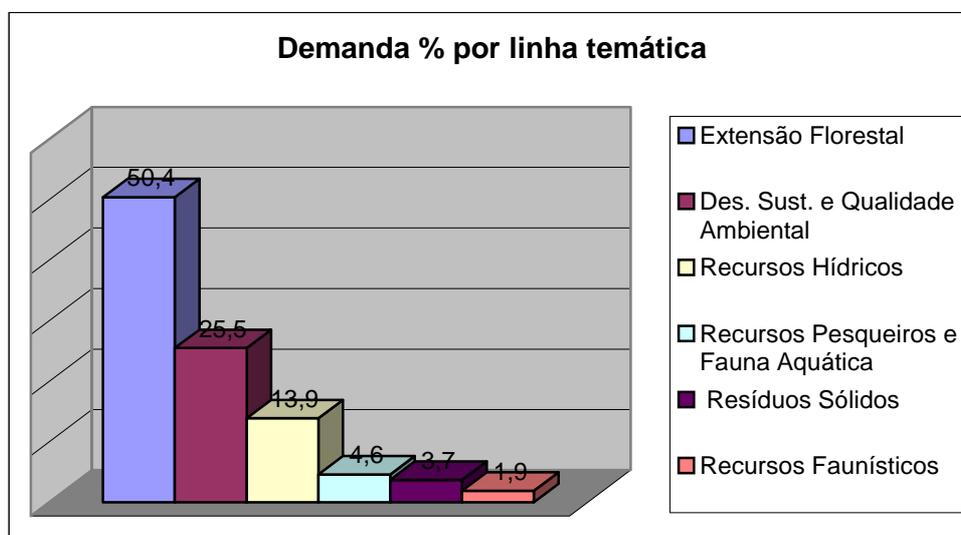


Figura 2.9 - Demanda percentual de projetos ao FEMA por linha temática.

Fonte de dados: FNMA (2005).

Dentre os principais desafios postos ao FEMA estão a revisão de seu marco legal e o estabelecimento de novos parâmetros de Organizações e Métodos. Do ponto de vista da melhoria da qualidade das propostas e dos da capacidade técnica dos proponentes, estão sendo realizadas pelo FEMA ações voltadas a disponibilização de informações técnicas e de melhoria da comunicação/divulgação. Além da adequação dos cursos de capacitação oferecidos e realização de seminários.

Do conjunto de medidas adotadas pelo FEMA merece destaque a iniciativa do Fundo em lançar de editais de Demanda Induzida. Uma vez que estes instrumentos dão maior coerência a estratégias macro-econômicas, fortalecendo também a Governança na implementação de políticas, pois são necessárias regras e critérios claros, publicidade dos atos, transparência na seleção dos projetos, entre outros aspectos.

### 2.2.2 Fundos Municipais

Os fundos municipais compõem a maioria dos fundos públicos no Brasil, porém, respondem também pelas maiores lacunas de informação existente. É certo que as informações aqui sistematizadas, correspondem a uma massa de dados muito pequena frente ao universo dos 985 fundos legalmente constituídos no âmbito dos municípios. Portanto os dados aqui apresentados são preliminares, com francas limitações impostas pelo universo da amostra. As informações que se seguem estão divididas em três grupos, o primeiro voltado ao marco legal dos Fundos Ambientais Municipais; o segundo à caracterização dos Fundos Municipais; e, encerrando este item, são apresentados dois exemplos de fundos municipais.

#### 2.2.2.1 Marco legal dos Fundos Ambientais Municipais

As conclusões apresentadas neste item foram construídas com base na análise das normas de dezesseis fundos ambientais municipais. A amostra selecionada foi composta por fundos representantes das cinco regiões do País<sup>11</sup>, com uma ampla variação de população, renda e dimensões territoriais.

O primeiro fundo municipal público de meio ambiente criado no Brasil foi o Fundo Municipal de Defesa Ambiental do município de Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, no ano de 1985.

Em geral, os fundos municipais se vinculam a órgão da administração direta ou entidades da administração indireta e não possuem personalidade jurídica própria. A natureza jurídica destes fundos não é definida na norma da maioria dos fundos, com exceção dos fundos de Vitória, Belém e Caxias do Sul, que possuem natureza contábil.

---

<sup>11</sup> Os fundos ambientais analisados pertencem aos seguintes Municípios: na região Centro-Oeste: Palmas, em Tocantins; na região Nordeste: Fortaleza, no Ceará; Maceió, em Alagoas; Natal, no Rio Grande do Norte; e Recife, em Pernambuco; na região Norte: Belém, no Pará; e Porto Velho, em Rondônia; na região Sudeste: Bauru e Ribeirão Preto, em São Paulo; Belo Horizonte e Viçosa, em Minas Gerais; Rio de Janeiro, no Rio de Janeiro; e Vitória, no Espírito Santo; e na região Sul: Caxias do Sul e Porto Alegre, no Rio Grande do Sul; e Londrina, no Paraná.

As origens dos recursos, de modo geral, decorrem de dotações orçamentárias, aplicação de multas por infrações administrativas ambientais, doações, cabendo destacar os municípios de Viçosa e Rio de Janeiro, que elencam entre os recursos de seus fundos ambientais o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ecológico e a destinação de royalties respectivamente. A aplicação destes recursos destina-se desde o financiamento da política ambiental de forma descentralizada a até à garantia do suporte financeiro necessário à execução da gestão ambiental pelo órgão de meio ambiente local. Com destaque para os fundos de Bauru, Belém e Caxias do Sul, cujos objetivos são a concentração, mobilização ou captação de recursos para a aplicação em fins ambientais.

Nem todos os fundos municipais de meio ambiente analisados possuem conselhos próprios e a gestão de alguns destes está submetida aos conselhos municipais de meio ambiente. A natureza dos conselhos previstos, em suas normas, se divide em consultiva e deliberativa, nos municípios de Belém, Fortaleza, Porto Alegre e Porto Velho; e consultiva, deliberativa e normativa, em Londrina, Natal, Palmas e Viçosa.

A maioria dos conselhos não possui composição definida em lei. Naqueles em que sua composição está definida, percebe-se a existência de conselhos onde a composição é majoritariamente ou exclusiva do poder público, a exemplo do fundo do município de Fortaleza, que possui quatro representantes do Governo, e por outro lado, o município de Porto Alegre, composto por representantes do governo, da sociedade civil, de instituições de ciência e educação, de categorias profissionais e da indústria.

#### 2.2.2.2 A caracterização dos Fundos Municipais

A avaliação aqui presente tem como principais fontes os dados obtidos pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE, 2002); a avaliação qualitativa dos dados obtidos durante o Seminário de Fundos Públicos, realizado em paralelo à Conferência Nacional do Meio Ambiente, em dezembro de 2005, em Brasília, Distrito Federal, e consultas realizadas a páginas de Secretarias de Meio Ambiente dos estados e Municípios, além de entrevistas e pesquisas junto aos demais fundos citados.

Da forma como já exposto, os dados aqui apresentados são, via de regra, informações preliminares e transitórias que na melhor das hipóteses representam um panorama geral do comportamento destes fundos. Um dos insumos disponíveis são os dados obtidos pela MUNIC 2002, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE. Esta pesquisa é realizada desde 1999 e no ano de 2002 foi incluída a temática ambiental resultando na

publicação de um volume extra intitulado Perfil dos Municípios Brasileiros - Suplemento de Meio Ambiente contendo quesitos sobre os seguintes temas:

- estrutura administrativa municipal em meio ambiente;
- articulação institucional em meio ambiente;
- Agenda 21 local;
- recursos financeiros destinados ao meio ambiente;
- existência de legislação ambiental no município;
- percepção dos gestores locais sobre a condição do meio ambiente;
- instrumentos de gestão ambiental, programas e ações praticadas;
- existência de unidades municipais de conservação da natureza.

O Suplemento de Meio Ambiente mostra que, no ano de 2001, 148 municípios brasileiros contaram com recursos específicos para o meio ambiente. Destes, 81 contaram com recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente. Contudo, uma consulta dos dados primários desta pesquisa revelou que 986 municípios contam com fundos que apóiam projetos na área ambiental. Ou seja, apenas 8,2 % dos fundos que contemplam a questão ambiental estiveram ativos em 2001, em seu anexo 1 a pesquisa apresenta uma listagem com contatos de 953 municípios que contam com fundo de meio ambiente, ativos ou inativos.

Merece destaque, no entanto, que apenas no estado de Goiás, por meio de um esforço realizado pelo Fundo Estadual de Goiás, foram identificados 101 fundos municipais, inclusive a capital Goiânia.

Segundo Tatagiba<sup>12</sup> e dados do FNMA (2005) a maior concentração destes fundos de meio ambiente está nos municípios mais populosos, em particular naqueles com mais de 500.000 habitantes, sendo ainda mais frequentes na região sul do país. Um fato contrastante a estes dados é que em resposta ao Edital "Apoio a Fundos Socioambientais Públicos" do Ministério do Meio Ambiente, lançado com o direcionamento para as capitais das unidades da federação e demais municípios com mais de 250 mil habitantes foi à predominância de fundos da região Nordeste, que representou cerca de 43% dos fundos apoiados, o dobro da região sudeste que figurou em segundo lugar.

Tabela 2: Fundos Municipais de Meio Ambiente em funcionamento no ano de 2001.

---

<sup>12</sup> TATAGIBA, Fernando. Comunicação pessoal, 2005.

Região	Estado	FMMAs/Região/ Estado
<b>Norte</b>		<b>3</b>
	Amazonas	1
	Pará	1
	Amapá	1
<b>Nordeste</b>		<b>6</b>
	Alagoas	1
	Bahia	4
	Ceará	1
<b>Sudeste</b>		<b>21</b>
	Espírito Santo	0
	Minas Gerais	11
	Rio de Janeiro	3
	São Paulo	7
<b>Sul</b>		<b>44</b>
	Paraná	9
	Rio Grande do Sul	5
	Santa Catarina	30
<b>Centro-Oeste</b>		<b>2</b>
	Goiás	1
	Mato Grosso do Sul	1

Tabela 2.1 - Distribuição dos Fundos por região e estado da federação.

Fonte dos dados: Tatagiba (2005).

Dos fundos 14 apoiados pelo Edital do FNMA/MMA apenas um afirmou não estar em operação. Cinco deles não informaram ou tiveram suas atividades suspensas por um período, inclusive pela falta de dotação orçamentária. Oito deles estão em operação.

Os volumes de recursos disponíveis aos fundos variam de R\$11 mil a até R\$1.3 milhão/ano. Apenas um fundo informou não possuir recursos orçados e cinco deles não informaram sua disponibilidade financeira. Os demais cinco fundos operam entre R\$300 a R\$350 mil/ano e dois com mais de R\$1 milhão/ano. Os dois fundos que possuem mais de um milhão ao ano são de Capitais, respectivamente Belo Horizonte e Maceió.

Os fundos pesquisados possuem em sua maioria a origem dos recursos a serem geridos previstos em lei, sendo a forma mais comum às taxas.

Os fundos ambientais foram em sua maioria criados na década de noventa, sendo a maior concentração pós Rio-92, dos 14 fundos 6 foram criados na primeira metade da década de 90. Os fundos de Aracaju, Contagem, Fortaleza, Boa Vista e Roraima datam sua criação da segunda metade dos anos noventa e do biênio 2000/2001. A exceção conforme citado é o Fundo Municipal de Defesa Ambiental de Belo Horizonte que foi constituído em 1985.

Uma outra característica é que, apesar de não haver exigência legal neste sentido, só existem fundos de meio ambiente naqueles municípios onde já tenha sido criado o Conselho

Municipal de Meio Ambiente. Um fato que explica este dado é que todos os fundos pesquisados estão vinculados às secretarias municipais de meio ambiente e a constituição dos fundos terem sido realizadas concomitantemente as leis de criação das secretarias de meio ambiente.

Ou seja, de modo geral o mesmo ato criou, simultaneamente, as secretaria, os instrumentos da política, ou como no caso do Fundo de Vitória da Conquista/BA e Foz do Iguaçu/PR; o Conselho de Meio Ambiente. No Fundo de Aracaju/SE, o fundo surge concomitantemente ao plano diretor do município. Os Fundos de Bauru-SP, Fortaleza, Maceió e Natal, por exemplo, foram criados pela Lei Orgânica do Município no Capítulo que trata da Política Municipal de Meio Ambiente ou no Código de Meio Ambiente, o como fundo de Porto Velho-RO.

O fundo Porto Velho figura como um instrumento da Política Municipal de Meio Ambiente. Este parece um importante avanço na percepção do papel de um fundo ambiental, uma vez que a Política Nacional do Meio Ambiente não identifica os fundos como instrumentos da política.

Os Fundos Municipais de Meio Ambiente podem também ser criados através de lei elaborada exclusivamente com esta finalidade, como é o caso de Montes Claros/MG. O material complementar do Programa de Capacitação de Gestores Públicos Municipais e Conselheiros sugere duas estruturas passíveis de aplicação para uma minuta de lei para criação de um Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA). Onde a primeira mais completa, prevê aspectos da administração do fundo; e uma outra com estrutura mais simples que apenas constitui o Fundo

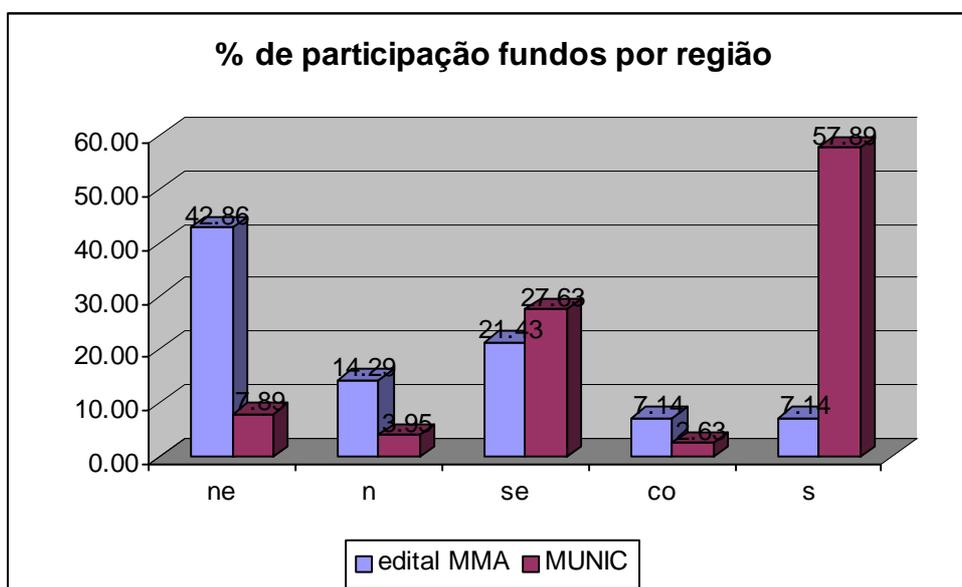


Figura 2.10 - Concentração de Fundos Municipais de Meio Ambiente apoiados pelo edital MMA e ativos por região geográfica detectados pelo MUNIC.

Fonte dos Dados: FNMA 2005.

Do edital promovido pelo MMA fundos de todas as regiões foram contemplados, havendo, no entanto, uma participação proporcionalmente inversa à distribuição de fundos ativos conforme dados do MUNIC. Com a participação de apenas um fundo da região da região sul, e predominância da participação da região nordeste, que ocupou a primeira posição com seis fundos. A região sudeste, com três fundos apoiados, foi a única onde houve um equilíbrio entre a existência de fundos ativos e a demanda/apoio pelo edital respectivamente: 27,6% e 21,4%.

Vale ressaltar que alguns municípios avaliados possuem mais de um fundo, como o caso do Município de Fortaleza, que possui três fundos relacionados a temas ambientais.

Conforme observado na amostra de 14 fundos analisados, apenas um fundo informou não possuir público definido, no entanto os demais fundos possuem condições diferentes de acesso aos seus públicos. Merece destaque que partes destes fundos se destinam exclusivamente à execução direta, tendo como possíveis proponentes apenas as instituições públicas municipais.

A situação mais comum, no entanto, é que exista a possibilidade de que os fundos estejam abertos ao apoio de órgãos da administração direta ou indireta do próprio município, assim como a entidades da sociedade civil sem fins lucrativos que atuem em áreas do Meio Ambiente, tais como: Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) ou Organizações de Base. Merece destaque que entre os fundos pesquisados são citados como beneficiários inclusive cidadãos, fato vedado ao FNMA, por exemplo, que somente apoia ações de pessoas jurídicas.

Um dos aspectos relevantes a serem abordados nesta dissertação é a existência e a contribuição de instâncias de participação e controle social nos fundos públicos. Dos 14 fundos pesquisados todos a exceção de um, informaram a existência de Conselhos. E mesmo aquele que afirmou não dispor de conselho ressalta a estrutura institucional incompleta como um de seus desafios.

Adicionalmente esta avaliação permitiu perceber a existência de diversas estruturas de conselho, que em geral, possuem um baixo grau de participação social. Porém, da forma como estão dispostas as informações não foi possível identificar a efetiva contribuição dos conselhos para a gestão dos fundos.

Novas pesquisas devem centrar esforços na determinação de informações relativas ao mandato dos conselhos, se estes são deliberativos, consultivos ou exclusivamente instâncias de controle. Assim como sua composição. Mesmo naqueles em que é citada a participação social, ou mesmo a paridade entre os membros de governo e de representação da sociedade, permanecem lacunas quanto à eficiência desta participação sua legitimidade e representatividade, entre outras questões. Merecendo destaque, a necessidade de determinação, naqueles conselhos onde existe participação social, o mecanismo de definição dos representantes da sociedade civil.

Chama a atenção à abrangência dada às missões dos fundos. O Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Fundema) de Fortaleza, por exemplo, tem como finalidade o desenvolvimento de Programas de Educação Ambiental; recuperação do meio ambiente degradado; e a preservação das áreas de interesse ecológico, compreendendo a execução de 24 diferentes atividades. Esta diversidade de ações é tão ampla quanto apoio à capacitação técnica dos servidores da Secretaria de Municipal de Meio Ambiente (SEMAM) e o apoio ao monitoramento ambiental das instalações de antenas de transmissão de rádio, televisão, telefonia fixa e telefonia móvel (celular), e de telecomunicações em geral, no âmbito do município.

Dois fundos pesquisados afirmaram não possuir linhas temáticas e um não dispôs informações quanto à existência de suas linhas temáticas. Todos os demais fundos informaram possuir linhas definidas. Porém, sua abrangência acompanha as missões apresentadas em termos de diversidade de ações.

A maior concentração se dá em torno de um núcleo de 12 linhas de ação, focando a qualidade ambiental, melhoria de qualidade de vida, educação e em alguns casos até a saúde.

Como um último exercício realizado na capacitação de Fundos, foi solicitado a estes 14 fundos que identificassem seus pontos fortes, pontos fracos e principais desafios. Os aspectos mais presentes neste exercício dizem respeito à Participação Social e a captação de recursos.

O primeiro item ora aparece como um ponto forte, a exemplo do fundo de Aracaju, citando ações como o Congresso da Cidade, Conselho Municipal e Orçamento Participativo. Ressaltamos a demanda sinalizada pelo Fundo de Porto Velho que destaca a necessidade de *"capacitar os diversos setores sociais, no que diz respeito às questões ambientais, também terão um importante papel na gestão participativa e democrática do meio ambiente"*.

Quanto à captação de recursos, na visão de seus gestores, este se apresenta como o ponto mais crítico de todo o universo de problemas enfrentados pelos fundos municipais. Apesar de a maioria possuir em suas leis de criação a determinação de recursos, estes não são

suficientes ou não estão disponíveis. Esta questão está presente em fundos em operação como em Vitória da Conquista; fundos que não vinham operando nos últimos exercícios a exemplo do fundo de Belo Horizonte; e fundos recém criados como o de Porto Velho.

Um outro ponto chave diz respeito à infra-estrutura e pessoal, que segundo apresentado é deficiente na maioria dos fundos pesquisados.

### 2.2.2.3 Exemplos de fundos municipais

Para conclusão deste item serão apresentados dois fundos municipais, um da Região Norte e um da Nordeste, ambos constituídos em 2001.

#### 2.2.2.3.1 Fundo Municipal de Porto Velho

O Fundo Municipal de Meio Ambiente de Porto Velho – FMMA foi criado em 28 de dezembro de 2001, pela Lei Complementar nº 138/01, que institui o Código de Meio Ambiente do Município de Porto Velho, e regulamentado pelo Decreto nº 8.622, de 05 de julho de 2002. O fundo tem como missão *"concentrar fontes de recursos para desenvolvimento de ações e serviços relativos ao meio ambiente como um todo, visando a proteção ambiental e melhoria da qualidade de vida população do município de Porto Velho"*.

O fundo se constitui em um dos instrumentos da Política Municipal de Meio Ambiente, juntamente com:

- I - As Normas Gerais;
- II - O Plano Municipal de Proteção Ambiental;
- III - O Banco de Dados Ambientais;
- IV - O Relatório da Qualidade do Meio Ambiente;
- V - O Zoneamento Ambiental;
- VI – As Normas e Padrões de Emissão e Qualidade Ambiental;
- VIII – As Avaliações de Impactos Ambientais;
- IX – A Análise de Risco;
- X – O Monitoramento e fiscalização;
- XI – A Auditoria Ambiental;
- XII – O Sistema de Áreas de Interesse Ambiental;
- XIII – A Educação Ambiental;

#### XIV – Os Mecanismos de Estímulo e Incentivo.

O FMMA é gerenciado pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – Comdema, cabendo a administração do Fundo ao seu Presidente, atualmente representado pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente. O Fundo possui natureza contábil e financeira expressa através de uma Conta Corrente no Banco do Brasil.

Os recursos do FMMA poderão ser aplicados mediante convênios, acordos ou ajustes a serem celebrados com entidades da administração direta, indireta, da União, dos estados, dos municípios e entidades não governamentais, desde que sem fins lucrativos. A aplicação dos seus recursos será submetida ao Comdema e deverá ser prioritariamente nas seguintes linhas temáticas:

- Unidades de Conservação;
- Pesquisa e desenvolvimento tecnológico;
- Educação Ambiental;
- Manejo e extensão florestal;
- Desenvolvimento institucional;
- Controle, monitoramento e fiscalização ambiental.

Constituem-se Receitas do FMMA:

- I – Dotações orçamentárias e créditos adicionais;
- II – Multas administrativas, taxas ou emolumentos de cadastro, autorização ou licenças ambientais, parecer técnico e juros de mora sobre atos e infrações ambientais;
- III – Produto de ajustes firmados com outras entidades financeiras;
- IV – Rendimentos e juros provenientes de aplicação financeiras
- V – O produto das parcelas de serviços e transferências que Município tenha direitos
- VI – Doações em espécie;
- VII – Transferências, contribuições, subvenções e auxílios;
- VIII – Recursos de alocados por convênios, contratos e consórcios, cuja competência seja da Secretaria de Meio Ambiente (SEMA);
- IX – Produto de condenações judiciais relativas ao meio ambiente;
- X – Custos cobrados pela SEMA para análise de projetos ambientais e por informações de seu banco de dados;
- XI – Outros recursos que por sua natureza possam ser destinados ao FMMA;
- XII – Produto de operações de crédito por antecipação da receita orçamentária ou vinculada à prestação de serviços em meio ambiente, ciência e tecnologia;

XIII – Compensações financeiras destinadas ao município, relativas à exploração de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais ou provenientes do licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, indicadas no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e no Relatório de Impacto ao Ambiental (RIMA); ou qualquer atividade ou empreendimento previsto em lei;

XIV – taxas incidentes sobre a utilização de recursos ambientais;

XV – Transferências oriundas do FNMA;

XVI – Produto da venda de equipamentos, apetrechos e demais instrumentos apreendidos que foram utilizados ou que seriam utilizados na prática de infração prevista no Código Municipal de Meio Ambiental;

XVII – Quaisquer outras taxas e emitidas pela SEMA.

O fundo conta atualmente com a disponibilidade de recursos da ordem de R\$ 60 mil, por ano.

Constituem-se despesas do FMMA:

1. Desenvolvimento de planos, programas e projetos que visem:

a)O uso racional e sustentável dos recursos naturais;

b)A manutenção, melhoria e/ou recuperação da qualidade ambiental;

c)O desenvolvimento de pesquisas e atividades ambientais;

d)A Educação Ambiental.

2. O controle, a fiscalização e a defesa do meio ambiente;

3. Suporte e financiamento do Comdema.

O aporte de recursos as despesas com custeio de pessoal não poderão ultrapassar a 40% (quarenta por cento) das receitas do FMMA, conforme disposto no § 2º do artigo 11, do Decreto nº 8.622, de 05 de julho de 2002.

A participação social nas tomadas de decisões quanto à aplicação de seus recursos, se constitui em um dos maiores pontos fortes do Fundo de porto Velho. Um outro destaque é dado "*a estrutura legal bem definida e regulamentada*". Um último ponto levantado trata da existência de um corpo técnico, que opera em "*sintonia com as demandas do Comdema*" para a gestão dos recursos do Fundo.

O FMMA possui uma ainda débil capacidade de operação, que associada ao pequeno envolvimento da sociedade com as questões ambientais limitam a disponibilidade financeira do fundo e conseqüentemente o impacto de suas ações. Conforme listado pelos gestores do fundo são nove os principais pontos fracos identificados:

1. Pouca sensibilidade, por parte da sociedade, quanto à importância da questão ambiental;
2. Estrutura recente e incipiente do órgão ambiental municipal;
3. Corpo técnico trabalhando em sintonia com as demandas do Comdema para a utilização dos recursos do Fundo;
4. Grande parte dos conselheiros com necessidade de nivelamento de informações na área ambiental;
5. Conselho com deficiência em equipamentos e materiais permanentes.
6. Trabalho de educação ambiental e sensibilização incipientes.
7. Fiscalização ambiental precária, sem infra-estrutura física e capacitação adequada.
8. A vinculação da Gestão Ambiental com outro setor da Administração Pública limita em parte a estrutura funcional e ações prioritárias que poderiam estar sendo desenvolvidas.
9. Em função da incipiente capacidade de mobilização e sensibilização da sociedade por parte da SEMA, há restrito envolvimento social nas questões ambientais municipais.

Como maiores desafios postos ao FMMA, estão ampliar a infra-estrutura física e potencializar os recursos do FMMA. Assim como o aumento dos recursos administrativos e técnicos já destinados ao Fundo.

Como desafio externo ao Fundo, seus gestores consideram necessária a capacitação dos diversos setores sociais envolvidos na gestão ambiental. O que os habilitará a exercer "um importante papel na gestão participativa e democrática do meio ambiente em Porto Velho".

#### 2.2.2.3.2 Fundo Socioambiental do Município de Aracaju

O Fundo do Município de Aracaju possui o diferencial de incorporar em seu desenho, a exemplo do FNMA, a dimensão socioambiental. Conforme disposto em sua missão, cabe ao fundo *"Financiar Investimentos na área de Infra-estrutura Urbana e Ambiental para promover justiça social"*.

O fundo é vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento (Seplan), estando integrado ao Planejamento Urbano e Ambiental através do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - Condurb. Esta vinculação tem como origem a sua constituição. Uma vez que *"o Fundo foi criado paralelamente a criação do Conselho, através da lei 2941, em 19 de julho de 2001"*.

Conforme apresentado por seus gestores, *"o Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental é um dos instrumentos básicos para execução da política urbana e tem como*

*objetivo a promoção do desenvolvimento urbano, dando suporte financeiro à implantação de planos, programas e projetos decorrentes desta Lei".*

Os recursos originados das receitas do Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental serão utilizados segundo um plano específico. Como fontes o fundo possui a previsão de sete diferentes formas de ingresso, conforme apresentado abaixo:

I – Pelas importâncias que forem recolhidas em virtude da outorga onerosa, para construção de área superior ao coeficiente único de aproveitamento;

II – Pelas importâncias provenientes das taxas de licenciamento e fiscalização de obras e processos relativos ao patrimônio cultural e áreas de interesse ambiental;

III – Pelas importâncias provenientes de multas administrativas, atos lesivos ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, e das taxas incidentes sobre a utilização dos recursos ambientais;

IV – Rendas provenientes da aplicação de seus próprios recursos;

V – Por auxílio, subvenção ou contribuição de outros Órgãos Públicos;

VI – Por contrapartida da iniciativa privada em operações urbanas, nos termos do Art. 108, § 4º, alínea a da Lei Complementar nº 42/00;

VII - Quaisquer outros recursos que lhe sejam destinados.

As modalidades de apoio do fundo não estão associadas a linhas temáticas ou outros instrumentos de indução. Tendo sido identificadas como prioritárias por seus gestores "*a urbanização de assentamento precário e a educação ambiental*". Como modalidades de apoio o fundo atua principalmente na contrapartida de Projetos; e na realização de estudos e pesquisas de iniciativa do executivo ou sugeridos pelo Condurb.

Os públicos atingidos são de uma forma geral comunidades, como por exemplo, populações em situação de risco e ou inseridas em áreas de conflitos ambientais, no entorno de áreas de preservação permanente (mangues e dunas). Como ocorre atualmente nas comunidades de Santa Maria e Coroa do Meio, ambas localizadas em Aracaju/SE.

Desta forma pode-se observar que o fundo, apesar de criado em 2001, está em fase de efetivação, porém, já possui dotação no Plano Anual Orçamentário para o exercício de 2006, a previsão de R\$ 350.000,00.

Os principais pontos fortes na visão de seus gestores são o planejamento integrado, Social, Ambiental, Urbanístico, uma vez que, "*Todo Projeto de intervenção urbanística, apresenta o Módulo Ambiental*". Assim como, a participação popular, que se apresenta em diferentes momentos tais como, o "*Congresso da Cidade, o Conselho Municipal e o*

*Orçamento Participativo*”. Como último ponto forte está destacada a *"formação de valores ambientais nos servidores municipais e nas comunidades impactadas"*.

Como principais desafios estão a formação de parcerias e o maior aporte de recursos através de gestão compartilhada do Conselho Municipal de Meio Ambiente, assim como, a necessidade de se estruturar o setor de Gestão Ambiental na Seplan.

### 2.2.3 Fundos Federais

Neste item, apesar da existência de outros fundos como o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, que atuam no financiamento de recortes da política de meio ambiente. Outros fundos federais também possuem uma importante atuação indireta no financiamento ambiental, tais como, os fundos setoriais de ciência e tecnologia, porém, estes estão fartamente apresentados na Dissertação *“Governança em ciência e tecnologia: os fundos setoriais”* de Denerusson (2004).

Um outro destaque necessário é a criação de fundos setoriais de meio ambiente, tais como, o recém criado Fundo de Florestas, o proposto Fundo de Recursos Genéticos, pelo próprio MMA, e outros instrumentos como aqueles desenvolvidos junto a Caixa Econômica Federal (CEF), para a gestão dos recursos de compensação.

Porém, existem limitações à execução desta pesquisa e aqui será apresentado em maior detalhe apenas o Fundo de Direitos Difusos – FDD. O FDD possui uma participação significativa no financiamento de projetos de cunho ambiental, principalmente na temática educação ambiental.

#### 2.2.3.1 Fundos de Direitos Difusos - FDD

Apesar de não ser um fundo ambiental por concepção, o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) foi incluído aqui por possuir um papel importante no financiamento de projetos ambientais, que representaram no exercício de 2004 cerca de 50% dos projetos apoiados. Com uma predominância de projetos de educação ambiental. Criado há 12 anos o FDD, é um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Justiça, constituído com o objetivo de apoiar projetos que tenham como finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valores artísticos, estéticos, turísticos, paisagísticos, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

### 2.2.3.1.1 Marco legal do Fundo de Defesa de Direitos Difusos

A Lei da Ação Civil Pública, Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, trata da ação de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados a interesses difusos e coletivos, estabelecendo, entre outras, a condenação em dinheiro. A indenização pelo dano causado, segundo a mesma Lei, *“reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados”*.

No âmbito federal, esse fundo é atualmente regulamentado pelo Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994, denomina-se Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), tem natureza contábil e é vinculado ao Ministério da Justiça.

Os recursos alocados no FDD são utilizados na *“reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos”* (art. 1º do Decreto nº 1.306, de 1994). Com a inclusão da menção à ordem urbanística, em 2001, na Lei da Ação Civil Pública, cabe estender a aplicação do FDD a essa finalidade.

As fontes dos recursos que compõem o FDD derivam da defesa de direitos difusos e coletivos, como as condenações judiciais previstas na Lei de Ação Civil Pública, entre outras relacionadas ao tema, bem como de outras fontes extrajudiciais, como doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

As receitas destinadas ao FDD são depositadas em conta especial mantida no Banco do Brasil, sendo as receitas de condenações judiciais identificadas segundo a natureza da infração ou do dano causado e aplicadas na recuperação dos bens lesados, mantendo relação com a natureza da infração ou do dano causado.

Podem pleitear recursos do FDD as instituições governamentais da administração direta ou indireta, nas diferentes esferas de governo e as organizações não-governamentais, brasileiras, sem fins lucrativos e que atuem nos temas relacionados a direitos difusos e coletivos protegidos na Lei de Ação Civil Pública.

O FDD é administrado pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), órgão colegiado integrante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, composto por seis representantes públicos, um do Ministério Público Federal e três de entidades civis. Além de funções administrativas, como a aprovação de convênios e contratos firmados por sua Secretaria-Executiva, o Conselho Gestor possui a função de zelar pela

aplicação dos recursos na consecução dos objetivos previstos nas normas de defesa do meio ambiente, do consumidor, das ordens urbanística e econômica, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico ou de qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Cumpra, nesse momento, fazer breve referência à diferença existente entre os fins específicos do FNMA e do FDD, posto que suas finalidades se relacionam exclusivamente ou não à questão ambiental. Diversamente do FNMA, o FDD se destina, no que concerne ao tema aqui tratado, à reconstituição de bens ambientais referenciados a ações civis públicas (ANDRADE, 2003), portanto, com oriundos de condenações em ações civis públicas. Segundo Milaré (1995), os dois fundos não podem ser confundidos, uma vez que o FNMA objetiva desenvolver projetos de uso sustentável dos recursos naturais, incluindo-se a manutenção, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, utilizando recursos advindos de dotações orçamentárias e doações.

O FDD é administrado por um colegiado, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), com poderes deliberativos a quem cabe a aprovação dos projetos considerados aptos composto por 10 membros, sendo 7 representantes do Governo e três representantes da sociedade civil.

Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD) tem seu marco legal regido pelas Leis nº 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública e 9.008/95, que cria o CFDD, Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994, que regulamenta o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, Portaria nº 11, de 5 de janeiro de 1996, que aprova o Regimento Interno do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD).

O Conselho é composto por 10 membros (Conselheiros), sendo:

I - um representante da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, que o preside;

II - um representante do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;

III - um representante do Ministério da Cultura;

IV - um representante do Ministério da Saúde, vinculado à área de vigilância sanitária;

V - um representante do Ministério da Fazenda;

VI - um representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE);

VII - um representante do Ministério Público Federal;

VIII - três representantes de entidades civis que atendam aos pressupostos dos incisos I e II do art. 5º da [Lei nº 7.347, de 1985](#).

Conforme descrito em seu site, os projetos encaminhados ao FDD deverão ser apresentados em formulário próprio e conter informações que permitam avaliar sua adequação aos objetivos do FDD. Nas condições obrigatórias, estão listadas aquelas que coincidentemente estão presentes em quase todos os formulários de elaboração de projetos. Chama a atenção, porém, no texto quanto às condições desejáveis, a orientação a aspectos de governança e responsabilização, tais como: a participação direta da sociedade, o envolvimento dos principais grupos sociais interessados ou afetados pela questão abordada e a presença de estratégias de continuidade e difusão.

Os Projetos podem ser apresentados de 1º de julho até 1º de setembro. Onde são submetidos a uma análise inicial, chama de "*instrução do projeto*", realizada no âmbito da Secretaria Executiva do CFDD. Onde é verificada a documentação requerida e a coerência entre objetivo, metodologia e orçamento. Esta análise deverá estar concluída no prazo máximo de sessenta dias após o recebimento do projeto. Depois, o projeto é distribuído para o Conselheiro-Relator. Até o último dia útil do Mês de outubro, os membros do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos indicarão quais os projetos prioritários para o ano subsequente, de acordo com a política definida para aplicação dos recursos públicos do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos e as disponibilidades orçamentárias.

#### 2.2.3.1.2 Origem da arrecadação do FDD

Destaca-se, em primeiro lugar, o item "*Infração à Ordem Econômica*", com 64,50% de participação do total arrecadado, referente às multas aplicadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Nos anos de 2000, 2001, 2002 e 2003, estes recursos representaram, respectivamente, 97,4%, 96,1%, 96,7% e 80,6% do referido montante, indicando uma queda considerável, em termos percentuais, nos recursos oriundos daquele órgão. Porém, em valores monetários houve crescimento na arrecadação originária daquele órgão entre os anos de 2003 e 2004.

Em segundo lugar, encontra-se o item "Multas Direito do Consumidor", com 21,75% de participação, concernente às multas aplicadas pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC/SDE), que nos anos de 2000, 2001, 2002 e 2003 representaram, respectivamente, 0,1%, 0,9%, 0,1% e 2,8% do total, demonstrando um crescimento notório nos recursos arrecadados, principalmente em 2004. Esse fato constituiu o principal motivo para a redução proporcional da participação do CADE no montante de recursos destinados ao

Fundo de Defesa de Direitos Difusos. As condenações Judiciais da área do meio ambiente 2000, 2001, 2003 e 2004, representaram respectivamente 1,0%, 0,3%, 2,0% e em 7,0 % em 2004.

#### 2.2.3.1.3 Arrecadação de Receita do FDD por Origem de Recursos – 2004

O orçamento aprovado para o FDD em 2004 foi de R\$ 5.062.429,00 (cinco milhões, sessenta e dois mil, quatrocentos e vinte e nove reais). Sua arrecadação, no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2004, alcançou o montante de R\$ 5.216 milhões. Uma figura determinante para a composição de recursos do FDD é a existência de superávit financeiro, uma vez que a Secretaria do Tesouro Nacional vincula a disponibilidade de recurso de acordo com a arrecadação. Gerando assim créditos suplementares ao orçamento.

Um atenuante a esta limitação é que no período 1999 a 2004 os superávits cresceram 1107%, conforme demonstrado no quadro abaixo.

