



UFRJ

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO – PPED**

MARIANA MACHADO

**AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADO NA GOVERNANÇA DOS FUNDOS
AMBIENTAIS DE APOIO ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

Rio de Janeiro

2020

MARIANA MACHADO

**AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADO NA GOVERNANÇA DOS FUNDOS
AMBIENTAIS DE APOIO ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) como requisito à obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Frickmann Young

Coorientadora: Mariana Clauzet

Rio de Janeiro

2020

FICHA CATALOGRÁFICA

M149 Machado, Mariana.

As relações público-privado na governança dos fundos ambientais de apoio às unidades de conservação / Mariana Machado. – 2020.
240 f.; 31 cm.

Orientador: Carlos Eduardo Frickmann Young

Coorientadora: Mariana Clauzet.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2020.

Bibliografia: f. 214 – 235.

1. Fundos ambientais. 2. Governança pública. 3. Parceria público-privada. I. Young, Carlos Eduardo Frickmann, orient. II. Clauzet, Mariana, coorient. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. IV. Título.

CDD 354

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária: Bruna Amarante Oliveira CRB 7 – 6602
Biblioteca Eugênio Gudín/CCJE/UFRJ

MARIANA MACHADO

**AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADO NA GOVERNANÇA DOS FUNDOS
AMBIENTAIS DE APOIO ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) como requisito à obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em 16 de março de 2020.

Prof. Dr. Carlos Eduardo Frickmann Young (UFRJ) – Orientador

Prof. Dr.^a Mariana Clauzet (UFRJ) – Coorientadora

Prof. Dr.^a Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues (UFRRJ)

Prof. Dr. Fábio Rubio Scarano (UFRJ)

Prof. Dr. Peter Hermann May (UFRJ)

Prof. Dr. Alexandre D'Avignon (UFRJ)

Em memória de minhas tias-avós, Maria e Cida, que partiram para outro plano quando eu iniciava o doutorado. Elas foram parceiras de uma vida e me ensinaram sobre amar e cuidar.

Dedico igualmente esta tese a todas e todos que lutam pela valorização das Unidades de Conservação no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Eu sempre gostei de estudar e de aprimorar meus conhecimentos e minha atuação como profissional e cidadã, e o desejo de fazer o doutorado já me acompanhava há algum tempo. Foi quando, no ano de 2015, eu descobri o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED, com o qual me identifiquei pela interdisciplinaridade e pelo tema de políticas públicas. A concretização deste sonho somente foi possível com o apoio de muitas pessoas queridas a quem expresso meus sinceros agradecimentos:

Ao PPED-IE pela oportunidade de estudar na Universidade Federal do Rio de Janeiro, primeira instituição oficial de ensino superior do país, considerada a melhor universidade federal brasileira. Sinto-me honrada por fazer parte desta instituição e de sua história!

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos que me permitiu priorizar as atividades do doutorado.

As professoras e professores do PPED pela dedicação e aprendizados, por ensinarem sobre temas pelos quais tenho me interessado cada vez mais. Agradeço especialmente às Professoras Renata La Rovere e Maria Tereza Leopardi, coordenadoras do PPED enquanto eu cursava o doutorado, pela dedicação ao Programa e atenção aos alunos.

Ao meu orientador Carlos Eduardo Young, Cadu, que me incentivou e me apoiou desde o momento em que lhe escrevi um e-mail falando sobre meu desejo de fazer o doutorado no PPED. Agradeço pela atenção, orientação e pela oportunidade de fazer parte do Grupo de Economia do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (GEMA) e aprender com um time incrível de pesquisadores.

Agradeço à minha orientadora Mariana Clauzet por compartilhar comigo sua experiência e conhecimentos e pela leitura atenta às versões da tese.

Aos professores que compuseram a minha banca de qualificação do doutorado, Peter May e Camila Rodrigues, pelas valiosas críticas, sugestões e recomendações, que ajudaram a melhorar meu trabalho.

À coordenação do Programa de RPPNs do Inea por me permitir conciliar as atividades da pós-graduação com o trabalho durante o meu primeiro ano de doutoramento.

Às entrevistadas e entrevistados que dedicaram seu tempo à minha pesquisa e me proporcionaram momentos de aprendizagem únicos, os quais me possibilitaram escrever esta tese.

Agradeço ao site Sci-Hub, criado pela cientista cazaquistanesa Alexandra Elbakyan, e à plataforma LibGen por colaborar com a democratização do conhecimento e possibilitar o acesso a diversos artigos acadêmicos e livros, de forma gratuita, sem os quais não seria possível aprofundar a leitura sobre os temas abordados na tese.

O desafio de fazer doutorado teria sido mais árido sem as amigas e amigos da turma PPED 2016. Agradeço a todas e todos pela amizade, companheirismo, troca de ideias e aprendizados e claro, pelas ‘cervejinhas institucionalistas’ e momentos de confraternização, em especial, a memorável festa moçambicana.

Faço um agradecimento especial às mulheres do Sororidade PPediana: Camila, Eva, Ingrid, Karine, Laura e Micaela. Juntas criamos uma rede de cuidado, onde dividimos as alegrias e desafios da vida acadêmica. A amizade de vocês foi um presente que o doutorado me trouxe e que pretendo levar para a vida toda!

Agradeço enormemente aos meus pais, Graça e Carlos e à minha irmã Olivia, pelo amor, carinho e apoio em todas as minhas escolhas. Amo vocês!

Agradeço à minha família, vó Ana, tias, tios, primas e primos queridos, pelo apoio, vibrações positivas, orações e momentos de descontração. Faço um agradecimento especial ao meu primo Nandinho e sua esposa Áurea que sempre me acolheram prontamente na sua casa nas minhas vindas ao Rio, quando ainda pleiteava uma vaga no PPED.

Às amigas-irmãs Mi e Pati, que mesmo à distância se fizeram presentes em vários momentos nesta caminhada, acolhendo minhas angústias e compartilhando minhas alegrias.

Ao querido amigo Rafa Pereira por me receber de braços abertos no apê 404, que se tornou meu lar nestes 4 anos de vida carioca. E por falar no meu lar doce lar, não posso deixar de fazer um agradecimento especial às minhas *roommates* Dani e Alê, pela amizade, companheirismo e sororidade, por dividir as alegrias e as dores da vida acadêmica, pelas conversas e insights sobre a tese.

Aos queridos amigos paulistas, que mesmo à distância se fizeram presentes e torceram por mim: Bello, Romi, Lu, Keiko, Rê, Shu, Davis e Márcia. Obrigada pelo carinho e amizade!

Agradeço ainda aos amigos do Rio, que me acolheram e fizeram desta cidade meu lar: Camila, Luana, Roberta, Monsores, Dani, Débora, Lucas, Anderson, Nina, e as Caririocas Mari, Flávia, Mila, Alice, Amanda. Adélia e Nuria.

É sabido que entre os pós-graduandos há altos índices de depressão e ansiedade, isso devido a um ambiente de cobranças somado a precarização das condições socioeconômicas e de trabalho dos pós-graduandos; e vi isso acontecer com alguns de meus amigos. Por isso, me

preocupei em criar espaços para o autocuidado e para o descanso e relaxamento, que aprendi serem fundamentais para o bom desenvolvimento dos meus estudos. Assim, também quero registrar aqui meus agradecimentos à minha rede de suporte. À minha analista Geísa, por me ajudar no meu processo de autoconhecimento. Aos maravilhosos professores do Yoga na Glória, por me ajudarem a cuidar e equilibrar meu corpo e mente e a viver com consciência cada momento. Ao meu mestre de percussão Wagninho e às Bambas de Saia pelo carinho e amizade, pelos momentos de descontração e por ajudarem a desenvolver meu lado percussionista.

Muito obrigada!

RESUMO

MACHADO, Mariana. **As relações público-privado na governança dos fundos ambientais de apoio às unidades de conservação.** Rio de Janeiro, 2020. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020

Esta tese teve por objetivo investigar os arranjos institucionais dos fundos ambientais privados de apoio às unidades de conservação (UCs) no Brasil enquanto parcerias público-privadas para o financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e como estes aderem aos princípios da governança pública. A metodologia adotada para a pesquisa foi qualitativa e incluiu revisão bibliográfica e documental, além de análise de três estudos de caso: o Fundo Área de Proteção Ambiental Costa do Corais (FAPACC), o Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro (FMA/RJ) e o Fundo de Transição do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (FT/ARPA). Para tanto, analisou-se o ambiente institucional no qual se inserem estas parcerias público-privadas de financiamento das UCs, e, examinou-se os arranjos institucionais de fundos privados de apoio às UCs, considerando os processos decisórios no âmbito da parceria e como estes aspectos se refletem no caráter público de sua governança. Os resultados da investigação revelam que o quadro normativo da política de UCs apresentou avanços importantes na sistematização de procedimentos e diretrizes para criação e gestão das UCs, no estabelecimento de novas fontes e mecanismos de financiamento do sistema, e na governança das UCs, com maior participação da sociedade, inclusive na mobilização e gestão de recursos. Entretanto, tais progressos não se refletiram na melhoria da sustentabilidade financeira do SNUC. O orçamento público destinado às UCs vem reduzindo e está focado nas despesas obrigatórias com pessoal e encargos sociais. Outro aspecto observado foi o de que os recursos externos são importantes para investimentos que incrementam a implementação das UCs, como elaboração de plano de manejo e aquisição de equipamentos. O quadro de subfinanciamento do SNUC tende a se agravar com as restrições orçamentárias impostas pela Emenda Constitucional nº 95/2016, o que imprime pressão aos órgãos de gestão ambiental em buscar recursos através de parcerias público-privadas. A análise dos estudos de caso dos fundos revelou que os fundos ambientais têm apoiado as UCs não apenas com aportes monetários, mas também pelo desenvolvimento de ferramentas e metodologias que aprimoram sua gestão, bem como pelo fortalecimento da participação social e do apoio político às UCs. Concluiu-se que os arranjos de governança dos fundos de apoio a UCs apresentaram diferentes balanços na repartição de discricionariedade entre os parceiros públicos e privados. A fonte de

recurso operada e a inserção da parceria em uma política ou programa público foram os fatores que melhor explicaram tais diferenças. Os diferentes tipos de arranjos de governança puderam ser associados a distintos padrões de práticas de prestação de contas e transparência. Verificou-se que quando existe uma distribuição mais equilibrada da discricionariedade entre os atores públicos e privados, a responsabilização e a transparência estão mais alinhadas às práticas e princípios de governança pública.

Palavras-chave: Financiamento da Conservação. Unidades de Conservação. Parcerias Público-privadas. Fundos Ambientais. Governança Pública. Responsabilização. Transparência.