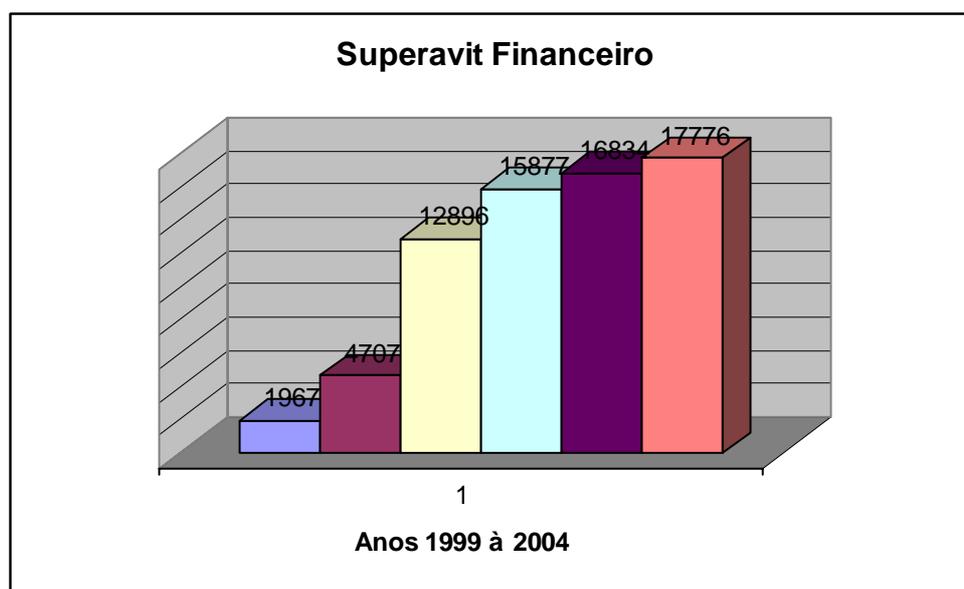


Figura 2.11 - Volumes de superávit financeiro arrecadado pelo FDD, de 1999 à 2004.

Fonte dos dados: Disponível em : <http://www.mj.gov.br>.

Podem solicitar apoio instituições governamentais da administração direta ou indireta, nas diferentes esferas: Federais, Estaduais, Municipais, assim como Organizações Não-Governamentais, brasileiras, sem fins lucrativos, que tenham nos seus estatutos, objetivos relacionados à atuação no campo do meio ambiente, do consumidor, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e por infração à ordem econômica.

No ano de 2004, foram recebidos 357 projetos, tendo 50 sido selecionados como prioritários. Destes foram apoiados 34 projetos, ou 9,5% dos projetos recebidos.

As organizações não governamentais foram, em 2004, os maiores beneficiários de recursos com a execução de 18 projetos. No mesmo período o somatório de projetos apoiados por Órgãos Públicos, foi de 16 projetos. Predominaram aqui os Municípios e Estados, com respectivamente 6 e 5 projetos, seguidos da União com 4 projetos. Apesar de contar com apenas 1 projeto apoiado, merece registro a possibilidade de apoio a projetos dos Ministérios Públicos Estaduais.

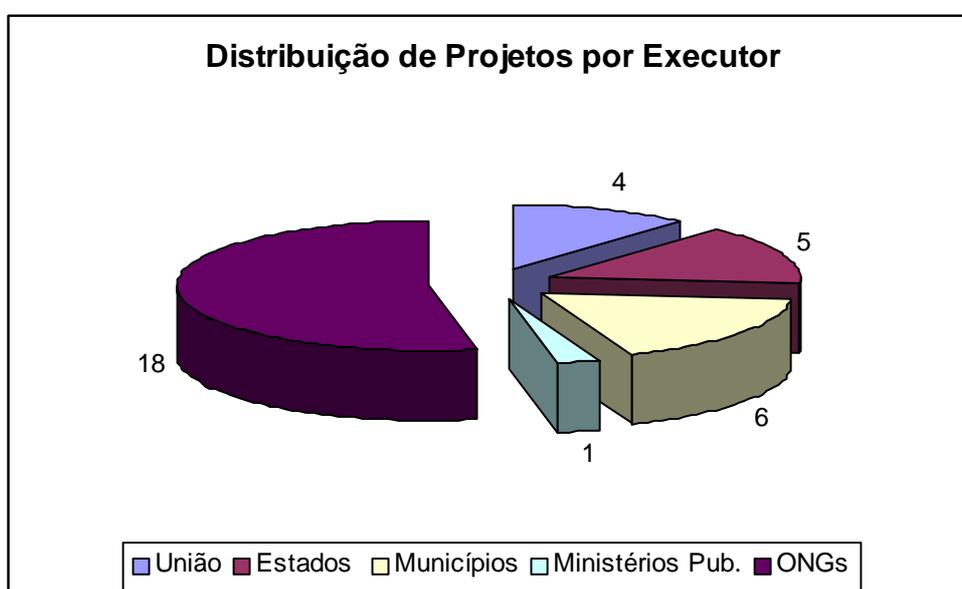


Figura 2.12 - Distribuição de projetos por proponente.

Fonte dos dados: disponível em : <http://www.mj.gov.br>.

As ações temáticas compatíveis com a atuação do FDD são restritas a: reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos. Além de iniciativas voltadas à modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas aos direitos difusos.

Estas ações são agrupadas em três áreas temáticas: áreas de consumidor, meio ambiente e patrimônio histórico.

Os 70 projetos apoiados no biênio 2003/2004 demonstram uma maior concentração de projetos voltada à área temática dos Direitos do Consumidor, cerca de 41%.

No entanto no último exercício houve significativa queda dos projetos para esta área sendo apoiados somente 7 projetos e uma clara ascensão de voltados a meio ambiente que

representaram 50% dos projetos em 2004, contra 9% do quadriênio 1999/2002. Nos projetos de meio ambiente apoiados é identificada uma predominância temática por projetos de Educação Ambiental.

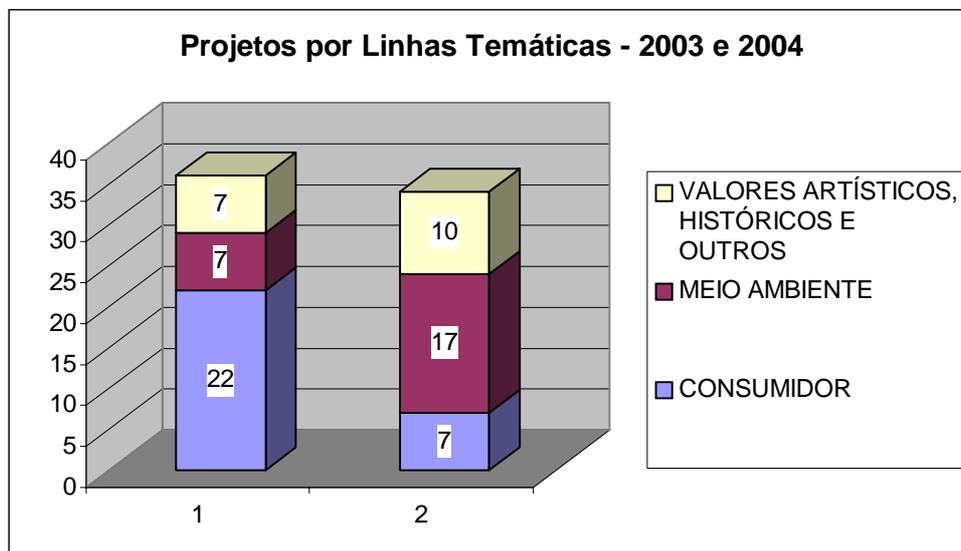


Figura 2.13 - Distribuição de projetos por linhas temáticas.

Fonte dos dados: Disponível em : <http://www.mj.gov.br>

A contrapartida é um importante indicador para um fundo do ponto de vista de mecanismo financeiro. Os percentuais fixados muitas vezes trazem consigo outras estratégias que não só a mera agregação de recursos. A contrapartida do FDD para projetos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, segue o previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Para os demais, a contrapartida é definida pela Resolução nº 9, de 31 de agosto de 2001, que fixa os percentuais mínimos em uma proporção direta aos valores solicitados, a saber:

- Até R\$ 150 mil, 4% e;
- Acima de R\$ 150 mil até R\$ 300 mil, 8%;

Esta opção pode representar uma estratégia de limitar o acesso a projetos de maior monta a organização que não possuam uma maior capacidade de alavancagem, o que indiretamente pode pressupor uma menor capacidade administrativa. Da mesma forma esta iniciativa pode estar pautada no desejo de possuir uma maior carteira de projetos de menor monta. Deve-se considerar ainda que a contrapartida poderá ser apresentada na forma de recursos financeiros ou bens e serviços economicamente mensuráveis.

Quanto aos desafios postos ao FDD (1º Seminário Nacional de Fundos Socioambientais, 2005), segundo apresentado pelos gestores o "*grande desafio para o ano de 2006 é conseguir mais recursos orçamentários e a utilização do superávit financeiro por*

*meio de crédito suplementar*", o que coincide, com a maioria dos fundos pesquisados que já estão em operação.

#### 2.2.4 Fundos privados

Os fundos privados possuem um importante papel como mecanismos complementares ao financiamento ambiental público. Em geral, estes instrumentos estão submetidos voluntariamente a mecanismos de participação e controle social, inclusive com a inclusão em seus conselhos gestores de representantes de agentes públicos. Um outro diferencial é a possibilidade de desenvolver, com maior agilidade e menor formalidade, uma gama mais ampla de formatos de execução dos recursos disponíveis. A exemplo da constituição de fundos patrimoniais para realização de *endowment* e do uso de mecanismos de financiamento reembolsáveis.

Os fundos privados, pela sua desvinculação dos “tempos” públicos marcados pelas diferentes gestões, podem, assim como as empresas privadas, definir com mais facilidade suas perspectivas e resultados de longo prazo. As mudanças em sua alta direção, apesar de possíveis, não são freqüentes. Nos exemplos apresentados nesta dissertação, Funbio e PPP-Ecos, desde a suas criações, não houve nenhuma mudança em seus diretores. Já no FNMA, em 17 anos, passaram 8 diferentes dirigentes. Merece destaque que, nos últimos 7 anos, o FNMA teve 4 diretores.

Um outro aspecto relevante se refere às formas de execução e controle dos recursos públicos que finda por conferir maior atratividade aos fundos privados junto aos aportadores de recursos, quer sejam os grandes doadores internacionais ou mesmo o setor produtivo nacional, o que, em uma perspectiva de complementaridade às ações públicas, pode gerar importantes *inputs* financeiros na agenda ambiental. Sobre este aspecto, cabe destacar que as políticas fiscais pautadas por estratégias de alcance do superávit primário do Governo Federal são outro fator importante que tem imposto ao setor público um regime rigoroso de contenção de despesas, inclusive aquelas oriundas de recursos de arrecadação própria e contratos de financiamento com agentes bilaterais e multilaterais, que até 1999, eram excluídos dos tetos orçamentários do Governo Federal. Adicionalmente, temos o freqüente recrudescimento das normas de aplicação de recursos públicos, que por vezes chegam até mesmo a impossibilitar o diálogo com determinados setores da sociedade ou a execução de determinados perfis de projetos.

Por último, destacamos as origens destes fundos privados que, a exemplo do Funbio, nascem da estratégia pública de implementação de uma política nacional de meio ambiente. O

mesmo enfoque é válido para outro exemplo apresentado neste capítulo, o PPP-ECOS, que tem sua origem associada à implementação do *Small Grant Program* (SGP), uma modalidade do *Global Environmental Facilites* (GEF). O PPP-ECOS, apesar de não estar formalmente constituído como um fundo privado, atua como um e por isso foi incluído nesta avaliação. Ainda em relação aos fundos privados constituídos para a implementação de políticas ambientais públicas, cabe citar exemplos na América Latina e fora do Brasil como o Fundo Nacional da Bolívia, que foi dividido em dois fundos privados, e no Equador, onde a política nacional de áreas protegidas tem nos fundos privados seus maiores operadores.

Da mesma forma que as demais informações dos capítulos anteriores, os dados aqui apresentados têm origem em publicações dos próprios fundos, entrevistas com seus gestores e apresentações em palestras.

#### 2.2.4.1 Marco legal dos fundos privados

Os fundos privados são instituições de direito privado e possuem, geralmente, o objetivo de financiar iniciativas relacionadas às questões de interesse socioambiental para o qual foram criados. Tais instituições integram um setor denominado usualmente de terceiro setor, composto por entidades paraestatais, organizações não-governamentais ou outros formatos que não exercem atividades com fins econômicos, portanto não se enquadram adequadamente na definição de entidade privada, mas também não são órgãos públicos de nenhum dos Poderes ou do Ministério Público.

Para Paes (2006), o terceiro setor desempenha serviços de interesse público em colaboração com o Estado, mas não exclusivos deste. O mesmo autor cita a existência do terceiro setor e seus objetivos, nos seguintes termos:

Junto com o Estado (1º setor) e com o Mercado (2º setor), existe um 3º setor, mobilizador de um grande volume de recursos humanos e materiais para impulsionar iniciativas voltadas para o desenvolvimento social, setor no qual se inserem as associações civis e as fundações de direito privado, todas entidades de interesse social, com fins não econômicos.

No Brasil, a atuação da sociedade civil organizada em prol do bem comum é relativamente recente. Durante o período militar, a repressão às iniciativas sociais gerou um vácuo de atuação institucionalizada da sociedade civil. Contudo, o constituinte de 1988 restabeleceu o elo de atuação para o interesse comum entre a sociedade e o governo, principalmente no que tange ao meio ambiente, ao atribuir, em seu art. 225, à coletividade e

ao poder público o dever de zelar pela qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações.

Na mesma época, final da Década de 80 e início de 90, surge a denominação Organização Não-Governamental (ONG), no âmbito das Nações Unidas. No Brasil, é fundada em 1991 a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong) e, posteriormente, o Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais (FBOMS), dados que, aliados a outras iniciativas, consagram efetivamente a criação das ONGs no Brasil.

Contudo, no ordenamento jurídico brasileiro não há previsão do instituto jurídico Organização Não-Governamental. Pelos termos da Constituição Federal, art. 5º, é garantido como direito fundamental a todos os brasileiros e aos estrangeiros residentes no País o direito à associação, desde que para fins lícitos, de forma independente de autorização, “sendo vedada à interferência estatal em seu funcionamento”.

No ordenamento infraconstitucional, o novo Código Civil brasileiro, instituído pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, estabelece em seu art. 44 que são pessoas jurídicas de direito privado: as associações; as sociedades; e as fundações. As associações não possuem fins econômicos e são compostas pela adesão de pessoas a um formato institucional de idéias e estrutura, em que a instituição sobrepõe a figura do associado, inexistindo entre esses direitos e obrigações recíprocos.

As associações, uma vez legalmente constituídas, devem funcionar, gerindo suas atividades por meio de órgãos deliberativos e consultivos e instâncias operacionais definidas no estatuto, pelo qual se entende o documento constitutivo que regula os direitos e deveres da associação, bem como de seus associados.

Nas fundações, evidencia-se a disponibilidade de um patrimônio à consecução do fim social objetivado na criação de cada fundação. Segundo Diniz (2003), a fundação é “um complexo de bens livres colocado por uma pessoa física ou jurídica a serviço de um fim lícito e especial com alcance social pretendido pelo seu instituidor, em atenção ao disposto em seu estatuto”.

Nos termos do art. 62 do Código Civil Brasileiro, a constituição de uma fundação se dá por escritura pública ou testamento, que contenha o ato de dotação especial de bens livres, ou seja, a reserva e destinação de bens legalmente disponíveis (propriedade, créditos ou dinheiro), além da indicação por seu instituidor do fim lícito almejado e, se quiser, da forma de administração. Ainda, em seu parágrafo único, o mesmo artigo determina que a

constituição de uma fundação somente poderá voltar-se a fins religiosos, morais, culturais ou de assistência.

#### 2.2.4.2 Fundo Brasileiro para Biodiversidade – Funbio

Em 1995, havia US\$40 milhões aguardando há cinco anos posicionamento do Governo Federal quanto a sua execução, começam então as gestões que cinco meses depois culminaram com a proposta que criou a PRONABIO, para a implementação da Convenção da Diversidade Biológica, no âmbito do Governo e o Funbio, desenhado para ser o agente mobilizador do setor privado, como um instrumento financeiro. (BORNHAUSEN, 2006).

Estes fatos acontecem na esteira da Rio 92, em uma conjuntura de grande mobilização da sociedade e sobre influência das recentes normas ambientais para o setor privado, como a ISO 14000.

Neste contexto, encontram-se ao mesmo tempo um aparelho de estado muito fragilizado e, em contrapartida, a total falta de modelos e a pequena capacidade instalada das instituições privadas. Mesmo nos bancos internacionais, tal como o Banco Mundial que recém criara seu setor de meio ambiente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) constitui somente em 1991 constitui seu setor de meio ambiente.

O Funbio é constituído neste cenário por uma doação original do GEF de US\$20 milhões, para a construção de um instrumento de longo prazo. Assim, o fundo tinha como um de seus maiores desafios atrair o setor privado para o apoio a projetos de conservação e uso sustentável da biodiversidade, tendo como referenciais a CDB e o PRONABIO.

Para a composição do Conselho Deliberativo do Funbio foram arrolados membros da academia, de organizações não-governamentais, governo e setor produtivo, com representações das diferentes regiões do país. Este conjunto heterogêneo, no entanto, se agrupou no Conselho do Funbio “*com uma grande dose de desconfiança mútua*” , (VERÍSSIMO, 2006, 2).

##### 2.2.4.2.1 Estrutura de Gestão do Funbio

A direção geral do Funbio cabe ao seu Conselho Deliberativo, o qual é atualmente composto por 14 membros, e seus respectivos suplentes, oriundos dos seguintes segmentos sociais: setor empresarial (4); setor não-governamental sem fins lucrativos (4); setor acadêmico (4); e setor governamental, com representantes Ministério do Meio Ambiente (2).

Ao Conselho Deliberativo do Fundo cabe:

- o estabelecimento de uma política geral e a definição de metas e prioridades para o Fundo;
- a aprovação dos planos operacionais anuais, assim como dos relatórios de progresso e prestações de contas;
- a tomada de decisões sobre investimentos;
- a aprovação de editais para propostas de financiamento;
- a participação na seleção e a aprovação dos projetos a serem financiados pelo Fundo;
- o monitoramento da implementação e a avaliação dos resultados dos projetos apoiados.

O Conselho Deliberativo organiza-se em Comissões Técnicas, que podem ser temporárias ou permanentes, com o objetivo de orientar, de modo específico, os trabalhos do fundo e de catalisar as competências específicas de seus membros.

#### 2.2.4.2.2 Áreas de atuação do Funbio

O Funbio entra em operação com seu primeiro edital lançado somente em 1996, disponibilizando US\$ 2.4 milhões para o apoio a 10 projetos. Após seus 10 anos de funcionamento, o Fundo acumula hoje uma carteira de 67 projetos apoiados. Em 2004, as principais linhas de apoio eram: a agrobiodiversidade, a conservação e o manejo dos recursos florestais não-madeireiros e o manejo de recursos pesqueiros.

A carteira do Funbio é composta por diferentes áreas de atuação, estas se organizam em cinco grandes grupos de ações:

- Programa Fundos de Parceria:

O Programa Fundos de Parceria tem como objetivo “*estimular a composição de fundos financeiros com recursos do Funbio e de instituições parceiras, para projetos de conservação e uso sustentável da diversidade biológica*”. Este programa possui como principais áreas temáticas à conservação, agroecologia e manejo dos recursos florestais não-madeireiros, tendo apoiado um total de oito projetos, dois encerraram-se em 2003, quatro tem término previsto para 2005 e dois em 2006.

Os projetos apoiados desenvolvem pesquisa e ações como a elaboração de plano de manejo, a implementação de programas municipais de agroecologia, a implantação de redes regionais e municipais de multiplicação de sementes, o desenvolvimento de sistemas de

armazenamento e beneficiamento de sementes, o estímulo à ampliação da escala de adoção de métodos ecológicos e a produção de medicamentos fitoterápicos.

O Programa Fundos de Parceria foi um dos principais instrumentos de captação de recursos criado pelo Funbio, com a captação de aproximadamente R\$ 8,8 milhões com doação e a disponibilização de uma contrapartida de R\$ 7,5 milhões.

- Programa de Apoio à Produção Sustentável (PAPS):

O PAPS tem o objetivo de consolidar iniciativas inovadoras de uso sustentável da biodiversidade e foi iniciado com o lançamento do edital para apoio ao desenvolvimento de planos de negócios, em 2000, apoiando dez planos.

Como principais resultados deste programa destaca-se a metodologia de elaboração de Plano de Negócios, que vem sofrendo adequações e transformando-se em um plano de sustentabilidade para o Programa Integrado de Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade (Picus) e para o programa Arpa, ambos apresentados a seguir.

- Programa Fundação Ford/Funbio:

O Programa Fundação Ford-Funbio I, iniciado em 1999 e com sua operação já concluída, destinou aproximadamente R\$ 1,7 milhão, para 16 projetos de desenvolvimento sustentável, de base comunitária, nos biomas Mata Atlântica e Amazônia. Em 2004, dois novos projetos foram selecionados e receberam um aporte de R\$ 300 mil para cada projeto, visando dar continuidade às iniciativas mais exitosas.

Concluída sua fase I, foi desenhado o Programa Fundação Ford-Funbio II, que apóia iniciativas de uso sustentável da biodiversidade no Estado do Acre.

- Programa Áreas Protegidas da Amazônia – Arpa:

O Arpa foi concebido a partir de uma complexa dinâmica de governança entre doadores e o Governo brasileiro, visando ampliar significativamente as áreas protegidas na Amazônia, em particular aquelas de proteção integral. A atuação do Funbio no Arpa, a princípio, é focada apenas na provisão de estrutura de suprimentos e logística para os compromissos assumidos no Programa. Este desenho foge da missão original dos fundos, mas por outro apresenta um novo nicho e pode significar um futuro promissor para esta modalidade de ação para o terceiro setor. No curto prazo, o Arpa assume um papel importante para o Funbio, pois elevou sua escala da operação financeira a um novo patamar.

- Programa Integrado de Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade (Picus):

A partir de 2003, o Funbio passou por uma mudança de direção em seu conselho e uma nova orientação, pautada pela necessidade de ampliar a escala das intervenções do Funbio,

provoca o início da arquitetura de um novo programa: o Programa Integrado de Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade (Picus).

O Picus tem como objetivo apoiar iniciativas voltadas para o fortalecimento e para a consolidação do desenvolvimento sustentável local. Busca-se no Picus integrar agendas de conservação e de desenvolvimento sustentável, concentrando esforços e recursos, tendo como meta a ampliação da escala territorial, de forma a gerar impactos de longo prazo, e como estratégia a constituição de parcerias com diferentes proponentes e financiadores, articulados em consórcios, somando e alavancando seus recursos e capacidades.

O Picus será implementado com base em três documentos: diagnóstico socioambiental<sup>13</sup>, plano de sustentabilidade (de longo prazo) e plano de trabalho (de curto prazo). O diagnóstico tem como objetivo conhecer melhor as dimensões social, econômica, ambiental, cultural e política dos territórios em que as atividades serão realizadas, para dar subsídio ao planejamento das ações.

Para a fase de elaboração do diagnóstico socioambiental e dos planos de sustentabilidade e de trabalho, o Funbio disponibilizará R\$ 35 mil por consórcio, equivalente a um total de R\$ 245 mil. No total, serão disponibilizados até US\$ 5 milhões para o Programa – correspondendo a, no máximo, 1/3 do valor total dos projetos, que serão depositados em um fundo financeiro comum. As instituições envolvidas, com o apoio do Funbio, terão o compromisso de captar os demais recursos.

Quanto às áreas de atuação do Funbio, Batista (2006) ressalta que seus projetos possuem “*objetivos e metas muito abertos, títulos genéricos e uma conseqüente perda de consistência*”. Segundo Batista, este escopo amplo “*reflete a diversidade de visões no conselho*”. Porém, passados 10 anos, os projetos “*existem*” e são identificados processos e resultados positivos. Para o mesmo consultor, o Funbio deve investir no monitoramento e na ampliação do grau de registro e sistematização destas experiências apoiadas.

Um outro aspecto determinante é a identificação de mecanismos de continuidade. Percebe uma gestão fragmentada no Funbio, mesmo que projetos de um determinado edital apoiado, alcance pleno sucesso, não estão assegurados os mecanismos de sua continuidade.

#### 2.2.4.2.3 Destinação de recursos financeiros

---

<sup>13</sup> Esses diagnósticos serão a base para a elaboração do plano de sustentabilidade, que prevê metas em longo prazo – 12 anos – e do plano de trabalho, no qual estarão descritas as atividades a serem realizadas nos primeiros quatro anos do projeto.

As considerações tratadas neste item tiveram como base o Relatório Anual 2004 (Funbio, 2005) e não consideraram o Relatório de Atividades Arpa/Funbio 2003-2004, publicado em separado pelo próprio Funbio.

O quadro abaixo apresenta a distribuição de recursos nos diferentes programas executados.

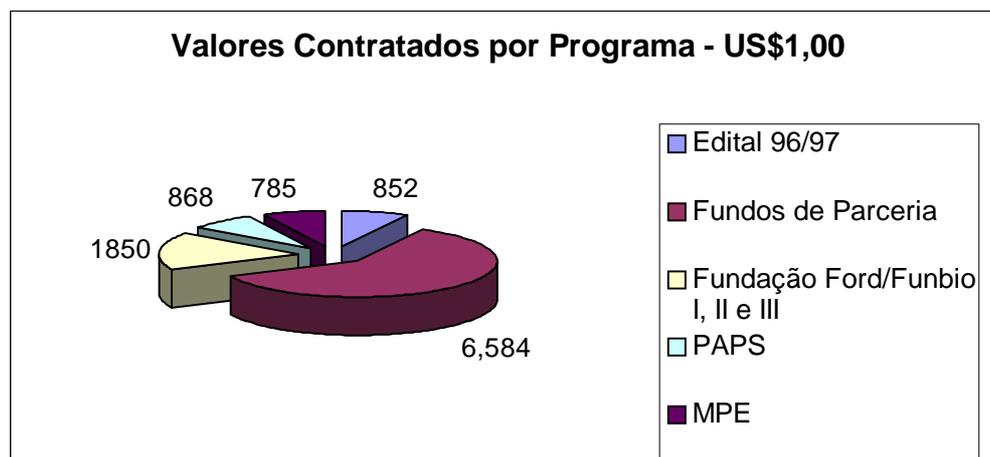


Figura 2.14 - Distribuição de recursos por programa, valores em Dólares americanos.

Fonte dos dados: Relatório de Atividades Anual 2004, Funbio (2005).

Até 2004, o Funbio destinou cerca de R\$ 29 milhões para projetos de conservação e uso sustentável da biodiversidade, por meio, dos cinco programas implementados. Os beneficiários das ações desenvolvidas pelo Funbio são, em geral, agricultores familiares, micro-unidades de beneficiamento, comunidades tradicionais (comunidades ribeirinhas, quilombolas e indígenas) e organizações não-governamentais. Segundo Leitão (2006), Secretario Geral do Funbio, existe a estimativa de alcance de se beneficiar a 16 mil famílias.

Vale salienta que o perfil dos proponentes do Funbio é composto principalmente por organizações não-governamentais (42%). Em segundo lugar, aparecem as associações comunitárias e cooperativas (37%), seguidas das empresas (16%) e de organizações governamentais (5%).

Quanto à determinação de áreas de atuação dos projetos apoiados pelo Funbio, face à interdisciplinaridade comum a projetos socioambientais, pode-se observar que em um mesmo projeto coexistem, por exemplo, ações de conservação, de agricultura ecológica e de educação ambiental, em seu plano de trabalho. Porém, para efeito de classificação no Funbio, é considerada apenas a principal atividade desenvolvida pelo projeto, para a qual está destinada a maior parte de seus recursos.

Dos dezessete projetos apoiados em 2004, oito lidam prioritariamente com agrobiodiversidade, quatro com manejo florestal não-madeireiro, dois com manejo de recursos pesqueiros, dois com conservação e educação ambiental e um com manejo florestal madeireiro. Sem computar os recursos provenientes do Programa Arpa, no anos de 2004, foram repassados aproximadamente R\$ 1,7 milhão para o manejo florestal não-madeireiro (44,02%), R\$ 1,6 milhão para projetos ligados a agrobiodiversidade (41,12%), R\$ 400 mil para a conservação e a educação ambiental (10,3%), R\$ 153 mil para manejo de recursos pesqueiros e animais (3,97%) e R\$ 22 mil (0,59%) para manejo florestal madeireiro.

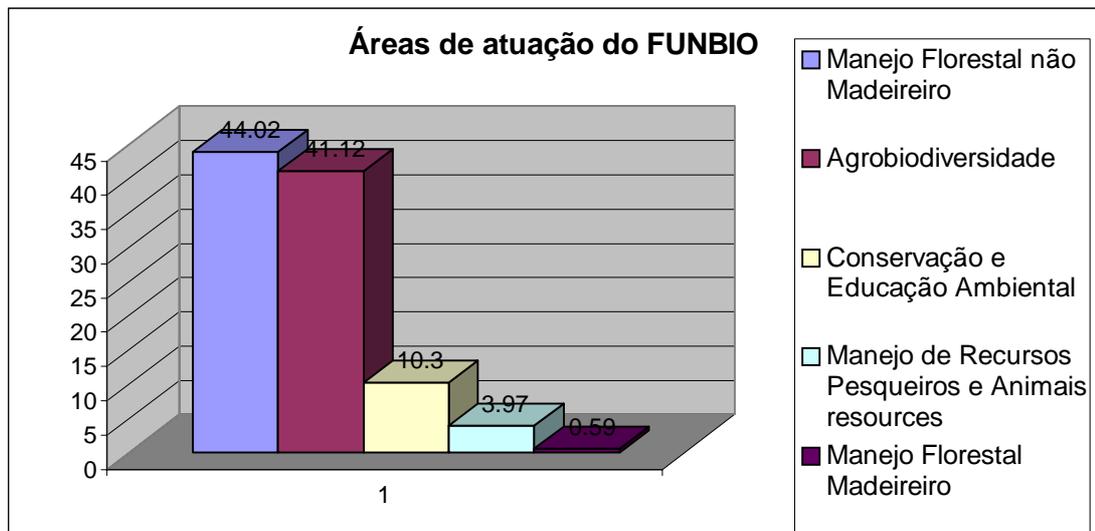


Figura 2.15 - Distribuição de projetos por área temática.

Fonte dos dados: Relatório de Atividades Anual 2004, Funbio (2005).

Quando analisada a distribuição por biomas a Mata Atlântica, figura como principal beneficiária, concentrando o maior número de projetos apoiados (50% deles). Em seguida, estão os projetos na Amazônia (25%), na Caatinga (10%), no Cerrado (10%) e, por último, na Zona Costeira (5%). A baixa participação de projetos na zona costeira é coincidente com a atuação do FNMA, onde percentuais próximos, localizam projetos voltados à conservação e uso sustentável da zona costeira e marinha como marginais nos orçamentos ambientais no Brasil.

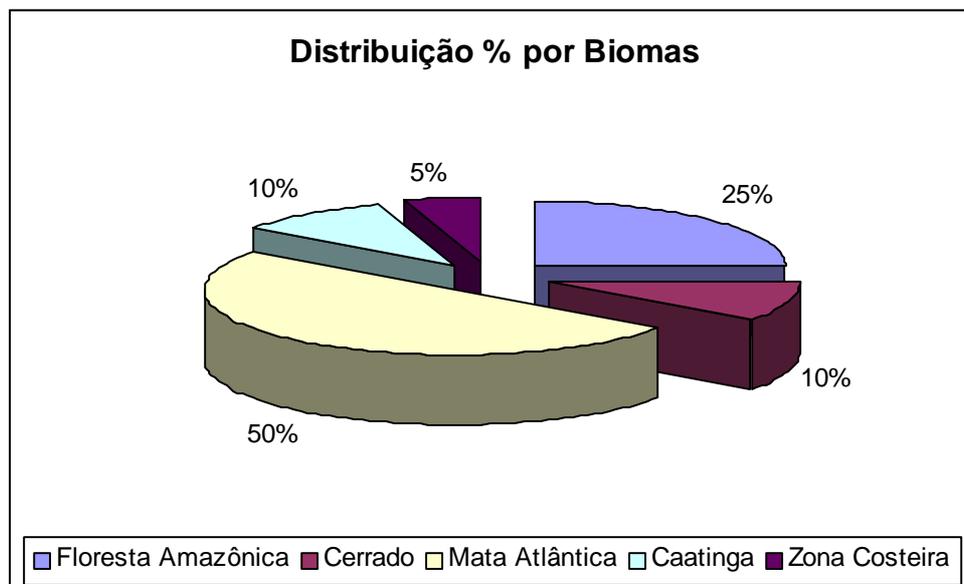


Figura 2.16 - Distribuição percentual de projetos por bioma.

Fonte dos dados: Relatório de Atividades Anual 2004, Funbio (2005).

No exercício de 2004, conforme os dados disponíveis (Funbio, 2005), constatou-se que a distribuição de projetos em relação à localização geográfica por região teve a maior concentração na região Sudeste, com 45% dos projetos. Este quadro, motivado pela adoção de ferramentas concorrenciais pelo Funbio, como os editais, coincide com o resultado da atuação do FNMA até 2004. Em segundo lugar, com 25% dos projetos, está a região Norte, seguida pelas regiões Sul, com 20% e Nordeste, com 10%.

#### 2.2.4.2.3 Origem dos recursos financeiros

Conforme apresentado no quadro abaixo, a composição de recursos do Funbio apesar de possuir diferentes fontes, tem como principal origem os US\$ 30 milhões oriundos da doação original do GEF e de outras parcerias estabelecidas com a iniciativa privada e instituições de fomento, além dos rendimentos das aplicações.

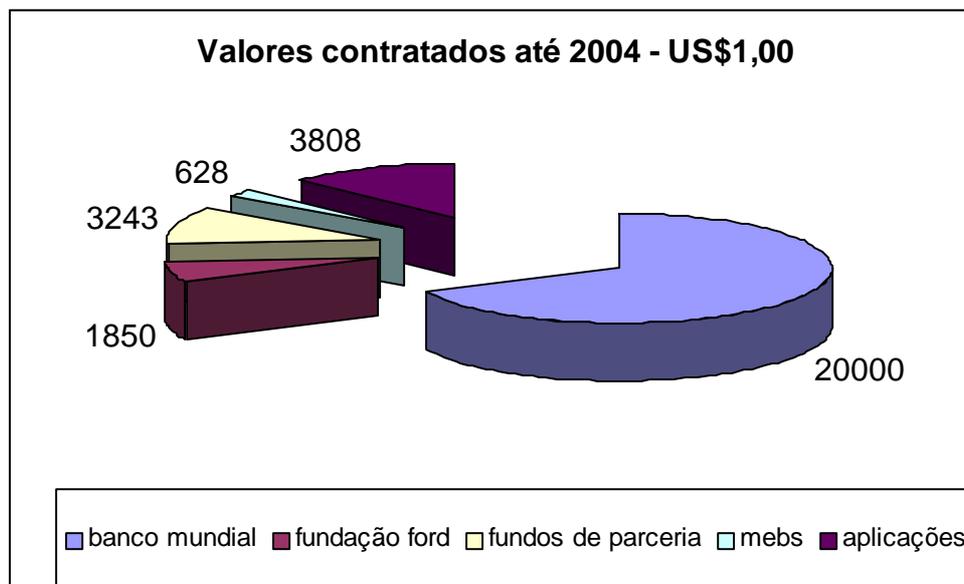


Figura 2.15 - Valores em Dólares Americanos contratados até 2004.

Fonte dos dados: Relatório de Atividades Anual 2004, Funbio (2005).

O quadro de origens de recursos apresentado acima vem corroborar com a opinião de Batmaniam (2006), que destaca que as entidades ambientalistas disputam recursos com os mesmos agentes financiadores. Segundo Dias (2006), a ausência do maior número de doações para meio ambiente, decorre da falta um ambiente jurídico, que apóie tais doações. Tais afirmativas se aliam aos dizeres de Batista, segundo o qual deve-se trabalhar mecanismos financeiros junto à legislação tributária.

#### 2.2.4.2.4 Visão geral do Funbio na atualidade

O Funbio hoje é constituído como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), o que facilita a parceria com o setor público, tendo em vista possuírem as Oscips legislação própria, inclusive com previsão de prestação de contas, de modo facilitar o repasse de recursos públicos, bem como a possibilidade de se recorrer a benefícios ou incentivos fiscais, tal como a aplicação de recursos privados com o objetivo de se reduzir o Imposto de Renda.

A gestão de ativos financeiros do Funbio se dá por meio do AIG Private Bank e, no conjunto de suas ações, foram geridos recursos financeiros da ordem de R\$ 57 milhões, com um resultado de US\$ 3.808 milhões. Esta ação ocorre por meio de uma iniciativa denominada Funbio functional matrix.

O Funbio tem dado alguns passos voltados ao alcance de sua sustentabilidade financeira, buscando a captação de novas fontes, por meio de ações, entre outras, como o lançamento, em 2004, da campanha pró-Funbio para captação de recursos, em parceria com o American International. Naquele mesmo ano, foi adotada outra iniciativa, junto ao Group Private Bank (AIG), cujo primeiro produto foi o cartão de natal 2004 do AIG, com informações sobre o Funbio.

Apesar das questões acima colocadas quanto à dificuldade de captação e gestão de recursos para meio ambiente no Brasil, o Funbio é o fundo ambiental que obteve o maior sucesso até o momento. Um de seus maiores desafios vem da necessidade de ampliar sua escala de atuação territorial e financeira, o que, no entanto, depende da busca de novos nichos de atuação.

Esta busca enfrenta alguns dilemas, segundo Batista (2006), existe a necessidade de se definir diretrizes e ao mesmo tempo ampliar o debate quanto às iniciativas apoiadas. A nova estratégia que viabilizará ao Funbio dar escala a suas ações deve ser balizada por uma tomada decisão chave quanto ao futuro da instituição. Cabe ao Funbio definir entre ampliar sua inserção na pauta de financiamento ambiental, inclusive na execução de projetos, como no caso do ARPA, ou focar sua missão, como um fundo de segundo piso, e eventualmente buscar sua especialização, a exemplo do PPP-Ecos.

Da mesma forma, Batista (2006) destaca a oportunidade de a partir de uma síntese das ações de conservação e uso sustentável, definir modelos dos conhecimentos acumulados nos projetos apoiados. Os *“resultados são positivos, porém possuem pouca visibilidade”* (BATISTA, 2006), razão pela qual é necessário *“vulgarizar”* a informação, ou seja, torná-la disponível como um subsídio que possa influenciar nas políticas públicas. Esta iniciativa se fortalece, na leitura de Batista (2006), quando adotada uma política de comunicação para o Fundo.

A atuação do Funbio, em seus 10 anos, gerou um rol de lições, que contribuem para seu fortalecimento. No Seminário Funbio – 10 anos, foi destacado entre as lições aprendidas, a importância de um Conselho Deliberativo, forte e atuante, contando inclusive com o envolvimento do setor privado, cujo diálogo pode atrair investimentos em biodiversidade. Dentre os mecanismos desenvolvidos para a captação de recursos que se mostraram exitosos, foram destacados os fundos de parceria.

Em outro campo as lições aprendidas pelo Funbio, aponta-se o desenvolvimento de mecanismos eficientes para o desembolso, o controle do uso de fundos, o monitoramento e a

avaliação de projetos. Além disso, aponta-se a oportunidade de capacitar as organizações e comunidades como agentes executores.

Estas percepções, enumeradas pelo próprio Funbio, se confirmam nas palavras do ex-presidente de seu Conselho Roberto Bornhausen (2006), segundo o qual: “*deve-se destacar como um dos principais patrimônios do Funbio: a credibilidade e respeitabilidade; o Conselho deliberativo; e a definição de um nicho de atuação, captador/gestor de recursos e gestor de projetos*”. O alcance de uma maior escala de atuação territorial e financeira permanece como principal desafio para o Funbio.

#### 2.2.4.3 Programa Pequenos Projetos Ecosociais – PPP-Ecos

O Small Grants Programme-SGP é uma linha de apoio a projetos do Global Environmental Facilities (GEF), administrado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). No Brasil, o SGP denomina-se Programa Pequenos Projetos (PPP), renomeado de PPP-Ecosociais (PPP- Ecos), e tem atuado como um fundo, apesar de não ser concebido como tal, assim optou-se por descrevê-lo nesta dissertação, uma vez que poderá contribuir para a construção de sua conclusão.

O PPP-Ecos possui características que fazem de sua atuação uma experiência singular, tais como: a opção por pequenos projetos, o recorte por bioma, o foco em projetos produtivos e sua vinculação como uma estratégia global de conservação da diversidade biológica, decorrente de sua vinculação ao GEF.

Segundo Nogueira (2005), no livro Quando o pequeno é grande, que analisa a experiência do apoio a pequenos projetos realizada pelo PPP, o marco diferencial dos pequenos projetos talvez seja a definição do “local” como ponto de partida para a experimentação de um novo modelo de desenvolvimento.

##### 2.2.4.3.1 A estrutura de gestão

A operação do *Small Grant Programme* possui uma estrutura de apoio que conta, em sua coordenação, com um Conselho Gestor Nacional (CGN) de organizações da sociedade civil, representada pela AGENDE, pela Fundação Pró-Natureza (Funatura) e pelo Instituto Socioambiental (ISA), de organizações que agrupam ONGs, como o Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais - FBOMS e da Rede Cerrado, do setor público, representado pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Meio

Ambiente, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do PNUD.

A Coordenação Técnico-Administrativa (CTA) é realizada pela Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN).

#### 2.2.4.3.2 Projetos apoiados

Desde 1994, foram apoiados 193 projetos, em 13 Estados brasileiros. Os projetos apoiados possuem um valor médio de US\$ 25 mil, ou seja, 50% do limite estabelecido para os Projetos em esfera global. Nestes doze anos, foram investidos o total aproximado de US\$ 4 milhões (SOYER, 2005, comunicação pessoal). Destes investimentos, foram beneficiados cerca de 100 entidades, tendo como público as organizações não-governamentais e comunidades tradicionais (SOYER, 2005, comunicação pessoal).

Segundo Nogueira (2005), os pequenos projetos tem majoritariamente como executores organizações da sociedade civil, em razão de suas próprias especificidades, tais como dinamismo, flexibilidade, rotinas desburocratizadas e quadro de pessoal reduzido. Entre outros aspectos, a mesma autora ressalta que os pequenos projetos possuem prazos de execução relativamente curtos, *“por isso, em geral estão vinculados a outros projetos anteriores e paralelos”*, que podem se desenvolver a partir de suas próprias ações ou de instituições parceiras com as quais, mantém uma forte sinergia. Tal sinergia se materializa no compartilhamento de equipamentos, instalações e pessoal técnico, o que permite a continuidade das ações iniciadas com o projeto para além de sua execução.

O mecanismo de seleção de projetos do PPP-Ecos se inicia com o lançamento de editais e roteiros divulgados nacionalmente, sendo triados pela equipe técnica da CTA, seguidos de uma avaliação feita por pelo menos três integrantes do CGN, conforme suas especialidades. A seleção final ocorre na Plenária do CGN. O acompanhamento de sua execução se dá por meio do apoio técnico-administrativo realizado pela CTA.

Os projetos apoiados possuem como principais atividades: o extrativismo e processamento comercial de plantas medicinais, flores e frutas nativas do Cerrado; a criação de animais silvestres; a apicultura e meliponicultura; o manejo e conservação do solo e das nascentes; o uso controlado do fogo e combate a incêndios; capacitação para ecoturismo; e o uso de energia solar e eólica.

#### 2.2.4.3.3 Lições aprendidas e desafios

O Programa de Pequenos Projetos Ecosociais tem gerado resultados significativos, que, assim como os benefícios de outras tipologias de projetos ambientais, são de difícil mensuração. Dentre as várias lições aprendidas, merece destaque a formação de capital social. Segundo Soyer (2005, comunicação pessoal), a consciência ambiental gerada funciona como pólo irradiador de inovações, que se potencializa com a promoção de contatos mais intensos entre os diversos projetos. Desta forma o PPP adota como uma de suas estratégias a troca de experiências entre projetos e programas e a disseminação das experiências e lições.

As entidades apoiadas pelo PPP, em geral, passam a integrar redes com maior influência nas políticas públicas, por isso existe na atuação do Programa um estímulo à participação das organizações em coletivos e redes.

Em sua trajetória, o PPP identificou a necessidade de criar mecanismos que contribuam para a sustentabilidade econômica dos projetos. Tal sustentabilidade pode se dar pela capacidade do próprio projeto gerar resultado econômico, por meio de ferramentas que, por exemplo, facilitem a comercialização da produção agroextrativa, objeto de grande parte dos projetos apoiados, e a articulação com outros projetos e programas. Além disso, se constata a necessidade de superar a fragilidade dos proponentes quanto aos procedimentos formais para elaboração de projetos, gerando a demanda por capacitação técnica das comunidades.

Uma estratégia interessante é a adoção de seminários de integração que reúnem os executores de projetos, para conhecer aspectos gerais da execução, oferecendo a oportunidade de conhecer o conjunto de projetos apoiados, seus objetivos e equipes.

Em paralelo a estas questões voltadas ao mérito interno das diferentes ações apoiadas, o PPP possui o desafio de gerar co-financiamento para os projetos e o programa. Neste sentido, já se desenvolve uma parceria piloto com o FNMA para a execução de projetos no Cerrado. Apesar de recente esta estratégia de co-financiamento já sinaliza seus limites. Os diferentes tempos institucionais destes dois “fundos” fez com que a execução dos projetos apoiados nesta iniciativa fosse prejudicada.

Merece destaque também o desafio de buscar ganhos na ampliação da escala de atuação e viabilizar a atuação em territórios. Estes desafios significam uma importante transição entre o modelo atual e um futuro próximo, pois, já estão em curso iniciativas de projetos de “consolidação”, voltados a organizações, ou conjunto de organizações, que em um determinado território desenvolverão atividades que contemplam inclusive o fortalecimento de fortalecimento de outras organizações.

Como maior desafio posto ao PPP-Ecos está a necessidade de conquistar identidade própria. O Programa, apesar dos êxitos alcançados, possui um forte vínculo com o SGP do GEF, que passa por uma fase de profunda reformulação para o chamado GEF IV, no qual está prevista uma provável redução de recursos para os próximos anos e uma significativa concorrência no âmbito nacional para o acesso a estes recursos.

O PPP-Ecos, por sua vez, possui a maturidade suficiente para se constituir como um fundo ambiental e se lançar à captação de outras parcerias e aportes financeiros. São evidentes os acúmulos, com os mais de 165 projetos apoiados e executados dentro de um bem definido nicho de atuação, com uma forte interface entre sustentabilidade ambiental, social e econômica e incorporação de outras variáveis, como o diferencial cultural de seus proponentes, em grande parte composto por comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas.

A opção pelo pequeno é um dos recortes mais onerosos para as grandes agendas públicas, mas que já demonstra, no desdobramento dos projetos apoiados pelo PPP-Ecos, seu importante papel no ingresso de atores sociais usualmente excluídos dos mecanismos formais de fomento. Não obstante aos resultados obtidos e a relevância da sua atuação, fica ao PPP-Ecos o desafio de se reinventar como um fundo socioambiental.

#### 2.2.4.4 Terra Capital *Investors Limited*

O extinto Terra Capital *Investors Limited* (CIUP, 2001) possuía um desenho significativamente distinto dos demais instrumentos apresentados nesta dissertação. Este fundo de investimento *Offshore* foi constituído nas Ilhas Virgens Britânicas, criado com a finalidade de apoiar ações relacionadas com a biodiversidade, por meio de Fundos de Participações - *Private Equity* e Capital de Risco

No Brasil, estas modalidades de investimento são efetuadas pelos fundos de investimento, principalmente os estrangeiros, os quais procuram oportunidades de investir em empresas brasileiras de capital fechado do setor privado. Os fundos de *Private Equity* tem seu enfoque nas empresas mais maduras, enquanto os fundos de Capital de Risco aplicam recursos nas empresas novas ou muito jovens, chamadas de *start-ups*.

O objetivo de investimento desse Fundo era atingir retorno financeiro em longo prazo, por meio de participação acionária ou mecanismos similares, tais como a participação societária limitada e participação em *joint venture*; de investimentos mediante dívida conversível ou dívida subordinada com característica acionária, em empresas do setor

privado, projetos ou portfólios. Sua atuação iniciou em 1998 e voltava-se ao investimento em agricultura orgânica, silvicultura, ecoturismo, aquíicultura, produtos florestais não-madeireiros, obtidos por manejo sustentável, e outros setores relacionados com a biodiversidade. O “Fundo” investia em empresas pequenas e médias na América Latina, com exceção do Caribe, aportando recursos que variavam de quinhentos mil a dois milhões de dólares.

#### 2.2.4.4.1 Projetos apoiados

O “Fundo Terra Capital”, operado no pelo Banco A2R<sup>14</sup> fez dois investimentos principais em florestas nativas na Amazônia Brasileira. O primeiro foi o investimento na empresa Gethal Madeiras, no estado do Amazonas, na área de manejo florestal e industrialização de compensado para exportação. O segundo foi à operação manejo florestal e produção de palmito manejado na Ilha do Marajó, no estado do Pará, através da Empresa Muaná Alimentos.

Os dois investimentos representaram avanços importantes na qualidade das operações de manejo florestal realizadas sendo ambas certificadas pelo *Forest Stuar Council* (FSC). Entretanto, a partir de 2002 essas duas operações entraram em crise financeira e acabaram tendo a certificação florestal interrompida em 2005.

#### 2.2.4.4.2 Lições aprendidas e desafios

As causas das crises nas atividades do Terra Capital, no Brasil, decorreram de uma combinação de fatores com destaque para: (i) agravamento da situação do mercado para o compensado, o qual entrou em um período de baixos preços provocados pelo excesso de oferta de compensado do sudeste asiático; (ii) crise nas bolsas de valores, o que reduziu o aporte para fundos verdes, como é o caso do Fundo Terra Capital, resultando no encerramento de suas operações no Brasil, através do Banco A2R, em 2001; e (iii) dificuldades para a liberação dos planos de manejo a partir de 2003, o que acabou provocando o colapso das atividades da Gethal, em 2005 (VERÍSSIMO, 2006, 1).

---

<sup>14</sup> A A2R Ltda. era uma administradora brasileira de fundos de investimentos com sede em São Paulo e escritório de representação em Belém. Como instituição financeira especializada em investimentos de capital de risco e estruturação de financiamentos de curto prazo, sua atuação está voltada para empresas que apresentem oportunidade de crescimento em atividades benéficas ao meio ambiente.

## 2.2.5 Os fundos ambientais na América Latina e Caribe

A América Latina e o Caribe possuem hoje um número significativo de ferramentas financeiras, constituídas nos mais diferentes formatos, com a finalidade de apoiar o desenvolvimento de projetos voltados a temática ambiental. Em 1994, foram identificados cerca de 21 fundos e, em 2002, mais de 100 fundos em operação pelo mundo, inclusive na Ásia e na África.

Apenas a Rede Latino Americana e do Caribe de Fundos Ambientais - RedLAC estão associados 21 Fundos Ambientais (FAs), de 14 diferentes países da América Latina e do Caribe, com 4 diferentes idiomas.



Figura 2.18 – Fundos Ambientais membros da RedLAC

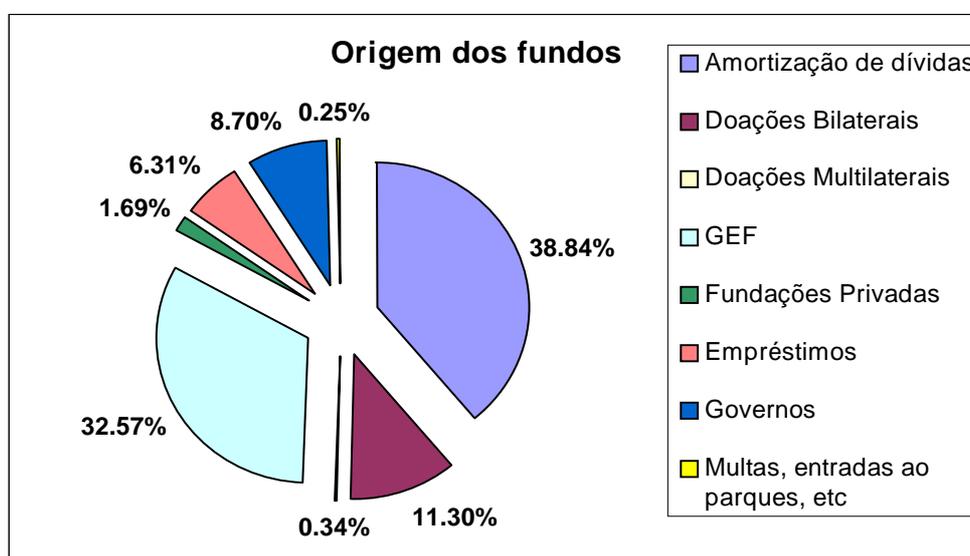
Fonte dos dados: <http://www.redlac.org>

Figura 2.19 – Fontes de recursos dos Fundos Ambientais da RedLAC

Fonte dos dados: <http://www.redlac.org>

Os fundos ambientais da América Latina e Caribe conjuntamente apoiaram mais de 3.000 projetos em diversas linhas de ação temáticas, do ano de 2000 até a atualidade. Embora se destaquem as aplicações em áreas protegidas e no uso sustentável da biodiversidade, outros temas apresentam significativa importância na destinação dos recursos dos fundos, como o desenvolvimento de capacidades técnicas; a pesquisa, a educação ambiental e qualidade ambiental. Também estão presentes na ação dos fundos ambientais, como é o caso do fundo jamaicano, *Environmental Foundation of Jamaica*, temas correlatos a agenda ambiental, como saúde e infância.

Os fundos na América Latina são prioritariamente fundos privados, cerca de 70%. Porém, estes em sua maioria possuem participação dos governos de seus respectivos países, em seus conselhos e atuam no financiamento da execução de políticas públicas ambientais, com maior destaque para a gestão de unidades de conservação.

Este é o caso dos seguintes fundos: *Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza*, México; *Fundación para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*, Bolívia; *Fideicomiso para la Conservación en Guatemala*, Guatemala; *Fondo Ambiental Nacional*, Ecuador; *Fondo Nacional para las Áreas Protegidas por el Estado*, Perú; *Protected Areas Conservation Trust*, Belice.

Um outro destaque se dá a ação de agências de cooperação bilateral, como a USAID, que, por meio do fundo das Américas, fomenta a ação de fundos em diversos países na América Latina, a exemplo de: *Fondo Iniciativa para las Américas*, El Salvador; *Fondo de las Américas*, Chile; *Fondo Iniciativa para las Américas*, Argentina.

A presença de instâncias participativas de gestão é uma constante em quase todos os fundos, membros da RedLAC. Outro fato é a participação igualmente majoritária dos doadores ou financiadores nos conselhos gestores dos fundos. Isto se dá tanto nos fundos que possuem como maiores financiadores a cooperação bilateral, quanto nos fundos que recebem apoio de agências multilaterais, como o Banco Mundial ou o PNUD. Este é o caso do Funbio e dos Pequeños Proyectos de Desarrollo (PPDs), onde as instituições doadoras e financiadoras se fazem presentes.

Neste cenário, o FNMA é uma exceção, pois é um dos três únicos fundos exclusivamente públicos e no qual seus aportadores de recursos não possuem assento em seu conselho deliberativo.

#### 2.2.5.1 Exemplos de fundos na América Latina

Como ilustração do tema apresentado neste item, foi escolhido um fundo ambiental da Bolívia, um país que, a exemplo do Brasil, é considerado um dos 17 países megadiversos do Planeta, com 190 ecossistemas, 24 regiões biogeográficas e 66 áreas protegidas, que cobrem cerca de 16% de seu território. A Bolívia, porém, possui condições socioeconômicas mais críticas que o Brasil, além de possuir regiões de condições climáticas severas. Naquele país, existem 37 diferentes grupos étnicos, que convivem sob o estigma da produção da coca e com a falta de alternativas econômicas, o que gera uma significativa pressão sobre sua população camponesa.

##### 2.2.5.1.1 Fundação para o Desenvolvimento do Sistema Nacional de Áreas Protegidas da Bolívia – Fundesnap

O fundo boliviano aqui apresentado é de natureza privada, que, porém, executa políticas públicas e tem origem associada ao desmembramento de um fundo público. Trata-se da Fundação para o Desenvolvimento do Sistema Nacional de Áreas Protegidas da Bolívia (Fundesnap).

A Fundação para o desenvolvimento do sistema nacional de áreas protegidas da Bolívia (Fundesnap) foi criada em 2000, como uma organização sem fins lucrativos, com a missão de

captar, canalizar e administrar recursos financeiros e não-financeiros disponíveis para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Áreas protegidas da Bolívia.

O Fundesnap atua nas seguintes áreas:

8. Administração de fundos financeiros para a cobertura de custos recorrentes de áreas protegidas;
9. Administração de fundos para o financiamento de projetos de conservação e desenvolvimento sustentável;
10. Financiamento do planejamento do Sistema Nacional de Áreas Protegidas da Bolívia;
11. Gestão financeira de recursos públicos, bilaterais, multilaterais ou privados;
12. Identificação de alternativas de ingressos e desenvolvimento de mecanismos alternativos;
13. Coordenação e contribuição com diferentes atores financeiros nacionais e internacionais.

Em sua estrutura institucional, a Fundesnap é composta por uma assembléia de fundadores, assessorada por um procurador; um corpo dirigentes, formado por 7 membros; e uma diretoria executiva. A assembléia é composta por 9 representantes de instituições de natureza diversa, tais como a Presidência; o Ministério do Desenvolvimento Sustentável e Planejamento; a Confederação Boliviana de Negócios Privados; o Comitê Executivo da Universidade da Bolívia, representando a academia; o Conselho de Manejo do Parque Nacional de Sajama; ONGs como a Liga de Defesa de Meio Ambiente e a Associação de Conservação Boliviana; e organismos bilaterais como a Cooperação Suíça e a Embaixada da Holanda.

Nestes cinco anos, desde sua criação a Fundesnap gerenciou cerca de US\$13,8 milhões, compostos por fundos de longa duração, em sua maioria aplicados em recursos patrimoniais, a exceção de uma doação do KfW, de aproximadamente US\$2.8 milhões, na modalidade de *sinking fund*.

Seus maiores aportadores em fundos patrimoniais são organismos multilaterais, como o GEF, maior aportador individual; e organismos bilaterais, como a Suíça e o Reino Unido. Também foram realizados aportes locais como os realizados pela Companhia de Gás Boliviana. Os ganhos financeiros dos fundos de longa duração por ano giram em torno dos 5%, tanto para fundos patrimoniais, quanto para fundos passíveis de extinção.

A gestão destes recursos se dá por meio do apoio de dois agentes internacionais, que assessoram e investem os recursos da Fundação em mercados de capitais. Vale ressaltar que

estas aplicações possuem um perfil condizente com a atuação do fundo. Esta operação é monitorada para verificar a aderência dos investimentos ao portfólio estabelecido, sua eficiência e efetividade e, principalmente, a manutenção do “principal”, o capital base que forma os fundos de “entendimento” que lastream esta operação.

Um outro formato adotado são os fundos de projetos específicos. Nesta modalidade, a Fundesnap opera cerca de US\$5,2 milhões, tendo como principal aportador o KfW, com US\$4.6 milhões, oriundos de troca de dívidas por natureza. São também doadores nesta modalidade a USAID, a The Nature Conservancy (TNC) e Fundação MacArthur, todos com aportes inferiores a US\$250 mil.

Vale ressaltar a criatividade desta instituição em gerar mecanismos para a captação de recursos. Essas iniciativas vão desde a gestão junto a companhias de telefonia para arredondamento de contas junto aos seus correntistas. Até a mais emblemática, quando um de seus projetos apoiados obteve como um de seus resultados a descoberta de uma nova espécie de macaco e, em comum acordo, realizaram um leilão eletrônico pela Rede Mundial de Computadores (Internet), arrecadando cerca de US\$650 mil de uma Empresa.

São passíveis de apoio pelo fundo, todos os setores no âmbito do marco legal do sistema de áreas protegidas. Também são passíveis de apoio o Governo federal, os prefeitos<sup>15</sup> e os municípios, as ONGs, o setor privado, inclusive o produtivo, condicionado a constituição de parcerias financeiras.

O acesso a recursos se dá por meio de um guia de elaboração de projetos, que muda conforme a tipologia dos fundos. Vale ressaltar que o Fundesnap trabalha com uma ampla escala de valores que vão de US\$500 mil a US\$2 mil.

Um fator relevante é a possibilidade de custear a elaboração dos projetos, cobrindo custos de assessoramento, contratuais e legais. A identificação da demanda se dá por meio da constituição de alianças estratégicas, que conforme apresentado, se aproximam da indução de demanda por “encomenda”, tratada por Derenusson (2004), pelos fundos de C&T brasileiros.

O principal fator limitante para a operação da Fundação, identificado pelo gestor deste fundo, é a necessidade de se manter a todo tempo um bom relacionamento institucional com os entes públicos imbricados na gestão de áreas protegidas. Do ponto de vista financeiro, o maior estressor são os custos de gestão dos recursos, que atualmente estão pressionados pelas taxas internacionais de gerenciamento.

---

<sup>15</sup> Na Bolívia, a divisão dos entes da federação possui uma nomenclatura diversa da brasileira, o que aqui se denomina Estado, lá é denominado de Departamento, possuindo nove Departamentos, governados por prefeitos.

Em contraponto, as maiores oportunidades identificadas remetem ao desenvolvimento de atividades regionais na América Latina. Na esfera nacional, seu maior desafio hoje é criar mecanismos de diálogo com os governos dos departamentos e municípios, em face de sua fragilidade, que têm apresentado um crescente interesse em desenvolver ações voltadas a áreas protegidas.

#### 2.2.5.2 A Rede Latino Americana e do Caribe de Fundos Ambientais – RedLAC

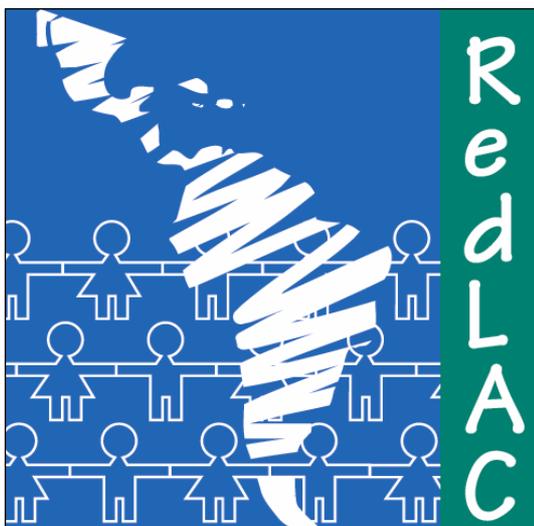


Figura 2.20 – Logomarca da RedLAC

Fonte: disponível em <http://www.redlac.org>

A RedLAC foi constituída em 2000 em Antigua, na Guatemala, como resultado de uma longa discussão, com reuniões anuais em 8 diferentes países, iniciada em 1994, em Santa Cruz, na Bolívia. O processo de criação da RedLAC recebeu o apoio e financiamento do *Interagency Planning Group* (IPG). Porém, desde a sua criação em 1999, a Rede tem recebido financiamento de seus membros, a título de uma contribuição de US\$3,3 mil.

Após um período de baixa atividade a RedLAC, que desde sua criação possui cerca de 20 membros, todos fundos ambientais na América Latina e no Caribe, a rede durante a oitava Assembléia realizada em 2006, no Rio de Janeiro, a rede acatou a adesão de dois novos fundos e recebeu a solicitação de adesão de quatro outros fundos ambientais.

A missão da RedLAC é “*Construir um sistema efetivo de aprendizado, fortalecimento, capacitação e cooperação através de uma rede de fundos ambientais, com a finalidade de contribuir com a conservação dos recursos naturais da América Latina e do Caribe*” (REDLAC, 2005).

A RedLAC está estruturada em uma Assembléia Geral, composta pelos Diretores Executivos dos Fundos Ambientais Nacionais (FANs), que tem como objetivo definir a direção estratégica da Rede e as suas principais deliberações. A Rede possui também um Comitê Executivo, composto por oito membros eleitos pela Assembléia, com mandato de dois anos. Este Comitê tem como função implementar as resoluções da Assembléia (REDLAC, 2005).

A Rede dispõe ainda de uma Secretaria Executiva “itinerante”, ou seja, que migra para o fundo ao qual está vinculado o presidente eleito, que a “hospeda”. A Secretaria Executiva tem como finalidade facilitar a implementação do Plano de trabalho acordado pela Assembléia Geral, atuando na coordenação de reuniões e processos operativos (intercâmbio de conhecimentos, fortalecimento institucional) (REDLAC, 2005).

Cabe ressaltar que a Rede utiliza ferramentas operativas, a exemplo da página eletrônica ([www.redlac.org](http://www.redlac.org)); das reuniões da Assembléia Geral e do Comitê Executivo; das visitas de assistência técnica; das publicações; e dos *workshops* de intercâmbio. A RedLAC identifica o acesso à informação, o apoio interinstitucional, a aprendizagem e o desenvolvimento organizacional, como os seus principais resultados (REDLAC, 2006).

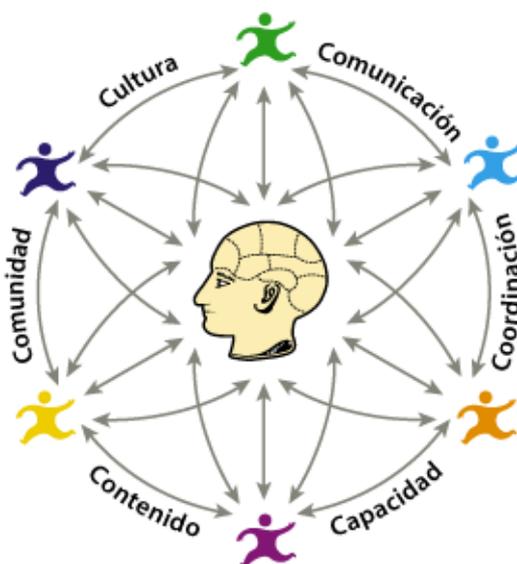


Figura 2.21 – RedLAC, uma Rede de Aprendizagem e troca de experiências

Fonte: disponível em <http://www.redlac.org>

A RedLAC aponta como benefícios aos seus membros: a oportunidade de conhecer outros FANs; estabelecer contato pessoal com seus membros para aprender sobre temas

específicos; a aprendizagem sobre experiências pontuais que podem ser replicadas, em diferentes níveis. Um destaque especial é dado as questões relativas a captação de recursos, principalmente as formas mais promissoras como troca de dívidas e o desenho de estratégias de investimento. Porém, questões técnicas também são de grande interesse, no âmbito da rede são feitas oficinas de trocas de experiência voltadas a preparação de manuais operativos, e o monitoramento de áreas protegidas, entre outros.

Um dos aspectos mais valorizados pela Rede é a possibilidade de construir uma teia de relações que permita “*contatar amigos para aprender sobre os detalhes das más e boas experiências que não estão disponíveis na literatura*” (REDLAC, 2006).

A partir da realização do Planejamento Estratégico, na Bolívia, em 2005, novos horizontes se abriram para a Rede, ficando claro o seu potencial de “*impulsionar iniciativas regionais entre organizações compatíveis*” e o “*intercâmbios e visitas entre Fundos*”, assim como o fortalecimento de sua posição no diálogo com os doadores através da gestão coletiva de “*informações para a negociação com doadores*”.

Como principais perspectivas e desafios, estão a implementação de novos mecanismos de aprendizagem, a análise de capacidades, a formação de grupos ou comunidades temáticas prioritárias, neste caso forma formados grupos para a discussão do impacto e indicadores de projetos realizados em unidades de conservação. Um outro exemplo se dá com a presença do PPD da Costa Rica que opera como um “*nó de rede*” para os demais projetos do Small Grant Programme - SGP/GEF, representando inclusive o PPP-Ecos do Brasil.

Os aspectos sub-regionais tem tomado, força nos diálogos bilaterais dentro da Rede. Neste sentido, têm sido desenvolvidas diversas ações voluntárias na Rede, que entre outras ações contribuiram para o desenvolvimento de uma parceria para a formação do Fundo da Cadeia de Corais Meso Caribeana, o Fundo Mar, composto pela associação de fundos do México, Belize e Panamá.

No Brasil, foi constituída a primeira rede regional associada, a Rede Brasileira de Fundos, a qual é tratada com maiores detalhes no Capítulo 4 desta dissertação.

#### 2.2.5.2.1 A percepção dos doadores sobre a RedLAC

Este sub-item do Capítulo 2 tem por finalidade “mapear” a percepção dos principais doadores e financiadores de fundos de meio ambiente na América Latina e no Brasil e apresentar sua percepção quanto ao papel desempenhado pelos fundos ambientais. Como insumo foram coletadas apresentações realizadas na Assembléia Geral da RedLAC, em

Antigua, na Guatemala, e feitas entrevistas complementares no Brasil, durante a 8ª Conferência das Partes da Convenção de Diversidade Biológica (CDB).

É certo que a ação dos fundos ambientais na América Latina e no Caribe tem gerado resultados positivos, o que provoca a manifestação de adesão de diferentes atores sociais, em particular naquilo que toca a confiança dos financiadores, que tem identificado nos fundos um espaço pautado pela boa governança.

Conforme apresentado, o acesso a recursos para a execução de projetos, nos fundos pesquisados, se dá por meio de mecanismos isonômicos de provisão de informação e oportunidade, para a elaboração de projetos e processos transparentes de seleção e prestação de contas. Com a determinação de procedimentos operacionais confiáveis e práticas responsáveis e sólidas de administração financeira.

Os fundos, apesar de serem majoritariamente organizações privadas, têm dado a continuidade institucional no apoio à conservação ambiental, por meio dos projetos apoiados. Da mesma forma, têm influenciado e promovido mudanças positivas nas políticas ambientais nacionais e regionais. Como resultado, os fundos promovem e implementam estratégias de conservação e uso sustentável da diversidade biológica, com ações participativas e multisetoriais. Da forma como são formatados, é permitido aos fundos a administração diferenciada dos recursos em prazos e formas compatíveis com aqueles demandados pelas organizações ambientalistas e grupos comunitários.

Do ponto de vista da gestão financeira, a ação dos fundos também se diferencia de simples programas, pois, por serem instrumentos de financiamento do longo prazo, podem desenvolver inovações quanto às finanças, combinando o uso de recursos extinguíveis com a gestão de recursos patrimoniais e rotativos. Um outro ganho identificado é a oportunidade de a partir de uma determinada alocação inicial negociar a formação de novas parcerias financeiras, ou seja, os recursos alocados nos fundos ambientais dão atratividade aos fundos.

Desta forma, tem sido possível compatibilizar agentes sociais por vezes tão distintos quanto financiadores e beneficiários. Adicionalmente percebe-se que a multisetorialidade tem contribuído para o ingresso de novos recursos técnicos, humanos e financeiros de distintas fontes.

#### 2.2.5.2.1.1 *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)*

As informações aqui apresentadas tem como principal fonte a apresentação dos Senhor Stefan Rischar, realizada na Guatemala, no ano de 2005. Conforme Rischar (2005), entre os

objetivos dos projetos financiados pela KfW está a necessidade de garantir a sustentabilidade financeira das atividades desenvolvidas, mediante capacitação de indivíduos e capitalização de projetos.

As primeiras experiências do KfW na implementação de projetos e programas permitiram a identificação de uma série de obstáculos ao adequado desenvolvimento destes. Entre as maiores dificuldades encontradas, destacam-se: a debilidade na coordenação e administração financeira das atividades; a reduzida capacidade de execução de que dispõem instituições públicas e privadas; e a ausência de instituições capazes de administrar os recursos financiados.

Um dos principais mecanismos utilizados é a troca de dívidas. A aplicação deste mecanismo, no entanto, é limitada por restrições determinadas pelo Ministério das Finanças alemão. Vale ressaltar que no Brasil representantes de Governo apresentam uma postura refratária a esta iniciativa. Anteriormente, calcada em “ameaças” a soberania nacional, atualmente derivadas pelo perfil da dívida nacional.

Nesta modalidade, o financiamento de projetos pode ocorrer de duas formas distintas. As ações podem ser apoiadas como projetos individuais ou podem ser elaboradas de forma “casada”, isto é por meio do arranjo entre projetos.

Nas operações “casadas” resultantes de troca de dívida os recursos foram utilizados, preferencialmente, para a cobertura de custos “recorrentes”, tais como custos de manutenção das ações apoiadas, o fortalecimento institucional e a criação de áreas protegidas, inclusive com a compra de terras.

A experiência da KfW no financiamento de projetos e programas na América Latina e em outras regiões permitiu identificar alguns desafios futuros para o financiamento ambiental. Uma das mais relevantes é a percepção da heterogeneidade dos obstáculos, que atingem conjuntamente aspectos nevrálgicos das ações apoiadas, como a capacidade de implementar uma administração ágil e a formatação de procedimentos operacionais adequados às diferentes situações enfrentadas.

Um outro aspecto central trata da capacidade de gestão financeira, principalmente quanto a fundos patrimoniais, onde é crucial o emprego de mecanismos que garantam sustentabilidade financeira aos investimentos no setor ambiental.

Ao serem considerados os desafios do futuro para o contexto específico da América Latina e Caribe, a KfW visualiza como questões a serem discutidas a criação de novos fundos, uma vez que, entre outras ações, existe a oportunidade de se estabelecerem relações entre os fundos ambientais e os programas nacionais.

Apesar de demandar uma maior reflexão, foi posta a oportunidade que os fundos atuem como contraparte estratégica para programas nacionais.

#### 2.2.5.2.1.2 *Gordon and Betty Moore Foundation (GBMF)*

A Gordon and Betty Moore Foundation (GBMF) foi criada em 2000 e executa atualmente recursos da ordem de 220 milhões de dólares, o que posiciona à Fundação como uma das maiores doadoras individuais do mundo para meio ambiente. Seus públicos são organizações não-governamentais, fundos ambientais e ainda parcerias com governos.

Como exemplo de sua atuação na América Latina, temos o projeto da Iniciativa para os Andes e a Amazônia, cujo objetivo é a criação de áreas protegidas e o manejo sustentável do meio ambiente.

A Fundação define seu apoio a projetos a partir da determinação de aspectos que podem variar caso a caso. Para o financiamento do projeto citado acima, foram quatro os aspectos considerados. O primeiro deles trata da relevância da proposta: “*O projeto era importante?*”. Uma segunda resposta a ser obtida foi direcionada a possibilidade de mensuração dos resultados. Como terceira questão, questionou-se a existência de “*uma estratégia definida para a utilização dos fundos concedidos?*”. Por fim, houve a preocupação em dimensionar a participação da Fundação para a iniciativa, ou seja “*a atividade da Fundação poderia fazer alguma diferença?*”.

As respostas obtidas para cada uma destas perguntas apontaram para a importância da iniciativa, uma vez que a região era de extrema importância para a conservação da água limpa na terra; os resultados poderiam ser mensurados com relativa facilidade; adicionalmente percebeu-se a existência de um portfólio de investimento bem desenvolvido, o que favorecerá os ganhos de escala, otimizando gastos e reduzindo riscos. Como último ponto, foi avaliada a capacidade de financiamento da GBMF, que para o apoio à linha de financiamento do projeto Amazônia-Andes pode alcançar uma cifra de até 30 milhões de dólares anuais, o que levou à conclusão de que este apoio pode exercer um papel importante na região.

No caso específico das Áreas Protegidas da Região Amazônica, deve-se destacar o interesse manifesto pelo Governo brasileiro na iniciativa. Para que essa parceria funcionasse, com a participação de outros doadores inclusive, como o Governo brasileiro, o GEF, a KfW e a WWF, criou-se um mecanismo de financiamento de longa duração, *trust funds*.

No âmbito da iniciativa Amazônica-Andina, as expectativas de colaboração com fundos ambientais são múltiplas, mas neste momento a Fundação não pretende financiar

*endowments*, ou seja, fundos de investimento, segundo a apresentação realizada na Assembléia Geral da RedLAC (2005). Contudo, a Fundação busca desenvolver mecanismos complementares de financiamento aos projetos que lhe sejam indicados, entre os nove países da Amazônia-Andina.