ABSTRACT

MACHADO, Mariana. **As relações público-privado na governança dos fundos ambientais de apoio às unidades de conservação**. Rio de Janeiro, 2020. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

This thesis investigated the institutional arrangements of private environmental funds to support protected areas (APs) in Brazil as public-private partnerships for financing the National System of Protected Areas (SNUC – Portuguese abbreviation), and how they adhere to the principles of public governance. The methodology adopted for the research was qualitative and included bibliographic and documentary reviews, and the analysis of three case studies: the Costa dos Corais Environmental Protection Area Fund (FAPACC), the Atlantic Forest Fund of Rio de Janeiro (FMA/RJ) and the Transition Fund of the Amazon Protected Areas Program (FT/ARPA). For this purpose, the institutional environment in which these public-private partnerships for financing the APs operate was analyzed, and the institutional arrangements of private funds to support the APs were examined, considering the decision-making processes within the partnership and how these aspects reflect in the public character of their governance. The results of the research reveal that the regulatory framework of AP policy presented important advances in systematizing procedures and guidelines for creating and managing APs, in establishing new sources and financing mechanisms, and in the governance of the APs, with greater participation by society, including resource mobilization and management. However, these advances have not been reflected in the improvement of the financial sustainability of the SNUC. The public budget allocated to the APs has been reducing and is focused on compulsory personnel expenses and social charges. Another aspect observed was that external resources are important for investments that increase the implementation of the APs, such as the elaboration of a management plan and equipment acquisition. The underfunding of the SNUC tends to be severe by the budgetary restrictions imposed by Constitutional Amendment no. 95/2016, which puts pressure on the environmental agencies to seek resources through public-private partnerships. The analysis of case studies of the funds revealed that environmental funds have supported the APs not only with monetary contributions but also by developing tools and methodologies that improve their management, as well as by strengthening social participation and political support to the APs. It was possible to conclude that the governance arrangements of the funds to support the APs present different balance sheets in the distribution of discretion between public and private partners. The source of resources operated and the insertion of the

partnership in public policy or program were the factors that best explained these differences. The different types of governance arrangements could be associated with different standards of accountability and transparency practices. It was found that in the partnerships where there is a balanced distribution of discretion between public and private actors, accountability and transparency are more aligned with public governance practices and principles.

Keywords: Conservation Finance. Protected Areas. Public-private Partnerships. Environmental Funds. Public Governance. Accountability. Transparency.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES (FIGURAS E QUADROS)

FIGURAS

Figura 1- Valores empenhados na função gestão ambiental na União, Estados, Distrito Federal e Municípios entre 2007 e 2016, em reais de 2017.	118
Figura 2 - Execução orçamentária do ICMBio (2008-2018) em milhões de reais, valores de 2018.	120
Figura 3 - Gastos obrigatórios e discricionários do ICMBio (2008-2018) em milhões de reais, valores de 2018.	121
Figura 4 - Gastos do ICMBio com pessoal (2008-2018) em milhões de reais, valores de 2018.	122
Figura 5 - Despesas discricionárias do ICMBio segmentadas por grupo de despesa, em milhões de reais, valores de 2018.	122
Figura 6 - Dispêndios totais do Inea, por função (2010-2018) em milhões de reais, valores de 2018.	123
Figura 7 - Execução orçamentária do Inea (2010-2018) em milhões de reais, valores de 2018.	123
Figura 8 - Despesas do Inea com gestão ambiental segmentadas por grupo de despesa, no período de 2010 a 2018, em milhões de reais, valores de 2018.	125
Figura 9 - Estimativa da lacuna financeira para cumprimento da meta de proteção costeiro-marinha.	140
Figura 10 - Estimativa da lacuna financeira para cumprimento da meta de proteção terrestre.	140
Figura 11 - Número e valores de TCCAs firmados entre 2007 e 2014 no âmbito do licenciamento ambiental no Inea.	185
Figura 12 - Evolução do fluxo de receitas dos TCCAS e dos valores executados em projetos nas UCs via FMA/RJ entre 2010 e 2018, em milhões de reais, valores de 2018.	186
Figura 13 - Gastos do Fundo APA Costa dos Corais, por instituição, no período de 2011 a 2018, em valores de 2018.	187
Figura 14 - Dispêndios efetuados pelo ICMBio e pelo FAPACC na APACC, no período de 2008 a 2018, valores de 2018.	188

Figura 15 - Dispêndios do ICMBio e FT/ARPA nas UCS federais beneficiadas pelo Programa – Fase III, no período de 2014 a 2018, em valores de 2018.....	189
--	------------

QUADROS

Quadro 1 - Sistematização dos fundos selecionados para estudo de caso.	89
Quadro 2 - Lista de entrevistas planejadas e realizadas com membros dos Fundos selecionados como exemplos para análise de estudo de caso.....	92
Quadro 3 - Análises sobre os fluxos de recursos dos Fundos.	94
Quadro 4 - Categorias e critérios utilizados para analisar as práticas de governança dos Fundos.....	94
Quadro 5 - Bases legais dos instrumentos de financiamento do SNUC. (continua)	108
Quadro 6 - Trajetória institucional da política de criação e gestão de UCs em nível federal e respectivas fontes de recursos. (continua)	110
Quadro 7 - Síntese dos principais desafios para a implementação dos instrumentos de financiamento do SNUC. (continua)	129
Quadro 8 - Características do processo de criação dos Fundos.....	147
Quadro 9 – Resumo dos aspectos investigados sobre a agenda de financiamento dos fundos.....	154
Quadro 10 – Estrutura jurídica dos fundos ambientais de apoio às UCs.	163
Quadro 11 - Estrutura de governança das parcerias dos fundos de apoio a UCs.	166
Quadro 12 - Responsabilidades e contribuições das organizações às parcerias. (continua).....	174
Quadro 13 - Estrutura financeira dos fundos de apoio a UCs analisados. (continua)	179
Quadro 14 - Mecanismos de prestação de contas e transparência adotados nos fundos de apoio a UCs. (continua)	192
Quadro 15 - Relação entre ambiente institucional, distribuição de discricionariedade entre os parceiros e adoção de práticas de governança pública	203

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Expansão do sistema federal de unidades de conservação públicas¹ de 1934 a 2018.	101
Tabela 2 - Distribuição da área protegida por unidades de conservação nos biomas brasileiros em km² e percentual.	115
Tabela 3 - Despesas do Inea com gestão ambiental segmentadas por grupo de despesa, no período de 2010 a 2018, em milhões de reais, valores de 2018.	126
Tabela 4 - Dispêndios do ICMBio por fonte de recurso no período de 2008 a 2018, em milhões de reais, valores de 2018.	128
Tabela 5 - Dispêndios do Inea por fonte de recurso no período de 2008 a 2018, em milhões de reais, valores de 2018. (continua)	128
Tabela 6 - Dispêndio médio por UC federal beneficiada na fase III do Programa ARPA, entre 2014 e 2018, em reais de 2018.	190

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AOD - Assistência Oficial ao Desenvolvimento
APA - Área de Proteção Ambiental
APs - Áreas Protegidas
APP - Área de Preservação Permanente
ARIs - Áreas de Reconhecimento Internacional
ARPA - Programa para as Áreas Protegidas de Amazônia
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPBES - *Brazilian Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*
CDB - Convenção de Diversidade Biológica
CDI - Certificado de Depósito Interbancário
CCA - Câmara de Compensação Ambiental
CEF - Caixa Econômica Federal
CEP - Comitê de Ética em Pesquisa
CF - Constituição Federal
CFA - Conservation Finance Alliance
CFT - Comitê do Fundo de Transição
CI - *Conservation International*
CI-BRASIL - Conservação Internacional Brasil
CNUC - Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
Comperj - Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro
Conabio - Comissão Nacional da Biodiversidade
Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CP - Comitê do Programa
CSA - Companhia Siderúrgica do Atlântico Sul
DIBAPE - Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas e Ecossistemas
DIPLAN - Diretoria de Planejamento Administração e Logística
EC - Emenda Constitucional
ECI - Estratégia de Conservação e Investimento
FAN - Fundo Nacional Ambiental
FANP - Fundo para Áreas Naturais Protegidas
FAP - Fundo para Áreas Protegidas
FAPACC – Fundo Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais
FAS - Fundação Amazonas Sustentável
FAUC - Ferramenta de Avaliação de Unidade de Conservação
FCA - Fundo de Compensação Ambiental
FECAM - Fundo Estadual de Controle Ambiental e Desenvolvimento Urbano
FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMA/RJ - Fundo da Mata Atlântica do Rio de Janeiro
FMCN - Fundo Mexicano para Conservação da Natureza
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNMA - Fundo Nacional de Meio Ambiente
FSC - *Forest Stewardship Council*
FUNAI - Fundação Nacional do Índio

FUNBIO - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
FUNDESNA - Fundação para o Desenvolvimento do Sistema Nacional de Áreas Protegidas
FT/ARPA - Fundo de Transição do ARPA
FTB - Fundação Toyota do Brasil
GBMF - *Gordon and Betty Moore Foundation*
GCF - *Global Conservation Fund*
GEF - *Global Environmental Facility*
GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
GOp - Gestor Operacional
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS-E - Imposto por Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços Ecológico
IDG - Instituto de Desenvolvimento e Gestão
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IEF - Instituto Estadual de Florestas
Inea - Instituto Estadual do Ambiente
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISA - Instituto Socioambiental
IUCN - *International Union for Conservation of Nature*
(UICN - União Internacional para Conservação da Natureza)
KfW - Banco Alemão de Desenvolvimento
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MOP - Manual Operacional
MP - Ministério Público
MROSC - Marco Regulatório do Sociedade Civil
MSC - *Marine Stewardship Council*
NPG - *New Public Governance*
(Nova Governança Pública)
NPM - *New Public Management*
(Nova Administração Pública)
NPS - *National Park Service*
(Serviço Nacional de Parques)
OECD - *Organization for Economic Co-operation and Development*
(OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGU - Orçamento Geral da União
OMS - Organização Mundial de Saúde
ONGs - Organizações Não-Governamentais
ONU - Organização das Nações Unidas
OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAPP - Programa Parcerias Ambientais Público Privadas
PBF - Programa Bolsa Floresta
PIB - Produto Interno Bruto
PNAP - Plano Estratégico Nacional para Áreas Protegidas
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente
PPA - Planejamento Plurianual
PPED - Pós-graduação em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento
PPG7 - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PPP - Parceria público-privada
PROBIO - Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira
PROFONANPE - Fundo Nacional para Áreas Protegidas do Peru
Pronabio - Programa Nacional da Diversidade Biológica
PSA - Pagamento por Serviços Ambientais
RAPPAM - *Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management*
REDD+ - Redução de emissões de gases de efeito estufa por desmatamento e degradação florestal
RedLAC - Rede de Fundos Ambientais da América Latina e do Caribe
RL - Reserva Legal
RNB - Renda Nacional Bruta
RPPN - Reservas Particulares do Patrimônio Natural
SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SDS - pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEA - Secretaria Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro
SEMA - Secretaria Especial de Meio Ambiente
SERLA - Superintendência Estadual de Rios e Lagos
SIOP - Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento Federal
Sisnama - Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SOSMA - Fundação SOS Mata Atlântica
SUPFIP - Superintendência de Fundos de Interesse Público
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
TCCA - Termo de Compromisso de Compensação Ambiental
TCFA - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental
TCLE - Termo de Consentimento Livre Esclarecido
TCU - Tribunal de Contas da União
TNC - *The Nature Conservancy*
UCs - Unidades de Conservação
UCP - Unidade de Coordenação do Programa
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
WRI - *World Resources Institute*
WWF - *World Wide Fund For Nature*
WWF-BRASIL - World Wild Fund for Nature do Brasil