No tocante ao projeto da RedLAC, observa-se o interesse na criação de uma base de dados interativa para biodiversidade e o desenvolvimento de investimentos sustentáveis nas regiões andina e amazônica.

#### 2.2.5.2.1.3 *United States Agency for International Development - USAID*

As informações aqui apresentadas têm origem na apresentação do Senhor Scott Lampman, durante a Assembléia Geral da RedLAC, realizada em 2005, na Guatemala.

As missões do USAID formulam estratégias de programas, de acordo com as melhores práticas implementadas, e têm como áreas prioritárias a promoção de liberdade econômica, de governo igualitário e investimento em pessoas. Essas missões têm também o horizonte de planejamento de médio prazo e têm alguma discricionariedade sobre a escolha de áreas, setores ou atividades particulares.

Depois do 11 de setembro, a preocupação com a segurança nacional dos Estados Unidos provocou mudança na política externa do país<sup>16</sup>. Assim, o provimento de ajuda internacional tornou-se condicionada às necessidades e projetos de segurança nacional. A seleção dos países e do nível de recursos disponibilizados para cada país dependerá da severidade do problema e de sua relevância para a segurança americana, mediante a análise de interesses e prioridades entre as diversas agências do país.

Nessa condições, a reorientação da ajuda internacional oferecida afetou também o provimento de fundos para a proteção ambiental. Hoje, o fornecimento de fundos para ajuda ambiental pela USAID sofreu redução de orçamento e está condicionada a projetos que promovam também o desenvolvimento econômico.

Apesar deste quadro de redução dos recursos das missões bilaterais para meio ambiente, os fundos nacionais de meio ambiente têm como alternativa o provimento de recursos, por meio do apoio do Tropical Forest Conservation Alliance (TFCA). Estes aportes, no entanto, deveriam ser precedidos de solicitações de autoridades como os Ministros da Economia dos países interessados por acesso aos financiamentos do TFCA.

---

<sup>16</sup> No ano 2000, o fluxo total de capitais do governo americano para os países em desenvolvimento atingiam a soma de \$70.5 bilhões.

Uma outra alternativa de política de financiamento ambiental, que atualmente encontra-se ainda como uma proposta em Washington, é o uso de mecanismos de troca de dívidas para a proteção de ecossistemas marinhos ou o perdão multilateral de dívida. Observa-se, porém, que o foco das propostas de troca de dívidas têm ocorrido principalmente em benefício de atividades voltadas a conservação, como áreas protegidas, restringindo, porém, sua orientação a atividades de uso sustentável, como o manejo florestal.

Este cenário, segundo a USAID, faz com que os fundos ambientais nacionais busquem a revisão de seus mecanismos tradicionais de financiamento, tendo como uma das estratégias possíveis a busca de parcerias e mecanismos de co-financiamentos, entre os setores público e privado.

#### 2.2.5.2.1.4 *Global Environmental Facility (GEF)*

Os dados, informações e percepções aqui sistematizadas foram apresentadas, em outubro de 2004, na Assembléia da RedLAC, na Jamaica, e complementadas com apresentações realizadas durante a 8ª Conferência das Partes da Convenção da Biodiversidade - COP8, realizada no Brasil em 2006, por Gonçalo Castro, Chefe de Equipe de Biodiversidade do Global Environmental Facility - GEF.

O GEF foi estabelecido após a Conferência Rio 92, como mecanismo financeiro da Convenção da Diversidade Biológica, principalmente para arcar com os custos da conservação. Desde então, foram aplicados cerca de US\$1.1 bilhão e obtidos aproximadamente US\$2.5 bilhões em co-financiamento.

Segundo Castro (2006), a partir da experiência do GEF é possível identificar alguns pontos fortes dos resultados alcançados até agora com os projetos desenvolvidos: observa-se que houve uma grande preocupação em garantir a representação dos mais diversos ecossistemas e de ampla cobertura regional; buscou-se mecanismos inovadores de financiamento, como a criação de *trust funds* e projetos de envolvimento da iniciativa privada; houve grande envolvimento e participação das partes interessadas e impacto positivo no desenvolvimento de capacitação das localidades beneficiadas; quanto aos temas tratados, cuidou-se de temas inovadores, inclusive daqueles que envolvem questões de ciência e de tecnologia.

Por sua vez, identificaram-se, também, algumas debilidades na implementação de projetos. Apesar dos esforços empreendidos, o GEF destacou entre os problemas a incapacidade de tratar das causas primeiras dos problemas enfrentados. Notou-se o fraco

desenvolvimento de laços setoriais com a manutenção dos vínculos tradicionais. A baixa sustentabilidade dos projetos desenvolvidos tornou-se mais um motivo de preocupação. Da mesma forma, é patente a maior participação do setor público e a baixa participação do setor privado. Por fim, deve-se salientar a capacidade deficiente de mensuração dos resultados obtidos.

Dadas essas circunstâncias, tem-se proposto a mudança de paradigmas nos projetos de desenvolvimento ambiental. De uma preocupação em tornar os projetos sustentáveis, o GEF propõe como fazer sustentáveis os resultados da conservação. Em vez de buscar o sucesso do projeto, promover a mudança do comportamento econômico. Por fim, em vez de lançar projetos de curto prazo, promover programas de longo prazo.

Tal como aconteceu com a USAID, a pressão de novos temas decorrentes da grande volatilidade política e econômica tem desviado o foco da preocupação internacional do tema ambiental. Da mesma forma, a mudança da percepção do papel a ser desempenhado pelo Estado e a concorrência de prioridades legítimas na ordem social permite-nos concluir uma tendência futura de redução de recursos disponíveis para o financiamento de projetos voltados para o meio ambiente. Essa expectativa deve ocorrer não apenas no nível internacional, mas também no nacional.

A falta de recursos para a proteção de áreas ambientais cresceu de 1997 para 2002. Segundo estatísticas apresentadas pelo GEF, em 1997, a quantidade necessária de recursos por quilômetro quadrado, em países em desenvolvimento, era de US\$436 dólares ao passo que eram efetivamente alocados US\$161 dólares. Isto representa a carência de 63% dos recursos necessários para a efetiva execução da política ambiental.

De acordo com dados lançados pelo GEF, o sistema mundial idealizado necessitaria do montante de US\$ 45 bilhões de dólares, enquanto as despesas efetivamente realizadas equivalem a US\$ 6 bilhões de dólares. Isso representa, ao fim, a necessidade não satisfeita de mais de 86% dos recursos para implementação das políticas concebidas.

Neste novo contexto de contração de fundos de financiamento disponíveis, o GEF vislumbra como opção a associação de interesses entre a conservação da biodiversidade com o setor produtivo - isto é, a agricultura, florestas, recursos pesqueiros, turismo e outros setores - de forma a garantir benefícios ambientais nacionais e internacionais. Para viabilizar políticas dessa natureza, identifica como necessárias a capacitação dos governos e de outros agentes, a redução de barreiras e a formação de parcerias.

A associação entre o setor produtivo e a diversidade ambiental, deve ser estimulada por incentivos de mercado para a proteção ambiental. Assim, deve-se viabilizar políticas de

incentivo como certificação, códigos de conduta, transformação do comportamento dos consumidores, por meio, da informação, um fator determinante para a mudança de comportamento.

Além dessas medidas, o GEF identifica ainda que a diferença entre o financiamento necessário e o dinheiro disponível pode ser suprida mediante o desenho de projetos de longo prazo para os quais são desenvolvidos planos de cobertura, meios de financiamento e planos empresariais. Da mesma forma, põe-se ênfase na identificação de trajetórias factíveis que absorvam as capacidades locais e selem acordos sobre a continuidade do investimento.

No caso específico da América Latina e Caribe, o GEF identifica como ponto central a agregação de valor aos recursos aportados. A estabilidade se destaca como um outro aspecto de grande importância. É necessário que o investidor tenha certeza da factibilidade do que se propõem, ou seja, proporcionar ao investidor um ambiente seguro. Para tanto é necessário a definição de métricas a implementação de mecanismos de seleção, monitoramento, controle e avaliação. Ou seja a credibilidade, que no caso de um fundo ambiental, é um de seus maiores patrimônios.

A instituição deve buscar a ampliação do leque de recursos e de seu portfólio de atividades, reduzindo sua vulnerabilidade em relação a um único doador ou linha de ação. Por fim, as atividades desenvolvidas devem buscar no longo prazo a própria sustentabilidade.

Ao lado dessa receita de medidas, o GEF identifica para a América Latina e Caribe uma série de desafios a serem enfrentados. Esses estão intrinsecamente relacionados com as recomendações anteriores, isto é, não basta apenas criar um ambiente de credibilidade, esta deve perdurar no tempo. Não basta apenas manter a relevância do tema, mas também é necessário manter o foco na política fomentada.

#### 2.2.5.2.2 Encaminhamentos dos fundos ambientais na COP8

Diante do quadro apresentado sobre os fundos ambientais associados a RedLAC, esses têm buscado seu reposicionamento, enquanto ferramentas da implementação de diferentes Convenções Internacionais e políticas nacionais. Durante a 8ª Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica, realizada em Curitiba, foi encaminhada à plenária, pela delegação do Peru, com o apoio de 7 países latino-americanos, entre eles o Brasil, e o apoio inclusive das Filipinas, um crítico sagaz do comportamento do GEF, a solicitação do reconhecimento dos fundos ambientais como instrumentos da implementação da CDB.

O texto apresentado a seguir solicita a inclusão de um novo item, a letra “g”, do caput 27, no “*Tema 22.4 do programa provisional, Mecanismo y recursos financieros (artículos 20 y 21), Recursos financieros adicionales: estado, deficiências e opções*” nestes termos: “(g) *Fundos Ambientais como mecanismos de financiamento, com capacidade para atrair e gerenciar recursos estáveis e previsíveis em longo prazo, que permitem a continuidade das ações de conservação e uso sustentável da diversidade biológica*”.

Adicionalmente, também foi solicitada na Conferência das Partes a inclusão do número 4 do caput 29, na seção Recomendações do mesmo documento, com a seguinte redação: “4. *se promova e impulsione a criação de novos fundos ambientais, nacionais e regionais e se incentive a transferência e intercâmbio de conhecimentos sobre estes mecanismos, através da criação e fortalecimento de redes ou comunidades de aprendizagem nacionais e internacionais, e que estas iniciativas sejam vistas em grupo de trabalho de implementação da Convenção e se informe a COP 9 para a tomada de decisões*”.

### **3 O FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (FNMA: UM ESTUDO DE CASO**

Este capítulo está dividido em quatro blocos, onde o primeiro apresenta o marco legal do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), o segundo relata a trajetória do Fundo em seus 17 anos de criação, até os dias atuais. Este relato foi necessário em função da escala de operação que o fundo alcançou nestes anos e o novo papel que pode ser desempenhado pelo Fundo em um futuro recente.

O terceiro bloco busca através de fragmentos da dissertação "Governança em Ciência e Tecnologia: os Fundos Setoriais", Derenusson (2004), uma outra abordagem de avaliação passível de ser aplicada ao FNMA. O trabalho citado apesar de originalmente ter sido desenhado para avaliação do sistema de C&T, baseado em fundos públicos, tem como foco a análise de diferentes perspectivas de governança, um elemento central para superação das lacunas de avaliação encontradas na atuação do FNMA.

A partir daí se inicia o quarto e último bloco, deste capítulo, onde após breves considerações quanto a diferenças epistemológicas encontradas no perfil de atuação do FNMA e nos fundos setoriais de C&T, é aplicado um modelo de avaliação de governança, proposto por Derenusson (2004), adaptado aqui às especificidades do FNMA.

#### **3.1 MARCO LEGAL DO FNMA**

O FNMA foi criado, pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, com o “*objetivo de desenvolver projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira*”. Para tanto, são destinados por lei recursos orçamentários, doações, rendimentos decorrentes de aplicações do seu patrimônio, e outros recursos arrecadados como as multas aplicadas com base na Lei de Crimes Ambientais, além de outros que lhe forem destinados por lei.

A aplicação dos recursos do FNMA se dá por meio de órgãos públicos federais, estaduais, municipais e entidades privadas sem fins lucrativos, com objetivos em consonância com os do FNMA.

Os recursos financeiros do FNMA serão aplicados por meio de projetos relacionados às áreas previstas em sua lei de criação, quais sejam: unidade de conservação; pesquisa e desenvolvimento tecnológico; educação ambiental; manejo e extensão florestal;

desenvolvimento institucional; controle ambiental; e aproveitamento econômico racional e sustentável da flora e fauna nativas. Essas áreas poderão ser revistas pelo gestor público, para melhor adequação aos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente.

O Conselho Deliberativo do FNMA está previsto na estrutura do Ministério do Meio Ambiente (MMA) como órgão colegiado e suas atribuições foram estabelecidas por portarias do MMA ou por meio de resoluções próprias. A diretoria do FNMA, ou seja, seu braço operativo se insere como uma Unidade de Gestão, vinculada à Secretaria Executiva (SECEX), do MMA .

Embora prevista em lei a natureza contábil e financeira do FNMA, ele apenas exerce funções contábeis, inerentes à administração de recursos públicos, inclusive a transferência destes para a execução de projetos por terceiros, conforme ressaltado acima, em atendimento aos preceitos legais e por meio dos recursos por instrumentos legalmente estipulados.

Os contratos de empréstimo ou acordos e convênios firmados com doadores, de modo geral, contêm regulamentos próprios que limitam ou condicionam a gestão e a execução dos recursos do financiamento disponibilizados para apoio a projetos. Algumas destas normas, a exemplo do Regulamento Operativo do Componente de Apoio a Projeto, previsto em contrato do Governo brasileiro com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), são muitas vezes confundidas com as próprias regras do FNMA e acabam sendo observadas para a aplicação de recursos orçamentários, sem que estes estejam de qualquer forma vinculados a contratos com terceiros.

Um exemplo dessa “confusão” foi à adoção da publicação de editais para a indução de demandas junto ao Fundo que teve origem no Regulamento Operativo do Programa de Apoio ao FNMA, assinado com o BID, em 1998. Daí que, atualmente, o FNMA transfere recursos para o apoio a projetos, que lhe são submetidos por demanda espontânea ou induzida por editais elaborados com base nos objetivos do MMA, aprovados por seu Conselho Deliberativo.

### 3.2 FNMA - 17 ANOS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO

Em 1989, como resposta uma grande pressão internacional quanto à manutenção da qualidade ambiental no Brasil, associada a um conjunto de medidas do Programa Nossa Natureza, o FNMA, com o objetivo de desenvolver projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, a manutenção, a melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira.

Em sua concepção inicial o Fundo teve como prioridades o desenvolvimento de projetos por pequenas prefeituras, tendo como prioridade a Região Amazônica, pautado por uma estratégia de “demand driven”. O pequeno acúmulo de capital humano, na região norte, necessário ao desenvolvimento de projetos para o FNMA, em um primeiro momento e posteriormente a possibilidade de fontes mais acessíveis de recursos para apoio a projetos, com destaque para o PPG7 foram as principais causas da baixa efetividade desta proposta.

Em 1991 se iniciam as negociações para um primeiro contrato de empréstimo firmado junto ao BID, em 1991, o “Programa de Apoio ao Fundo Nacional do Meio Ambiente”, orçado em US\$ 30 milhões, e um período de execução previsto para quatro anos. Havia, naquela ocasião, pré-condições a serem cumpridas para a efetivação do desembolso inicial, relativas à estrutura da Coordenação-Geral do FNMA, que necessitava dispor de instrumentos operativos para o início da execução do financiamento. Nos primeiros anos de implementação do projeto, o FNMA enfrentou algumas dificuldades, derivadas do processo inflacionário da época, que obrigava a execução de medidas administrativas complementares referente aos repasses adicionais para viabilizar a integral implementação dos projetos aprovados.

Contribuíram, também, para retardar o adequado desenvolvimento do Programa, o despreparo das entidades em formular e executar os projetos, as várias alterações das normas e procedimentos orçamentários e financeiros da administração federal.

Vale ressaltar que o intervalo 1991 a 1997 foi um período especialmente conturbado da recente história econômica do país, alternando períodos de aquecimento econômico e recessão, alta inflacionária e estabilidade, intercaladas por três trocas de moeda e até mesmo o impedimento de um presidente da república. Tais fatos restringem, em alguma medida, o resgate confiável de informações não coletadas à época.

A partir de 1994, inicia-se um maior esforço de consolidação da Diretoria do FNMA associada à flexibilização do desenho inicial, o que representou um significativo aumento do número de projetos apoiados e dos recursos repassados. Esta etapa contribuiu para o fortalecimento de um número significativo de organizações não governamentais responsáveis a época por 50% da demanda.

O demorado trâmite operacional dos projetos e o baixo desempenho de execução orçamentária levaram o Fundo a iniciar o processo de avaliação e de revisão de seus métodos e procedimentos de atuação o que resultou em significativa agilização da análise dos projetos, cujo trâmite foi reduzido de três anos e meio para seis meses. No entanto a tramitação média de um projeto girava ainda em torno de um ano.

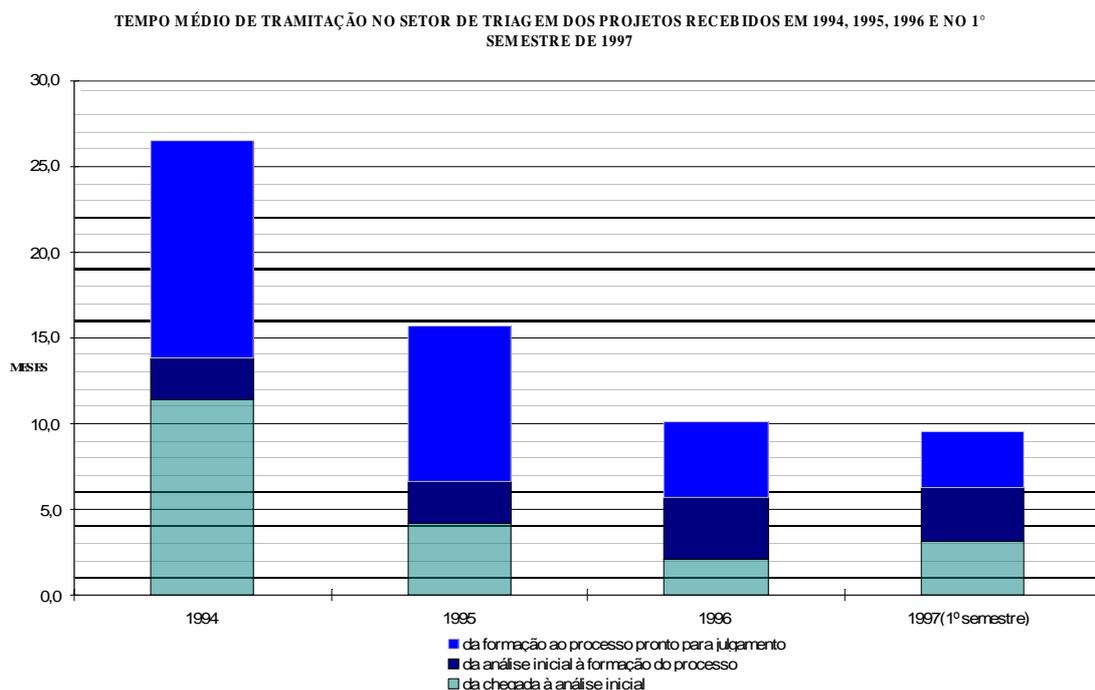


Figura 3.1 – Duração média da tramitação de projetos, 1994 a 1997

Fonte dos dados: Relatório de consultoria (1998)

Apesar da evolução da dinâmica de captação de demanda, este quadro levou a duração do primeiro contrato de empréstimo, firmado junto ao BID, originalmente estimado para 4 anos de duração para uma execução de seis anos.

Neste período, o FNMA alcançou um significativo, incremento em seu desempenho orçamentário, o que pode ser constatado com o comprometimento de 95,7% dos recursos orçamentários disponíveis em 1996. Vale ressaltar que os mecanismos de comprovação de gastos ao BID no período diferiam significativamente dos atuais. A aquela época o repasse dos recursos eram reconhecidos pelo Banco como recursos executados.

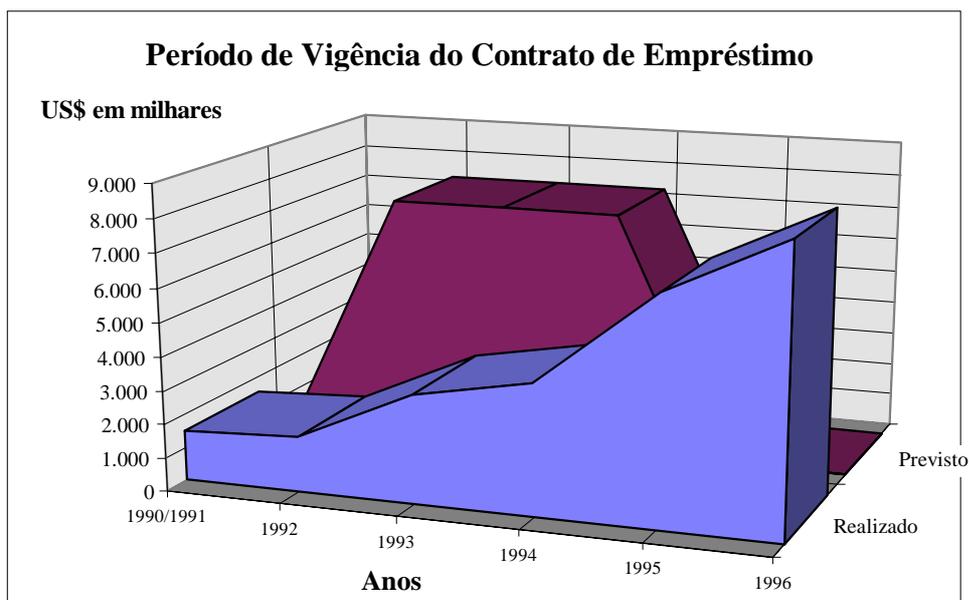


Figura 3.2 – Execução dos recursos durante a vigência do Contrato de Empréstimo  
 Fonte dos dados: Relatório de consultoria (1998)

Em 1997 o volume de contrapartida apresentou um aumento no percentual de recursos por projeto apoiado, alcançando em média de 37%.

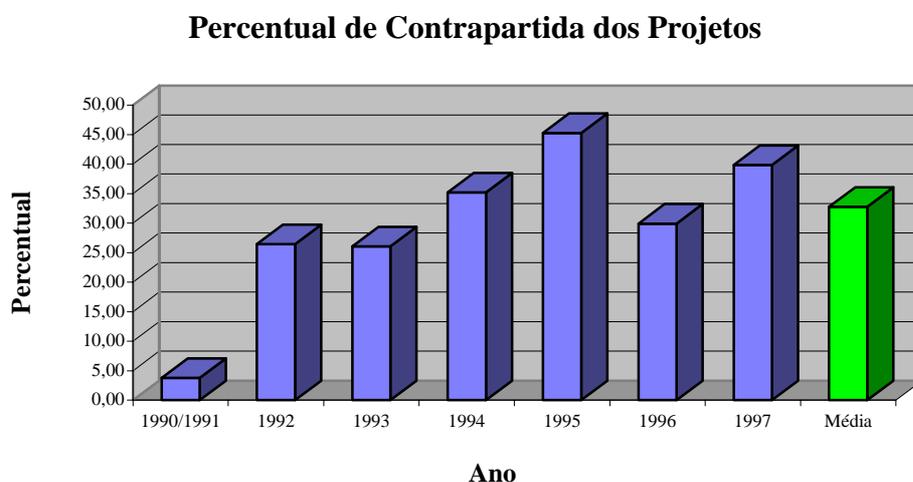


Figura 3.3 – Percentual de contrapartida dos projetos, 1991 a 1997  
 Fonte dos dados: Relatório de consultoria (1998)

Em 1998, o FNMA tinha a apoiado 533 projetos que se encontram distribuídos entre as diferentes regiões geográficas, com franca predominância das regiões Sul e Sudeste do País. Quanto aos seus executores observou-se a predominância das ONGs e Pequenas Prefeituras, enquanto que nas áreas temáticas, a maior participação se deu na "agenda verde" ou seja projetos voltados a unidades de conservação, conservação de espécies, educação ambiental, entre outras.

A demanda da época foi em muito "orientada" pela característica dos recursos disponíveis. Considerando que a maior parte dos mesmos era proveniente do contrato de empréstimo com o BID, o qual estabelecia que 80% destes deveriam ser destinados às organizações não governamentais e aos municípios com menos de 120 mil habitantes. Este fato também se refletiu no perfil de projeto apoiado, sendo sua duração média de um ano e valores médios inferiores a R\$100 mil reais.

Quanto à verificação da eficiência no alcance das metas e objetivos dos projetos apoiados, em 1996, foi realizada uma avaliação, por técnicos da Secretaria de Controle Interno (CISSET) e das Delegacias Federais de Controle, através de vistorias *in loco*, em 119 projetos apoiados, chegando aos percentuais de 47% de cumprimento pleno dos objetivos, 39% cumprimento satisfatório dos objetivos e 13% cumprimento insatisfatório. Números próximos aos apresentados em um relatório parcial apresentado por uma consultoria independente, ainda em curso, onde de uma massa de 20 projetos, cinco foram considerados com insatisfatório desempenho econômico, ou seja, 20% dos projetos não atingiram plenamente seus objetivos, nem os do FNMA, ou se o fizeram poderiam ter sido realizados com menores custos. Podemos sugerir, salvo os processos metodológicos de avaliação, que a eficiência no cumprimento dos objetivos propostos, nos projetos apoiados do FNMA, em média alcança 80%.

Este período teve como resultados não intencionais a excessiva pulverização de iniciativas, o foco temático em projetos de conservação, tendo a educação ambiental como principal demanda e a concentração de 59% do apoio nas regiões Sul e Sudeste do Brasil.

Nesta ocasião, em grande parte pela negociação de um novo contrato de empréstimo junto ao BID, foi feita a opção de fechar o Fundo para recebimento de novas propostas e concentrar os esforços na revisão das estratégias do FNMA. Neste período foram desenhados novos materiais para elaboração de projetos, novos procedimentos operacionais e realizada uma avaliação de uma amostra de aproximadamente 40 projetos apoiados.

Em 1999, o FNMA assina a seu segundo contrato de empréstimo junto ao BID. Um contrato bifásico, com um total de até US\$70 milhões, sendo a primeira fase de US\$ 40 milhões, dividido em 3 principais componentes sendo 2 sob responsabilidade do Fundo e o componente de Licenciamento sob a execução da Secretaria de Qualidade Ambiental. A partir de 1999, uma nova fase se inicia, em grande parte movida por ajustes desenhados durante a negociação do Contrato de Empréstimo, haja visto, a adoção de linhas temáticas para o ordenamento da demanda espontânea e criação da demanda induzida. Não obstante o aporte de recursos de outras fontes no FNMA até momento de sua história guarda ainda grande

proximidade com a execução dos Contratos firmados junto ao BID, que além do aporte de recursos contribuíram para o aprimoramento dos instrumentos e procedimentos operacionais do FNMA.

Em 2000, é lançado o primeiro edital do FNMA, voltado à gestão de resíduos sólidos. Merece destaque que resíduos sólidos até então era uma atividade que não se enquadrava como objeto de apoio do FNMA, porém, era a época ainda permanece como a maior demanda das pequenas prefeituras.

O lançamento de editais possibilitou uma maior unidade ao financiamento da política nacional do meio ambiente, por meio do foco temático e regional, criando uma menção de concorrência entre as propostas e ampliando a escala de operação do FNMA. E principalmente a oportunidade de diálogo com outros setores de governo.

A partir de 2000 passa a vigorar o Plano Plurianual 2000/2003 e o FNMA respondeu por 5,2% dos recursos planejados para o Ministério do Meio Ambiente, divididos em nove programas. Tendo sido apresentados na Demanda Espontânea em 2000, 350 projetos e em 2001, 123 projetos com uma taxa de aprovação de 18% dos projetos apresentados.

Em 2000 foi realizada uma consultoria junto a Booz·Allen & Hamilton que teve como foco a melhoria do desempenho institucional do FNMA. As análises realizadas foram centradas na melhoria dos processos internos ao fundo tendo como paradigma a Demanda Espontânea.

A consultoria na análise do desempenho administrativo do FNMA alertou para aspectos pautados por uma baixa percepção no financiamento público *"O desempenho atual do FNMA é particularmente crítico quando comparado com a eficiência de outros fundos e representam um orçamento anual de aproximadamente R\$1,5 milhão com pessoal (equipe base e retainers fixos), o que equivale, em princípio, a 6,6% do total de "recursos administrados".*

<b>Tipo de Fundo</b>	<b>Amostra</b>	<b>Custo Operacional/ Valor Repassado</b>
Fundos de Investimentos	Levantamentos de mercado Booz·Allen & Hamilton	0,5% a 4,0%
Fundos de apoio a projetos	FAPESP, FEHIDRO, CTPETRO	2,5% a 6,0%
FNMA		35%

Tabela 3.1 – Custos operacionais dos fundos

Fonte dos dados: Levantamentos de mercado Booz·Allen & Hamilton; e Relatórios de gestão e entrevistas com gerentes e coordenadores dos fundos citados.

Avaliação buscou ainda em cada uma das "gerências" do FNMA identificar os principais gargalos, considerando que umas das *"questões mais relevantes enfrentadas ...estão basicamente relacionadas a aspectos institucionais"*. Uma vez que não havia a época experiência em identificar e captar novas Fontes de Recursos; nem mecanismos adequados e ágeis para receber recursos financeiros provenientes de doação; apesar da formalidade nos processos foi também identificada uma significativa falta de coordenação.

Foi dado destaque também a falta de "visibilidade nacional e internacional" do FNMA e a ausência de métricas para o acompanhamento gerencial e monitoramento das atividades da área.

Como oportunidades de melhoria foram identificadas as possibilidades de incrementar a comunicação com as áreas do Fundo, e sistematizar o relacionamento com credores e doadores potenciais.

Um déficit significativo desta avaliação foi a falta da percepção da inserção do fundo como um instrumento financeiro público da política de meio ambiente e não com um instrumento financeiro de mercado ou um apoiador de projetos, vale ressaltar que ainda que timidamente, a consultoria cita o "rebatimento institucional sobre as políticas públicas" nas não se aprofunda nesta perspectiva.

No período 2000 a 2003, o FNMA apoiou projetos referentes à oito dos 20 programas<sup>17</sup> do PPA 2000-2003 executados pelo Ministério do Meio Ambiente. Para a execução do período, foi previsto o montante orçamentário de R\$ 92.999.663, isto é, 8% do orçamento total do MMA para o período. A ação do FNMA a partir de 2000, passa gradualmente ser orientada prioritariamente pela demanda induzida, por meio de editais.

O Plano Pluri Anual (PPA) consolidado como uma das principais ferramentas de planejamento da União, em sua segunda versão, definida para o período 2004-2007, contou com o aumento expressivo das previsões orçamentárias para o FNMA. Passando de R\$ 92.999.663,00 para R\$ 196.883.389,00, e de oito programas apoiados para 19 programas.

A existência de 19 programas, no entanto, gerou um efeito negativo, que se materializa em uma "amarra" orçamentária, que impôs limites a discricionariedade da execução do FNMA e comprometeu o entendimento dos proponentes de projetos sobre qual a alocação ideal de seu projeto.

---

<sup>17</sup> Florestar, Parques do Brasil, Biovida, Recursos Pesqueiros, Educação Ambiental, Amazônia Sustentável, Qualidade Ambiental e Brasil Joga Limpo

Como alternativa a esta questão foi elaborada uma nova máscara gerencial, interna a operação do FNMA, pautada por seis grandes núcleos, que agrupam e integram as 19 ações do PPA e estabelecem as diretrizes conceituais e temáticas mais palpáveis para os proponentes de projetos. São eles: Núcleo Água e Florestas; Núcleo Conservação e Manejo da Biodiversidade; Núcleo Planejamento e Gestão Territorial; Núcleo Sociedades Sustentáveis; Núcleo Qualidade Ambiental; e Núcleo Gestão Pesqueira Compartilhada. Segundo apresentado no Manual de Orientações Básicas do FNMA e em seus relatórios de Gestão, os núcleos por sua vez tem como principais objetivos:

14. **O Núcleo Água e Florestas** – apóia projetos voltados a valoração, preservação, recuperação e uso sustentável dos recursos florestais, e conservação e recuperação de nascentes e margens de corpos d’água, e da proteção dos recursos hídricos. Combatendo processos de desertificação do solo e recuperação de áreas degradadas.

15. **O Núcleo Conservação e Manejo da Biodiversidade** – tem como foco a conservação e uso sustentável da diversidade biológica e dos recursos genéticos, bem como, a expansão e consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

16. **O Núcleo Planejamento e Gestão Territorial** apóia a execução de projetos que contribuam para o planejamento de cenários que contemplem a sustentabilidade do ordenamento, do uso e ocupação do território, estimulando o controle social por meio da articulação local e da utilização de processos participativos, bem como que contribuam para a busca de um modelo mais justo de desenvolvimento, alicerçado na sustentabilidade social e ambiental.

17. **Núcleo Qualidade Ambiental** – apóia o gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos, voltados a efetiva implementação de políticas municipais que busquem soluções ambientalmente seguras para os problemas decorrentes da geração de resíduos, inclusive os perigosos. Também são objeto de apoio projetos que visem à mitigação dos gases do efeito estufa.

18. **Núcleo Sociedades Sustentáveis** – O núcleo apóia ações que fomentem o desenvolvimento sustentável de comunidades locais e indígenas, com vistas à proteção ambiental e à melhoria de qualidade de vida destas comunidades, mantendo suas bases produtivas de forma sustentável. Adicionalmente são alçadas, nas bases da educação ambiental, a promoção de ações que efetivamente promovam os fundamentos de uma sociedade sustentável, fomentando processos de mudanças culturais e sociais, que

caminhem rumo à ética de vida sustentável e ao empoderamento dos indivíduos, grupos e sociedades.

**19. Núcleo Gestão Pesqueira Compartilhada** – Apóia projetos que tenham por objetivo equilibrar a exploração econômica com a conservação dos estoques pesqueiros, a partir de ações que promovam a participação dos usuários na gestão dos recursos e subsidiem a adoção de novos modelos e práticas sustentáveis, bem como promovam a preservação de habitats estratégicos e a conservação da biodiversidade aquática.

Este novo desenho trouxe também uma perspectiva socioambiental a ação dos FNMA, se em seus primeiros anos a carteira do FNMA foi orientada a projetos voltados a “agenda” verde, hoje os projetos apoiados nitidamente incorporam aspectos sociais como a inserção social, tendo como foco comunidades tradicionais e indígenas e a equalização das assimetrias regionais, com um maior esforço de apoio as regiões norte e nordeste.

A carteira do FNMA hoje é formada por 573 projetos em execução, dos quais 130 decorrem de iniciativas espontâneas e 443 de editais. O quadro abaixo apresenta a distribuição destes projetos nos seis núcleos temáticos, executados em todas as regiões geográficas brasileiras e na quase totalidade dos estados da federação.

NÚCLEOS TEMÁTICOS	PROJETOS EM EXECUÇÃO
Água e Floresta	170 projetos
Sociedades Sustentáveis	56 projetos
Conservação e Manejo da Biodiversidade	73 projetos
Qualidade Ambiental	115 projetos
Planejamento e Gestão Territorial	150 projetos
Gestão Pesqueira Compartilhada	09 projetos

Tabela 3.2 – Distribuição de projetos por núcleo temático

Fonte dos dados: FNMA (2005)

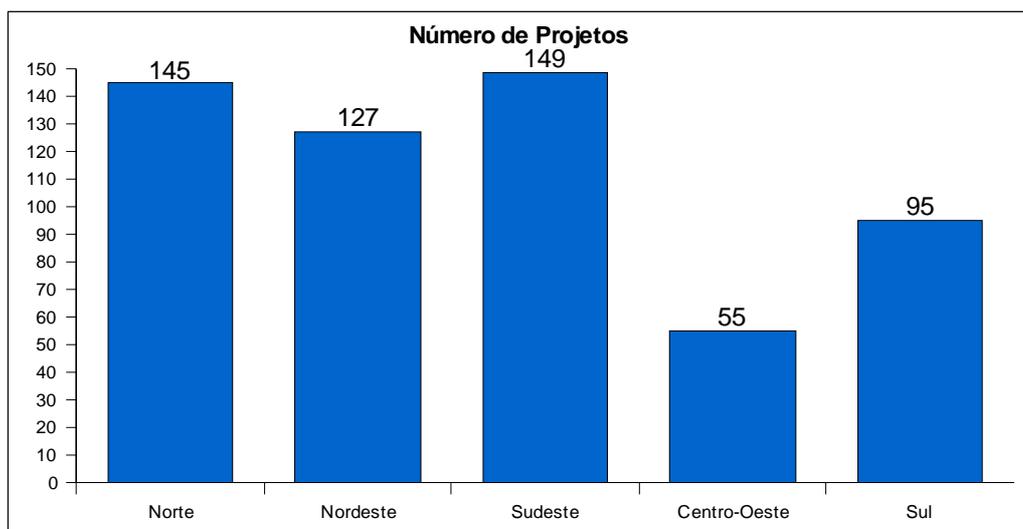


Figura 3.4 - Projeto em execução por região

Fonte dos dados: FNMA (2005)

Conforme se pode perceber nesta nova fase, o FNMA pôde corrigir assimetrias na distribuição regional de projetos, que hoje acusa entre os projetos apoiados uma participação equivalente de projetos apoiados nas regiões norte-nordeste, aos percentuais das regiões sul-sudeste. Um outro fato importante é a participação quase equitativa entre 44% prefeituras e 42% ONGs. Os instrumentos de apoio a projetos do FNMA, também sofreram uma sensível transformação, o que possibilitou a superação da excessiva pulverização dos projetos apoiados. Uma de suas maiores fragilidades, conforme apontado nas avaliações do primeiro contrato de empréstimo firmado junto ao BID.

Merece destaque as parcerias formadas para a viabilização dos projetos apoiados. O FNMA através de um arranjo institucional firmado entre a Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF), Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), a Agência Nacional de Águas (ANA) e de Programas de Governo, a exemplo do Programa Nacional de Florestas (PNF), Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do São Francisco (PRSF) e o Programa Nacional de Educação Ambiental (PRONEA), tem permitido unir esforços e recursos para execução de ações estratégicas das políticas setoriais ambientais principalmente por meio de Editais e Termos de Referencias.

Um dos maiores desafios postos ao FNMA é a maior apropriação por parte das secretarias dos resultados das ações apoiadas. Que apesar de a demanda ser resultado de uma formulação conjunta, as secretarias e diretorias não incorporam os projetos em seus portfólios. Existe, porém, uma clara tendência de reversão deste quadro, a exemplo do comportamento

de Programas como o PNF e Educação Ambiental, a Agenda 21 e o Subprograma de Recursos Naturais (SPRN).

Hoje cerca de 65% dos projetos apoiados são oriundos de editais e os 35% restantes, oriundos da demanda espontânea devem ser enquadrados em linhas temáticas, também elaboradas em parceria com as secretarias.

Além das parcerias firmadas com os diversos setores do MMA, o FNMA tem viabilizado parcerias com outros Ministérios, com a inclusão nas agendas públicas de outras pastas do governo, da dimensão ambiental. A exemplo do Ministério da Integração Nacional, Ministério de Desenvolvimento Social, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, entre outros. Como resultados destas parcerias, realizadas nos últimos quatro anos foram lançados 06 Editais e 02 Termos de Referência, totalizando um investimento previsto de R\$ 57,74 milhões de reais.

Os editais aqui pautados somam cerca de R\$ 72.899.000,00, recursos a serem executados pelo FNMA e que pertencem ao orçamento do MMA e outros Ministérios. Temos, portanto que, o resultados das parcerias tem viabilizado a ampliação de cerca de 36% da margem de execução do FNMA, além do orçamento já previsto no PPA 2003-2007.

Vale ressaltar que o modelo de seleção de projetos baseado em editais já mostra suas limitações. A orientação para o acesso a novos públicos demonstrou a necessidade de uma nova abordagem e não viesse estimular a concorrência entre determinados grupos, nem tampouco tivesse como objetivo a seleção da melhor proposta, aspectos que de maneira geral norteiam a seleção por editais. A partir de 2003 são lançados os primeiros termos de referência, em decorrência da execução dos recursos da Cooperação técnica Brasil Holanda.

Apesar de ainda carecerem de um melhor entendimento do seu papel, os termos de referência possuem como marco conceitual a perspectiva de uma intervenção em um território definido, abordando temáticas ou envolvendo grupos sociais objeto a planos ou programas de governo que demandem conhecimento prévio, validação e ou aceite dos grupos sociais envolvidos para sua implantação.

### 3.2.1 Resultados preliminares da avaliação de projetos de 1999 a 2006

Após 17 anos de sua criação o FNMA tem hoje uma significativa carteira de projetos que em muito refletem a trajetória do MMA e do financiamento ambiental público no Brasil. Observa-se uma clara transição das demandas, inicialmente pautadas em ações prioritariamente voltadas a preservação ambiental, hoje os projetos do FNMA possuem um

caráter eminentemente sócio-ambiental, tendo como balizador os editais formulados conjuntamente com as Secretarias e na demanda espontânea as linhas temáticas que da mesma forma refletem as prioridades apresentadas pelas instâncias de formulação do MMA.

Uma das maiores debilidades do FNMA, no entanto tem sido identificar quais os principais impactos e benefícios gerados pelas ações apoiadas e quem foram seus principais beneficiários. Em face de escala de operação do Fundo, e a falta de uma metodologia já estabelecida que permitisse o monitoramento em tempo real dos projetos apoiados, está em curso uma consultoria, composta por seis consultores externos, sendo um consultor sênior e cinco consultores regionais, e sete membros do FNMA de diferentes setores.

Além da avaliação citada acima esta consultoria tem como segundo objetivo a definição de uma metodologia que sirva ao FNMA como uma ferramenta de análise e monitoramento continuados.

A definição da amostra se deu a partir da seleção aleatória de 100 projetos, de um total de 445 apoiados pelo Programa de Apoio ao FNMA, financiado pelo BID. Estes projetos, no entanto respeitam as proporções referentes a distribuição do apoio nos Núcleo Temático e nas Regiões Geográficas.

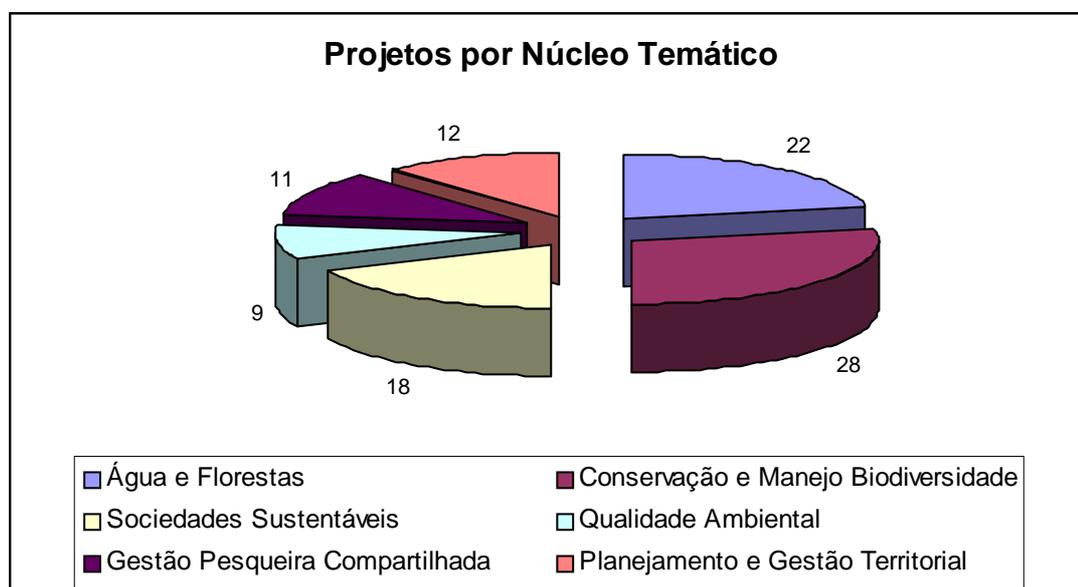


Figura 3.5 – Distribuição de projetos por núcleo temático

Fonte dos dados: FNMA (2005)

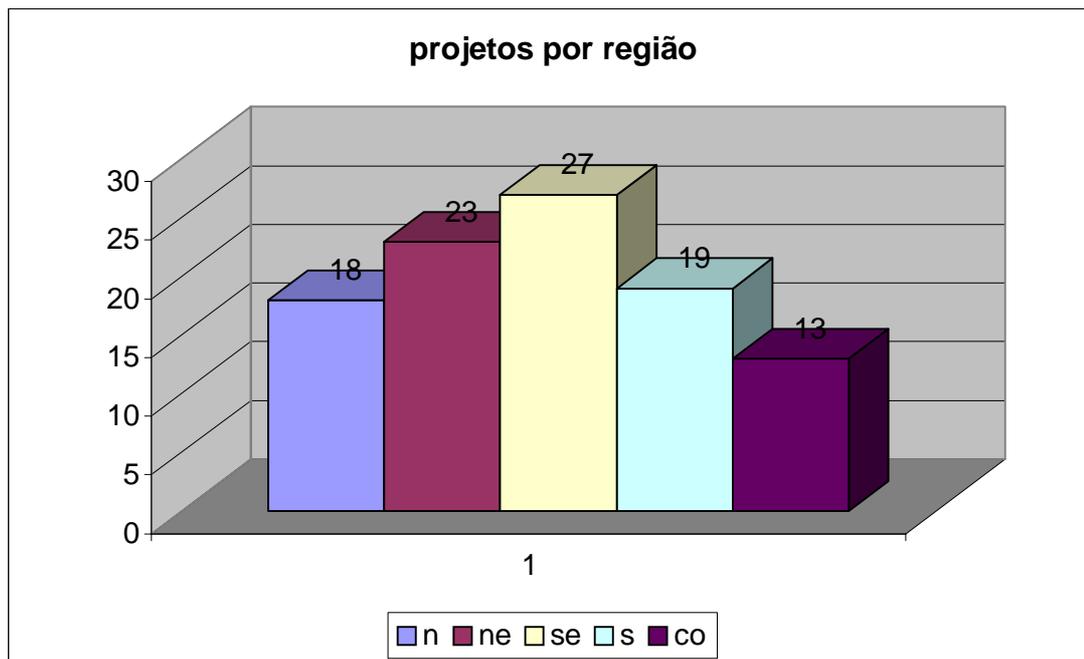


Figura 3.6 – Distribuição de Projetos por região

Fonte dos dados: FNMA (2005)

A metodologia de avaliação é baseada na análise de percepção dos beneficiários, verificada por meio de um formulário composto de perguntas abertas e fechadas, aplicados em visitas “in loco”, a todos os projetos, e a pelo menos três indivíduos, sendo um representante dos executores, um representante dos parceiros e no mínimo um representante dos beneficiários. Como mecanismo de validação das informações colhidas, estão disponíveis aos consultores dados documentais e entrevistas junto a equipe do FNMA, responsável por sua execução. A participação da equipe do FNMA possui uma conformação diferente da usual, buscou-se envolver técnicos de diferentes setores que participam do ciclo de vida dos projetos e não somente aqueles envolvidos com sua execução técnica.

Os dados e informações aqui apresentados são transitórios, devendo por força da metodologia adotada, serem ajustados conforme se amplie a massa de dados avaliada. Este fato é marcante, pois, a despeito dos riscos desta medida, não se preconcebeu os focos da avaliação e até mesmo o plano tabular definitivo somente será montado após a conclusão da primeira metade da consultoria. Desta forma se espera que o comportamento dos dados indique quais aspectos foram mais significativos na determinação de sucesso dos projetos avaliados. Assim, buscou-se evitar alguns dos vieses comuns a este tipo de avaliação onde já se pré-determinou os resultados da avaliação, a fase de campo serve no máximo como um momento de validação.

Com relação a forma de captação da demanda estes projetos foram em sua maioria selecionados por demanda induzida, cerca de 60%, sendo o restante resultado da demanda espontânea. A amostra visitada até o momento é composta em sua maioria de projetos já encerrados, 72%. Os demais projetos, no entanto tem vigência até o ano de 2007.

Cerca de 44% destes projetos possui apenas uma instituição parceira. Porém, foi verificada em uma proporção quase constante a ocorrência de duas a mais de cinco organizações parceiras por projeto.

Conforme observado nos dados preliminares 72% das organizações atingiram em média os objetivos e resultados propostos nos projetos. A maior concentração de sucesso se deu na região norte, e em termos percentuais na faixa dos 80% de alcance dos objetivos.

Quanto a formulação do projeto, as Instituições Parceiras contribuíram na Concepção/Formulação do Projeto em 86,9 % dos casos, sendo sua segunda e terceira maiores contribuições respectivamente, Articulação Política Institucional 82,6% e Treinamento Técnico 69,5%. Apenas menos de 22% das instituições parceiras apoiaram o financiamento os projetos.

Quanto a Participação dos Beneficiários na Concepção/Formulação a região sudeste aparece com o maior percentual, e a região Centro Oeste com o menor. Na execução, porém, a região sudeste passa a ocupar a última posição, havendo um nivelamento na participação dos beneficiários nas demais regiões. Com destaque para a região sul, com uma performance quase quatro vezes superior a da região sudeste. Quando realizada a correlação entre Participação Comunitária e grau de alcance dos resultados, tem-se que os projetos com 100% e 80% de resultados alcançados, obtiveram nota máxima em participação comunitária na execução.

Outro fator que tem se demonstrado significativo é a relação entre Estrutura de Gestão e Técnicos Especializados, todos os projetos com 100% de resultados atingidos tiveram nos quesitos de avaliação de técnicos especializados em gestão nota máxima. Corroborando esta análise os projetos com resultados acima de 80% tiveram as melhores notas no desempenho da gestão.

Mais de 76% das instituições pesquisadas possuem mais de 6 anos de existência e cerca de 72%, já haviam executado mais de 2 projetos, anteriores.

A pesar da variedade de respostas o item sistemas de monitoramento e de fiscalização, por parte dos projetos avaliados parece deficiente. A ação mais comum é a realização de reuniões de planejamento da equipe, que atinge a quase 50% dos projetos. A segunda ação de monitoramento e fiscalização mais freqüente são as estratégias de automonitoria que atingem

apenas um pouco mais de 10% dos projetos. Apesar de preliminares os resultados indicam que em termos gerais não existem sistemas de monitoramento nos projetos do FNMA. O que demandará na sua eventual capacitação em monitoramento como instrumento de gestão

Os principais impactos alcançados identificados até aqui foram o manejo de recursos e melhoria do meio ambiente, o manejo dos recursos florestais e pesqueiros, inclusive com a criação de normas, a exemplo do ocorrido na pesca de camarão.

Ressalta-se também os ganhos em gestão associados a projetos de natureza produtiva, tais como, o uso de espécies nativas e eliminação exóticas, assim como manejo pastos e solos; e o manejo de bacias hidrográficas. Como último ponto foi destacado ganhos indiretos como uma maior conscientização na gestão de resíduos sólidos.

Do ponto de vista dos aspectos sociais e comunitários, foi observada a melhoria de renda dos extrativistas. Como principais resultados técnicos, obteve-se a multiplicação de Programas de Reflorestamento com pequenos agricultores em outros municípios. E a aplicação de modelos de gestão de áreas protegidas municipais difundido a outros municípios.

Não obstante os resultados obtidos 20% dos projetos avaliados admitiram não terem gerado nenhum impacto significativo. Um fato que merece uma avaliação cuidadosa foi a identificação de um projeto onde se verificou a existência de um impacto negativo resultado pelo descrédito decorrente de sua má gestão.

Quanto ao tipo de benefícios gerados, 44% dos projetos avaliados até o momento afirmaram terem sido a capacitados e adquirido novos conhecimentos técnicos. Entre outros benefícios destacamos o fortalecimento organização comunitária, citado em 28,0% dos casos e a melhoria qualidade de vida, presente em apenas 4,0% dos projetos.

Como um balanço da atuação do Fundo percebe-se que foi amalhado nestes anos uma alta aceitação social e a capacidade de convocatória, uma larga experiência de gestão, uma grande diversidade de ações elegíveis, uma alta capacidade de execução e uma grande credibilidade no processo de seleção de projetos.

Como resultado desta avaliação 100% das organizações entrevistadas afirmaram aos consultores independentes possuir uma visão positiva do papel exercido pelo FNMA.

Foi destacado a possibilidade de apoio direto aos municípios e as comunidades, para o financiamento de questões ambientais, em particular a conservação da floresta. Um fator relevante remete a continuidade da ação do fundo, ou seja, a certeza de contar com a disponibilidade a qualquer tempo do FNMA como um mecanismo de financiamento acessível para meio ambiente.

Apesar do sucesso da ação do Fundo e do significativo ganho de escala quanto a sua operação e no volume de recursos adotados, falta ao FNMA o desenvolvimento de um projeto de longo prazo. Percebe-se indícios do esgotamento de sua atual proposta institucional.

Esta perspectiva também se fez presente na avaliação em curso. Sendo destacado como principais estrangulamentos a lentidão, a burocracia, a complexidade dos instrumentos de seleção. Um outro conjunto de aspectos levantados junto aos executores dizem respeito a falta de uma comunicação eficiente com o FNMA, principalmente quanto a orientação, assessoria, monitoria e a descontinuidade do apoio.

Apesar de 20% dos projetos entrevistados afirmarem não possuir críticas a atuação do Fundo, o FNMA atualmente não possui os instrumentos necessários ao financiamento de uma realidade complexa, ora demandada pelo financiamento da política nacional do meio ambiente.

A operação do FNMA, limitada por aspectos de sua lei de criação, do decreto de regulamentação, caracterizam o FNMA como um fundo financeiro e contábil, o que, por exemplo, impede o apoio a instituições com fins lucrativos, restringindo sobremaneira o diálogo com o setor produtivo. Um outro efeito negativo de sua atual conformação legal é a limitada possibilidade de execução de operações financeiras.

Um outro fator limitante que possui um papel decisivo na operação do FNMA, caracterizada por uma grande complexidade tecnocrática e pela pequena diversidade de instrumentos disponíveis, diz respeito a relação junto aos setores de assessoria e controle internos ao Ministério do Meio Ambiente e em grande parte por uma prática consolidada em sua equipe.

Mesmo os instrumentos já institucionalizados estão comprometidos em sua maioria pela pouca flexibilidade. Um exemplo é o manual de elaboração de projetos, façapojetos, que imputa o mesmo tratamento a projetos de R\$35 mil ou de R\$1 milhão. Vale ressaltar que até mesmo a Lei 8.666/93, de Licitações e Contratos, prevê distinção de tratamento em função dos volumes de recursos a serem contratados.

Este cenário, motivado também pela alta complexidade exigida na elaboração de propostas para o fundo e das capacidades limitadas de geração de projetos na sociedade, tem dado margem ao favorecimento do apoio continuado ao mesmo perfil de instituição, que se “especializa” se tornando beneficiária de sucessivos apoios. Em um outro extremo identifica-se inclusive a ocorrência da “Clonagem de projetos”, que a despeito da falta de contextualização de seu conteúdo, do pequeno ou nenhum envolvimento dos agentes sociais, possuem uma adequação formal a estrutura de projeto atualmente demandada pelo FNMA.

Vale ressaltar que este tipo de fraude é de fácil detecção e tem sido filtrada pelos setores de análise e deliberação do FNMA.

A falta de definição de normas de execução de convênios no MMA, objeto de uma crítica contumaz pela sociedade civil submete os proponentes/executores e o próprio FNMA ao entendimento momentâneo das regras em vigor dos órgãos de controle e assessoria do ministério. Como resultado uma sucessão de re-trabalhos, uma excessiva morosidade burocrática e a forte dependência de mão de obra dos processos estabelecidos. Merece atenção a faceta positiva desta postura conservadora, materializada em um índice de apenas 3% de tomadas de contas especiais.

Outros fatores, impostos ao Governo Federal, tem gerado limitações ainda mais amplas ao FNMA, decorrentes tanto das competências dos órgãos de Controle Interno e Externo da Administração Direta (AGU, TCU, SFC) quanto dos órgãos Centrais Normativos (MF, MPOG), incluindo aquelas restrições relativas à Constituição Federal, que em sua seção II, artigo 48, incisos X e XI, relativa a legislação, como a Lei de Licitações e Contratos 8.666/93 e a Instrução Normativa 01/97. Desta forma o FNMA está impedido de constituir patrimônio e fica submetido ao princípio da anualidade, e impossibilitado desta forma de lançar mão da tecnologia financeira disponível.

As questões acima levantadas possuem diferentes graus de complexidade e sua abordagem deve perceber esta heterogeneidade. Uma alternativa trata da definição de uma nova personalidade jurídica para o FNMA, que conferisse uma maior autonomia de gestão, o que em grande parte seria capaz de superar as limitações atualmente postas. Porém, é necessária a avaliação de um indesejável afastamento político do FNMA junto ao MMA, o que poderia acarretar o esvaziamento do Fundo. Outras ações, como a excetuação do FNMA na aplicação de recursos na LDO ou até mesmo a definição de um conjunto de normas para execução de recursos anualmente, possuem uma complexidade menor e um impacto significativo na operação do Fundo.

Conforme apresentado anteriormente, a busca de minimização de custos e uma maior eficiência administrativa, acabam por se comportar como aspectos menores, que apenas fazem sentido caso o FNMA consiga rever o excessivo peso burocrático de sua operação atual. Parece urgente que ocorra a “profissionalização” da administração no FNMA de forma a que se incorporem elementos básicos como o estabelecimento de custos operacionais, a definição de centros de custo e uma política de gestão de pessoal que permita a internalização do acúmulo técnico disponível. A falta de uma estratégia que permita a manutenção de uma equipe regular já demonstrou seu impacto negativo. Em 2004 o FNMA passou a dispor de

uma nova equipe, que apesar de multidisciplinar implicou em uma significativa perda de acúmulo derivado de um *turn over* de mais de 60% de sua equipe.

Assim a ausência de uma lógica estruturada de financiamento da política nacional de meio ambiente, faz com que diferentes setores do MMA que, mesmo tendo executado parcerias por meio do FNMA, busquem a constituição de seus próprios instrumentos adequados às suas demandas. A exemplo do PNF, associado à Lei de gestão de florestas públicas, cria o Fundo Florestal. Com isto corre-se o risco de uma panacéia de instrumentos concorrentes e sobrepostos.

Longe de ser novidade, este fato, apenas repete nossa história recente, cujo ponto de inflexão é uma carteira de programas e projetos financiadas com recursos internacionais, muitas vezes superior à capacidade de execução orçamentária do MMA.

Está claro que nenhum Fundo individualmente seria capaz de atender à atual demanda por recursos, sendo oportuna a discussão pela constituição de um sistema de financiamento ambiental público onde, sem que ocorra a perda de autonomia administrativa, seja possível o alinhamento da política ambiental e a definição de prioridades de alocação de recursos e nichos de atuação para os diferentes instrumentos.

É necessário que se reconheça a importância do papel dos fundos contábeis, que apesar dos estrangulamentos já identificados podem cumprir um importante papel como porta de entrada de receitas vinculadas para meio ambiente.

### 3.3 DIMENSÕES DA GOVERNANÇA APLICÁVEIS A UM FUNDO PÚBLICO AMBIENTAL

Apesar das inúmeras possibilidades metodológicas para a avaliação do FNMA, o conceito de governança oferece os elementos centrais para avaliação de políticas públicas que permeiam o traço fino entre o público e o bem comum. Esta perspectiva coincide com os novos rumos tomados pelo FNMA, que paulatinamente vem assumindo um contorno socioambiental, em oposição a uma postura meramente preservacionista de décadas passadas.

O conceito mais uma vez se apresenta oportuno quanto à necessidade objetiva de uma leitura multidisciplinar para implementação de uma política ambiental que imiscui seus limites em ações de governo tão distintas, quanto a discussão da matriz energética, resíduos sólidos e comunidades indígenas, incorporando diretrizes de controle e participação social.

Um outro motivador, agora acadêmico, diz respeito à oportunidade de aplicar uma abordagem análoga direcionada para Fundos Setoriais de C&T, proposta por Derenusson

(2004), que dá suporte teórico a esta parte da dissertação. Posto isso, é necessário perceber que, apesar de sua gênese econômica, a governança é hoje um conceito elástico aplicável tanto a uma empresa privada, quanto a uma democracia participativa.

O conceito de governança nasce com duas vertentes principais que contribuíram para formatar o conceito. Derenusson (2004), citando Milani (2002) considera que a primeira vertente de origem econômica tem origem em 1937, quando Coese, em "The Nature of the Firm" analisa do ponto de vista da terceirização a eficácia de diferentes modalidades de registros.

Em 1970, o termo é redescoberto por Oliver Williamson. Quase que concomitantemente surge a perspectiva ambiental do termo governança quando a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, onde se explicitam as preocupações ambientais de caráter global, que demandaram a busca de mecanismos que viabilizassem a gestão de bens comuns, extrapolando o conceito e jurisprudência dos estados nacionais. Os conceitos de governança e desenvolvimento sustentável são, portanto, frutos da discussão em torno dos bens comuns de coletividades internacionais, ambos ligados a sua sobrevivência no tempo. (Comissão sobre Governança Global, 1996).

Dez anos mais tarde, na década de 80, o Banco Mundial incorporou o vocábulo quando responsabilizou a incompetência institucional dos governos dos países em desenvolvimento pelo fracasso dos chamados Planos de Ajuste Estrutural - PAS. Em 1994 o Banco Mundial, mais uma vez atribuiu o fracasso de diversos PAS a "má governança" destes países. Derenusson (2004).

O novo ambiente financeiro internacional, promovido pelo Plano Brady, durante os anos 80, fez os governos de países em desenvolvimento se vissem pressionados, para que diminuíssem ou abolissem as restrições à livre movimentação de capitais. Por outro lado também se cresce a demanda por sistemas de gestão transparentes, capazes de gerar informação não tendenciosa, capazes de subsidiar a consulta e conseqüente tomada de decisão por empresas e governos, que agora estavam pressionados para atrair capitais (DERENUSSON, 2004). Ou seja, apesar do viés do enfoque "econômico" do conceito de governança alguns dos princípios estão postos aqui, com destaque para a disponibilidade de mecanismos eficazes para a gestão.

Apesar das varias possíveis leituras do que seja Governança<sup>18</sup>, o objetivo deste trabalho não é fazer uma extensa análise a respeito. É necessário no uso do conceito de governança que se limite o escopo de sua aplicação. Segundo Derenusson (2004), *"a governança necessita de correspondência do seu campo de ação para adquirir objetividade"*, sob pena que esta se torne apenas um conceito "vago". Por isso, o foco do que aqui se apresenta é, conforme proposto no título, analisar a luz do que foi avaliado nos fundos de Ciência e Tecnologia a verificação das possíveis contribuições da Governança à um Fundo Ambiental Público.

Em resposta a este ponto é apresentado a seguir o referencial teórico que balizou a avaliação que se segue. Em uma versão sintética do que seja governança, Derenusson (2004) considera que *"o termo governança denota formas de exercício de poder"*, ou ainda propõe que governança está associada *"as formas de participação dos atores no processo de escolha"*.

A Comissão Européia, em seu Livro Branco, publica do em 2001, define governança como *"a forma pela qual a sociedade, em sua acepção mais ampla , resolve aquilo que é de seu interesse ou é comum a todos. Governança implica, então, em algo que extrapola as funções dos agentes - estados, cidadãos, empresas - mas ao mesmo tempo , os enxerga em seu conjunto, em sua dinâmica de relações recíprocas"*.

Entre as diferentes características do que seja governança, tais como a não inclusão de conteúdos, a neutralidade, a necessidade de qualificação e respeito ao quadro legal estabelecido. Nesta, avaliação, porém, apesar de respeitado o conjunto de princípios que compõem o conceito de governança será dado destaque a aspectos de efetividade, que atuem como potencializadores da participação e inserção social, na atuação de um fundo público, em seu exercício de gestão de bens comuns.

Assim, conforme descrito pela União Européia (2001), a possibilidade de relacionar estes princípios ao exercício de poder, permite a verificação da participação, coerência responsabilização e efetividade. Esta última entendida como aquilo que *"exprime o resultado concreto ou ações condizentes a esse resultado concreto - dos fins, objetivos e metas desejadas, ou seja, é a medida de impacto ou o grau de alcance dos objetivos"* (BUARQUE, 1984).

Desta forma o termo governança está intrinsecamente associado a interação dos atores sociais na gestão de bem ou interesses comuns, havendo, portanto a necessidade de relativizar também, a que se refere o termo agente social quando aplicado ao conceito de governança.

---

<sup>18</sup> Segundo a Comissão Européia, podem ser identificados pelo menos seis diferentes conteúdos no conceito de governança: estado mínimo, governança corporativa, nova administração pública, boa governança, sistema social cibernético e redes auto organizadas.

Para efeito desta dissertação adota-se o conceito de "stakeholder", para definição do que seja o termo agente social envolvido.

Segundo Paiva (2003), são três as principais dimensões da governança na inserção social. A primeira diz respeito ao desenvolvimento e combate a pobreza; a segunda na inclusão política de atores no processo de tomada de decisão; a terceira no combate a corrupção.

A governança como meio de gerir bens comuns é indicativa da necessidade de realizar pactos coletivos em torno de objetivos claros e comuns, ou seja, a forma como a sociedade participa ou administra bens comuns ou elege e outorga poderes que o façam em seu nome.

A governança como resultado da gestão de entidades públicas, pode assumir duas abordagens principais. A primeira relativa a inclusão de pessoas no mercado ou nos processos políticos. A segunda se dá quando do exercício de poder pelos governos, tendo como exemplo mais palpável a elaboração dos orçamentos públicos.

A gestão de entidades privadas permite ainda uma terceira leitura possível, conhecida como governança corporativa, relativa a forma como empresas ou organizações se relacionam com seus acionistas, fornecedores, funcionários e a sociedade.

Conforme dito inicialmente o objetivo desta dissertação não é a abordagem definitiva quanto aos elementos subsidiários a avaliação que se segue. Porém, se faz necessário o mapeamento do arcabouço teórico desta avaliação, então, tendo como base o trabalho desenvolvido por Derenusson (2004), são apresentadas agora as últimas contribuições necessárias para o entendimento da visão de governança que será aplicado aqui.

Derenusson (2004), citando Holmes (2004) considera que "diversos agentes tem desenvolvido suas próprias perspectivas quanto a governança", algumas destas se destacam acrescentando "conteúdo e significado ao trabalho". A comissão sobre Governança Global fez um trabalho pioneiro, sendo a entidade que apresenta a perspectiva mais ampla para o termo, entendido como *"a soma das numerosas formas em que a totalidade de indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus assuntos comuns"*.

Segundo Derenusson (2004), para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (2004), a governança é a forma de construir parcerias e partilhar meios de promoção e participação, responsabilização social e efetividade de resultados em todos os níveis, ou seja, segundo a autora para o PNUD, a governança pode ser entendida como uma forma de promover a democracia e o desenvolvimento.

A partir de 1999, a Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), formulou seus princípios a partir da discussão com diversos atores, entre eles, o

Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e representantes de países membros ou não da própria OCDE e outros atores interessados. Organização localiza sua leitura sob a ótica do papel regulador das autoridades públicas no estabelecimento do ambiente em que funcionam os agentes econômicos e na determinação da distribuição de benefícios, bem como no relacionamento entre governantes e governados.

A governança corporativa se baseia na relação de mercado, conforme disposto no "Global Corporate Governance Forum" (GCGF) a governança corporativa trabalha a relação dos investidores e sociedade procurando valorizar o papel das corporações na promoção do desenvolvimento econômico e social. Sendo seu objetivo maior atingir a satisfação e eficiência microeconômica máxima. Porém, é possível denotar daí um conjunto de princípios que podem subsidiar a construção de alguns critérios úteis a avaliação aqui proposta.

A governança corporativa é regida por alguns princípios que visam: proteção e facilitação do exercício dos direitos de acionistas; tratamento equânime aos acionistas; proteção e estímulo ao papel dos "stakeholders"; transparência nos dados e informações das organizações; responsabilidade dos dirigentes. Tendo como seu marco regulatório a legislação, acordos de auto-regulamentação, compromentimentos voluntários e práticas de negócios e tradições de determinado país.

O tema governança aparece em inúmeras publicações do Banco Mundial, com diferentes temas e iniciativas, como conceito geral, no entanto é definida como "boa governança", segundo Derenusson (2004), como um processo político previsível, aberto, esclarecido, com uma burocracia imbuída de ética profissional, um ramo executivo de governo responsável por suas ações, e uma sociedade civil forte e atuante, agindo sob a égide legal.

Dentre os destaques dados ao tema pelo Banco Mundial, está a governança corporativa, uma vez que este promove e abriga a secretaria Executiva da "Global Corporate Governance Forum" (GCGF) (BIRD, 2004), que apóia a formação da "Global Corporate Governance Academic Network", voltada a pesquisas ligadas ao tema.

Como segundo tema de destaque para o Banco está o combate a corrupção, uma vez de sua importância no combate a pobreza (BIRD, 2004). A conexão entre Governança e desenvolvimento também é largamente explorada.

Segundo Derenusson (2004), além de operar portais e bancos de dados sobre melhores práticas de governança, deve-se destacar a existência de Indicadores de Governança, construídos a partir de uma concepção ampla, em torno de seis grupos de noções, "Voz e

responsabilização"; "efetividade de Governo"; "Qualidade da Regulação" "regra do jogo" e "Controle de corrupção".

Para a Comissão Europeia, conforme apresentado em seu livro Branco, governança é por definição a forma em que o poder é exercido no tocante à regras, processos e comportamentos que afetam o exercício de poder, particularmente quanto à abertura, participação, responsabilidade social, efetividade e coerência. (DERENUSSON, 2004).

Tendo como principais contribuições em relação a governança aquelas voltadas para mecanismos de participação e inclusão nos processos de escolha da sociedade. Com destaque para a simplificação do marco legal em vigor e a promoção da cultura do diálogo e participação e a sistematização de avaliação de decisões.

Como síntese das informações apresentadas Derenusson (2004) propõe um modelo de avaliação de governança voltados aos fundos de C&T a definição de três "eixos organizadores":

1. Critérios extraídos da Governança corporativa;
2. Critérios indicativos da atuação de governos;
3. Critérios indicativos de mecanismos de inclusão e participação e de interação entre os atores.

Como contribuição final Derenusson (2004), propõem um modelo de avaliação de governança, para C&T, pautado pela matriz apresentada abaixo:

#### PRINCÍPIOS DA MODERNA ADMINISTRAÇÃO

A – Transparência
B - Responsabilização
C - Adoção de mecanismos de decisão
D - Adoção de mecanismos de prestação de contas

Tabela 3.3 – Princípios da moderna administração

Fonte dos dados: Derenusson, 2004

#### ATUAÇÃO DE GOVERNO

A - Efetividade de Governo
B – Qualidade da regulação

Tabela 3.4 – Princípios da atuação de governo

Fonte dos dados: Derenusson, 2004

#### ADOÇÃO DE MECANISMOS DE INCLUSÃO

Esta tabela, apresentada originalmente na primeira coluna, foi revista e conforme apresentado na segunda coluna simplificada uma vez que ela remete a adoção de ferramentas que podem assumir dupla função conforme seu desenho.

A- Simplificação de leis e procedimentos	1- Simplificação de leis e procedimentos
B- Adoção de mecanismos de avaliação de impacto das decisões	2 - (B+E) Adoção de mecanismos de monitoramento, avaliação de resultados, benefícios, impactos e beneficiários
C- Adoção de mecanismos de interação com os que não estão incluídos no processo de decisão	3 - (C+D) Criação de mecanismos diálogo e comunicação social.
D- Criação de mecanismos de divulgação de resultados das políticas implementadas, incluindo os aspectos financeiros, orçamentários	(C+D) - Idem 3
E - Adoção de mecanismos de monitoramento da participação e inclusão de atores relevantes	(B+E) - Idem 2

Tabela 3.5 – Proposta de aplicação simplificada dos princípios de Governança.

Fonte dos dados: Derenusson, 2004

### 3.4 ASPECTOS DA GOVERNANÇA NA ATUAÇÃO DO FNMA

A aplicação do modelo proposto por Derenusson (2004), mesmo com os pequenos ajustes propostos aqui, deve ser precedida de alguns entendimentos preliminares quanto a diferença de objetivos do FNMA e dos Fundos Setoriais.

A primeira e mais significativa é o perfil do resultado da atuação dos fundos setoriais, que apesar de classificados pela autora como "bens comuns", tem o impacto de seus resultados direcionados a uma lógica de mercado e como principais "fontes" atividades o setor produtivo.

O FNMA é por excelência um fundo de natureza pública, cujo resultado é em sua absoluta maioria um bem comum, o que implica na maior dificuldade de se mensurar o impacto de seus resultados, pois, a "avaliação dos investimentos em projetos ambientais tem

como paradigma a dificuldade na valoração e na determinação de indicadores de desempenho econômico (Brandão, Hacon, 1998)".

Outros aspectos conflitantes com os Fundos Setoriais de C&T são a vedação ao FNMA do apoio financeiro às instituições com fins lucrativos e a inexistência de aportes de recursos do setor privado, a exceção daqueles previstos por força de Lei ao MMA e direcionados ao FNMA, como a Contribuição de Intervenção de Direito Econômico (CIDE) e o percentual de Lucros Excessivos do Petróleo e eventualmente os recursos provenientes dos usos da biodiversidade.

A avaliação proposta por Derenusson (2004) tem como objeto um conjunto de fundos, ou mesmo a política de C&T, o que pela dimensão torna mais complexa a análise. A avaliação quando posta ao FNMA tem como oportunidade uma maior profundidade da análise que se propõem.

Uma última consideração é a necessidade de compartimentação do FNMA em segmentos que permitam melhor abrigar as diferentes matizes da governança apresentados no modelo elaborado por Derenusson (2004) e adaptados para esta avaliação.

O primeiro grande grupo focado nos critérios da governança relativos aos PRINCÍPIOS DA MODERNA ADMINISTRAÇÃO são particularmente úteis para a avaliação dos processos institucionais ou talvez em um segundo corte os processos operacionais internos ao FNMA. Desta forma estão entre outros aspectos os mecanismos de planejamento, comunicação, memória, documentação, procedimentos e o desenvolvimento institucional do FNMA. Com especial atenção a efetividade e transparência da gestão, geração de dados acessíveis sobre os resultados alcançados.

No segundo critério proposto, relativo a ATUAÇÃO DE GOVERNO, são consideradas as interações do FNMA e o orçamento, e ainda a interferência de outros poderes na execução do FNMA.

Se assumida como principal referência a abordagem dada pelo Banco Mundial, este critério foge a governabilidade do FNMA. Porém, se este critério é válido se a análise do comportamento do FNMA tem como perspectiva a atuação de um mecanismo de implementação de políticas públicas. Mesmo naquelas que tangenciam temas de ordem geral, como o combate a corrupção. Porém, se analisado o Fundo como uma ferramenta do financiamento da política de Meio Ambiente, principalmente se considerada a ótica da Comissão Européia, que trata entre outros elementos de processos decisórios claros este critério é passível de uma aplicação direta.

No último conjunto de critérios provenientes da adoção de mecanismos de participação e inclusão pode-se encontrar um campo fértil, quanto a análise das estratégias adotadas pelo Fundo para fortalecer os mecanismos de participação social. Assim como, as iniciativas de inclusão e as estratégias adotadas para facilitar o acesso aos recursos públicos. Vale relembrar que aqui está proposta uma simplificação do desenho original da matriz apresentada por Derenusson (2004) com o agrupamento de alguns destes critérios conforme anteriormente apresentado.

#### 3.4.1 Aspectos da Governança na atuação do FNMA – Princípios da moderna administração

Na verificação dos critérios de transparência adotados pelo FNMA, é necessário inicialmente compreender que o FNMA, não formula políticas, programas. O Fundo tampouco, se configura como um elemento de proposição de instrumentos de demanda induzida, nem sequer quanto aos conteúdos técnicos de suas linhas temáticas. Estes elementos sob responsabilidade de diferentes setores do MMA são os motivadores da ação do Fundo. Não cabendo ao FNMA a discussão quanto a governança na gênese das políticas públicas por ele fomentadas.