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	25
2.1 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	25
2.1.1 Sociedade civil e Estado: atores heterogêneos e relações complexas	27
2.1.2 As ONGs e sua atuação nas políticas públicas	31
2.1.3 As parcerias público-privadas entre Estado e ONGs: contradições e limitações na promoção do bem comum	34
2.2 DA GOVERNANÇA À GOVERNANÇA DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: DESAFIOS PARA GARANTIR O INTERESSE PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	41
2.2.1 A dinâmica da governança das parcerias público-privadas	51
2.3 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO CONTEXTO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: FINANCIAMENTO VIA FUNDOS AMBIENTAIS PRIVADOS	57
2.3.1 Unidades de conservação no Brasil: conceitos e diretrizes	57
2.3.2 As parcerias público-privadas no contexto das unidades de conservação	62
2.3.3 Fundos ambientais: definição e elementos chave de sua constituição	70
3 METODOLOGIA	85
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO MÉTODO.....	85
3.2 TÉCNICAS DE PESQUISA	85
3.2.1 Metodologia de análise do financiamento do SNUC	86
3.2.2 Metodologia de análise dos estudos de caso	89
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	95
4.1 O FINANCIAMENTO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL	95
4.1.1 Marco normativo e institucional do financiamento das unidades de conservação no Brasil	95
4.1.2 O financiamento das UCs na prática: análise dos orçamentos do ICMBio e Inea 116	
4.2 FUNDOS AMBIENTAIS PRIVADOS PARA UCs: A DINÂMICA DAS PARCERIAS DE FINANCIAMENTO DAS UCs.....	145
4.2.1 Análise dos estudos de caso	145
4.2.2 Os arranjos de governança dos fundos e seu alinhamento com princípios e práticas de governança pública	202

5 CONCLUSÃO.....	208
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	214
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	236

1 INTRODUÇÃO

A política de estabelecimento de espaços territorialmente protegidos, as Unidades de Conservação (UCs), é considerada a principal estratégia para a conservação da biodiversidade no longo prazo, incluindo, os serviços ecossistêmicos e valores culturais e espirituais associados a esta biodiversidade (BOVARNICK et al., 2010; BRITO, 2000; MORSELLO, 2001). Entretanto, os significativos esforços do Brasil para expandir o seu Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (MMA, 2019) não têm sido acompanhados por um aumento suficiente do orçamento público destinado a essas áreas (WWF-BRASIL, 2018; MACHADO; CLAUZET; YOUNG, 2019) e uma lacuna significativa de financiamento persiste (MMA, 2009; BOVARNICK et al., 2010). A falta de recursos financeiros compromete a alocação adequada de recursos humanos, infraestrutura, equipamentos e a realização de atividades básicas para a proteção efetiva da biodiversidade, já que a provisão de financiamento suficiente, estável e de longo prazo é essencial para que as UCs funcionem efetivamente e alcancem seus objetivos de conservação (BONHAM et al., 2014; WWF-BRASIL; FUNBIO, 2017).

Diante deste quadro de subfinanciamento das UCs, têm surgido no debate público e acadêmico argumentos favoráveis à exploração de novas fontes e de mecanismos de financiamento, especialmente através de parcerias público-privadas (PPPs)¹ (DOUROJEANNI, 1997; RODRIGUES C., 2009; WORLD BANK, 2013). Os órgãos públicos gestores das UCs, por sua vez, se vendo cada vez mais carentes de recursos materiais e humanos, têm buscado nas parcerias com atores privados, com e sem fins lucrativos, uma forma de mobilizar e gerir recursos, e assim garantir o cumprimento dos objetivos das UCs (CARRILLO; CATAPAN, 2017; GORINI, MENDES, CARVALHO, 2006; ICMBIO, 2017a; ILHA; ALBUQUERQUE, 2012). Dentre as iniciativas de parcerias público-privadas no contexto da política de criação e gestão de UCs, destacam-se os fundos ambientais privados, constituídos como organizações não governamentais (ONGs) que atuam como intermediários financeiros mobilizando e canalizando recursos para apoiar um bem público² (BARCELLOS, 2015; SPERGER; TAIEB, 2008). Na literatura também se ressalta o papel das ONGs gestoras dos fundos ambientais na capacitação das agências responsáveis pela gestão de UCs, sua influência na formulação de políticas públicas para conservação, além da capacidade de catalisar maiores investimentos

¹ No contexto desta pesquisa, o termo parceria público-privada é empregado com o sentido de acordos formalizados de trabalho conjunto entre agências do setor público e organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, para a produção de serviços públicos. Desta forma, não se restringe a figura jurídica prevista na Lei 11.079/2004, a qual define parceria público-privada como contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa (link da Lei 11.079/2004 - <https://bit.ly/2WrZU7C>).

² De acordo com Pato (2013), no contexto do direito público, o termo “bem público” pode ser entendido como um meio para atingir um fim: a realização do interesse público, cumprindo uma função de utilidade coletiva. Apesar de meio, também contém em si mesmo um valor relativo a uma necessidade humana, que o distingue de outros bens.

públicos na gestão das UCs (SPERGER; TAIEB, 2008; GLOBAL ENVIRONMENTAL FACILITY - GEF, 1998).

Recentemente, no Brasil, diversos fundos ambientais de gestão privada para apoio às UCs vêm sendo criados em parcerias entre organizações não governamentais e os órgãos ambientais gestores das UCs como estratégia de minimizar a lacuna financeira das unidades (CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL – CI - BRASIL, 2016; 2017; FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL - FAS, 2017; FUNBIO, 2014; 2019; GUIMARÃES et al., 2018; MARTINEZ et al., 2015).

Embora as parcerias público-privadas sejam uma forma eficaz de canalizar importantes recursos para as UCs, a sua simples existência não garante o cumprimento dos seus objetivos institucionais, e além disso, também pode gerar distorções das funções públicas destas áreas (FORTWANGLER, 2007; MORE; MANNING; 2004; RODRIGUES C., 2009; RODRIGUES; GODOY, 2013; WALLS, 2013; 2014).

Neste sentido, torna-se pertinente pensar as parcerias público-privadas inseridas na política de criação e gestão de UCs para além do objetivo de reposição e/ou complementação do orçamento público, focando também no fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada e no atendimento aos objetivos institucionais das UCs.

O estabelecimento de parcerias público-privadas para implementação de políticas públicas implica no compartilhamento do poder discricionário da autoridade pública com o parceiro privado (BEXELL; MÖRTH, 2010; DONAHUE; ZECKHAUSER, 2006). Deste modo, as PPPs são marcadas por assimetrias de poder e tensões entre valores públicos e privados (DERKZEN, FRANKLIN, BOCK; 2008). Além disso, o estabelecimento de uma PPP não necessariamente leva a ganhos em termos de valores públicos (HAQUE, 2004; RAMOS, 2013). Assim, existe uma preocupação em relação à constituição de PPPs para implementação de diversas políticas públicas quanto ao equilíbrio entre os benefícios públicos e privados que tais parcerias geram (BEXELL; MÖRTH, 2010; PETERS, PIERRE, 2010).

O caráter público, no sentido de alinhamento com valores e práticas de governança pública, de uma parceria público-privada depende de como valores, normas e ideais de mercado (por exemplo desempenho e a eficácia) são equalizados com valores democráticos e de governança pública, como responsabilização e transparência, na formatação dos seus arranjos institucionais (DINGWERTH; HANRIEDER, 2010; MÖRTH, 2009; PETERS, PIERRE, 2010; SKELCHER; MATHUR; SMITH, 2005). Os arranjos institucionais, por sua vez, também são condicionados pelo conjunto de regras gerais que orientam as ações dos agentes, ou seja, pelo

ambiente institucional, que inclui o quadro normativo da política pública no qual se insere a parceria, a situação política e as tendências macroeconômicas (CORNFORTH, HAYES; VANGEN, 2014; STONE; CROSBY; BRYSON, 2010).

No contexto do sistema nacional de UCs, onde os órgãos públicos gestores das UCs estão cada vez mais fragilizados (tanto em termos materiais – recursos financeiros e humanos – quanto político), o envolvimento de atores não governamentais tem sido defendido como forma de trazer recursos para promover a melhor gestão das unidades. Esta estratégia ganha força diante do recrudescimento das políticas de ajuste fiscal e consequentes cortes nos orçamentos públicos para as unidades de conservação (GRAMKOW, 2018; YOUNG, 2018), o que torna os órgãos públicos responsáveis pela sua gestão mais dependentes de recursos externos e vulneráveis à inserção das lógicas de mercado e do voluntarismo na gestão desses espaços protegidos (FORTWANGLER, 2007; MORE; MANNING; 2004; RODRIGUES C., 2009). Ao mesmo tempo, cresce o poder de grandes doadores e as ONGs intermediárias na formulação e implementação de estratégias de financiamento da conservação, os quais influenciam as políticas nacionais de UCs. De acordo com a última edição da Pesquisa sobre os Investimentos dos Fundos Fiduciários para a Conservação (*Conservation Trust Fund Investment Survey*), conduzida pela *Conservation Finance Alliance* (CFA), existem quase 100 fundos ambientais ao redor do mundo, os quais acumulam um patrimônio de mais de um bilhão de dólares em ativos (MATHIAS; VICTURINE, 2018).

Contudo, até então as implicações do maior nível de engajamento de atores privados, em especial os fundos ambientais privados, no financiamento das UCs para o cumprimento de seus objetivos públicos não têm recebido a devida atenção. Internacionalmente, a literatura sobre os fundos ambientais privados, se refere, em grande parte, a estudos técnicos conduzidos por organismos bilaterais e multilaterais e ONGs internacionais (grandes fomentadores dos fundos ambientais), os quais se preocupam em saber se os fundos ambientais apresentam um bom desempenho financeiro e se têm capacidade técnica para monitorar e avaliar os impactos das ações ou projetos apoiados na consecução dos objetivos da Convenção da Diversidade Biológica (CDB) (BLADON; MOHAMMED; MILNER-GULLAND, 2014; GEF, 1998; OLEAS; BARRAGÁN; 2003; REDLAC, 2008; 2014; SPERGEL; TAIEB, 2008). Em nível nacional, os trabalhos publicados se referem a relatos de experiências e resultados alcançados, produzidos pelas próprias organizações gestoras dos fundos (FUNBIO, 2019; GUIMARÃES et al. 2018; ILHA; ALBUQUERQUE, 2012; MARTINEZ et al., 2015; PETRONI; FARIAS; TEIXEIRA, 2015; VIALI, 2012). Pouco se sabe sobre os papéis do poder público e das

organizações privadas no financiamento das UCs definidos no âmbito dos arranjos institucionais dos fundos ambientais de apoio às UCs e como a distribuição de poder discricionários entre parceiros público e privado influi na governança do financiamento do SNUC.