Porém, o FNMA possui uma importante contribuição quanto a forma de sua indução. Promovendo junto a sociedade novos mecanismos de participação, inclusive na formatação e na validação de instrumentos de indução de demanda.

No âmbito de sua governabilidade identifica-se como elemento central de transparência seu Conselho Deliberativo (CD) composto por 13 membros, contando com representantes indicados, três do MMA, três do IBAMA, um do Ministério do Planejamento, um da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) e cinco representantes das organizações não governamentais, eleitos um por região entre as ONGs inscritas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais (CNEA). Cabe ao Conselho aprovar todos os instrumentos de seleção e avaliação de demandas, participando como "Conselheiro Observador" inclusive dos mecanismos de pré-seleção como as Câmaras técnicas e Grupos Assessores Técnicos.

A composição das Câmaras técnicas e Grupos Assessores Técnicos, responsáveis por subsidiar as decisões do CD, se dá por meio de um processo público de seleção de pareceristas, das mais diversas formações, que vão desde o terceiro setor à academia. Cada um desde indivíduos assina um termo de isenção de conflitos de interesse, declarando não ser

parte de nenhuma das propostas envolvidas e não possuir grau de parentesco com os funcionários do FNMA, ou dos demais órgãos envolvidos com a execução da ação.

Quanto a publicidade dada aos atos, todas as ações do FNMA, são publicadas em diário oficial e subseqüentemente postas no sítio do MMA, no caso dos manuais, linhas temáticas e editais estes estão disponíveis no site para "download". Adicionalmente os editais são divulgados em listas de e-mails, encaminhados a prefeituras, por demanda enviados pelo correio, distribuídos aos parceiros da execução da política específica e divulgados em eventos afins ao tema e capacitações realizadas. Um novo caminho tem sido implementado com a adoção de ferramentas eletrônicas para a capacitação à distância, o que reduz significativamente os custos e eleva o alcance da informação.

As ações do FNMA são igualmente sistematizadas nos sistemas públicos de gestão, tais como o Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro (SIAF), Sistema Integrado de Gestão e Planejamento (SIGPLAN), entre outros e naqueles internos ao MMA, como o Sistema Integrado de Gestão do Meio Ambiente (SIGMA), onde são discriminadas a alocação de recursos e as despesas realizadas.

**Limites dos critérios de transparência adotados** - apesar de meritórios e em sua maior parte consolidados como mecanismos que fortalecem a transparência existem claros fatores limitantes destes mecanismos, em particular no que diz respeito ao paradoxo representatividade e representação.

As limitações deste arranjo não são restritos aos fundos ambientais, porém, seus efeitos também se fazem sentir. Se tomado como exemplo o CD do FNMA, temos claramente na composição do terceiro setor membros legítimos. Uma vez, que estes foram eleitos por um cadastro público, em um processo democrático. Porém, a sua representatividade é restrita a um perfil da sociedade civil que não exprime o conjunto de atores sociais envolvidos na gestão ambiental no país e, portanto tem limites a outorga dada pela eleição. Mesmo que vencido este ponto, temos ainda uma segunda questão, o exercício da representação. Cabe ao Conselheiro de Sociedade Civil do CD do Fundo representar não uma corrente, um município ou um estado, mas toda uma região geográfica.

Porém, junto com o seu mandato, considerado de utilidade pública, não são providos os meios necessários ao exercício para o qual foi eleito. Esta mesma crítica cabe a composição das Câmaras Técnicas ainda "contaminadas" em sua participação pela academia. Viés fortalecido pelos mecanismos de proposição e seleção disponíveis inclusive nos organismos internacionais. Para verificação da habilitação do parecerista, um dos principais critérios levados em conta para a pontuação é a titulação acadêmica.

Uma outra crítica válida se dá quanto a formulação de ferramentas de comunicação, capacitação, formulários de elaboração de projetos e prestações de conta. Estas ferramentas invariavelmente fortalecem os efeitos deletérios da exclusão digital, pois, invariavelmente tem na informática sua base tecnológica. A estrutura de elaboração de projetos do FNMA assume aspectos formais da elaboração de textos acadêmicos, tais como a “justificativa” que por vezes não trás nenhum ganho para a execução do projeto. Em detrimento de um formato executivo que dê suporte como um plano de execução do pactuado.

Quanto a **responsabilização**, o Ministro do Meio Ambiente é responsável por todos os convênios assinados pelo FNMA, assim como o Diretor do FNMA, uma vez que este é uma unidade gestora do MMA, que responde diretamente por seus atos. Solidariamente os funcionários, pareceristas e membros do conselho, envolvidos nos procedimentos de seleção e prestação de contas pactuam formalmente de sua responsabilidade.

Ademais todos os materiais de elaboração de projetos, linhas temáticas e prestação de contas e de captação de demanda como editais e termos de referência são submetidos a Consultoria Jurídica (Conjur) e a Assessoria de Controle Interno do MMA.

**Limites da responsabilização** - os principais aspectos negativos vivenciados desta vinculação, podem de alguma maneira estar acentuados pelo momento político nacional, marcado por um forte "denuncismo". Porém, tem se vivenciado, ano a ano, um significativo recrudescimento da aplicação da legislação vigente para a execução de convênios, inclusive naqueles procedimentos onde existe a prerrogativa do emprego da discricionariedade do gestor. Ou seja, a responsabilização tem gerado uma excessiva exposição do gestor e em decorrência a adoção de uma generalizada "timidez administrativa".

Quanto à **adoção de mecanismos não tendenciosos**, os critérios de seleção utilizados pelo FNMA, são todos públicos e aprovados por seu Conselho Deliberativo. Os aspectos técnicos desejáveis e obrigatórios na demanda espontânea são definidos periodicamente, em comum acordo entre as diferentes secretarias temáticas do MMA.

No caso dos editais, estes são regidos por uma lógica própria, onde os critérios e a pontuação adotada é definida e divulgada no corpo do edital, assim como os prazos e demais aspectos de sua execução.

Conforme apresentado anteriormente, para a definição dos mecanismos de acesso aos recursos executados pelo FNMA existe o esforço de inclusive envolver atores externos ao corpo do MMA ou de outros setores de Governo, desta forma são constituídos as Câmaras técnicas e Grupos Assessores Técnicos, como instâncias independentes de análise que subsidiam a deliberação do Conselho Deliberativo.

Somam-se a estas iniciativas os esforços de capacitação para elaboração de propostas, que no caso dos editais são usualmente realizados simultaneamente, e conforme avaliado internamente geram resultados positivos quanto ao envio de propostas.

**Limites da adoção de mecanismos não tendenciosos** - a adoção destes mecanismos oneram significativamente a operação do FNMA, quer seja pelo tempo necessário a sua elaboração, quanto para o seu o cumprimento. A execução de um edital implica na realização de no mínimo três reuniões do Conselho Deliberativo e uma de Câmara Técnica. Assim temos que depois de elaborada a proposta de edital, a execução dos passos, necessários a sua aprovação, respeitando os prazos regimentais previstos, dura em média 6 meses.

Se considerados os custos desta operação, temos aqui, a necessidade de uma grande mobilização da equipe técnica do FNMA, tanto para preparação dos eventos de capacitação, quanto para a seleção dos projetos dos editais e da demanda espontânea, e coordenação dos trabalhos. Adicionalmente, temos que os consultores externos são remunerados e se faz necessário que estes estejam reunidos em uma determinado local, o que demanda custos de passagem e diárias, assim como de infra-estrutura, com a provisão de computadores, projetores, impressoras, para grupos de mais de 50 pessoas de uma só vez. É certo que por meio de parcerias locais tem se buscado a minimização destes custos. Porém, estes novos arranjos demandam mais esforço por parte da equipe do FNMA.

Os mecanismos desenvolvidos são definidos tendo como base uma regra geral. Porém, o FNMA atua junto ao um amplo e heterodoxo conjunto de atores e territórios, cujo ambiente de execução de uma proposta varia diametralmente. Quando da aplicação da regra às exceções existe um significativo conflito junto aos órgãos de controle e por vezes a própria equipe do Fundo, que não se desapega de um procedimento consolidado, como via de regra, mas descabido em momentos em que valem as discriminações positivas.

Um outro alerta oportuno fica direcionado a "antropofagia burocrática". A administração pública tem buscado sua especialização nos últimos anos, o que apesar de positivo, tem gerado uma maior elaboração dos mecanismos de acesso a bens públicos. Apesar do efeito positivo gerado, a maior externalidade negativa é a exclusão de grupos sociais que não possuem os códigos de acesso. Ou seja, surge a "síndrome da dependência" por consultores especializados, muitas vezes funcionários públicos aposentados, professores universitários ou por ONGs de assessoria, que conheçam os caminhos. O que gera custos cumulativos e o desempoderamento das comunidades mais fragilizadas e conseqüentemente a má governança.

Esta discussão apresenta então um outro dilema a ser enfrentado, controle *versus* complexidade dos manuais de projeto, linhas temáticas, editais e termos de referência. Uma ferramenta de elaboração de projetos pode focar seus critérios de seleção a partir do ponto de vista financeiro, privilegiando o menor custo; ou do ponto de vista técnico a melhor metodologia, capacidade de execução, ou melhor, proponente. Estas opções são relativas ao perfil de ação a ser financiada.

Um determinado edital pode, por exemplo, ter como objetivo a implantação de agendas 21. A metodologia de elaboração de agendas 21 possui um arranjo consolidado, portanto, não deveria ser o principal elemento de análise. Os custos para implementação de uma Agenda 21 da mesma forma são passíveis de uma estimativa razoável, o que também pode ser pré-estabelecido respeitando as diferenças regionais. O elemento central deste projeto talvez seja a capacidade de mobilização e envolvimento que uma determinada organização pode dar ao processo, o elemento central para a seleção neste caso. Uma vez que o processo de construção de uma Agenda 21, as alianças firmadas e o arranjo social constituído para sua implementação são tão importantes quanto o documento propriamente dito.

Este exemplo se soma a inúmeros outros principalmente quando estão envolvidos comunidades tradicionais ou indígenas onde é necessário o reconhecimento da instituição por parte dos atores sociais partes da ação.

Uma abordagem oposta poderia ser assumida quando um projeto de demanda espontânea visa o desenvolvimento de um determinado produto. Do ponto de vista de formulação de políticas públicas a metodologia proposta, a possibilidade de sua replicação deveriam ser aspectos centrais para o apoio. Porém, nos moldes atuais, apenas o produto é concebido como objeto do convênio pactuado.

Da forma como opera hoje o FNMA, os convenientes hipotéticos destes dois projetos seriam "cobrados" pelo documento da agenda 21 e pelo produto desenvolvido. O Fundo hoje carece dos mecanismos que incorporem os resultados "difusos" dos projetos apoiados. E fazendo uma ponte com o ponto seguinte o FNMA também padece de mecanismos que flexibilizem as prestações de conta a luz de outros resultados da execução de projetos, não mensuráveis e de importância por vezes superior ao objeto do convênio.

**Adoção de mecanismos de prestação de Contas**, semestralmente o FNMA produz cerca de 6 a 8 relatórios para diferentes agentes, entre financiadores, órgãos de governo e órgãos de controle. Os projetos apoiados possuem processos individualizados onde são agregados relatórios das monitorias físicas e financeiras realizadas aos projetos apoiados. Assim como, os relatórios parciais de cumprimento do objeto, com periodicidade de dois a

quatro meses, relatórios extemporâneos, sempre que demandados e relatórios de fim de exercício, exigidos pela Instrução Normativa (IN) 01/97-STN, assim como relatórios finais de cumprimento do objeto 60 dias após o fim dos convênios.

**Limites dos mecanismos existentes** - Vale ressaltar que estes relatórios gerados pelo Fundo ou pelos projetos apoiados são carentes de informações qualitativas, que possam identificar, para além do cumprimento dos orçamentos, do alcance dos indicadores das ações de governo e das metas pactuadas nos convênios qual o impacto efetivo de suas ações na melhoria da qualidade de vida e na condição ambiental. Conforme apresentado por Brandão, *op site*, a mensuração dos resultados de um projeto socioambiental difere enormemente da construção de uma estrada. Segundo Negret (relatório de avaliação FNMA) o principal resultado por vezes não estava previsto e se configura na consolidação de um processo de empoderamento. Ou seja, os atuais mecanismos são suficientes para identificação de desvios, que muitas vezes são provocados por força do acirramento das exigências legais ou da interpretação do arcabouço legal.

#### 3.4.2 Aspectos da Governança na atuação do FNMA - Atuação de Governo

Quando analisado o primeiro ponto proposto para este tema, temos na **efetividade de governo**, um franco avanço da atuação do FNMA, na gestão transversal de meio ambiente no executivo federal. O FNMA nos últimos três anos conseguiu por meio de parcerias que envolvem diferentes ministérios, realizar aportes bilaterais de recursos para executar políticas setoriais incorporando o viés ambiental em agendas tão diferentes quanto os Ministério da Integração e o Ministério da Saúde.

Como resultado o FNMA, teve um aporte orçamentário externo aproximado de 50% dos recursos disponíveis para sua execução em 2005. Esta ação tem se dado em estreita parceria com secretarias do MMA, executando ações elencadas por eles como prioritárias.

Esta construção foi possível pelo reconhecimento da excelência do FNMA por parte destes setores em aspectos de governança, tais como, transparência, adoção de mecanismos não tendenciosos, mecanismos de prestação de contas, entre outros.

Na relação junto à órgãos do tesouro tem se verificado, ano após ano, nestes últimos quinze anos, que o Ministério do Meio Ambiente tem sido onerado significativamente, nas propostas orçamentárias apresentadas. Este fato tem reflexos significativos na disponibilização recursos e conseqüentemente na execução dos compromissos assumidos pelo FNMA.

Como alternativa buscou-se a definição de mecanismos que atenuem o impacto de normas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como a anualidade e aspectos relativos a liberação dos orçamentos previstos, constrangidos pelos freqüentes contingenciamentos. Estas, porém, são conquistas de médio prazo. Como alternativas de curto prazo buscou-se o desenvolvimento de mecanismos de gestão financeira a partir dos bancos públicos. Como primeira alternativa temos a Caixa Econômica Federal (CEF), onde a partir de um determinado aporte de recursos se constitui, por meio de um convênio, uma conta magnética. Cujas execuções garantem a realização dos controles necessários às boas práticas da administração pública e permite uma maior mobilidade na gestão financeira.

Quanto à relação com demais poderes, esta tem sido esporádica e carente de uma estratégia de médio prazo. No trato com o legislativo para o orçamento de 2006, foram propostas duas emendas de bancada, que se liberadas, engrossarão o orçamento do FNMA em aproximadamente R\$40 milhões. Além desta ação, provocada pelo Fundo, são elaboradas respostas a projetos de Lei que na maioria das vezes são elaborados unilateralmente pelo poder legislativo, sem nenhum rebatimento com as prioridades do FNMA ou mesmo factibilidade. Quanto à interação com o poder judiciário esta é praticamente nula, a exceção da alocação esporádica de multas expedidas em favor do fundo.

Limites da **qualidade da regulação**, A análise da qualidade da regulação deve levar em conta aspectos inerciais de políticas macroeconômicas decorrentes da opção pelo modelo do Estado Mínimo que acarretou no desmonte da máquina pública em vários setores da gestão pública. Desde sua criação o MMA sempre padeceu de um quadro regular de funcionários. Este fato se repete quando analisado os últimos dezessete anos de criação do FNMA, onde nunca houve mais que 10% dos seus profissionais oriundos do quadro regular do serviço público. As equipes foram historicamente compostas por consultores que por meio de diferentes modalidades de contratação supriam a demanda por mão de obra.

Apesar desta opção, não foram implementadas estratégias comuns à iniciativa privada para prevenção da perda de memória institucional. Como consequência, nos últimos seis anos o FNMA teve quatro manuais operativos e elabora agora seu quinto. No entanto, a equipe se lamenta pela falta desta ferramenta até hoje.

A adoção de medidas voltadas à recomposição do quadro funcional padeceu de gradualidade na sua implementação. Como consequência vivenciou-se, nos últimos 24 meses, um "turn over", de mais de 70% de seu quadro funcional, composto por consultores que por vezes já trabalhavam há mais de dez anos no MMA.

Vale ressaltar, que a medida adotada para substituição do quadro de consultores, novamente implicará, no quarto ano de sua contratação, na substituição integral destes profissionais, no intervalo de no máximo de um ano. Porém, não haverá mais a possibilidade de recontração desta equipe, uma vez que estes técnicos estarão impedidos de concorrer a um novo edital de seleção de serviços temporários. Merece destaque o fato de que estes técnicos correspondem hoje cerca de 70% da equipe do FNMA, composta hoje por cerca de 70 profissionais.

Em resposta a esta situação foi realizado para o MMA um concurso para quadro efetivo que disponibilizou 13 técnicos ao Fundo. Em função da discrepância dos salários praticados na própria administração pública, parte significativa deste novo corpo permanente se mantém prestando concursos para outras áreas e tende a se desligar do MMA, pois, almejam funções públicas mais bem remuneradas, ainda que em outros setores de governo.

A verificação destes fatos remetem imediatamente ao próximo tema, **respeito as regras estabelecidas**. Esta questão busca identificar como a sociedade segue ou não as regras estabelecidas.

Vale ressaltar que o foco "original" proposto por Derenusson (2004) leva a avaliação por outro caminho. Busca avaliar, por exemplo, se os recursos pactuados na Lei Orçamentária Anual, entre os poderes Legislativo e o Executivo, são respeitados. E a resposta obviamente é não, pois as políticas fiscais, pautadas pela busca por superávit primário, têm onerado significativamente o MMA.

### 3.4.3 Aspectos da Governança na atuação do FNMA - Mecanismos de participação e inclusão

Segundo Derenusson (2004), um dos mecanismos de inclusão dos cidadãos na tomada de decisão adotados é a simplificação do marco legal em vigor. Esta visão pautada nas recomendações da Comissão Européia tem como objetivo, a revisão, simplificação e a consolidação da legislação e das normas vigentes para que desta forma a Legislação Ambiental da União Européia possa ser rapidamente consultada e entendida pelos cidadãos.

Porém, tem se vivenciado em geral no Governo Federal e no Fundo em particular é a elevação do grau de dificuldade e complexidade da legislação e conjunto de normas aplicáveis a execução de recursos públicos.

Como resultado, não obstante a subordinação compulsória dos proponentes de projetos ao FNMA as novas regras impostas, percebe-se muita vezes a resposta indignada de representantes de diferentes segmentos sociais.

Adoção de mecanismos de monitoramento, avaliação de resultados, benefícios, impactos e beneficiários, em uma modificação do proposto por Derenusson (2004), agrupa os Adoção de mecanismos de avaliação de impacto das decisões e os critérios derivados da Adoção de mecanismos de monitoramento da participação e inclusão de atores relevantes.

Neste item existe a possibilidade de junção de outros dois critérios, em um novo nominado de "mecanismos diálogo e comunicação social". Conforme proposto para o FNMA, este mecanismo poderia cumprir o papel de verificar a qualidade da "Adoção de mecanismos de interação com os que não estão incluídos no processo de decisão" e "Criação de mecanismos de divulgação de resultados das políticas implementadas, incluindo os aspectos financeiros, orçamentários", pois trata de dois diferentes momentos, da abordagem de uma mesma política, que no processo de sua implementação pode receber diversos recortes, inclusive em função do público ao qual se destina.

A verificação no FNMA dos mecanismos de diálogo e comunicação social apresenta uma de suas maiores debilidades. Os esforços desenvolvidos caminham em sua maioria para a incorporação do ferramental disponível, que cada vez mais se vinculam a mídias que te como base tecnológica a informática, ou a outras de alta complexidade como as vídeo conferências.

Conforme apresentado o FNMA, não se comporta como um formulador de políticas, porém, em sua atuação percebe-se a existência de experiências exitosas de checagem das estratégias formuladas. Um exemplo positivo se obteve com o edital voltados a fundos socioambientais, cujas minutas foram construídas de forma participativa junto aos atores sociais envolvidos. Tendo sido submetido a uma avaliação coletiva em um seminário público realizado em Fortaleza.

Esta iniciativa, apesar do sucesso obtido, possui custos e prazos elevados, não sendo possível sua aplicação como regra geral.

Como padrão a reunião do conselho deliberativo possui a prerrogativa de avaliar e adequar as propostas quanto ao seu mérito, critérios, prazos e recursos, entre outras questões. Porém, estão claras as limitações existentes para o exercício dos conselheiros em suas funções.

Quanto aos mecanismos de prestação de contas formais, o segundo aspecto deste critério, apesar de fartos, o FNMA elabora por semestre de seis a oito diferentes relatórios de prestações de contas. Estes são extremamente rígidos em suas formas e pouco palatáveis ao público em geral, uma vez que exigem um conhecimento prévio do que se apresenta. Nestes relatórios são apresentados os projetos e programas implementados, suas distribuições geográficas, perfil de proponentes, porém, a "realidade dos fatos" muita vezes se confunde em

um emaranhado de informações apresentadas na forma de fontes, rubricas, orçamentos, limites, empenhos, liquidações, que exigem uma bagagem de conhecimento para além daquela do domínio da média da população.

Em resposta a estes limites dos relatórios formais foi elaborado para o FNMA um Plano Estratégico de Comunicação, que previa a formatação de diferentes mídias para públicos diversos. Porém, por contingências administrativas foram implementados apenas fragmentos deste plano, tais como, o FNMA notícias, um jornal bimestral que traz as principais realizações do período; o sítio eletrônico do Fundo, que de fato apresenta inúmeras limitações tanto em seu formato, quanto na sua administração; a respostas a cerca de sete mil e-mail e cartas anuais; a atuação dos conselheiros, que é realizada de forma individual sem nenhum suporte do FNMA; e a representação institucional realizada por técnicos do FNMA em palestras em eventos promovidos pelo próprio fundo ou a convite de terceiros.

## **4 O PAPEL DOS FUNDOS AMBIENTAIS EM UM SISTEMA BRASILEIRO DE FINANCIAMENTO**

A proposta de concepção de um sistema de financiamento público para área ambiental, que incorpore os fundos ambientais públicos como um elemento central de sua atuação, tem como pré-condição o entendimento do que seja um fundo ambiental. Este desenho é oferecido no Capítulo 2 desta dissertação, por meio de uma reflexão teórica, posta no “delineamento dos fundos” e de exemplos da atual práxis dos fundos ambientais. Então, o objetivo deste capítulo é, por meio de informações de como operam outros sistemas públicos de financiamento baseados na atuação de fundos, avaliar as limitações e oportunidades identificadas nesses sistemas existentes.

Face às semelhanças identificadas na trajetória vivida pelo FNMA e os Fundos Setoriais de C&T, na década de 90, e o salto qualitativo obtido por este último a partir de seu reposicionamento como um instrumento de financiamento da política de C&T, com a constituição dos Fundos Setoriais percebeu-se como interessante para a discussão sobre um sistema de financiamento ambiental realizar um breve levantamento da dinâmica vivida por estes fundo de C&T.

Nos próximos parágrafos, além do levantamento citado é traçado um paralelo daqueles fundos com a trajetória do FNMA e, em complementação, são apresentadas as experiências dos fundos sociais, fundos de saúde e fundos da criança e do adolescente. Estes possuem um desenho mais próximo à operação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), com a constituição de Conselhos Federais, Estaduais e Municipais, porém com o diferencial de operar por meio de Fundos Federais, Estaduais e Municipais e, de certa forma, já enfrentam hoje as limitações desta arquitetura.

### **4.1 O PARALELO DA TRAJETÓRIA DO FNMA E DOS FUNDOS SETORIAIS DE C&T**

Na década de 1990, o FNMA entra em operação com uma formatação voltada ao apoio a projetos principalmente de preservação ambiental. A comunidade internacional exercia a época uma grande pressão sobre o Brasil. O cenário nacional apresentava um quadro não menos complexo, marcado por uma forte mobilização social, inclusive do setor privado, com a aparição das normas ISO14000. Este ambiente, no entanto, era regrado por uma desconfiança mútua entre os diferentes setores mobilizados pela gestão ambiental, em particular nas relações terceiro setor e governo, e governo e setor produtivo.

A máquina estatal neste período passou, por um momento de enfraquecimento, com o advento do neoliberalismo e de conceitos como “Estado Mínimo”. Um outro elemento complicador foi a falta de modelos que pudessem subsidiar o desenho do que se propunha o FNMA. Esta “falta” se expressou também nas agências de fomento internacionais, o banco mundial recém criava sua área ambiental no Brasil.

Na última década, houve também uma larga proliferação no Brasil da ação da Cooperação Internacional, a ponto de gerar dificuldades de coordenação na proposição e execução dos projetos e programas acordados. Na virada do milênio, no entanto, percebe-se um esvaziamento no Brasil destas agências. Este fato se dá por diferentes motivos, entre eles o acirramento das tensões no oriente médio, que visivelmente redirecionam a agenda internacional e em alguma medida o entendimento de que o Brasil possui condições diferenciadas de países marcados pela extrema pobreza como a Bolívia e o Haiti, nas Américas, ou países da África, assolados por guerras civis e epidemias como a AIDS.

Apesar de este quadro remeter ao cenário ambiental, é interessante o paralelo possível entre as trajetórias assumidas para o financiamento das políticas públicas de meio ambiente e as de C&T. Na Década de 1990, ambas sobreviveram às custas do ingresso de recursos externos, contraídos pelo Governo federal, na forma de empréstimos ou no caso das políticas ambientais também com o aporte de doações.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), criado em 1969, e o FNMA, criado 20 anos depois, possuem uma trajetória semelhante nos anos 90. O primeiro, no intervalo 1993 a 1999, foi beneficiário de empréstimos externos, contraídos junto ao BID, por meio de duas operações. Já o FNMA, em 1991, assina seu primeiro contrato de empréstimo junto ao BID, e, em 1998, o seu segundo contrato, chamado de “*Programa de Apoio ao FNMA II*”. Para o FNDCT, tais empréstimos significavam a garantia de contrapartida do governo em igual volume aos recursos externos. Para o FNMA, em função da disponibilização de recursos da Fonte de Operações Especiais (FOE), esta contrapartida foi estabelecida de forma mais vantajosa, sendo 60% recursos externos e 40% aportes locais. Apesar destes aportes, o período representou para o FNDCT valores significativamente menores do que aqueles praticados atualmente.

Este cenário motivou ainda os gestores ambientais públicos na busca, a todo custo, ao “seu contrato internacional”, como mecanismo que viesse a garantir recursos e uma estrutura operacional, uma vez que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) não possuía quadros permanentes. Assim foram contratados ou firmados acordos, com diversos programas, tais como PNMA I, FNMA II, PPG7, PROBIO, PANTANAL, entre diversos

outros. A obrigatoriedade da contrapartida nestes contratos e até mesmo naqueles recursos oriundos de doações acabaram, naquela década, por comprometer a capacidade de execução financeira do Governo federal com as agendas assumidas junto aos financiadores doadores.

Como resultado constituíram-se nas políticas ambientais, em particular naquelas executadas pelo MMA, uma fragmentação da própria entidade, pois cada programa era elaborado a partir de uma percepção de sucesso interno ao projeto. Ou seja, o espaço de formulação de políticas assume um desenho executivo, pautado por uma lógica microeconômica, derivada por uma carteira de programas e projetos marcada pela falta de convergência. Como decorrência destes fatos, podem ser apontadas sobreposições, lacunas, a impossibilidade de computar resultados globais da implementação das políticas de meio ambiente e o encastelamento de micropoderes que resistiam à propostas de reestruturação desta agenda.

Antes da constituição dos fundos de C&T, os recursos fiscais alocados para as agência decresceram ano a ano. Como reflexo, surge uma pressão para aumento de captação de receita como mecanismo de financiamento de órgãos públicos e, em resposta, em 1998 são criados os fundos setoriais de C&T. Da mesma forma, neste período, o orçamento do MMA sofreu sucessivas oscilações. Em 1995, o orçamento do MMA representou 0,51% do orçamento da União. Em 2000, este percentual era de apenas 0.13% (CAMARGO, CAPOBIANCO, PUPPIM DE OLIVEIRA, 2002).

Até 1998, os contratos de empréstimo externos complementavam os orçamentos das entidades públicas. Porém, a partir daquele ano, o Governo federal muda à forma de tratamento dos empréstimos externos, passando a considerá-los dentro dos limites orçamentários de cada instituição. Este ato contribuiu para a finalização de um ciclo e seus efeitos se fazem sentir até os dias atuais sobre a execução do MMA. Merece destaque que, em 2003, o MMA possuía uma carteira de contratos internacionais de aproximadamente US\$500 milhões e a capacidade de execução de R\$100 milhões/ano. Assim, foi necessário assumir um alto custo político-institucional de desconstituir todo um arranjo montado após anos de formulação de programas com a participação de atores públicos e da sociedade, uma vez que eles simplesmente seriam inexecutáveis.

A implementação da Política Nacional do Meio Ambiente traz consigo hoje novos desafios aos gestores ambientais, com a necessidade de financiar temas tão distintos e complexos como a Educação Ambiental e questões globais como os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL). Não obstante a posição favorável da sociedade às questões

ambientais, o ambiente de implementação destes temas é, no entanto, muito mais complexo do que o apresentado na década anterior.

Na gestão ambiental, busca-se a superação do quadro atual pela incorporação de macrodiretrizes como a transversalidade, a participação social e a inclusão de novos atores sociais, porém percebe-se uma baixa mobilização social que dê sustentação política a esta orientação.

No campo econômico, tem-se que as novas formas de se pensar o papel do Estado imputam uma nova disciplina fiscal, a retração das ações de governo e o encolhimento da máquina pública. A disciplina fiscal tem motivado o enxugamento dos orçamentos em diversas áreas, com o objetivo de alcançar metas fiscais de superávits. Esta medida se deu com particular impacto naquelas políticas públicas onde existe um menor respaldo político ou uma menor percepção social.

Desta forma, utilizando os apontamentos de Denerusson (2004) sobre os fundos setoriais, indicados pela autora como responsáveis por um crescimento exponencial de recursos para C&T, cabe apontar a necessidade da definição de novas ferramentas financeiras e de um marco legal diferenciado para a superação dos novos desafios postos ao financiamento ambiental, como forma de mitigar as intempéries das políticas de governo.

A necessidade de se enfrentar estas intempéries é refletida nas considerações de Rocha (2004), e remetem a uma ponte para o próximo item deste capítulo, referente aos fundos sociais. O citado autor, quanto à criação de fundos públicos especiais, considera-os *“importantes para a garantia de patamares mínimos de investimento a serem realizados nas áreas sociais”* e afirma que foram uma *“tentativa de garantir legalmente a provisão de recursos necessária à efetivação dos direitos sociais universais”*.

#### 4.2 A EXPERIÊNCIA DOS FUNDOS SOCIAIS

Sem prejuízo dos benefícios gerados pela vinculação de receitas aos fundos sociais, as limitações desta estratégia são apresentadas em detalhe neste item, cujos depoimentos foram extraídos da publicação, datada de 2004, dos Anais do “Seminário de Fundos Públicos e Políticas Sociais”, realizado em 2002.

A insuficiência de recursos para as áreas sociais tem levados os críticos desta estratégia a um questionamento sobre a adequação dos Fundos Especiais<sup>19</sup> para a “*disputa política em torno da destinação de recursos públicos*” (ROCHA, 2004). Segundo Rocha (2004), essa forma de financiamento aponta para a contradição quando a criação de um Fundo Especial para uma determinada política desobriga os cidadãos de realizar o acompanhamento do orçamento público como um todo.

O mesmo autor afirma que a “*avaliação se os gastos com uma política são insuficientes ou não só é possível na comparação com os outros gastos do orçamento*”. Portanto, a atenção exclusiva aos gastos de um fundo impediria a criação de parâmetros de comparação entre o volume de recursos ali alocado e as previsões do orçamento geral, além de dificultar uma aferição dos recursos vinculados para outras áreas.

Instrumentos de gestão orçamentária como a Desvinculação de Recursos da União (antigo Fundo de Estabilização Fiscal) são, na realidade, dispositivos de vinculação e contingenciamento de recursos do orçamento federal. Uma gestão fundos, portanto, lançaria a efetiva priorização do gasto público por parte dos governos numa zona de sombra, restringindo as disputas a um montante de recursos vinculados que, em geral, é baixo (ROCHA, 2004).

Para Rocha (2004), a disputa política poderia ser assim deslocada da efetiva priorização do combate às desigualdades, inerente às políticas sociais, que oporia o montante de recursos destinados a estas áreas aos recursos destinados a outras políticas, para uma disputa interna à própria área social que, dada a insuficiência dos recursos, estaria submetida a uma “*guerra de todos contra todos*”.

Vale ressaltar que esta perspectiva, apesar de fática, se apresenta deslocada. A “disputa” por recursos do orçamento acontece em diversos momentos e em diferentes *locus*. O orçamento federal nasce de um projeto de lei, resultado de propostas de cada setor, de cada Ministério, havendo um demorado processo de digestão “intragovernamental”, que redundava na “*Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, que contém as grandes linhas da proposta a ser elaborada pelos diferentes Ministérios e consolidada pelo Ministério do Planejamento*” (DERENUSSON, 2004).

Esta proposta, por sua vez, é então submetida pelo Executivo ao Congresso, que, em uma muito mais ampla negociação, vota a Lei Orçamentária Anual (LOA), que novamente

---

<sup>19</sup> A Lei do orçamento público, Lei nº 4320/64, regulamenta o orçamento e cria o mecanismo dos Fundos Especiais. Um Fundo Especial é um produto de receitas específicas vinculadas a um determinado fim.

volta ao Executivo para a sanção pelo Presidente da República. Quando da liberação do orçamento, novas “batalhas” são traçadas, pois ao longo do ano são editados sucessivos decretos de limites, para adaptar a expectativa de arrecadação à realidade.

Ou seja, o processo político de elaboração do orçamento permite à sociedade diferentes momentos de disputa. A liberação dos recursos financeiros para execução dos fundos acontece no fim do processo. É necessário que os grupos sociais envolvidos nas diferentes agendas setoriais conheçam esta dinâmica e se organizem para atuar nos momentos críticos da definição da alocação dos recursos públicos. Um exemplo desta possibilidade são os Fundos Setoriais de C&T, que na LDO de 2003, conseguiu a proibição da imposição de limites de empenho para os recursos alocados, porém ainda não foram capazes de resolver a efetiva liberação de recursos financeiros.

Percebe-se na área da Assistência Social, que a sociedade não possui uma estratégia que permita uma intervenção na ponta deste processo, direcionando sua energia para o fim do processo. Como consequência, segundo Rocha (2204), *“o pouco recurso disponível coloca as entidades sociais, operadores da política pública, em uma situação de competição”* e faz com que *“os Conselhos se transformem em espaços de loteamento do dinheiro público”*, contribuindo para que os conselheiros não efetivem suas atribuições no planejamento da política e no acompanhamento da execução orçamentária.

A divisão de competências junto aos entes federados, segundo Rocha (2004), representa novos pontos de estrangulamento, em que a *“municipalização das políticas sociais trouxe um novo desafio para a gestão democrática destes Fundos, pois transferiu para as administrações municipais e os Conselhos Municipais de políticas públicas boa parte das decisões sobre o uso dos recursos alocados nestes Fundos e orientou a criação de critérios que habilitam os municípios a receberem transferências federais e estaduais”*.

Garantir a efetividade de um Fundo Público, como uma ferramenta que atenda a gestão financeira dos recursos provenientes dos entes federal, estaduais e municipais, destinados a uma determinada política é ainda um desafio. No caso das políticas sociais, muitos Estados e municípios ainda não realizam transferências, nem alocam recursos suficientes nos fundos para a consecução dos planos de ação, definidos pelos conselhos em suas áreas de atuação.

Se traçado um paralelo com as políticas ambientais, apesar da existência de diversos fundos, estes instrumentos nem sequer estão disponíveis, pois ou não estão legalmente constituídos ou não estão em operação, conforme dados apresentados nesta dissertação.

#### 4.3 A EXPERIÊNCIA DA SAÚDE

Na área da saúde, a maior parte dos recursos necessários provém de dotações orçamentárias do Ministério da Saúde, de acordo com uma porcentagem legalmente estabelecida de recursos vinculados, aplicados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), com uma estrutura descentralizada de gestão.

Não obstante as críticas quanto à insuficiência de recursos, o papel do Governo federal na formulação das macrodiretrizes de saúde apresenta-se de forma contundente, uma vez que *“grande parte dos programas é federal e é desenvolvida segundo o planejamento do Ministério da Saúde”* (ROCHA, 2004).

Segundo o autor citado, *“apesar da criação do Sistema Único de Saúde (SUS) como uma estrutura descentralizada de gestão, a prerrogativa exclusiva do Ministério no planejamento dos programas acaba sendo um mecanismo para induzir políticas”*, o que colocaria em questão *“o próprio sentido da descentralização”*. A descentralização da formulação e da execução são, via de regra, coisas diferentes. Existem ganhos objetivos com uma estratégia de execução descentralizada. Além das mais imediatas, tais como agilidade, minimização de custos, organicidade, transparência, empoderamento dos atores sociais locais, pode-se arrolar uma extensa lista.

Existe, por outro lado, também a possibilidade da criação destes Fundos onerar a administração, promovendo a duplicação de rotinas e ações e dificultando a articulação de políticas intersetoriais integradas, promovendo a fragmentação das ações nas esferas Federal, Estadual e Municipal. Pelo fato dos Fundos de Saúde estarem subordinados a um sistema nacional e integrado de Saúde, as perdas relativas à falta de articulação se minimizam. Quanto às demais considerações referentes ao risco desta arquitetura, estas podem ser mitigadas pelo formato de operação do Sistema, ou melhor as possíveis falhas na sua gestão que devem ser monitoradas e objeto de intervenção, mas não inviabilizam a iniciativa.

#### 4.4 A EXPERIÊNCIA DO ESTATURO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi concebido para atuar de forma descentralizada, apoiado pelo tripé: Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Fundos. A dimensão do controle social se dá na forma de Conselhos de Direitos Municipais, Estaduais e Nacional, os quais possuem caráter deliberativo, normativo, controlador e fiscalizador da política pública na área da infância e adolescência. Vale ressaltar que na relação entre as

diferentes instâncias não está estabelecida uma estrutura hierárquica, havendo um diálogo horizontal.