O cenário acima ilustrado desperta a necessidade de análise dos arranjos de governança de parcerias público-privadas para o financiamento das UCs, o que fundamenta a pertinência deste estudo e constitui sua contribuição original para a literatura. Assim sendo, as seguintes questões nortearam esta pesquisa de tese³:

(i) Quais os papéis que o poder público e os parceiros privados assumem na governança dos fundos privados de apoio às UCs?

(ii) Quais são as assimetrias existentes na distribuição de discricionariedade entre os parceiros público e privado na governança dos fundos de apoio às UCs?

(iii) Como estas assimetrias de poder se relacionam com a adoção de práticas de governança pública do financiamento privado das UCs?

Diante destas questões, o objetivo geral da pesquisa foi o de investigar os arranjos institucionais dos fundos ambientais privados de apoio às UCs no Brasil, consideradas parcerias público-privadas para o financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, e como estes aderem a princípios da governança pública. Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

(i) Analisar o contexto político, econômico e institucional do financiamento das UCs no Brasil, incluindo os fluxos recentes de recursos para as UCs;

(ii) Examinar os arranjos institucionais dos fundos de apoio a UCs selecionados como estudo de caso, identificando padrões de distribuição de discricionariedade entre os atores públicos e privados e seu alinhamento a princípios e práticas de governança pública.

Sob o ponto de vista científico, a pesquisa contribui para o arcabouço conceitual e teórico sobre a governança de parcerias público-privadas. Este estudo discute o tema do papel do Estado como garantidor do interesse coletivo na gestão das UCs e ajuda a refletir sobre problemas relacionados a contração do orçamento público para as UCs e a dependência de fontes externas de recursos. Além disso, faz-se uma sistematização abrangente sobre o financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), procurando sanar o

³ Por se tratar de um tema ainda pouco explorado, optou-se por não conduzir uma pesquisa com teste de hipótese, mas sim uma análise exploratória sobre os arranjos institucionais dos fundos ambientais privados e seu alinhamento a princípios de governança pública.

que é uma lacuna na literatura acadêmica. Ao mesmo tempo, a análise dos fundos privados para UCs proposta neste trabalho provoca reflexões sobre as implicações práticas das estruturas e processos de governança dos fundos ambientais na execução das políticas públicas por eles financiada. A partir de tais reflexões, é possível também extrair lições aprendidas dos estudos de caso analisados e propor recomendações de melhorias em seus processos de governança e orientar o estabelecimento de novas parcerias para o financiamento do SNUC.

A tese está organizada em cinco capítulos, além desta seção introdutória (Capítulo 1). O Capítulo 2, de fundamentação teórica, apresenta a revisão da literatura, onde foram apresentados os principais conceitos e temas utilizados para embasar a pesquisa. Este capítulo está organizado em três seções. Na primeira, discutimos as interações entre as ONGs e o Estado na condução de políticas públicas. Na segunda, abordamos a temática da governança em políticas públicas e, mais especificamente, a governança das parcerias público-privadas. Na terceira, apresentamos as bases conceituais das UCs, diretrizes para participação social e financiamento, as parcerias público-privadas nas UCs e os fundos ambientais.

Em seguida, no Capítulo 3, apresentamos a metodologia de estudo e as técnicas de pesquisa adotadas no presente trabalho. No Capítulo 4 são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa, que se divide em duas subseções. Na primeira subseção (4.1), tratamos do ambiente institucional sob o qual operam os fundos ambientais privados, abrangendo o desenvolvimento do marco regulatório e institucional do financiamento do SNUC, bem como a dinâmica recente do financiamento das UCs, evidenciando uma situação de subfinanciamento que torna os recursos privados cada vez mais estratégicos para suprir as demandas de implementação das UCs. Na segunda subseção (4.2), apresentamos a análise dos estudos empíricos sobre a governança dos fundos ambientais de apoio às UCs, e discutimos quais aspectos do arranjo de governança dos fundos privados influenciam seu alinhamento aos princípios e práticas de governança pública. Por fim, no Capítulo 5, de conclusão, destacamos os principais resultados deste estudo e apontamos sugestões de direcionamento para pesquisas futuras no contexto dos fundos ambientais de apoio às UCs no Brasil.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para analisar e discutir as relações entre o poder público e as organizações privadas sem fins lucrativos estabelecidas no âmbito de fundos ambientais privados constituídos para custear as UCs, é importante inicialmente abordar os conceitos que serão úteis à análise dos arranjos institucionais dos fundos ambientais privados para UCs no Brasil. Considerando que tais fundos são geridos por organizações não governamentais (ONGs) em parceria com os órgãos públicos gestores de UCs (MACHADO, 2017a), torna-se necessário entender as concepções de Sociedade Civil e de Estado consideradas nesta pesquisa, bem como o lugar ocupado por essas organizações no cenário político contemporâneo e as articulações que se constroem com o Estado na condução de políticas públicas.

Ademais, é indispensável problematizar as parcerias público-privadas para formulação e implementação de políticas públicas e suas consequências para a produção de bens públicos⁴, com foco específico na governança. Por fim, discorreremos sobre como as parcerias público-privadas se inserem no contexto da política de criação e gestão de UCs no Brasil, especialmente focando nos fundos ambientais, entendidos neste trabalho como uma parceria público-privada, devido ao contexto histórico do surgimento das primeiras iniciativas, suas finalidades e elementos constitutivos.

2.1 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

As transformações sociais, culturais e econômicas da sociedade no quarto final do século XX reascenderam o debate sobre o papel da chamada sociedade civil e sobre a relação Estado-sociedade civil na elaboração e implementação de políticas públicas (CORNFORTH; HAYES; VANGEN, 2014; MONTAÑO, 2002; PINTO, 2006; TREZZA, 2007).

No final dos anos 1980, o processo de redemocratização do Brasil foi marcado pela crença de que o fortalecimento da democracia estaria vinculado não somente à consolidação dos mecanismos tradicionais de participação (o voto, as eleições e os partidos), mas também à ampliação de novos canais participativos através dos quais os cidadãos brasileiros pudessem fortalecer seus laços societários e intervir na formulação e no controle das decisões coletivas (FARIA, 2010). Tal crença foi materializada no texto da Constituição de 1998 através do estabelecimento de diversos espaços participativos como conselhos gestores de políticas

⁴ No contexto deste estudo, a expressão “produção de bens públicos” se refere à produção, gestão, manutenção bens públicos, aqueles bens (equipamentos, infraestrutura, etc.) considerados de utilidade coletiva. A produção de bem ou serviço público pode ser feita por agentes públicos (órgãos da administração pública), por agentes privados ou por ambos (PEREIRA, 2013).

públicas, orçamentos participativos, câmaras setoriais, redes e fóruns que focalizaram a gestão participativa como princípio para elaboração, execução e avaliação das políticas. Neste sentido, diversos autores têm defendido que a maior participação das organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas teria como efeito benéfico o aprofundamento da democracia, por estas fazerem a aproximação entre as demandas dos movimentos sociais e a burocracia⁵ estatal e por ocuparem tais espaços de participação (AVRITZER, 2007; DAGNINO, 2004; JACOBI, 2003).

Ao mesmo tempo, emergia um projeto de Estado mínimo que deveria se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil (DAGNINO, 2004; MONTAÑO, 2002). Como solução para a crise fiscal, globalização e reestruturação dos sistemas produtivos, o Estado deveria ser reformado e incorporar a lógica do mercado na sua atuação e delegar ao mercado e à sociedade civil parte de suas atividades (BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999). Sob este ponto de vista mercadocêntrico, as parcerias entre governos e organizações da sociedade civil foram promovidas como uma maneira de atingir melhores resultados para a sociedade, por sua potencial capacidade de identificar as demandas das comunidades locais, ao mesmo tempo em que reduz o custo da máquina pública (CORNFORTH; HAYES; VANGEN, 2014; COSTA, 2017; ZIMMER, 2010).

Percebemos que tanto a perspectiva democrático-participativa quanto a perspectiva liberalizante apresentam uma retórica pró-sociedade civil e sua participação na formulação e implementação de políticas públicas. No entanto, conforme bem destaca Dagnino (2004), a identidade de propósito no tocante à participação da sociedade civil, entre o que a autora denomina de ‘projetos políticos’⁶ distintos, é apenas aparente. Dito de outra forma, embora

⁵ O termo “burocracia” foi utilizado pela primeira vez no século XVIII para designar o poder do corpo de funcionários da administração estatal ligado a monarquia absolutista. Ao longo do século XIX o termo adquiriu uma conotação negativa de disfuncionalidade organizativa, utilizado por pensadores liberais da época para criticar o formalismo e o corporativismo da administração pública nos regimes autoritários. Esta conotação perdura até a atualidade, sendo utilizada na linguagem comum para indicar criticamente a proliferação de normas e regulamentos, o ritualismo e a falta de iniciativa, a ineficiência das grandes organizações públicas e privadas (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2010). No contexto desta tese, o termo “burocracia”, entre aspas, será utilizado para indicar esta conotação. Por sua vez, as expressões “burocracia estatal” ou “burocracia pública” são aplicadas no sentido weberiano de burocracia: o aparato técnico-administrativo a serviço de um domínio legítimo, caracterizado por uma estrutura hierarquizada, com atribuições bem definidas, elevada divisão de trabalho, critérios técnico de seleção de funcionários e separação entre pessoa e cargo (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2010).

⁶ Discutindo o processo de democratização na América Latina, Dagnino (2004) elaborara a noção de projeto político que é o conjunto de crenças, interesses, concepção de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade, os quais orientam a ação política dos diferentes atores sociais. Segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), no contexto latino americano coexistem três projetos políticos básicos: o democrático-participativo, o neoliberal e o autoritário. Como destaca Dagnino (2004) tais projetos constituem conjuntos de princípios básicos sob os quais se articula toda uma variedade de subprojetos apresentando uma relativa diversidade interna.

utilizem referências comuns, cada perspectiva abriga concepções distintas dos papéis que se esperam do Estado e da sociedade e as relações estabelecidas entre ambos.

Deste modo, faz-se necessário identificar as nuances dessas concepções no debate contemporâneo e suas implicações para a análise sobre as relações entre sociedade civil e Estado, especialmente no contexto de implementação de políticas públicas, foco desta pesquisa.

2.1.1 Sociedade civil e Estado: atores heterogêneos e relações complexas

Inicialmente cabe ressaltar que o foco desta seção não é apresentar uma análise histórica sobre as diferentes noções de sociedade civil e Estado foram sendo construídas no pensamento da ciência política, esforço este já empreendido por outros autores (KALDOR, 2003; KOCKA, 2004; KRITSCH, 2014). O foco desta seção é o debate contemporâneo, mais precisamente, abordamos a concepção que tem predominado na literatura nacional e suas limitações para a análise das complexas relações entre sociedade civil e Estado, para em seguida apresentar as noções de Estado e sociedade civil adotados na pesquisa.

Nas últimas décadas, no debate acadêmico brasileiro tem predominado o paradigma de sociedade civil elaborado por Cohen e Arato na obra ‘Sociedade Civil e Teoria Política’ de 1992⁷ (BURGOS, 2015; GURZA LAVALLE, 2003; NOGUEIRA M., 2003). Ao analisar o trabalho de Cohen e Arato, Kritsch (2014), esclarece que a sociedade civil moderna deve ser compreendida como a esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta pela família, pelas associações voluntárias, pelos movimentos sociais e formas de comunicação pública. Ela se diferencia da sociedade política (partidos políticos, instituições políticas e parlamentos) e da sociedade econômica composta por organizações de produção e distribuição (empresas, cooperativas, etc.), pois tais instituições visam atingir objetivos dentro das lógicas sistêmicas do poder e do lucro respectivamente, operando, portanto, fora a lógica de solidariedade.

Segundo Kritsch (2014) a noção de sociedade civil de Cohen e Arato foi desenvolvida no contexto das lutas contra regimes ditatoriais no Leste Europeu e na América Latina, e por isso, os autores atribuíram à sociedade civil um papel de destaque no processo de democratização: para eles, a sociedade civil moderna é criada por meio de processo de autoconstituição e automobilização em torno de grupos que tem o propósito de ampliar e institucionalizar direitos e maior democratização das decisões políticas.

⁷ Referência da obra original: Cohen, J. L. Arato, A. Civil society and political theory. Massachusetts: MIT Press, 1992.

Cohen e Arato sustentam ainda que o aspecto central para analisar as relações entre Estado, sociedade civil e mercado em contextos democráticos, está na autolimitação necessária entre as três esferas, condição para a realização das funções específicas de cada esfera e a garantia do regime democrático. No caso da sociedade civil, a noção de autolimitação se refere ao seu papel político na geração de influência mediante a atividade das associações democráticas e a discussão na esfera pública, ou seja, à sociedade civil caberia uma influência indireta sobre o Estado (BURGOS, 2015; KRITSCH, 2014; GURZA LAVALLE, 2003).

Conforme aponta Martins (2008), esta noção de sociedade civil se estabelece a partir de duas negativas: ela se apresenta como independente e neutra política e ideologicamente (sem afiliação a qualquer projeto societário) e como não vinculada ao Estado e nem ao mercado, ou seja, aos interesses particularistas inerentes à política e à economia, o que a possibilita agir em nome do interesse geral da sociedade. Ademais esta noção de sociedade civil positivada e despoliticada tem favorecido a instrumentalização das chamadas organizações não governamentais (ONGs), organizações integrantes da esfera da sociedade civil, como operacionalizadoras de políticas públicas (DAGNINO, 2004). Tais organizações são consideradas, no âmbito do projeto político liberal, como os interlocutores preferenciais para o estabelecimento de parcerias com o Estado por se acreditar que apresentam competência técnica e estarem essencialmente voltadas para o interesse público. Com frequência a expressão “sociedade civil” é identificada com os termos “terceiro setor” (MONTAÑO, 2002) ou o “público não-estatal” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999), que no discurso liberalizante são utilizados para referir-se ao conjunto de diversas organizações civis privadas voltadas à ação pública que se entende que possam substituir o Estado, o qual deve ser reformado e reduzido devido a sua ineficiência (NOGUEIRA M., 2003).

Tal concepção normativa e essencialista da sociedade civil tem sido alvo de críticas. Diversos autores destacam que, além de ser limitada para analisar a complexa realidade brasileira, esta noção de sociedade civil contribuiu para uma despoliticização intensa da sociedade civil brasileira e das suas relações com o Estado (BURGOS, 2015; GURZA LAVALLE, 2003; MARTINS, 2008). De acordo com Silva (2006) as abordagens essencialistas apresentam três aspectos problemáticos que limitam sua capacidade de produzir interpretações adequadas à complexidade de relações entre sociedade civil e Estado. Primeiro, atribuem ao objeto de estudo, neste caso a sociedade civil, determinadas características intrínsecas as quais preestabeleceriam uma determinada forma de relação com o Estado. Segundo, apresentam um viés dicotômico e maniqueísta, onde a realidade é interpretada a partir de uma visão polarizada.

Terceiro, existe uma tendência a uma visão estática do objeto de análise, que não considera os processos e os distintos contextos que levam a determinadas configurações sociopolíticas.

Neste sentido, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) defendem que para analisar os efeitos sociais resultantes da relação entre a sociedade civil e o Estado, é necessário reconhecer a heterogeneidade inerente a ambas as esferas. De acordo com estes autores, a noção de heterogeneidade da sociedade civil descreve a diferenciação interna em termos de atores sociais, formas de ação coletiva, construção de identidade e de projetos políticos. Este conceito ajuda a compreender que na sociedade civil coexistem os mais diversos atores, múltiplos tipos de práticas e projetos e diferentes formas de relacionamento com o Estado, ou seja, a sociedade civil é um campo de poder e ação política. Isso pressupõe admitir que o simples fato de haver organizações da sociedade civil atuando nas políticas públicas não leva necessariamente a benefícios em termos democráticos ou de interesse coletivo. A título de ilustração deste argumento, citamos o estudo desenvolvido por Peroni (2013) sobre as relações entre Estado e organizações não governamentais na implementação de políticas de educação, no qual a autora identifica que algumas das ONGs parceiras das secretarias de educação inserem uma lógica de competição entre alunos e professores e apresentam material didático pronto, cerceando a liberdade de trabalho dos educadores.

O reconhecimento desta heterogeneidade da sociedade civil implica também em reconhecer a heterogeneidade do Estado. Conforme explicam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), a heterogeneidade do Estado está vinculada a sua própria estrutura, constituída pelos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e pelos três poderes (legislativo, executivo e judiciário). Outra forma de heterogeneidade estatal está relacionada à história de formação das instituições estatais, que ocorreram em diferentes ciclos ou períodos políticos, levando à coexistência de instituições baseadas em diferentes princípios organizacionais e programáticos. Como exemplo, os autores citam os governos de coalizão, no âmbito dos quais, devido à necessidade de distribuir posições no aparato estatal, há uma diversidade de projetos e práticas dentro deles. Assim, diferentes instâncias do Estado podem estabelecer formas de relacionamento com a sociedade civil que gerem inovação democrática, enquanto outras reformulam formas de autoritarismo ou reforçam o projeto liberalizante. De fato, uma separação rígida entre as esferas que compõem a totalidade social não é realista e diante disso, a visão estereotipada de sociedade civil e Estado é limitada para se compreender a ambiguidade e complexidade das relações entre ambos.

Nesta pesquisa adotamos a concepção de sociedade de civil⁸ que reconhece que a ação política não se limita ao aparato estatal, como sustenta a teoria dominante da sociedade civil, mas faz parte da lógica da própria sociedade civil, cujos atores, ao desenvolver ações coletivas e defender distintos projetos políticos na esfera pública, estão fazendo política e orientando políticas públicas, influenciando ou não para ampliação de direitos e aprofundamento democrático (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Já o Estado expressa uma comunidade organizada politicamente, no âmbito da qual os compromissos coletivos são estabelecidos a partir de embates, sendo considerado o promotor, orientador, regulamentador e executor de serviços para a sociedade (RAMOS, 2013). Conforme afirma Nogueira M. (2003), o Estado que corresponde a essa sociedade civil é “um Estado social democrático e participativo, que se põe como ativador da vida coletiva e parâmetro geral dos diversos interesses sociais” (p. 191).

Nossa análise na pesquisa partiu, portanto, de concepções não deterministas de Estado e sociedade civil nas quais as relações estabelecidas entre estas duas dimensões são atravessadas por diferentes intencionalidades, e envolvem elementos de conflitos e de cooperação, cujos resultados afetam toda a sociedade, podendo gerar efeitos positivos ou negativos em termos de desenvolvimento econômico, justiça social e de aprofundamento da democracia. Isso exposto, passamos agora a discutir com maior detalhe o tipo específico de relação entre Estado e sociedade civil que estamos enfocando nesta pesquisa, que são as parcerias público-privadas entre Estado e organizações não governamentais na implementação de políticas públicas. Considerando a miríade de atores que compõem a sociedade civil, torna-se fundamental estabelecer o tipo de ator que está sendo analisado neste estudo e os espaços públicos onde atuam. Neste sentido, na próxima seção discutimos o que caracterizam as ONGs, suas formas de atuação nas políticas públicas, em especial através do estabelecimento de parcerias com o poder público.

⁸ Segundo Nunes (2000), ao presenciar, no início do século XX, o surgimento de uma complexa rede de organizações coletivas, de sujeitos políticos coletivos (sindicatos, partidos, associações de categoria, etc.) com a consequente socialização da esfera política, o filósofo italiano Antonio Gramsci teria desenvolvido sua teoria ampliada de Estado. O Estado ampliado seria a junção da sociedade civil e da sociedade política, uma combinação de hegemonia e coerção (consenso e força). A sociedade política é formada pelos aparelhos de repressão do Estado, suas instituições e mecanismos de coerção e controle (polícia, exército, poderes estatais). A sociedade civil é formada por um conjunto de órgãos culturais e políticos (escolas, igrejas, meio de comunicação de massa, sindicatos, partidos) que buscam dar direção intelectual e moral à sociedade, o que determina a hegemonia cultural e política (consenso ideológico) de uma das classes sobre o conjunto da sociedade (MARTINS, 2008; NUNES, 2000).

2.1.2 As ONGs e sua atuação nas políticas públicas

No campo das políticas públicas, dentre as organizações que compõem a sociedade civil, destacam-se as chamadas organizações não governamentais (ONGs). A expressão “ONGs” surgiu no âmbito do sistema de representações das Nações Unidas para se referir às organizações internacionais que, embora não representassem governos, pareciam significativas o bastante para justificar uma presença formal na Organização das Nações Unidas (ONU) (FERNANDES, 1997). No contexto brasileiro, o termo se refere a um tipo particular de organização, surgida aqui a partir dos anos 1970 no cenário do regime militar. Elas atuavam como micro organizações de apoio aos movimentos populares de resistência ao regime autoritário e de defesa de direitos e, que ao estabelecer estreitas relações com as agências internacionais de financiamento, desenvolveram capacidades técnico-burocráticas (a racionalização do trabalho, divisão de tarefas e novas formas de gestão, necessidade de pessoal com dedicação exclusiva) que levaram à profissionalização destas organizações (DYSMAN, 2011; FERREIRA, 2005).