A esses Conselhos estão vinculados os Fundos da Criança e do Adolescente, como um mecanismo de execução orçamentária. Por serem fundos públicos, eles possuem legislações específicas e estão subordinados aos instrumentos de planejamento e controle públicos. O ECA prevê que as doações para qualquer um desses fundos podem ser deduzidas do imposto de renda de pessoa física ou pessoa jurídica, devendo o suporte operacional necessário ao funcionamento destes fundos ser provido pelos Poderes Executivos.

O Fundo da Criança e do Adolescente é um Fundo Especial, para programas de enfrentamento às graves situações de violência. Nos Anais do “Seminário de Fundos Públicos e Políticas Sociais” (2004), já mencionado, foram citados casos onde os Conselhos passam a influenciar políticas públicas locais ou estaduais, quando os “*programas especiais*” criados para atender a emergências foram absorvidos como atividades continuadas de diferentes secretarias municipais ou estaduais.

O mesmo dilema no qual se envolvem os fundos de assistência social se aplica aos Fundos da Criança e do Adolescente, uma vez que a possibilidade de captação de recursos provenientes da iniciativa privada, em muitos casos, tem levado a uma “desresponsabilização” do poder público na alocação de um maior volume de recursos oriundos de receitas fiscais. Conforme relatado nos Anais do “Seminário de Fundos Públicos e Políticas Sociais” (2004), “*geralmente, quando o poder Executivo descobre a utilidade do Fundo da Criança e do Adolescente, a primeira coisa que quer fazer é a captação de recursos para desonerar o orçamento do município, do Estado ou da União e desenvolver a política para a infância e a adolescência apenas com o dinheiro captado*”.

Adicionalmente, a captação de recursos tem possibilitado que organizações do setor privado “*definam o direcionamento de parcela de recursos deduzido de impostos a ações específicas de seus interesses*”. A ação destes grupos tem esvaziado o poder de planejamento e decisão dos conselhos sobre os fundos.

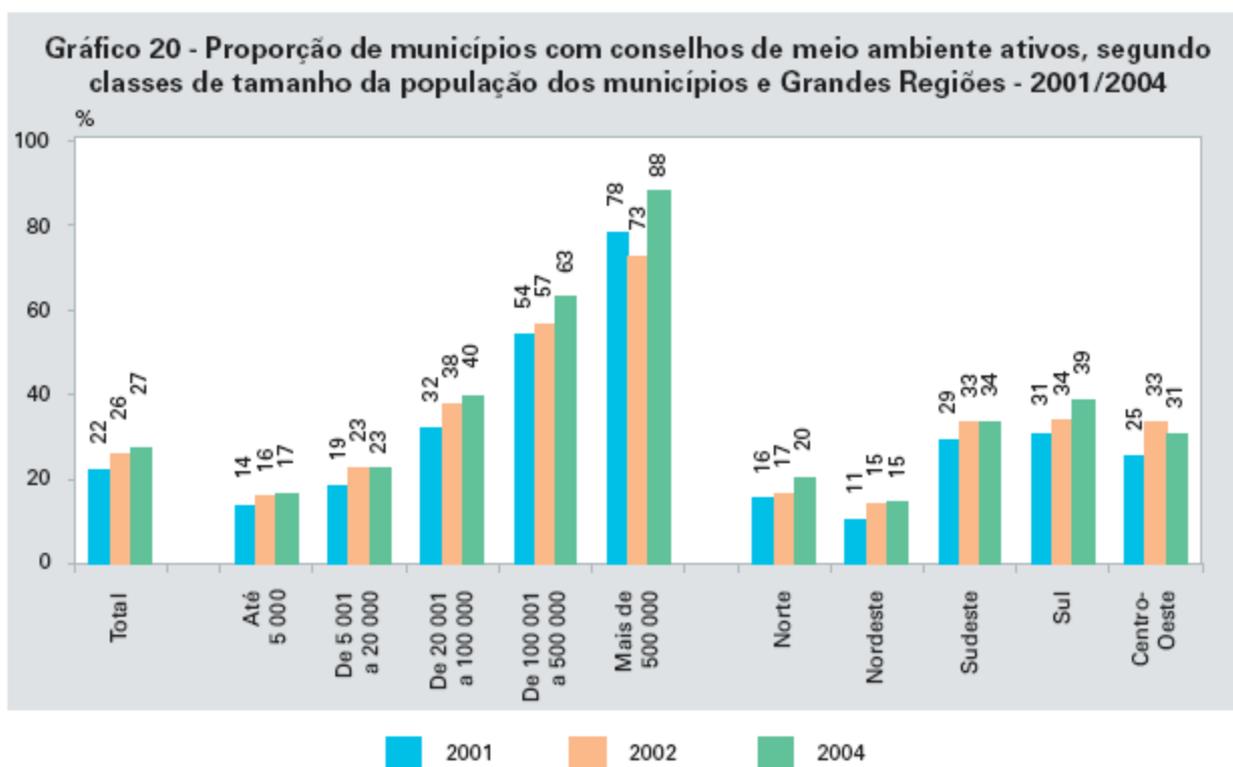
Como visto, há uma crise de governança na operação do ECA, esta constatação se fortalece quando uma outra questão crucial vem à tona: a ausência de empoderamento dos atores diante das fragilidades da gestão local, “*cada município e cada Estado têm que desenvolver a sua capacidade de gestão cidadã desses recursos*” e a “ameaça” do centralismo, “*o Conanda vai dizer como o Fundo Nacional atuará e temos que ter muito cuidado, porque, não temos que centralizar de novo os recursos no Fundo Nacional*” (ANAIS DO “SEMINÁRIO DE FUNDOS PÚBLICOS E POLÍTICAS SOCIAIS”, 2004).

Um outro fato apresentado como limitador para a execução dos Fundos é a centralização dos recursos em uma conta única na maioria dos Estados e em boa parte dos municípios grandes, o que é apontado nos Anais do “Seminário de Fundos Públicos e Políticas Sociais” (2004) como um problema, por que *“a execução orçamentária fica sem nenhuma transparência”*.

Esta consideração, no entanto, vai à contramão do processo de estruturação das atividades de controle interno e administração financeira do Governo Federal, que em 1986 cria a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 1987, implantou o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI (Brasil, STN, 2004) e, em 1988, institui a conta única do Tesouro Nacional, que eliminou cerca de 5.000 contas, permitindo um controle mais adequado do fluxo de caixa dos recursos governamentais (DERENUSSON, 2004).

Para a transição ao próximo item, é necessário perceber que um dos maiores desafios às políticas públicas, em um país com as dimensões geográficas, a diversidade e a complexidade das relações sociais e as diferenças entre suas regiões, é a sua implementação.

O ECA estabelece também, os Conselhos Tutelares, como órgãos vinculados ao Poder Executivo municipal, de caráter fiscalizador, e, após 12 anos de sua instituição, existem aproximadamente três mil Conselhos Tutelares no Brasil. Quanto à Política Nacional do Meio Ambiente, passados 25 anos de sua instituição, segundo dados da MUNIC/IBGE (2004), em 2003, o número de Conselhos Municipais de Meio Ambiente implantados ainda era pequeno: apenas 34,1% dos municípios brasileiros dispunham de conselho desta natureza. Vale ressaltar que *“de acordo com informações obtidas desde 2001 pela MUNIC, a proporção de municípios onde existe conselho de meio ambiente em atividade vem crescendo lentamente, mas de forma consistente”* (MUNIC/IBGE, 2004, pág. 73), com destaque para a Região Sul pela proporção de municípios onde este tipo de fórum está presente e em atividade (cerca de 40%). Tal crescimento é demonstrado abaixo.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001/2004.

Figura 4.1 – Municípios com conselhos de meio ambiente ativos 2001/2004

Fonte: IBGE/2004

#### 4.5 A LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL

O objetivo deste item é trazer alguns conceitos básicos para subsidiar a avaliação do papel dos Fundos Ambientais em um Sistema Brasileiro de Financiamento Ambiental, assim torna-se necessária à apresentação do que seja a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

A PNMA, instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que pode ser entendida como um conjunto de atividades e procedimentos com o qual diferentes esferas de competência e de organização, ou seja - supranacionais, estatais, empresariais e de ONGs -, pretendem alcançar determinados fins de proteção do meio ambiente e conservação da natureza (FERNANDEZ-VÍTORA, 1997, citado por SCARDUA, 2005). Lanna (1995, citado por SCARDUA, 2005), por sua vez, define a PNMA como um conjunto consistente de princípios doutrinários que conformam as aspirações sociais e/ou governamentais no que concerne à regulamentação ou modificação no uso, controle, proteção e conservação do ambiente (LANNA, 1995, citado por SCARDUA, 2005).

Bursztin e Bursztin (2000, citado por SCARDUA, 2005) ressaltam que para sua implementação “a PNMA demanda de mecanismos como uma base legal sólida, uma vez que os instrumentos legais legitimam a política de meio ambiente”. A começar pela Constituição da República Federativa de 1988, que em seu art. 225, relativo ao Meio Ambiente, dispõe que a qualidade ambiental é dever da União, dos Estados, dos Municípios e da coletividade. Deve-se perceber a oportunidade de recuperar alguns dos indicadores de boa governança apresentados pelo Banco Mundial, quais sejam: “voz e responsabilização”; “efetividade de Governo”; “qualidade da regulação” e “regra do jogo” apresentados no capítulo 3 desta dissertação.

A criação da Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu conceitos, princípios, objetivos, instrumentos, penalidades seus fins mecanismos de formulação e aplicação, e entre outras ações instituiu o Sisnama e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). A PNMA sem prejuízo de sua ampla repercussão teve um importante papel, pois, segundo Araújo (2005), em Notas sobre a política Nacional do Meio Ambiente, Desafios do Direito Ambiental do Século XXI, “o Brasil não poderia se submeter indefinidamente a normas estritamente internacionais na avaliação de impactos ambientais gerados no país, em face das peculiaridades e atributos incomparáveis da nossa biodiversidade”.

Dentre os conceitos estabelecidos pela Política merece destaque o conceito de Meio Ambiente, “é o conjunto de condições, leis influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

O Art. 2º da Lei 6938, de 1981 enuncia que:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios”:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Entre os princípios verifica-se a ausência de uma perspectiva econômica, porém, a gestão ambiental dispõem de instrumentos que apóiam para sua implantação. O Poder Público e a sociedade podem administrar os recursos ambientais através da adoção de instrumentos que propiciem a preservação, a proteção, a conservação, o controle, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, e assegurar as condições propícias para a transição na direção do desenvolvimento sustentável.

Segundo Puppim de Oliveira (2003), partindo-se principalmente das colocações de Moreira (1992), Ribeiro de Almeida (1993), e Selden (1973), pode-se generalizar que esses instrumentos quer os preventivos, quer os repressivos, podem ser genericamente considerados como instrumentos da política, do planejamento e da gestão ambiental, principalmente em razão da inter-relação apresentada por estes conceitos.

Esses instrumentos podem ser classificados em dois grandes ramos: os instrumentos judiciais e os instrumentos administrativos e gerenciais. As ações civis públicas e as ações populares são exemplos de instrumentos judiciais que também podem ser considerados instrumentos de controle ambiental já que viabilizam a implementação das políticas ambientais, seja através da aplicação de medidas preventivas ou repressivas, corretivas.

No que se refere aos instrumentos administrativos e gerenciais, estes podem ser genericamente enquadrados como instrumentos jurídicos, quando regulados pela legislação. Na literatura encontram-se classificações distintas para os instrumentos administrativos e gerenciais, porém, essas classificações apresentam pequenas variações.

Maimon (1992) divide os principais instrumentos de gestão ambiental em instrumentos de comando e controle e instrumentos econômicos. Outrossim, ressalta-se que o Estado pode acionar macropolíticas que possuam interface com a política ambiental, por exemplo, a política de desenvolvimento tecnológico, o planejamento energético, a educação ambiental, a gestão territorial e urbana. No que se refere à incidência, a autora classifica os instrumentos em diretos ou indiretos, quando acionados pelo setor público ou indiretamente sobre os agentes de emissões e danos.

Segundo Larue adapto por Bursztyn (SCARDUA, 2005), os instrumentos podem ser classificados como:

• **Coercitivos (comando e controle)** – São as medidas de ordem institucional que visam a regulamentar os processos ou os produtos utilizados, a proibir emissão de certos poluentes, a controlar certas atividades impondo, por exemplo, normas, autorizações e interdições.

Apoiados em interdições, autorizações, regulamentação das ações e atividades que causam problemas ambientais (ex: licenciamento);

• **Persuasivos** – São aqueles que regulamentam processos e produtos, proíbem ou limitam o lançamento de certos poluentes e controlam certas atividades, por meio de normas e autorizações.

Os instrumentos persuasivos são apoiados principalmente na informação, formação, conhecimento científico e sua difusão (ex: educação ambiental)

• **Incitativos (econômicos)** – apoiados principalmente em taxas e subvenções (ex: cobrança pelo uso da água).

Conforme organizado na tabela abaixo por Scardua (2005), Bursztin (2000) propõe a organização dos instrumentos conforme sua tipificação e aplicações possíveis.

<b>Tipos</b>	<b>Aplicações</b>
Instrumentos econômicos baseados no mercado e em instrumentos econômicos específicos	Incentivos diretos (impostos de contaminação); incentivos indiretos (impostos de produtos e subsídios a substitutos limpos); criação de mercados
Instrumentos de regulamentação e normatização (comando e controle)	Normas diretas sobre a qualidade ambiental ou emissões contaminantes; Regulação de processos, produtos,
Instrumentos de auto-regulação voluntários dos setores produtivos	Acordos voluntários do setor industrial; e Normas e exigências internas de controle ambiental.
Planejamento e investimento público	Intervenção direta com projetos, programas e planos de limpeza, depuração e eliminação de resíduos; Mecanismos de vigilância e coação direta; e Procedimentos Administrativos.
Persuasão moral e co-responsabilidade social	Conscientização social, educação ambiental e consumo racional; e exortação ao consumo ecológico, publicidade
Acordos de gestão global	Convênio Mundiais (cúpula da terra)

	Acordos internacionais específicos
Medidas econômicas e estruturais	Ajustes estruturais; Tipos de câmbio; Política monetária; e Normas de trocas estrangeiras
Reforma dos direitos de propriedade	Propriedades de terras; Contratos de arrendamentos; e Reformas setoriais

Tabela 4.1 - Organização dos instrumentos conforme sua tipificação e aplicações possíveis.

Fonte dos dados: Scardua (2005), Bursztin (2000)

Porém, apesar da diversidade de Instrumentos constituídos no âmbito da Lei 6.938/81, os Instrumentos Econômicos não possuem sua origem vinculada a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Conforme apresentado por Scardua (2005), os instrumentos derivam do direito ambiental, mais precisamente dos princípios da Precaução, Prevenção e Poluidor Pagador. Este entendimento é corroborado por Puppim de Oliveira (2003), os instrumentos econômicos derivam do Princípio do Poluidor Pagador, cunhado em Estocolmo em 1972.

Este princípio foi adotado pelos países membros da OCDE, no início da década de 70, como princípio diretor, no plano econômico, do estabelecimento de políticas ambientais, como forma de internalizar os danos ambientais causados ao meio ambiente, identificando e responsabilizando os agentes poluidores. Este princípio estabelece a obrigatoriedade do poluidor arcar com os custos financeiros das medidas de prevenção e da luta contra a poluição (SCARDUA, 2005).

Bursztyn (1994) ressalta que os instrumentos de Comando e Controle apresentam inúmeras dificuldades em sua aplicação, destacando que estes não geram “*incentivos aos atores sociais regulados*”, nem tampouco incentivam à inovação tecnológica. Parece também determinante para a limitação de sua aplicação a impossibilidade de perceber as particularidades intrínsecas aos diferentes atores sociais, entendendo que existe uma complexidade crescente dos problemas e números elevado de atores envolvidos tornando a regulamentação de aplicação incerta. O que pode gerar o favorecimento de determinados grupos de interesse.

Além das questões expostas o autor destaca que os mecanismos de Comando e Controle padecem de eficácia, motivada entre outros fatores pela morosidade do processo e a resistência e ou insubordinação de parcelas da sociedade, gerando confrontamentos entre regulador e regulado, o que em uma análise de efetividade pode não lograr êxito no alcance dos objetivos propostos.

Segundo Puppim de Oliveira (2003), são possíveis várias classificações aplicáveis as diferentes tipologias de Instrumentos Incentivos (Econômicos) disponíveis, sendo vasta a literatura sobre o tema (PANAYOUTOU, 1992; BARBE, 1994; FIORINO, 1995; WORLD BANK, 1997; RUSSEL POWEL, 1996; YOUNG, 1997; PUPPIM DE OLIVEIRA, 2003). Porém, não foi identificado um consenso quanto ao seu número e forma.

Para a superação desta falta o autor propõe a definição de dois grandes grupos. O primeiro desenhado na forma de prêmios ou penalidades em função do desempenho ambiental e o segundo voltado a constituição de mercados para “produtos ambientais”. O autor sugere, no entanto, o uso de tipos básicos, balizados pelas tipologias utilizadas pela Organização de Cooperação de desenvolvimento Econômico OCDE (BARBE, 1994, citado por PUPPIM DE OLIVEIRA, 2003). São eles:

- Taxas de emissão - taxas pagas de acordo com a quantidade e qualidade do poluente liberado. Um instrumentos adotados com maior frequência é aplicado na gestão de recursos hídricos, no controle da poluição do ar e em resíduos sólidos.
- Cobranças pelo uso - Equivale ao pagamento pelo uso de recurso natural ou custo de coleta e serviço de tratamento. São instrumentos utilizados para financiar serviços ambientais oferecidos pelos governos ou empresas privadas, tais como coleta e tratamento de resíduos sólidos esgotos água. Um exemplo foi dado na Tailândia com a criação de um fundo visando o controle ambiental nas indústrias. Os recursos para o fundo seriam originários de taxas de 1 bath por tonelada de resíduo sobre as 600 mil toneladas produzidas pelas maiores industrias da Tailândia. As taxas foram definidas para cobrir os custos e gerar um excedente para capitalização do fundo (WORLD BANK, 1992).
- Taxas por produtos - são incluídas nos produtos que geram custos de degradação ambiental em seu processo de produção, consumo ou disposição. Estas taxas foram criadas para internalização de custos diretos e indiretos de dos sistemas de coleta e tratamento dos poluentes.
- Cobranças administrativas - valor pago em processos de licenciamento ou autorização para o uso. Vários países cobram pela entrada em determinadas áreas da cidade ou pelo uso de produtos químicos ou radioativos. Restrição ao trânsito Cingapura.
- Licenças intercambiáveis - Baseia-se na constituição de um mercado de licenças intercambiáveis, para emissão de poluentes ou uso de recursos naturais. Sendo

determinado um teto de “cotas” por determinado recurso ou poluente em uma determinada área geográfica (bairro, cidade, bacia ...)

- Sistemas de depósitos com reembolso - cobra-se um depósito para o uso de um determinado produto que é ressarcido quando é retornado. Aplicável a garrafas e pneus, embalagens de agrotóxicos
- Subsídios - Aplicar uma redução de taxas, tarifas ou acesso a recursos diferenciados ambientalmente ou restringir o acesso a estes a aqueles com baixo desempenho ambiental.
- Outros instrumentos - compras verdes.
- Royalties ou compensações financeiras do petróleo/gás natural, da energia hidroelétrica e da mineração. Este tipo de cobrança possui respaldo na Constituição Federal de 1988, no parágrafo 1, do artigo 20, que coloca que a transferência dessa compensação do proprietário do Recursos Natural (União) aos estados e municípios e a órgãos federais da administração direta, na forma da lei.

Apesar da exigência de diversos instrumentos disponíveis à gestão ambiental no Brasil, com destaque para os instrumentos econômicos, sua utilização ainda é baixa. Em parte pela falta de ferramentas, como os fundos ambientais, que facilitem sua aplicação. Sendo oportuno diferenciar os instrumentos econômicos da gestão ambiental, como aqueles que geram receitas e as ferramentas econômicas, como aquelas que gerem os recursos captados, categoria em que estão posicionados os fundos.

Um outro fator de sua baixa aplicação talvez seja a ausência de uma estratégia sistêmica de financiamento que viesse identificar lacunas e oportunidades e otimizar a capacidade de captação e execução destes recursos. Este cenário de “empirismo” administrativo pode ser motivado por diferentes causas, mas certamente sofre com a baixa capacidade de implementação de políticas públicas no Brasil. Que conforme foi apresentado nesta dissertação, é um mal comum, presente nos diferentes sistemas que atuam de forma descentralizada.

#### 4.5.1 O Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama

A Lei 6938/1981, em seu Art. 6º, institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama:

Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade

ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama.

O Sisnama tem como principais funções a concretização da Política Nacional do Meio Ambiente, por meio do estabelecimento de um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental; e garantir a descentralização da gestão ambiental, através do compartilhamento entre os entes federados (União, Estados e Municípios).

O Sistema é composto por:

**Órgão Superior** – Conselho de Governo presidido pelo Presidente da República e formado pelos Ministros de Estado, para o assessoramento do Presidente, na formulação da política Nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e recursos naturais;

**Órgão Consultivo e Deliberativo** – Conama com a função de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e recursos naturais. No âmbito de sua competência, o Conama pode deliberar sobre normas, padrões e regulamentos ambientais;

**Órgão Central** – MMA, a quem cabe planejar, coordenar, supervisionar e controlar a implementação da PNMA e das diretrizes governamentais adotadas para o meio ambiente;

**Órgão Executor** – o IBAMA, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política de diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

**Órgãos Seccionais** – os órgãos ou entidades da administração pública federal direta ou indireta, as fundações instituídas pelo poder público cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso dos recursos ambientais, bem assim os órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; e

**Órgãos Locais** – órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições (BURSZTYN, [2000], citado por SCARDUA, 2005).

Porém, passados 25 anos de sua criação observa-se um baixo nível de implementação do Sisnama o que se materializa na baixa capacidade de gestão dos estados e municípios brasileiros.

Conforme dados do “Perfil dos municípios brasileiros”, MUNIC, elaborado em 2004 pelo IBGE, cerca de 66% dos Municípios do Brasil não possuem Conselhos de Meio Ambiente, 82% tampouco possuem Fontes de Recursos Financeiros Específicos e 58% sequer

possuem legislação ambiental específica. Quando sobrepostos os três instrumentos este quadro se agrava, pois, apenas 8,1% tem os 3 instrumentos simultaneamente.

A percepção da importância da gestão compartilhada está presente também em outros setores-chaves de Governo, a exemplo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Conforme apresentado em sua página na Internet, o MPOG incorpora como princípios de Gestão a “*simplificação, descentralização e responsabilidade*”. Onde a “simplificação”, na nova forma de tratar-se o planejamento, talvez seja seu elemento de maior relevância. Porém, a descentralização assume maior importância na prática administrativa, quando se fala em cobrança de resultados. Uma vez que esta que “deve ocorrer, preferencialmente, no nível onde a ação está sendo realizada, próxima do cidadão”.

Concluindo a apresentação dos elementos de uma nova concepção de planejamento público o Ministério do Planejamento percebe que “*os sistemas administrativos vigentes caracterizam-se por serem de baixa responsabilidade*”. Assim sendo por “*cobrança de resultados, deve ser entendida aquela avaliação junto à sociedade das ações desenvolvidas pelos governos (União, Estados e Municípios), aferidas em termos de benefícios efetivamente oferecidos ao cidadão*”. Quando é tratada a repartição de responsabilidades, é quase que imediata a associação desta com os entes federados.

O MMA, no entanto, possui em suas diretrizes outras importantes dimensões da corresponsabilidade, a saber:

1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
2. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL
3. TRANSVERSALIDADE (POLÍTICA INTEGRADA DE GOVERNO)
4. FORTALECIMENTO DO Sisnama

O desenvolvimento sustentável remete a responsabilidade a sociedade em geral e em particular ao setor privado. A participação e o controle social remetem a sociedade esta responsabilidade solidária. A transversalidade tem como foco as instâncias de governo e demais políticas públicas, que em sua implementação devem corroborar com a implantação da PNMA. E o fortalecimento do Sisnama explicita a necessidade de tornar efetiva a capacidade de gestão dos entes federados.

Apesar do entendimento de diferentes instâncias da oportunidade/necessidade da gestão compartilhada a que se deve este baixo nível de implementação?

Segundo Puppim de Oliveira<sup>20</sup> (2003), um dos maiores empecilhos ao fortalecimento dos órgãos e gestão no âmbito dos estados e municípios está na indefinição de mecanismos de financiamento. Apesar da oportunidade em se utilizar instrumentos econômicos a sua implementação, pouco tem se utilizado.

O uso destes Instrumentos se inicia no Brasil na década de 90, com sua aplicação em políticas estaduais<sup>21</sup>, como alternativas de arrecadação. Os Instrumentos Econômicos representam uma fonte potencial de arrecadação para órgãos ambientais, que com a descentralização de políticas necessitam de mecanismos alternativos para implementar suas políticas. Os incentivos econômicos abrem uma oportunidade para o fortalecimento da gestão ambiental no âmbito local.

No Brasil as discussões sobre a reforma tributária abrem uma enorme oportunidade para introduzir estes instrumentos. A mesma lógica que move a busca pela desoneração da tributária da produção e do trabalho é possível que sejam desenhados instrumentos que desonerem o investimento limpo, determinado a partir da análise de custos contingências.

Os Estados e Municípios dispõem hoje de uma capacidade limitada de arrecadação. Desta forma está claro a urgência de se explorar os recursos e instrumentos financeiros disponíveis ao financiamento ambiental. Porém, segundo Puppim de Oliveira (2003), a aplicação de instrumentos econômicos na gestão ambiental vem ganhando força nos últimos anos, como alternativas ou de forma a complementar os instrumentos de comando e controle.

Este quadro, no entanto não é exclusivo aos Estados e Municípios, o próprio Governo Federal se ressentido de mecanismos que não só viabilizem a captação de recursos para a implementação da PNMA, como também dêem suporte a uma execução mais eficaz.

Uma das iniciativas adotadas foi em 2003 a realização do Seminário de Fomento “O Papel do Ministério do Meio Ambiente no Fomento ao Desenvolvimento Sustentável no Brasil”, voltado ao público interno do MMA. Esta iniciativa teve como objetivo inaugurar uma discussão sistemática sobre a questão do fomento e financiamento ao desenvolvimento sustentável, voltada ao estabelecimento de uma política e de instrumentos integradores das ações do MMA e do governo federal como um todo para a questão.

A discussão do balanço crítico organizou-se em torno de três eixos, a saber, *Transversalidade/integração; Arranjo Institucional; e Indicadores de Monitoramento*, onde foram identificados os seus principais pontos positivos e negativos e determinadas diretrizes.

---

<sup>20</sup> Os instrumentos econômicos foram constituídos a partir do princípio do poluidor pagador, que teve sua origem em Estocolmo em 1972.

<sup>21</sup> A exemplo do ICMS Ecológico no Paraná; a cobrança pelo uso da água, no Ceará; e a canalização dos royalties do petróleo para fundos estaduais de meio ambiente.

Entre os aspectos positivos e negativos destacamos alguns pontos que caminham para a necessidade de inaugurar no âmbito do MMA, e demais setores de Governo inclusive dos estados e dos municípios, um “diálogo financeiro”. Ou seja, instituir não só os mecanismos que capitalizem os atores para a implementação da PNMA, como também estabelecer uma lógica sistêmica em sua implantação como uma medida de eficiência, eficácia e efetividade.

Neste seminário foi destacada a transversalidade como uma política de Governo e a atuação do FNMA, além da identificação de um arcabouço legal avançado, e o fortalecimento do controle social.

Por outro lado foi constatada a setorialização/compartimentalização das ações, além da sobreposição, descontinuidade, pulverização e sobreposição destas, dos recursos financeiros e humanos. Estes fatos, não obstante a cultura institucional estabelecida a época no MMA, são também decorrentes da insuficiente integração interinstitucional com demais atores do governo, especialmente os órgãos, agências de fomento e governos estaduais e municipais. Sendo destacada a necessidade de capacitação dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs) e outras instituições executoras.

Segundo apontado no Seminário a falta de recursos para o fomento ambiental tem como causas também a inexistência de instâncias específicas para integrar as políticas e as ações de fomento e da inexistência de uma sistemática de captação de recursos. Em consequência observa-se a dependência do fomento em relação a recursos e acordos internacionais, dificultando o estabelecimento de prioridades integradas por parte do MMA.

Um fator que se transportado aos dias atuais foram as crescentes limitações à aplicação direta de recursos orçamentários e não-orçamentários e na deficiência nos mecanismos de repasse de recursos do MMA para os parceiros. Baixo rebatimento do monitoramento dos resultados de ações fomentadas para fins da gestão operacional dos recursos.

Dentre as diretrizes determinadas destacam-se, entre outras, a necessidade de ampliar a capacidade institucional do FNMA e a promoção do fomento ambiental no âmbito do Sisnama, além do incremento à implementação de mecanismos de participação e controle social no fomento.

#### 4.5.2 O sistema brasileiro de financiamento ambiental

Uma falha clássica da análise do panorama de financiamento ambiental decorre do entendimento que a implementação da política ambiental ocorre apenas a partir da ação dos órgãos ambientais públicos. A implementação da PNMA decorre também da ação da ação do

MMA, porém, seu orçamento corresponde a menos de 1% do total do orçamento federal. O mesmo se repete junto as secretarias e órgãos ambientais dos estados e dos municípios as suas participações percentuais raramente ultrapassam 1% do total dos orçamentos locais. Porém, atuam direta ou indiretamente no financiamento ambiental uma ampla gama de instituições públicas, de diferentes naturezas, inclusive o poder legislativo por meio de suas emendas parlamentares. O Fundo recém constituído pela Petrobrás executará em dois anos cerca de R\$40 milhões, valores próximos aos executados pelo FNMA, que detém algo em torno de 5% do orçamento do MMA.

Inúmeros outros atores participam do financiamento ambiental, são organizações privadas nacionais e internacionais, sem fins lucrativos, com fins lucrativos; organismos internacionais; agências bilaterais, embaixadas, bancos de fomento, entre diversas outras. Ocorre que estes atuam de forma dissociada, cumprindo agendas próprias, de forma que se quer é possível contabilizar ao certo os volumes de recursos envolvidos.

Um exemplo deste fato são as ações em educação ambiental. Se feito o recorte apenas em fundos do Executivo Federal, financiam educação ambiental, o FNMA/MMA, o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) do Ministério da Educação (MEC), o FDD/MJ. Se analisado o comportamento apenas do FDD, temos que aproximadamente 50% dos recursos deste Fundo, ou cerca de R\$3 milhões, no ano de 2005, são aplicados em projetos de Meio Ambiente, mais especificamente em projetos de Educação Ambiental. Apesar de o MMA possuir assento no FDD, é pequena a coordenação quanto ao destino dos recursos disponíveis ao Fundo.

Um outro aspecto preocupante é que de modo geral, existe uma modalidade de apoio disponível. Financiamento a fundo perdido, na faixa de R\$30 mil a R\$300 mil, com duração de um a dois anos. Estes recursos, via de regra, atendem ao mesmo público, nos mesmos temas e locais.

Conforme apresentado nesta dissertação, o cenário internacional aponta por diferentes questões para a redução da oferta de recursos no curto prazo e conseqüentemente uma maior competição pelos recursos disponíveis. Mesmo mecanismos como o GEF, tendem a se organizar em torno do denominado Research Allocation Framework – RAF, que nada mais é do que um sistema de critérios de desempenho, administrativo, ambiental e financeiro para a alocação dos recursos disponíveis. Onde os países passam a ter cotas e se forçam a definir internamente suas prioridades de apoio.

Desta forma parece importante que se estabeleçam os mecanismos que dêem suporte a uma nova lógica, que contribua para a melhoria da performance do financiamento público

ambiental. Como primeiro passo é necessário que se identificação dos principais agentes envolvidos, seus públicos, convergências, prioridades, instrumentos e responsabilidades. Um segundo momento será oportuno a categorização dos tipos de financiamento, da escala de operação, links e performance institucional.

Tendo em vista a diversidade de atores envolvidos no financiamento ambiental, esta certamente não é uma tarefa fácil. Para sua consecução foi necessária a escolha de um ponto de partida, assim percebe-se que os fundos ambientais ao contrário de outros programas e financiam projetos, demanda de uma lei para sua constituição. A legislação de modo geral caracteriza o fundo e determina os recursos alocados e as destinações possíveis, a maior facilidade de acesso a estas informações foram sem dúvida um dos elementos que contribuiu para a opção de se operar o Sistema a partir dos fundos.

Porém, o elemento central foi a percepção de que os fundos públicos “são portas de entrada de recursos da sociedade arrecadados pelo governo, para finalidades determinadas pelas respectivas leis que compõem seus marcos legais”. Por serem legalmente constituídos os fundos possuem uma sobrevida maior que a dos programas e projetos e permite o desenho de estratégias de médio e longo prazo. E conforme explicitado podem executar recursos oriundos de receitas vinculadas, advindas da utilização de diversos instrumentos econômicos, assim como de empréstimos, doações entre outras receitas. Adicionalmente os fundos possuem o mandato para que operem de forma transversal junto a setores de governo, e constituam fundos de parceria junto até mesmo da iniciativa privada.

Uma outra preocupação latente que motiva ainda mais a construção de uma estratégia de ordenamento do financiamento ambiental é a eminência de constituição de novos fundos ambientais. Que de modo inverso aos fundos setoriais de C&T, não se constituem em torno de uma estratégia que melhora a performance do conjunto. Os novos fundos de meio ambiente estão surgindo com uma lógica microeconômica próxima ao que motivou a panacéia de programas internacionais da década passada. Com o agravante de serem instrumentos de política criados por Lei.

É certo que a opção pelos fundos não limita a proposta de sistema, pois, conforme apresentado, apesar de aproximadamente 900 fundos municipais criados menos de 5% destes estão em atividade. E mesmo o FNMA, o maior e mais consolidado fundo público de meio ambiente, não possui um orçamento superior a 5% do orçamento do MMA, que é inferior a 1% do orçamento do União.

Mesmo no MMA, o maior volume de recursos disponível em seu orçamento voltados a novas intervenções é ainda hoje executado em sua maioria por meio de programas. Portanto é

necessária a implementação de uma nova lógica de financiamento que facilite o diálogo entre estes instrumentos. A começar por um espaço de formulação de políticas de fomento ambiental.

#### 4.5.2.1 A rede brasileira de fundos

A proposta de constituir a rede brasileira de fundos socioambientais surge no MMA em 1999. Sendo realizadas a época um primeiro diagnóstico e uma reunião com um conjunto de 11 estados e municípios, em Vitória-ES.

Entretanto, as principais ações neste sentido são desencadeadas somente após a I Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA), realizada em 2003. Entre as deliberações da I CNMA referentes ao financiamento ambiental, merece destaque à necessidade de apoio à criação e regulamentação de fundos estaduais e municipais de meio ambiente, assim como o apoio a projetos e programas de fortalecimento do Sisnama.

Este cenário associado à percepção do MMA da importância desta iniciativa faz com que o FNMA, inicie a elaboração de um diagnóstico focado ao desenho de um panorama da atuação dos fundos socioambientais estaduais públicos existentes no país. Baseado neste diagnóstico é submetida e aprovada pelo Conselho Deliberativo do FNMA uma proposta de edital que busca integrar as estratégias da Diretoria de Educação Ambiental (DEA) para o financiamento da Política Nacional de Educação Ambiental e contribuir complementarmente as ações do Programa Nacional de Educação Ambiental, Programa Nacional de Capacitação de Gestores e Conselheiros (PNC) da Diretoria de Articulação Institucional (DAI), contemplando ainda o apoio a pequenos projetos, um pleito da CNMA e uma prioridade do MMA.

A opção adotada para o desenvolvimento do Edital FNMA 04/05 de “Apoio à Criação e ao Fortalecimento de Fundos Socioambientais Públicos” teve como paradigma a participação social, materializada na realização do 1º Seminário de Fundos Socioambientais Públicos, na cidade de Fortaleza em abril de 2005. O Seminário reuniu 140 representantes de governos estaduais e municipais bem como da sociedade civil, com os objetivos de apresentar e validar os conteúdos do diagnóstico de fundos estaduais, realizar uma consulta pública ao Edital e a apresentação da proposta de constituição da Rede. Como resultado é elaborada “Carta de Fortaleza” que antecipa os resultados propostos sugerindo a constituição do Grupo de Trabalho da Rede de Fundos (Anexo 1).

A formação de um grupo de trabalho se dá com representantes do Fundo Nacional de Meio Ambiente, dos fundos estaduais e municipais, indicados pela Abema e Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (Anamma), coordenado pelo MMA, por meio da Secretaria Executiva, do FNMA, DAI e Conama. Este Grupo em sua primeira reunião, em outubro de 2005, propõe que o calendário inicial para efetivação da Rede acompanhe o processo de capacitação para representantes de fundos, previsto no Edital 04/05.

Como resultado do Edital, foram selecionados 21 fundos, sendo seis estados, incluindo o Distrito Federal, nove prefeituras de capitais e seis prefeituras de municípios. Serão beneficiadas diretamente pelas ações deste Edital dezoito unidades da Federação, distribuídas em todas as regiões geográficas. Destes seis projetos receberão recursos da Chamada I: compreendida em 4 módulos de capacitação e o recebimento de até R\$500 mil para o apoio a pequenos projetos de educação ambiental e; o restante sendo contemplados na chamada II: com recursos de até R\$50 mil para capacitação dos Fundos. O total de recursos deste edital chega à soma de R\$3,250 milhões, sendo R\$500 mil aportados pelo Programa de Revitalização do Rio São Francisco.