No final dos anos 1980, o processo de redemocratização e o estabelecimento de mecanismos de participação favoreceram o desenvolvimento das ONGs em detrimento dos demais atores sociais, pois elas possuíam capacidades técnicas-burocráticas importantes para atuação nestes espaços (conselhos gestores de políticas públicas, fóruns, etc.) (DYSMAN, 2011). De acordo com Ferreira (2005), outro fator que contribuiu para o progressivo reconhecimento das ONGs foi a valorização destas entidades pelo Banco Mundial e outros organismos internacionais, os quais haviam passado por experiências malsucedidas com repasse de recursos para governos em países em desenvolvimento com sérios problemas de corrupção, autoritarismo e ineficiência. Assim, as ONGs, consideradas mais transparentes, competentes e eficientes foram apresentadas como alternativa para complementar ou mesmo substituir a ação governamental nas políticas de desenvolvimento social.

Apesar do uso frequente do termo ONG no debate público e acadêmico no Brasil, não há um consenso sobre a definição dos contornos dessas organizações ou dos limites que as separam de outras organizações da sociedade civil (ABREU, 2011; TEIXEIRA, 2000). Sobre os aspectos que dizem respeito à estrutura interna das ONGs é possível identificar consenso em dois pontos: (i) são organizações autogovernadas, ou seja, possuem uma estrutura própria e (ii) pertencem à esfera privada, mesmo que algumas ONGs recebam recursos de órgãos governamentais (KOSLINSKI, 2007). Com relação aos aspectos operacionais, há na literatura uma noção positivada das ONGs, que as caracteriza como organizações que desenvolvem ações

guiadas para a transformação social de forma ampla (FERNANDES, 1997; KOSLINSKI, 2007). No entanto, como já discutido na seção 2.1.1., a sociedade civil é uma esfera heterogênea, composta por atores que pautam suas ações por diferentes interesses e projetos políticos. Assim essas organizações também apresentam diferentes perfis e modos de atuação (ABREU, 2011; TEIXEIRA, 2000), e que não necessariamente atuam em prol dos interesses coletivos. As fundações ou institutos criados, por exemplo, por empresas do setor de mineração desenvolvem projetos de responsabilidade social empresarial com o objetivo de construir uma boa relação com as comunidades onde atuam, minimizando conflitos e obtendo uma licença social para operar (GAVIRIA, 2015).

No tocante a delimitação jurídica, a legislação brasileira não prevê uma definição para o termo ONG. Sua definição jurídica está respaldada pelo direito privado, e em geral, as ONGs são constituídas como fundações ou associações sem fins lucrativos, conforme previsto no Código Civil (Lei nº 10.406/2002)⁹ (IBGE; IPEA, 2010). Ainda que não seja possível construir uma conceituação mais precisa do que sejam as ONGs, há consenso no fato de que elas têm desempenhado um papel de destaque na formulação e implementação de políticas públicas.

Antes de tratar sobre as formas de atuação destas organizações, é importante explicitar o que estamos considerando por políticas públicas neste estudo, visto que este é um campo multidisciplinar e que coexistem na literatura diferentes modelos e perspectivas sobre o tema (SOUZA C., 2006). No que se refere ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas, destacamos a abordagem multicêntrica, centrada na origem do problema a ser enfrentado, não importando que ator lidera o processo. Isso quer dizer que a política pública objetiva resolver um problema público. Neste sentido, admite-se que uma multiplicidade de atores (organizações privadas com ou sem fins lucrativos, organismos multilaterais, redes de políticas públicas e atores estatais) pode protagonizar o estabelecimento de políticas públicas (LIMA, 2012). Assim, política pública pode ser entendida como um resultado que envolve a intencionalidade de resolução de problemas de ordem coletiva por meio de atores governamentais e não governamentais, devendo ser encarada como uma construção coletiva dos interesses públicos (FERREIRA; NÓBREGA, 2018). Consideramos que, para fim dessa pesquisa, a abordagem

⁹ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2010) consideram cinco critérios para classificar uma organização como sendo entidade sem fins lucrativos (i) privada, não integrante, portanto, do aparelho de Estado; (ii) sem fins lucrativos, isto é, organização que não distribui eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possui como razão primeira de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades fins; (iii) Institucionalizada (legalmente constituídas); (iv) Auto administrada ou capaz de gerenciar suas próprias atividades; e (v) voluntária, na medida em que pode ser constituída livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores.

multicêntrica de política pública é a mais eficaz, primeiro porque está alinhada à perspectiva que adotamos de que tanto atores estatais quanto da sociedade civil exercem ação política. Segundo porque buscamos problematizar as parcerias entre ONGs e Estado, e analisar como diferentes arranjos de governança nas parcerias influem na definição e implementação de políticas públicas.

Com relação à forma de atuação das ONGs nas políticas públicas, verifica-se na literatura a diferenciação em dois grandes segmentos de ações: prestação de serviços e *advocacy* (engajamento político sistemático para influenciar a elaboração e implementação de políticas públicas) (ABREU, 2011; PINTO, 2006; TEIXEIRA, 2000; ZIMMER, 2010). No campo do *advocacy*, Pinto (2006) destaca que as ONGs atuam na publicização de temas nos espaços públicos tais como direitos de grupos minoritários (mulheres, negros, indígenas) e direitos difusos como meio ambiente, através de campanhas, assessoria e capacitação de lideranças dos movimentos sociais, formação de redes e coalizões para tratar destes temas, assessoramento da burocracia estatal e acompanhamento legislativo (monitoramento das proposições no Legislativo e sensibilização de parlamentares e assessores). No campo da prestação de serviços, em geral prestados a órgãos públicos, as ONGs se dirigem a populações vulneráveis, marginalizadas, e/ou excluídas com fins de executar programas e políticas de diferentes áreas (saúde, educação, meio ambiente, etc.) via projetos financiados pelo poder público (FERREIRA, 2005; PINTO, 2006). Neste caso, as ONGs exerceriam um papel subsidiário ao Estado, sendo mais executoras do que formuladoras de políticas públicas (ABREU, 2011). Cabe salientar que com frequência uma mesma ONG pode executar tanto as ações de *advocacy* quanto as de prestação de serviços públicos¹⁰ (TEIXEIRA, 2000; ABREU, 2011).

As décadas de 1990 e 2000 foram marcadas pelo rápido crescimento e diversidade das ONGs e um incremento nas relações de parceria entre Estado e ONGs no Brasil. Três fatores são apontados como determinantes para o aumento dessas parcerias: (i) abertura e aprofundamento de práticas democrático-participativas onde os governos passaram a considerar as ONGs uma importante fonte de legitimação política; (ii) redução do financiamento via organismos de cooperação internacional, o que colocou muitas ONGs brasileiras em situação de crise financeira e as fez visualizar no Estado um parceiro potencial para financiar suas ações; (iii) a reforma do Estado que procurou transferir parte de suas atribuições na prestação de serviços públicos para organizações da sociedade civil, sob a justificativa de que estas seriam

¹⁰ Adotamos nesta pesquisa o termo “serviço público” em seu sentido amplo, sendo todo serviço prestado pela administração pública, direta ou indiretamente, sob normas e controles estatais, para satisfazer as necessidades públicas (DI PIETRO, 2006).

mais eficientes e menos custosas para os cofres públicos, e adotar estratégias no sentido de construir parcerias com essas organizações¹¹ (ABREU, 2011; DYSMAN, 2011; FERREIRA, 2005; MEDEIROS; MACHADO; 2017; TEIXEIRA, 2000).

A expressão “parcerias” entre Estado e ONGs pode ser utilizada para se referir tanto a vínculos mais fluídos, onde não há um contrato formal atrelando as organizações públicas e privadas a um projeto, quanto a relações formais onde ambos os lados estabelecem compromissos concretos via contratos (TEIXEIRA, 2000). Aqui cabe explicitar que tipo de parceria será foco de análise desta tese. Trataremos especificamente de arranjos de colaboração formalizados¹², onde os atores públicos e privados assumem compromissos e atuam de forma conjunta para o alcance de fins públicos. Cabe destacar ainda que o ator não estatal no tipo de parceria que estamos analisando, os fundos ambientais para UCs, são organizações não governamentais, por isso centraremos a discussão na literatura sobre parcerias entre Estado e ONGs. A maior parte da literatura sobre parcerias entre ONGs e órgãos governamentais concentra a análise em situações onde ações, projetos ou programas conduzidos no âmbito da parceria são custeados pelo poder público (ABREU, 2011; BODE; BRANDSEN, 2014; LOPEZ; ABREU, 2014; TEIXEIRA, 2000, ZIMMER, 2010). Entretanto, no caso dos fundos ambientais de apoio às UCs, a situação que encontramos é a inversa: as atividades ligadas à gestão das UCs realizadas no escopo da parceria são, em geral, custeadas por recursos privados ou fontes extra orçamentárias. Por isso, para enriquecer o debate sobre tema, também utilizaremos como referência estudos que tratam de parcerias público-privadas que envolvem parceiros não estatais com fins lucrativos, os quais investem recursos privados na consecução de bens e serviços públicos.

2.1.3 As parcerias público-privadas entre Estado e ONGs: contradições e limitações na promoção do bem comum

Para Cornforth, Hayes e Vangen (2014), o termo “parceria” refere-se a acordos formalizados de trabalho conjunto entre organizações que permanecem legalmente autônomas enquanto se envolvem em ações coletivas coordenadas e contínuas para alcançar resultados que

¹¹ No contexto da reforma gerencial do Estado brasileiro, foi aprovada a Lei 9.790/1999, que instituiu a figura jurídica de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que qualifica as entidades da sociedade civil sem fins lucrativos para estabelecer relações formais com o Estado, especialmente para executar políticas públicas com recursos públicos, por meio de termos de parceria.

¹² No Brasil a formalização de relações de colaboração entre órgãos públicos e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos atualmente é regida pela Lei nº Lei 13.019/2014, alterada pela Lei 13.204/2015, conhecida como Marco Regulatório da sociedade Civil (MROSC), a qual prevê três tipos de instrumentos jurídicos: Termo de Fomento, Termo de Colaboração e Acordo de Cooperação.

nenhuma delas poderia alcançar sozinha. Uma parceria para a prestação de serviços públicos poderia ser definida como apoio recíproco e voluntário que duas ou mais agências do setor público, ou administrações públicas e privadas distintas, incluindo organizações sem fins lucrativos, se prestam mutuamente para produzir um serviço público, ou seja, um serviço que faz parte da missão do Estado (PRÉFONTAINE et al., 2010).

Do mesmo modo que os termos “sociedade civil” e “ONGs”, a expressão “parceria” também contém conotações positivas de objetivos partilhados, consenso, cooperação e igualdade (BEXELL; MÖRTH, 2010; TEIXEIRA, 2000). Segundo Bexell e Mörth (2010), as construções de parceria entre governos e as organizações da sociedade civil se baseiam em um conjunto de pressupostos formativos implícitos ou explícitos tais como: (i) os atores estatais e não estatais teriam um interesse comum no desenvolvimento; (ii) o estabelecimento da colaboração baseia-se no voluntarismo, nas relações horizontais de autoridade e no diálogo; (iii) esta colaboração seria vantajosa para todos; pode promover tanto os interesses públicos como privados e os interesses individuais das partes podem estar ligados a uma noção de bem comum¹³, constituindo o objetivo da parceria; (iv) há grandes expectativas de que as parcerias aumentem a legitimidade do processo político.

No contexto nacional esta visão positiva das parcerias também se faz presente. Lopez e Abreu (2014) analisaram as percepções de gestores da alta burocracia pública federal brasileira quanto à decisão de implementar políticas públicas por meio da cooperação com ONGs e identificaram dois conjuntos de justificativas para envolver organizações da sociedade civil nas políticas públicas. O primeiro deles está relacionado ao suprimento de deficiências da burocracia pública visando à qualificação e ampliação do raio das ações estatais ao incorporar competências atribuídas às ONGs, tais como expertise, capilaridade, flexibilidade (inclusive na aplicação de recursos financeiros) e engajamento nas políticas. O segundo conjunto de motivações se refere à democratização do Estado e à importância de se manter os canais de influência da sociedade civil organizada nos processos deliberativos para fortalecer a rede de organizações e inclusive para ampliar o controle social do Estado (LOPEZ; ABREU, 2014).

O estabelecimento de parcerias público-privadas entre Estado e ONGs pode de fato trazer benefícios importantes em termos do aprimoramento de políticas públicas

¹³ A expressão “bem comum” está empregada no sentido de bem-estar social. Segundo Nogueira V. (2002), O termo bem-estar social surgiu entre o final da década de 1940 e início dos anos 1950, quando diversos acadêmicos e políticos passam a defender que o bem-estar não pode ser apreendido unicamente como condição individual, mas também social e dependente de uma intervenção do Estado, atentando para o bem comum. Em termos práticos, o bem-estar social pode ser tomado a partir da definição dos padrões mínimos necessários à vida humana: tornar como direito, acessíveis a todos os homens, os benefícios tecnológicos da educação, da nutrição, da saúde, da habitação, da previdência social, etc. permitindo a todos usufruírem os padrões mínimos propostos.

(BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2002; TEIXEIRA, 2000). A título de ilustração, citamos um dos casos analisados por Teixeira (2000): o Projeto Tietê, fruto de uma parceria entre a ONG Fundação SOS Mata Atlântica e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) no qual foi desenvolvida uma nova metodologia de monitoramento da qualidade da água do rio por grupos de voluntários, baseada na percepção de parâmetros físicos da água tais como cor e cheiro, o que gerou uma maior mobilização da população sobre o tema e fez com que estes parâmetros sobre a qualidade dos rios passassem a ser considerados pelos técnicos da Sabesp.

Contudo, essa noção positivada sobre as parcerias entre ONG e agências governamentais esconde tensões e conflitos envolvidos nas relações público-privadas, pois a implementação de tais parcerias na prática pode não gerar exatamente os resultados prescritos. Problemas como o baixo desempenho em termos de resultados, as assimetrias de poder ou o desencanto em relação ao verdadeiro retorno democrático deste tipo de colaboração são algumas das questões abordadas pela literatura (BEXELL; MÖRTH, 2010; DERKZEN, FRANKLIN, BOCK; 2008; HAQUE, 2004; RAMOS, 2013).

Estudando o crescimento de parcerias entre ONGs e governos locais e nacional para o desenvolvimento e erradicação da pobreza em Bangladesh, Haque (2004) concluiu que, apesar de terem sido criadas escolas, ampliado o acesso a serviços de saúde básica e ao saneamento básico a milhões de pessoas, o índice de pobreza no país praticamente não diminuiu entre 1983 e 1992 e o número de famílias sem-terra quase dobrou entre 1984 e 1996. Para o autor, a estratégia de execução das políticas de desenvolvimento via parcerias com ONGs não foi capaz de garantir o acesso universal aos serviços públicos. Já Ramos (2013), ao analisar as parcerias entre a Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro e ONGs para a execução dos programas sociais no município, identificou fragilidades que prejudicam o controle social, monitoramento e avaliação da política de assistência social, tais como a falta de transparência no processo de credenciamento das organizações junto à Secretaria e não a sistematização e publicização das informações relativas às parcerias, relatórios e prestações de contas das entidades contratadas.

Do ponto de vista da sociedade civil, a inserção de uma lógica mercantil na prestação de serviços públicos, via contratos de prestação de serviços abre pouco espaço para críticas e contribuições à política pública. Além das ONGs ficarem subordinadas às diretrizes governamentais, há um efeito negativo na articulação entre as organizações, pois elas passam a competir entre si, e somente aquelas consideradas mais eficientes e/ou alinhadas ao projeto

político do governos conseguirão o financiamento público (ABREU, 2011; BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2002; TEIXEIRA, 2000; ZIMMER, 2010). Esta situação também inibe a possibilidade de aprofundamento democrático, pois, segundo Teixeira (2000), a ênfase na profissionalização e eficácia na prestação de serviços pode alterar as características de democracia interna, mobilização e participação, afastando as ONGs das bases cujos interesses elas dizem representar.

Do ponto de vista do Estado, a adoção da estratégia de implementação de políticas pública via parcerias com ONGs implica em riscos para a consecução de suas funções de definidor do interesse público e de garantidor de direitos. Isso porque o envolvimento de atores não governamentais nas políticas públicas pressupõe o compartilhamento de uma importante prerrogativa da administração pública, o exercício da discricionariedade¹⁴ (BEXELL; MÖRTH, 2010; DONAHUE; ZECKHAUSER, 2006).

Observa-se na literatura um entendimento generalizado de que Estado e ONGs têm propósitos públicos, o que necessariamente levaria a ganhos em termos de interesse coletivo na formalização de parcerias entre estes atores na formulação e implementação de políticas públicas (BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2002; DYSMAN, 2011; LOPES; ABREU, 2014; LIMA NETO, 2013). Por outro lado, questiona-se a capacidade das ONGs de traduzir o que seria chamado de “interesse público”, pois essas são na prática organizações privadas. Diversos autores apontam que a dependência de recursos externos impõe às ONGs a necessidade de adoção de estratégias de sobrevivência organizacional levando-as a uma maior profissionalização e inserção na lógica de mercado para atrair doadores, o que por sua vez, compromete sua imparcialidade ou autonomia (FERREIRA, 2005; KOSLINSKI, 2007; TEIXEIRA, 2000).

Conforme Donahue e Zeckhauser (2006) apontam, muitas vezes o agente público não tem certeza de que um colaborador está se guiando pela sua experiência no tema da política, ou por interesses próprios, enquanto ele procura delinear os fins de uma parceria para execução de políticas pública. Os autores relatam o caso do Departamento de Parques urbanos do município de Nova Iorque, que em virtude de uma crise fiscal, adotou uma estratégia de engajamento privado na modernização, manutenção e gestão dos parques. Quando a *Central Park Conservancy*, uma organização privada sem fins lucrativos criada por grupos de cidadãos

¹⁴ Nesta pesquisa utilizamos o termo discricionariedade aplicado no Direito Administrativo, o qual se refere à liberdade de atuação do administrador público nos limites traçados pela lei. Deste modo, ao exercer esta prerrogativa, a autoridade pública pode optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas válidas perante o direito, de modo a satisfazer o bem comum (DI PIETRO, 2006).

preocupados com a situação do principal parque da cidade, recebeu a responsabilidade formal de administrá-lo no final da década de 1990, a manutenção dos campos de futebol foi negligenciada e a prática do esporte restringida em detrimento de uma recreação passiva de contemplação de passeios e jardins bem cuidados, o que poderia refletir as preferências dos gestores e dos principais doadores da *Conservancy* (DONAHUE; ZECKHAUSER, 2006).

Outro risco é a possibilidade de o Estado ser capturado pelas ONGs e pelos interesses que elas representam. Brinkerhoff e Brinkerhoff (2002) citam o caso de ONGs tradicionais na temática de saúde nos Estados Unidos, cujos esforços de *advocacy* mobilizam recursos para pesquisa sobre doenças específicas com as quais elas atuam, e que poderiam ser aplicados para atender a interesses públicos mais amplos. Ainda que o Estado seja capaz de construir coletivamente os objetivos públicos de uma política e orientar as ações das ONGs parceiras para sua consecução, existem outros aspectos potencialmente negativos na prestação de serviços públicos via parcerias. Dentre eles está a possibilidade de fragmentação e descontinuidades das ações e projetos executados pelas ONGs. Isso porque, como os próprios gestores públicos brasileiros reconhecem, os prazos restritos de duração dos contratos com as ONGs se configuram em obstáculos à institucionalização de uma política pública quando esta é operada somente por organizações civis (LOPEZ; ABREU, 2014).

A partir desses exemplos, percebemos que o estabelecimento de parcerias entre Estado e ONGs pode obscurecer as fronteiras entre os interesses público e privado e ter consequências negativas na produção de bens e serviços públicos. Verificamos ainda que a ideia de substitutibilidade entre Estado e ONGs, defendida pelo modelo de Estado mínimo, compromete a prestação de serviços públicos e seu acesso universalizado aos cidadãos. Neste sentido, estudos empíricos demonstram o papel fundamental do Estado de provedor bens e serviços públicos e que na prática, as iniciativas voluntárias ou via ONGs não o substituem na garantia de acesso a eles.

Questionando a possibilidade de contar com o trabalho voluntário em países latino-americanos onde existem grandes bolsões de pobreza, Shütz, Freitas e Hacon (2005) analisaram dados sobre densidade de ONGs e sua associação com dois indicadores de desenvolvimento socioeconômico: Produto Interno Bruto (PIB) per capita, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁵. Os resultados mostraram que as ONGs não aparecem e prosperam nas áreas de pobreza

¹⁵ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita, indicador que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2020).

e exclusão, mas nas áreas de concentração de poder político e econômico e onde há maior número de empresas com certificação série ISO 14000¹⁶. Assim, nas regiões mais pobres e de maior necessidade de políticas públicas sociais, há poucos cidadãos com capacidades para promover ações voluntárias e suplementar a ação do Estado como promotor de bens e serviços públicos. De acordo com os autores, os resultados contrariam o senso comum, segundo o qual as ONGs viriam a preencher o espaço deixado pelo Estado, uma vez que prospera nas regiões onde o Estado (e/ou o mercado) é mais presente. Como veremos adiante na seção 2.3.2, a mesma situação ocorre no financiamento privado das UCs, onde as unidades localizadas nas regiões mais ricas são as que mais recebem apoio (POWELL, 2013; WALLS, 2013; 2014).

As ONGs não devem ser consideradas substitutas do Estado na promoção do bem comum. Isso não significa, porém, que estas organizações não tenham um importante papel complementar ao Estado na implementação de políticas públicas. Na visão dos gestores públicos brasileiros, ao Estado cabe dar continuidade e abrangência às políticas, estruturando-as e tornando-as estáveis no tempo, podendo incluir a cooperação de ONGs ou não. Esta competência é exclusiva do Estado também por seu monopólio da regulação e capacidade de obrigar a execução das políticas. Às ONGs cabe um papel associado ao desenvolvimento de metodologias e soluções para os problemas coletivos a partir do seu conhecimento especializado (LOPEZ; ABREU, 2014).