Para execução do edital foi idealizado um programa de capacitação continuada, com a duração de nove meses, com carga horária prevista de 320 horas. Este programa conta com momentos presenciais e a distância. Para os momentos presenciais foram idealizados quatro seminários nacionais que tem sua realização atrelados a eventos de interesse estratégico aos fundos participantes, sendo convidados adicionalmente palestrantes que tragam subsídios para a reformatação destes instrumentos. O “1º Seminário Nacional de Capacitação de Fundos Socioambientais Públicos” foi realizado, em dezembro de 2005, como o maior evento paralelo à II Conferência Nacional do Meio Ambiente, tendo como convidados representantes do PNUD, do ISPN/PPPECOS, do MMA, as diretorias DAI, Conama e DEA e do MEC, o programa de Educação complementar do FNDE. Para os momentos à distância estão propostos eventos de difusão de conteúdos, nivelamento e palestras viabilizadas por foi uma parceria firmada junto ao Ministério da Educação – MEC, fazendo uso de ferramentas de educação à distância, como o ADI e o E-PROINFO. A realização desta capacitação será utilizada como plataforma de elaboração da Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, contando inclusive com a participação no processo de capacitação dos membros do Grupo de Trabalho da Rede.

Esta iniciativa culminou com a Constituição da Rede Brasileira de Fundos Socioambientais por meio de uma Portaria do Ministério do Meio Ambiente, publicada no dia 07 de junho de 2006.

O formato de Rede proposto possui o arranjo necessário para que se avance no desempenho público do financiamento socioambiental no Brasil, com a constituição de um mecanismo que atue como uma perna financeira do Sisnama, um importante passo para a formação de um Sistema Nacional de Financiamento da Política Nacional do Meio Ambiente, balizado pela definição de macro diretrizes de fomento e nichos prioritários de alocação de recursos.

A perspectiva de sua efetiva implementação tem como estratégia a negociação de recursos externos necessários a alavancagem desta nova estratégia de financiamento da PNMA, que possui como ferramenta os Fundos Ambientais Públicos e como espaço de articulação a Rede Brasileira de Fundos Sócio Ambientais.

#### 4.5.3 Análise preliminar da contribuição dos fundos públicos para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente e o fortalecimento do Sisnama em um sistema de financiamento ambiental

Da forma como exposto a necessidade de fortalecimento da capacidade de gestão dos estados e municípios, e a decorrente implementação dos Sisnama, é quase que um consenso entre as diferentes instâncias de Governo e da Sociedade.

Se assumido o pressuposto que o objetivo maior do Sisnama é a concretização da Política Nacional do Meio Ambiente, por meio do estabelecimento de um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental; e garantir a descentralização da gestão ambiental, através do compartilhamento entre os entes federados (União, Estados e Municípios), observa-se uma lacuna em sua implementação.

A discussão contida nesta dissertação conduz a reflexão da melhor forma de financiar a implementação de políticas ambientais nacionais, garantindo o fortalecimento do Sisnama. Muitas são as possibilidades metodológicas de fazê-lo, com destaque para a aquelas ferramentas que permitem a análise comparativa de diferentes cenários.

Desta forma são consideradas outras ferramentas como a “*análise do regime*”, que segundo Derenusson, “*se fundamenta na necessidade de objetivos comuns bem definidos, em normas, procedimentos e regras que pautem o espaço de convivência entre os diferentes atores*”, possibilitando uma análise comparativa, que valoriza a percepção de efetividade. Também parece oportuno o uso de ferramentas como o “*custo efetividade*” onde segundo Buarque (1984), se verifica a melhor opção a ser tomada, com base na hierarquização das suas metas e objetivos, na avaliação do seu grau de alcance e dos custos de sua implementação, ou

mesmo parece possível a adaptação de outras ferramentas de avaliação de políticas como a avaliação ambiental estratégica.

Mesmo ciente das diferentes oportunidades metodológicas e das limitações da opção tomada, para efeito de uma primeira aproximação serão apresentados a seguir conceitos básicos de avaliação de projetos, programas e políticas, com larga aplicação e com grandes desvios face ao mau uso decorrente do desconhecimento de seus significados.

#### 4.5.3.1 Avaliação de eficácia

Conceitualmente pode-se entender eficácia como o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos, ou seja, a programação é determinada sobre a base de normas ou padrões que determinam a alocação de recursos para consecução de metas.

temos que:

**L** = unidade de metas obtidas

**M** = unidade de metas programadas

**T<sub>R</sub>** = tempo real para alcance do resultado obtido

**T<sub>p</sub>** = tempo planejado para alcance da meta total

**A** = eficácia

$$A = \frac{L \cdot T_p}{M \cdot T_R}$$

Se assumido o pressuposto apresentado acima quanto aos objetivos do Sisnama podemos traçar a relação de eficácia, onde o objetivo é a concretização da Política Nacional do Meio Ambiente as metas programadas são o estabelecimento de um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental, que alcance 100% dos entes federados. As unidade de metas obtidas, segundo dados do MUNIC/IBEGE apenas 8,1% dos municípios brasileiros atendem a estes pressupostos. O tempo real para alcance do resultado obtido pode-ser estimar o tempo com base na data da constituição do SISNMA, que orienta este pressuposto, teremos então 25 anos. Se considerada uma eficácia máxima seriam necessários mais anos para a efetiva implementação do Sisnama, este, porém, não é o foco desta análise.

O destaque a ser dado aqui se refere a contribuição dos fundos ambientais na redução do tempo necessário a efetiva implementação dos objetivos apresentados. A exemplo do recente

esforço de capacitação realizado pelo FNMA, coma participação de 23 fundos, em sua maioria inativos, que após seis meses de capacitação, tendo como único investimento os recursos aplicados nas próprias capacitações, quatro destes fundos lançam seus primeiros editais, com recursos próprios, em temas e estruturas convergentes.

#### 4.5.3.2 Avaliação da eficiência

A avaliação da eficiência de um projeto, parte de dois aspectos complementares: a minimização dos meios e custos de obtenção de um produto cuja quantidade esta predeterminada, ou da maximização das unidades produzidas de um produto de custos determinados.

Tomando o modelo anterior, temos que:

$C_R$  = custo real (custo programado - contrapartida)

$C_p$  = custo programado

$B$  = eficiência

$$B = A \cdot \frac{C_p}{C_R}$$

Se aceito o entendimento de que o Sisnama visa a garantia da descentralização da gestão ambiental, através do compartilhamento entre os entes federados, temos como indicadores de eficiência do alcance dos objetivos postos: os resultados da execução descentralizada da política nacional do meio ambiente, executada pelo FNMA que possui em média o aporte de 35% de contrapartida; a oportunidade de implementação de uma estratégia de execução fundo a fundo permitiria ganhos financeiros por meio da projeção cumulativa de contrapartidas; e finalmente a minimização de custos, uma vez da redução dos custos de seleção, monitoria e avaliação, em face de maior proximidade do financiador e do financiado.

#### 4.5.3.3 A avaliação da efetividade

A efetividade exprime o resultado concreto ou ações condizentes a esse resultado concreto, dos fins, objetivos e metas desejadas, ou seja, é a medida de impacto ou o grau de alcance dos objetivos. temos que:

$$\text{efetividade} = \frac{\text{resultados}}{\text{objetivos}}$$

Face ao descrito chegamos que a efetividade dos fundos ambientais como ferramentas econômicas do Sisnama se exponencializa quando da verificação do comportamento de indicadores da boa governança, propostos pelo Banco Mundial, tais como: “*Voz e responsabilização*”; “*efetividade de Governo*”; “*Qualidade da Regulação*”; “*regra do jogo*” e “*Controle de corrupção*”; ou mesmo na opinião de juristas como Diogo Figueiredo Moreira Neto (2002) que ressalta a importância da atividade de fomento público, por entender que esta é o instrumento mais ativo “*para que a indicatividade do planejamento estatal receba as respostas desejadas da sociedade*”. Ademais “*será no conceito que os instrumentos e mecanismos de fomento público poderão produzir os melhores resultados, exatamente pela imbricação da solidariedade, parceria e integração, que se logra alcançar, entre as atividades governamentais e privadas*” (SOARES, 2005). Como último elemento rerepresentamos a percepção do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG, quanto a importância da gestão compartilhada na prática administrativa, quando se fala em cobrança de resultados. Uma vez que esta que “*deve ocorrer, preferencialmente, no nível onde a ação está sendo realizada, próxima do cidadão*”. Assim sendo por “*cobrança de resultados, deve ser entendida aquela avaliação junto à sociedade das ações desenvolvidas pelos governos, aferidas em termos de benefícios efetivamente oferecidos ao cidadão*”.

Quanto aos “benefícios efetivamente oferecidos ao cidadão”, temos que, a sua aferição passa por um processo subjetivo de avaliação uma vez que a seria necessário a mensuração dos benefícios e impactos alcançados, estando estes muitas vezes difusos, em função da multiplicidade de externalidades inerentes à projetos ambientais. Então podemos determinar para os instrumentos econômicos os elementos potencializadores destes resultados, tendo como base os preceitos citados acima.

Apesar de temerária, a aplicação direta de instrumentos tradicionais de avaliação econômica às políticas, programas e projetos ambientais, cujos benefícios são intangíveis, ou seja, não traduzíveis em unidades monetárias, como visto é possível identificar alguns aspectos que podem subsidiar a tomada de decisão do Gestor Público.

Adicionalmente ressaltamos que os fundos públicos enquanto instrumentos de implementação de políticas ambientais podem assumir um forte caráter redistributivo. Um importante componente de análise, que implica no fortalecimento do critério de equidade e por tanto um redutor da taxa de desconto, ou seja, do juros aplicado ao projeto no cálculo do custo de oportunidade dos recursos comprometidos.

Se tomarmos, por exemplo, o cálculo do valor atual líquido (VAL), onde se analisa o fluxo de receita líquida a uma mesma taxa de desconto, quando esta tende a zero a VAL tende a ser equivalente a receita líquida, ou seja, tendo como premissa um benefício ambiental maior que o custo do recurso, a VAL é maior que zero e por tanto o projeto aceitável.

$$VAL = \frac{R_t}{(1+i)^t} \quad \text{onde :}$$

$R_t$  = receita líquida (positiva ou negativa) do ano t

$i$  = taxa de desconto

Em relação a taxa interna de retorno (TIR) teríamos que é conveniente realizar um investimento quando a taxa de juros é menor que a taxa interna de retorno, ou seja, que o uso, por exemplo, destes recursos em um investimento ambiental alternativo “renderia” menos que o capital investido neste projeto. Mais uma vez fatores como o grande potencial de distribuição do FNMA e a alta agregação de contrapartida como elementos de valorização deste projeto.

Apesar de razoável, a estrutura de avaliação apresentada não é suficiente para subsidiar os Gestor Público a tomada de decisão, sua adoção pura e simples seria sem sombra de dúvida reducionista.

## CONCLUSÃO

A análise das informações aqui apresentadas permite a formulação de muitas conclusões. A primeira é que, apesar de desafiador, o financiamento ambiental tem despertado pouco interesse na academia, uma vez da escassa literatura direcionada ao tema. Uma segunda conclusão é que os resultados apresentados aqui são transitórios e tendem a se manter transitórios, uma vez que o financiamento ambiental vive ainda a sua infância. Os dados e informações sistematizados nesta dissertação, por sua vez, poderão ser utilizados como ponto de partida para investigações futuras, pois possibilitam a visão de um panorama geral sobre a atuação dos fundos no Brasil e os seus limites e perspectivas mais imediatas.

No Capítulo 1, no qual é que apresentado o marco legal dos fundos ambientais, percebe-se que foram assimilados e ampliados os princípios de conservação e preservação ambiental, na Constituição de 1988, que os trata em capítulo próprio, como bem jurídico autônomo social e unitário, tendo qualquer pessoa a titularidade desse direito subjetivo fundamental e inalienável.

Nesse sentido, a Constituição apresenta a defesa ambiental entre os princípios a serem observados pela Ordem Econômica, tratada no Título VII, Capítulo I, intitulado “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”, nestes termos:

Art. 170 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da Justiça social, observados os seguintes princípios:

...

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação<sup>22</sup>;...

Porém, é fato que tanto os fundos públicos quanto os fundos privados operam em um vácuo legislativo, representado pela falta de regulamentação determinada pela própria Constituição, que, em seu art. 165, § 9º, inciso II, determina caber à lei complementar estabelecer normas sobre o funcionamento de fundos. No caso dos fundos públicos, a ausência de regulamentação limita sensivelmente suas perspectivas de ação.

No Capítulo 2, sob a perspectiva conceitual, observou-se uma significativa dificuldade em se definir um “fundo”. O desafio posto não foi estabelecer o que seja um fundo público ou um fundo ambiental, mas propor uma definição para fundos ambientais públicos, concebidos

---

<sup>22</sup> Nota: Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003.

como: 'porta de entrada de recursos da sociedade, arrecadados pelo governo, para a aplicação em fins determinados por seus respectivos marcos legais, onde o Estado assume o papel de gestor dos bens comuns e da relação entre os atores sociais envolvidos, orientados pela boa governança'.

Ao lado de uma definição conceitual e igualmente sem divulgação expressiva em documentos científicos, foram identificadas diversas categorizações aplicáveis aos fundos, seja em relação à personalidade jurídica, à esfera administrativa a qual estão vinculados, à operação financeira que realizam, à origem de seus recursos, ao volume de recursos executados, ao perfil de seus proponentes, ao recorte de atuação, à capacidade de internalizar resultados, ao nível de participação e controle social ao qual se submete, aos mecanismos de acesso a recursos para apoio a projetos, entre outros.

Quanto aos fundos estaduais e municipais, uma conclusão imediata é que estes estão presentes em todas as unidades federativas do país e apesar de não existirem em número suficiente para atender à demanda de financiamento da gestão do meio ambiente atual, existem mais de 900 fundos públicos legalmente constituídos. Porém, conforme apresentado no Capítulo 2, em sua maioria os fundos não estão ativos ou possuem uma alta vulnerabilidade em sua atuação.

Os desafios postos aos fundos públicos dos estados e dos municípios, quanto à estrutura e ao funcionamento, podem ser divididos em três categorias. A primeira é relativa aos fundos que não estão em operação ou possuem uma estrutura incipiente e diz respeito à necessidade de regulamentação da destinação de recursos e de composição da infra-estrutura. Nos fundos em operação, objetos da segunda categoria de desafios, identifica-se de forma recorrente a necessidade de revisão de seus marcos legais, a exemplo do que ocorre com o Fundo Municipal de Fortaleza, pois a atual estrutura restringe fortemente o controle e a participação social. A terceira categoria é composta principalmente de fundos estaduais, a exemplo do fundo de Goiás, e refere-se à demanda por ações voltadas ao fortalecimento institucional, como a constituição e a qualificação de quadros técnicos; a dotação ou a disposição de recursos orçamentários; a formalização de seus processos e instrumentos.

São também identificados problemas comuns, com destaque para a definição de estratégias de reconhecimento e valorização dos fundos dentro das estruturas de gestão dos órgãos de meio ambiente e da sociedade. Em casos extremos, identificam-se inclusive o desvio de finalidade das ações apoiadas, como é o caso do Fecam do Rio de Janeiro. Vale ressaltar que o risco de ingerência política se configura a maior fragilidade a qual estão expostos os fundos públicos.

Como oportunidade percebe-se a possibilidade de se enfrentar as limitações observadas de forma articulada entre os fundos. Uma amostra desta oportunidade se faz perceber quando, após o início das capacitações promovidas pelo FNMA, sem que tenham sido alocados recursos para estes fins, três fundos lançaram seus editais dentro dos preceitos preconizados na capacitação e um quarto está em vias de fazê-lo.

No que toca os fundos privados analisados, percebe-se que ambos possuem operações consolidadas, com carteiras de projetos expressivas. Porém, apesar de possuírem seus marcos de constituição vinculados à implementação da Convenção de Diversidade Biológica (CDB) e, no caso do Funbio, contribuir para a execução de diferentes políticas nacionais de meio ambiente, a exemplo do ARPA, não possuem estratégias de integração aos demais fundos públicos em operação. Exemplo clássico desta ausência de integração ocorreu em 1999, quando o Funbio e o FNMA, atuando de forma sobreposta, lançaram simultaneamente editais para a mesma finalidade. Deve-se citar aqui a experiência de compartilhamento de carteiras e composição de recursos experimentada pelo PPP-Ecos e FNMA, apesar dos ônus causados pelos diferentes tempos institucionais, com uma flagrante lentidão dos encaminhamentos por parte do FNMA.

Como conclusão da análise dos exemplos dos fundos privados, é possível perceber que ambos os fundos possuem grandes desafios em seu futuro próximo. Ao Funbio, a definição de novos nichos de atuação, a continuidade de suas linhas de ação e a busca de ampliação de sua escala em intervenções ficam como pontos de atenção. Em particular, quanto ao Programa ARPA, deveria ser promovida uma ampla discussão a respeito da convergência das ações executadas pelo Funbio e sua missão enquanto fundo.

Quanto ao PPP-Ecos, conforme já recomendado no Capítulo 2 desta dissertação, deve-se considerar fortemente a necessidade de sua reformatação, ponderando as vantagens de migrar de um programa regional para um fundo ambiental com atuação nacional. Não obstante estes desafios, o PPP-Ecos possui um escopo de atuação bem definido, com a atuação principal em projetos produtivos, e um nicho bem determinado, a opção por pequenos projetos. Tal programa é bom exemplo de setorização que deve ser melhor analisado como ferramenta privada para a implementação de políticas públicas, não obstante o excelente trabalho, referência desta dissertação, já realizado por Nogueira (2005).

Em relação aos fundos da América Latina e do Caribe, é possível perceber que estes estão em um momento de expansão, quer seja pelo fortalecimento e capitalização dos fundos constituídos, quer pelo surgimento de novos fundos, como o Fundo de Áreas Protegidas da Colômbia, ou de novos arranjos, como o Fundo Mar, voltado à proteção da cadeia meso-

caribeana de corais no Caribe, um fundo misto que envolve três diferentes países, a saber: México, Belize e Panamá.

Um fato relevante identificado no Equador, na Bolívia e no México é que a implementação das políticas nacionais de áreas protegidas tem como principais instrumentos de financiamento fundos ambientais privados. Deve-se ressaltar também a criatividade na captação de recursos e a expertise na gestão financeira dos recursos captados, identificadas na análise dos fundos da América Latina e Caribe.

Quanto à RedLAC, conclui-se que, a partir da realização de seu planejamento estratégico em 2005, ela assume definitivamente novas perspectivas, entre elas a possibilidade de se configurar em uma rede de redes, que permita a realização de arranjos regionais ou temáticos sem desconfigurar seu caráter de integração. Outro aspecto importante é a possibilidade de se exportar as experiências exitosas dos fundos e principalmente do trabalho em rede. Diferentes exemplos desta ação estão em curso, como a solicitação de apoio, ainda que em fase embrionária, realizado pelo Fundo de Moçambique ao FNMA e a constituição iminente da Rede Brasileira de Fundos Ambientais, que tem a RedLAC como paradigma.

Uma última consideração diz respeito ao papel da RedLAC de representação institucional, cujo maior feito se deu durante a 8ª Conferência das Partes da CDB, com o encaminhamento, com o aval de oito diferentes países, da solicitação de reconhecimento dos fundos ambientais como ferramentas de implementação daquela Convenção.

Quanto à posição dos doadores, pode-se concluir que estes reconhecem os fundos ambientais da América Latina como bons parceiros. Porém, a maioria destes fundos tem sua sustentabilidade ameaçada. Apesar dos mais de três mil projetos apoiados e dos mais de US\$700 milhões envolvidos, com a execução anual de cerca de US\$70 milhões, o cenário de disponibilidade de recursos prospectado é de escassez, ao passo que os custos de conservação por hectares se elevam, o que aponta para um déficit crescente de recursos para o financiamento ambiental. Tal fato remete, em particular, ao aporte de recursos pelo GEF, que corresponde a aproximadamente 33% dos recursos alocados nestes fundos.

Como recomendação dos financiadores, o foco na consolidação de parcerias junto ao setor privado, que apesar da existência de atores, a exemplo da Fundação Moore que realiza operações de mais de US\$200 milhões, representam ainda uma parcela pequena das demandas por financiamento ambiental.

Da trajetória do FNMA, retratada no terceiro capítulo, percebe-se sua importância que migrou de uma ação voltada ao apoio a projetos, pautada por uma estratégia de *demand driven*, para uma ferramenta de fomento capaz de captar 50% dos seus recursos de outras

instituições públicas. O FNMA corresponde hoje a quase 50% do total de projetos apoiados no âmbito da RedLAC e mantém uma carteira ativa de aproximadamente 500 projetos, o que o posiciona como uma referência para os demais fundos do Brasil e da América Latina e Caribe.

O FNMA possui uma estrutura operacional consolidada, com uma equipe de aproximadamente 70 funcionários e uma infra-estrutura equivalente a algumas secretarias estaduais de meio ambiente. A boa governança foi instituída como prática adotada pelo Fundo no exercício de suas funções, em particular, na implementação de mecanismos de controle e participação social.

Apesar deste cenário positivo, o FNMA padece de um desgaste em seu desenho original, que data de 1989 e demanda urgentemente o desenvolvimento de um projeto político de longo prazo. Ante a dificuldade de desenvolvê-lo em curto prazo, são necessárias algumas medidas corretivas, a saber:

- Reformulação da composição do Conselho Deliberativo e a discussão de seus objetivos e limites de atuação;
- Constituição de câmaras assessoras, voltadas ao desenvolvimento institucional do FNMA, com destaque para seus aspectos jurídicos e de gestão;
- Desenvolvimento de mecanismos de comunicação social;
- Elaboração de uma agenda parlamentar, focada na inclusão dos recursos destinados ao FNMA, como exceções na LDO 2007 e o esforço de liberação das emendas alocadas para o exercício de 2006;
- Definição de planos de médio e longo prazo de captação de recursos;
- Proposição de mecanismos de seleção de projetos diferenciados por temas, volumes de recursos empregados e fontes e adequados aos públicos alvo;
- Implementação de mecanismos de seleção, monitoramento e avaliação que permitam a aferição dos benefícios e impactos dos projetos e programas apoiados e do somatório global dos investimentos realizados pelo Fundo;
- Avaliação dos custos administrativos da operação do FNMA e o aprimoramento dos processos internos de gestão.

No quarto e último capítulo, intitulado “O papel dos fundos ambientais em um Sistema Brasileiro de Financiamento”, observa-se à oportunidade de auferir ganhos concretos com a setorização dos fundos ambientais, a exemplo do ocorrido com os fundos de C&T. Para tanto, deve-se adotar o quanto antes as medidas necessárias para articulação dos diferentes fundos

federais criados ou em vias de constituição, de modo a evitar a fragmentação definitiva do investimento federal em meio ambiente.

A implementação de um Sistema de Financiamento Ambiental depende de uma grande discussão quanto ao arranjo possível, às ferramentas e aos instrumentos econômicos disponíveis, o que não deve ocorrer em curto prazo. No entanto, a constituição da Rede Brasileira pode representar um importante passo neste sentido. As primeiras atividades voltadas à capacitação dos fundos já apresentam seus resultados e vislumbra-se, em médio prazo, a disponibilidade de recursos necessários para alavancar sua perna financeira, na forma de um fundo de parceria.

A existência de critérios de acesso a estes recursos tende a minimizar as ameaças de desvios de finalidades e outras ingerências em sua aplicação local. A disponibilidade de *seed money*, ofertada pelo fundo de parceria proposto, pretende estimular a capitalização dos fundos que compõem a Rede por seus gestores. É necessária a consolidação de diferentes estratégias de captação, conforme o perfil do município ou estado, a partir de uma diversidade de instrumentos econômicos, como royalties, taxas, serviços, entre outros.

Embora não sejam objetos desta dissertação, algumas questões importantes foram levantadas a partir da experiência da operação do Sistema Único de Saúde (SUS), que se pauta em uma estrutura descentralizada de gestão, cabendo, porém, ao Governo federal o papel de formulador das macro-diretrizes de saúde, o que significaria a descentralização apenas da execução, não havendo uma efetiva participação dos demais atores sociais em sua formulação. Segundo Rocha (2004), “*grande parte dos programas é federal e é desenvolvida segundo o planejamento do Ministério da Saúde*”.

Das questões analisadas, restou que as estruturas de formulação e execução da política merecem uma maior reflexão de forma a conferir uma maior legitimidade necessária a construção de um Sistema de Financiamento Ambiental. Vale ressaltar que na área ambiental existe a tradição do uso de mecanismos de participação social, tais como, as conferências nacionais e estaduais de meio ambiente, as comissões tripartites e o Conama.

Outro fato relevante apontado diz respeito à ameaça representada pela “desresponsabilização” do poder público na alocação de um maior volume de recursos oriundos de receitas fiscais, nos Fundos Sociais avaliados. Segundo apresentado, a “desresponsabilização” é motivada pela possibilidade de captação de recursos pelos fundos provenientes da iniciativa privada, que contribuem para o desvio de foco da sociedade na discussão do orçamento. Desta forma, reduz-se a discussão das opções de priorização do

gasto público, restringindo as disputas ao pequeno montante de recursos vinculados aos fundos.

Apesar de coerentes quanto ao impacto, estas considerações se equivocam quanto a causa. Deve-se perceber que a alocação de pequenos montantes de recursos do orçamento são relativas ao baixo interesse do poder público por estas políticas e a fragilidade do comportamento dos agentes sociais frente à discussão dos orçamentos públicos. Por isso, parece óbvio que até mesmo a constatação da escassez de recursos é facilitada pela concentração dos recursos disponíveis em um instrumento mais transparente como os fundos públicos.

## ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES

Conforme proposto em sua introdução, esta dissertação de mestrado cumpre com sua ambição, pois apesar de preliminares os dados e informações coletados, assim como, o esforço de determinar alguns conceitos, como o que vem a ser um fundo ambiental público, são elementos trazidos são suficientes para o delineamento de perspectivas de contribuição dos fundos públicos no financiamento ambiental no Brasil.

As metodologias aplicadas para análise da governança e do desempenho financeiro administrativo dos fundos, tendo como base conceitos elementares como eficiência, eficácia e efetividade, somados aos dados qualitativos, resultado da avaliação de projetos apoiados pelo FNMA, apesar de não serem conclusivos, indicam a possibilidade de se estabelecer mecanismos que cumpram o papel destes instrumentos. Esta assertiva deriva da percepção de que sua aplicação combinada tangencia a maior parte dos elementos necessários à avaliação de uma estratégia de financiamento público.

E certo que o financiamento da política nacional de meio ambiente requer novos instrumentos e ferramentas adequadas as suas atuais peculiaridades. Da mesma forma, estas questões não estão bem assimiladas pelo mercado, alternativa apontada como uma dos caminhos ante a escassez de recursos para o meio ambiente. É possível afirmar que mesmo órgãos de controle e planejamento do Governo Federal, o Ministério do Meio Ambiente, OEMAS e Órgãos Municipais de Meio Ambiente necessitam um maior esforço de reflexão quanto ao atual quadro de financiamento ambiental.

Desta forma, como conclusão última, recomenda-se que o financiamento ambiental se torne objeto de novos estudos acadêmicos voltados à verificação dos ganhos derivados da execução de políticas públicas de forma descentralizada; dos impactos no combate a

corrupção como resultado da adoção nos fundos de práticas pautadas pela boa governança; a ampliação do volume de recursos destinados ao financiamento ambiental decorrentes da captação de recursos por fundos estaduais e municipais; fortalecimento da implementação de políticas socioambientais decorrentes do diálogo financeiro no Sisnama, entre outros.

## REFERÊNCIAS

ABONG. **Manual de Fundos Públicos** 2004. [Uberaba]: Fundação Peirópolis, 2004, 272p.

ANDRADE, Lourenço. **A eficácia do fundo de reconstituição previsto na Lei nº 7.347/85 como instrumento de tutela ao meio ambiente**. In: Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília: ESMPU, Ano II, n. 9, out./dez., 2003. Disponível em: <http://www.esmpu.gov.br/boletins/pdf/boletim9.pdf>. Acesso em: 02 abr. 06.

ASSEMBLÉIA GERAL DA REDLAC, VI, Kingston, Jamaica, 2004.

ARAÚJO, Ubiracy. Notas sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles; SOARES, Inês Virgínia Prado. **Desafios do Direito Ambiental do Século XXI: estudos homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo : Malheiros, 2005. p. 777-796.

ATHAYDE, Augusto de. **Estudos de direito econômico e de direito bancário**. Rio de Janeiro : Liber Juris, 1983, p.81-88.

BARBER, Charles. CONFERÊNCIA DAS PARTES DA CONVENÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA – COP 8, 8ª, 2006, Curitiba. Evento paralelo: “La RedLAC y su Contribución a la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en América Latina y el Caribe”.

BATISTA, Eduardo. SEMINÁRIO FUNBIO+10, Funbio, 2006, Rio de Janeiro (apresentação verbal).

BATMANIAN, Garo. SEMINÁRIO FUNBIO+10, Funbio, 2006, Rio de Janeiro (apresentação verbal).

BORNHAUSEM, Roberto. SEMINÁRIO FUNBIO+10, Funbio, 2006, Rio de Janeiro (apresentação verbal).

BRAGA, Lea. Fundo de Assistência Social. In: SEMINÁRIO “FUNDOS PÚBLICOS E POLÍTICAS SOCIAIS”, 2002, São Paulo. MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Orgs.). **Anais...** São Paulo: Instituto Pólis, 2004. 99 p. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_31.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_31.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2006.

BRASIL. **Edital FNMA 04/05 de “Apoio à Criação e ao Fortalecimento de Fundos Socioambientais Públicos”**.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2004** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro : IBGE, 2005. 133 p.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Capacitação de Gestores Públicos Municipais de Meio Ambiente e Conselheiros**. Ministério do Meio Ambiente. Brasília : FNAM/MMA, 2005. Capítulo: Política Municipal de Meio Ambiente.

BUARQUE, Cristovam Ricardo Cavalcanti. **Avaliação Econômica de Projetos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1984.

BURSZTYN, Maria A.; BURSZTYN, Marcel. **Ambientalização da Indústria**: Desafios e Oportunidades. Educação e Desenvolvimento Sustentável. Caderno Técnico 25. [Brasília] : CNI/SESI, 1997.

\_\_\_\_\_. **Gestão Ambiental: Instrumentos e práticas**. 1. ed. Brasília: Ibama, 1994. 160 p.

CAMARGO, Aspásia Brasileiro A. de; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; PUPPIM DE OLIVEIRA, José A. (Org.). **Meio Ambiente Brasil**: Avanços e Obstáculos Pós-Rio-1992. 1 ed. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2002.

CASTRO, Gonçalo. CONFERÊNCIA DAS PARTES DA CONVENÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA – COP 8, 8ª, 2006, Curitiba. Evento paralelo: “La RedLAC y su Contribución a la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en América Latina y el Caribe”.

CIUP. **Comentários**: Fondos Ambientales en América Latina. Boletín del área economía de los recursos naturales y del ambiente. Economía y Ambiente III (16), Octubre 2001. Disponível em: < [http://www.up.edu.pe/ciup/enlace\\_archivos/boletin16.pdf](http://www.up.edu.pe/ciup/enlace_archivos/boletin16.pdf) >. Acesso em: 30 mar. 2006.

CONFERÊNCIA DAS PARTES DA CONVENÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA – COP 8, 8ª, 2006, Curitiba. Evento paralelo: “La RedLAC y su Contribución a la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en América Latina y el Caribe”.

DERENUSSON, Maria Sylvia Romero. **Governança em ciência e tecnologia**: Os fundos Setoriais. Orientador: Paulo César Gonçalves Egler. 2004. 125 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <http://200.130.0.16/biblioteca/MariaDerenusson.pdf>

DIAS, Bráulio Ferreira de Souza. SEMINÁRIO FUNBIO+10, Funbio, 2006, Rio de Janeiro(apresentação verbal).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, 765p.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**: teoria geral do direito civil. 20. ed. São Paulo: Saraiva, v.1., 2003.

ELIAS, Paulo. Fundos de Saúde. In: SEMINÁRIO “FUNDOS PÚBLICOS E POLÍTICAS SOCIAIS”, 1., 2002, São Paulo. MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Orgs.). **Anais...** São Paulo: Instituto Pólis, 2004. 99 p. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_31.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_31.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2006.

FUNBIO. **Estudos FUNBIO 1: Financiando o Uso Sustentável da Biodiversidade.** Rio de Janeiro : Funbio, 1997.

FUNBIO. **Quem somos.** Disponível em: <<http://www.funbio.org.br/publique/web/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=10>>. Acesso em: 30 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual 2004.** Rio de Janeiro: Funbio, 2005. 76p.

FUNDAÇÃO O BOTICÁRIO DE PROTEÇÃO À NATUREZA. **História da Fundação: Linha do tempo.** 2005. Disponível em: <<http://internet.boticario.com.br/portal/site/fundacao/>>. Acesso em: 30 mar. 2006.

GARRISON, John W. **Estudo sobre os fundos sociais e ambientais apoiados pelo Banco Mundial no Brasil.** Banco Mundial, 2001. Disponível em: <[http://www.obancomundial.org/index.php/content/view\\_document/1512.html](http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_document/1512.html)>. Acesso em: 10 mar. 2006.

HACON, Sandra de Souza; BRANDÃO, Luiz Eduardo; SAMPAIO, Manoel Serrão B. de. **Análise Econômica: Uma ferramenta para a gestão ambiental: Estudo de caso - Repovoamento da Lagoa do Ibiraquera com pós larvas de camarão marinho.** In: V Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente, 1999, Rio de Janeiro. Anais... São Paulo : Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 413-426.

LAMBERT, Alain. **Fundos Ambientais: Bem mais do que simples mecanismos financeiros: uma ferramenta de gestão ambiental.** Workshop do UK Department for International Development (DFID) sobre Ferramentas de gestão ambiental que não sejam do tipo clássico de "comando e controle". Cuiabá, 2000. Disponível em: <[http://www.conservationfinance.org/Documents/CF\\_related\\_papers/Fundos\\_Ambientais\\_-\\_Portuguese.pdf](http://www.conservationfinance.org/Documents/CF_related_papers/Fundos_Ambientais_-_Portuguese.pdf)> Acesso em: 27 fev. 2006.

LAMPMAN, Scott. In: ASSEMBLÉIA GERAL DA REDLAC, VII, Antigua, Guatemala, 2005.

LEITÃO, Pedro. In: SEMINÁRIO FUNBIO+10, Funbio, 2006, Rio de Janeiro(apresentação verbal).

MAIMON, Dalia. **Avanços da política ambiental no Brasil de Estocolmo 72 a Rio 92.** São Paulo: Caderno da USP, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MENDES, Áquilas. Fundo Municipal de Saúde. In: SEMINÁRIO "FUNDOS PÚBLICOS E POLÍTICAS SOCIAIS", 2002, São Paulo. MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Orgs.). **Anais...** São Paulo: Instituto Pólis, 2004. 99 p. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_31.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_31.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2006.

MILARÉ, Édis. **A ação civil pública em defesa do ambiente**. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). Ação civil pública: Lei 7.347/85: reminiscências e reflexões após 10 anos de aplicação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2002.

NOGUEIRA, Mônica. **Quando o pequeno é grande**: Uma análise de projetos comunitários no cerrado. Paulo : Annablume, 2005. 171p.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e Entidades de Interesse Social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. . 6. ed. Brasília: Editora Brasília Jurídica Ltda, v. 1., 2006. 1010 p.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Rio de Janeiro, Forense, v.I, 2006. P.718.

PUPPIM DE OLIVEIRA, JOSÉ A. **Instrumentos econômicos para gestão ambiental**: Lições das Experiências Nacional e Internacional. Salvador: Núcleo de Estudos Avançados em Meio Ambiente (NEAMA), 2003.

RISCHAR, Stefan. In: ASSEMBLÉIA GERAL DA REDLAC, VII, Antigua, Guatemala, 2005.

ROCHA, Paulo. Síntese do Seminário. In: SEMINÁRIO “FUNDOS PÚBLICOS E POLÍTICAS SOCIAIS”, 2002, São Paulo. MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Orgs.). **Anais...** São Paulo: Instituto Pólis, 2004. 99 p. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_31.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_31.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2006.

SEMINÁRIO NACIONAL CAPACITAÇÃO DE FUNDOS SOCIOAMBIENTAIS PÚBLICOS, 2<sup>o</sup>, 2006, Joinville. **Anais...** Brasília: FNMA/MMA, 2006. CD-ROM.

SEMINÁRIO “FUNDOS PÚBLICOS E POLÍTICAS SOCIAIS”, 2002, São Paulo. MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Orgs.). **Anais...** São Paulo: Instituto Pólis, 2004. 99 p. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_31.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_31.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2006.

SCARDUA. Fernando. **Os instrumentos da Política Ambiental**: 4.2. Instrumentos Coercitivos, Incitativos e Econômicos. Material de aula, 2004. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. Mensagem recebida por [roberta.giudice@mma.gov.br](mailto:roberta.giudice@mma.gov.br) em 20 set. 2000.

SOARES, Inês Virgínia Prado. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles; SOARES, Inês Virgínia Prado. **Desafios do Direito Ambiental do Século XXI**: estudos homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo : Malheiros, 2005. p. 553-578.

VERÍSSIMO, Adalberto. **Estratégia e mecanismos financeiros para florestas nativas do Brasil** (versão preliminar). FAO - Food and Agricultural Organization of the United Nations. Projeto BRA 062. Brasília, 2006.

VERÍSSIMO, Adalberto. SEMINÁRIO 10 ANOS FUNBIO, 2006, Rio de Janeiro. , 2006

VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito administrativo da economia**. 3a ed. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2003, 528p.

WEISS, Joseph. Estudos de Fundos de Pequenas Doações em Projetos Co-Financiados pelo Banco Mundial no Brasil. 1999.

WEISS, Joseph S. Lições Aprendidas da Experiência Comparada entre Fundos no Brasil e no Exterior. In: BANCO MUNDIAL. **Estudo sobre Fundos Sociais e Ambientais Apoiados pelo Banco Mundial no Brasil**. 1 ed. Brasília: Banco Mundial, 2001, v. 1, p. 25-37.

WWF. **A history of WWF: The Sixties**. 13 nov. 2005. Disponível em: <[http://www.panda.org/about\\_wwf/who\\_we\\_are/statutes/index.cfm](http://www.panda.org/about_wwf/who_we_are/statutes/index.cfm)>. Acesso em: 30 mar. 2006.

#### SITES CONSULTADOS

<http://www.conservationfinance.org>

<http://www.europa.eu>

<http://www.iadb.org>

<http://www.mj.gov.br/cfdd>

<http://www.obancomundial.org>

<http://www.panda.org>

<http://www.planalto.gov.br>

[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index\\_conheca\\_siafi.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index_conheca_siafi.asp)

<http://www.undp.org>