Entre os dirigentes de ONGs brasileiras também prevalece a noção de complementariedade de sua atuação junto ao Estado, enfocando a participação na elaboração de políticas públicas e/ou fiscalização e controle de órgãos governamentais através do estabelecimento de parcerias efetivas (ABREU, 2011). A complementariedade das ações das ONGs também está atrelada à percepção de que elas visam o interesse público, porém em menor escala, atendendo a populações específicas e não à sociedade como um todo. Desta forma a função da ONGs é complementar à ação do Estado (LIMA NETO, 2013).

A partir da discussão sobre as parcerias entre Estado e ONGs nas políticas públicas, podemos concluir que o Estado e a burocracia pública preservam o papel crucial de estruturação e institucionalização das políticas, sem as quais não há abrangência, continuidade e, inclusive recursos. As ONGs, por sua vez devem ser consideradas uma via para reforçar ou fortalecer políticas do Estado, não um substituto a elas.

¹⁶ A série ISO 14000 é um sistema de normas de gestão ambiental criado pela Organização Internacional para a Normatização (ISO). A solicitação da certificação ISO 14000 por uma empresa é voluntária, mas, uma vez certificada, a empresa é obrigada a implementar um sistema de gestão e de avaliação ambiental da sua produção (SHÜTZ; FREITAS; HACON, 2005).

É importante destacar que o objetivo de problematizar as parcerias entre Estado e ONGs na condução de políticas públicas não é o de condenar tais arranjos, mas sim de explicitar suas contradições e limitações, para a partir disso, buscar através de análise criteriosa, compreender quais fatores condicionam o alcance dos objetivos públicos esperados. Consideramos necessário fazer esta colocação, pois atualmente no Brasil vigora um discurso de criminalização das ONGs por parte do governo federal e de determinados setores da sociedade (AGUIAR, 2019; RODRIGUES S., 2019a) e não queremos que as críticas aqui tecidas sejam confundidas com este discurso autoritário.

Conforme foi explicitado ao longo desta seção, o engajamento entre Estado e ONGs em parcerias para a implementação de políticas públicas é um tema bastante complexo, que abrange questões relacionadas à autonomia (não subordinação), corresponsabilidade e partilha de poder (BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2002; TEIXEIRA, 2000; ZIMMER, 2010).

Brinkerhoff e Brinkerhoff (2002) salientam que é importante superar as visões estereotipadas e prescritivas para avançar na compreensão de como os governos e ONGs interagem, e se suas interações fornecem soluções responsivas, responsáveis e eficientes para problemas sociais que nenhum setor pode resolver de forma independente. Para Stone, Crosby e Bryson (2010) a maior participação das ONGs nas políticas públicas, em especial na gestão de bens e prestação de serviços públicos traz em evidência a questão da governança.

Buscando fugir de abordagens reducionistas, a análise que pretendemos fazer das parcerias público-privadas para o financiamento das UCs adota a perspectiva da governança. Segundo Mendonça e Segatto (2014), os autores alinhados com a abordagem de governança e redes apontam a necessidade de compreender as formas de poder que permeiam essas relações. Assim, a relação sociedade civil-Estado é vista como multidimensional e cabe aos estudiosos analisarem suas múltiplas dimensões, entre elas a inter-relação entre os fatores organizacionais e os macro-fatores, tais como política, história e cultura (CORNFORTH; HAYES; VANGEN, 2014; SKELCHER; MATHUR; SMITH, 2005; STONE; CROSBY; BRYSON, 2010).

Neste sentido, na próxima seção abordaremos o conceito de governança, especificamente como se insere no contexto democrático das políticas públicas. Em seguida discorreremos sobre como estas questões repercutem no debate sobre as parcerias público-privadas.

2.2 DA GOVERNANÇA À GOVERNANÇA DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: DESAFIOS PARA GARANTIR O INTERESSE PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de tratarmos especificamente da questão da governança das parcerias entre Estado e ONGs, é importante discutir o termo “governança” em si, pois ele tem sido utilizado para caracterizar uma grande variedade de fenômenos e contextos com significados distintos, sem consenso sobre o seu significado (GONÇALVES, 2005; RODRIGUES, M. 2018). Esta falta de clareza compromete não apenas sua importância como instrumental analítico, mas também o entendimento sobre os processos que permeiam as relações entre Estado e sociedade na formulação e implementação de políticas públicas.

De acordo com Rodrigues, M. (2018), o termo governança apresenta em sua origem etimológica o significado de “pilotar”, “conduzir”, “fazer a regra”. Na perspectiva da filosofia política, o termo governança traz em si a problemática das relações de poder, pois conduzir significa “liderar os outros”, “conduzir as condutas dos outros”, o que implica no exercício de poder.

No campo da ciência política, a governança tem sido abordada para discutir o aprimoramento da qualidade da democracia, da responsabilização e da expansão da cidadania. Neste sentido, o foco da governança democrática está na qualidade institucional dos laços entre o Estado e sociedade visando a aquisição, ampliação e consolidação de direitos sociais, civis e políticos (RODRIGUES, M. 2018). Ou seja, a governança democrática ou democrático-participativa tem como objetivo central a emancipação social e política (FREY, 2007).

Assim, os processos associados à governança teriam como mérito estimular a organização da sociedade civil e promover uma reorganização dos mecanismos de tomada de decisão, abrindo espaços públicos de interlocução com a sociedade, que se prestariam à explicitação de conflitos e à negociação (FREY, 2007). A concepção de governança democrática estaria então associada ao fortalecimento dos movimentos sociais, ONGs e outros segmentos da sociedade civil, por meio da abertura de espaço para a sua participação nos processos decisórios (ALVES; BURSZTYN, 2009).

A governança também pode ser interpretada sob uma perspectiva gerencialista, onde seria um instrumento, um conjunto de ferramentas administrativas e técnicas que podem ser usadas em diferentes contextos para atingir um determinado objetivo (FREY, 2007). Este entendimento muitas vezes está associado a uma visão idealizada das inter-relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, onde estes atores são parceiros que interagem de forma

simétrica e triangular, como nas noções normativas e positivadas de parceria público-privada (CASTRO J., 2007; BEXELL; MÖRTH, 2010).

Esta noção gerencial da governança está associada ao paradigma da Nova Administração Pública ou *New Public Management* (NPM) segundo o qual o setor público é ineficiente, burocrático e ineficaz, e por isso, deve incorporar diretrizes de gestão de empresas privadas centradas na satisfação do cliente e na medição do desempenho, bem como em mecanismos de mercado para tornar os serviços públicos mais eficientes para os cidadãos. Neste contexto, o Estado deve ser reformado, tornar-se enxuto e apoiar a ação privada e voluntária com um mínimo de regulação e interferência, através de terceirizações, privatizações e o estabelecimento de parcerias público-privadas (BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2002; KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Contudo, como já apontado anteriormente, a inserção da lógica de mercado no setor público tem recebido diversas críticas (MONTAÑO, 2002; RAMOS, 2013). Tomando como exemplo o caso das administrações municipais na Alemanha, Kissler e Heidemann (2006) identificaram como efeitos colaterais negativos da implementação deste modelo, o baixo desenvolvimento de métodos de controle político e estratégico, em detrimento do foco no controle operacional, e dificuldades dos representantes eleitos de exercer algum controle e de orientar os serviços municipais para o interesse coletivo, devido ao excessivo número de parcerias público-privadas operando na prestação de serviços públicos.

Bao et al. (2012) destacam três fragilidades na utilização dos princípios de gestão privada como estratégia para aprimorar o desempenho do Estado: A primeira delas é que não existe um parâmetro comum, como lucro e retorno do investimento, utilizado pelo setor privado para a avaliação da sua gestão, que possa ser aplicado em programas e políticas públicas para demonstrar o desempenho do governo perante os cidadãos. Além de eficiência, eficácia¹⁷ e capacidade de resposta aos cidadãos, é necessário reforçar valores como a justiça, a proteção dos direitos individuais e coletivos e a transparência dos processos e resultados das instituições públicas. Em segundo lugar, a utilização do modelo de gestão privada para melhorar o desempenho do governo leva à fragilização da autoridade e liderança do setor público e impede a orientação coordenada das ações públicas para atender às demandas da sociedade. A terceira fragilidade é que a NPM busca abordagens administrativas para resolver problemas

¹⁷ Eficiência se refere a execução de uma tarefa da melhor maneira possível, com o menor desperdício de tempo, esforço e recursos. Já eficácia está relacionada a fazer algo adequado para atingir determinado propósito, que no caso de políticas públicas está ligado a objetivos de bem-estar ou desenvolvimento social.

fundamentalmente políticos. O setor privado parte da premissa de que os consumidores defendem suas preferências e valores. Mas, no âmbito público, as preferências e valores são contestados e decididos politicamente. Consequentemente, uma das principais funções do Estado é identificar os valores da comunidade e criar respostas integradas a esses valores.

Diante da insatisfação com a NPM, um novo modelo ganhou atratividade: a Governança Pública ou *New Public Governance* – NPG (BAO et al., 2012; KISSLER; HEIDEMANN, 2006). De acordo com estes autores, a Governança Pública surgiu como um contra movimento de praticantes e acadêmicos para inserir valores políticos substantivos no centro do debate de governança, ampliando o foco instrumental da NPM. São três as características da governança pública importantes para construir confiança e legitimidade e que são ignoradas e/ou subestimadas pela NPM: 1) considera que o objetivo do Estado é promover o bem comum maior, e não apenas melhorar a eficiência, a eficácia ou a capacidade de resposta na implementação de um determinado programa/política pública, 2) enfatiza a importância de criar processos governamentais onde todas as partes interessadas na gestão pública possam expressar suas preferências e construir acordos implementáveis que produzirão o máximo valor público, 3) percebe a importância da definição do bem público como um processo político que envolve todos os atores da sociedade, para que se decida o que são bens públicos, que quantidade se produz e como se financia. Neste caso, o papel do governo não seria apenas o de regular e (re)distribuir benefícios públicos, mas também de ser um agente que atrai todas as estruturas da sociedade civil para compartilhar a responsabilidade pelo bem-estar coletivo. Este processo envolve, portanto, múltiplos atores interessados na autoridade e nas estruturas de tomada de decisão (BAO et al., 2012).

Diferentemente da NPM que entende que a alocação dos recursos da sociedade e a produção de bens e serviços públicos devem ser orientadas pela lógica do mercado, a governança pública reconhece que este é um processo político e enfatiza o papel fundamental de liderança do Estado na construção e implementação de ações para o interesse público. Isso pode se dar em um arranjo simplificado de programas de policiamento comunitário ou em uma forma muito mais complexa de governança em rede, como a gestão de bacias hidrográficas em uma área geográfica muito grande, envolvendo múltiplas partes interessadas, jurisdições e estruturas de autoridade (BAO et al., 2012).

O debate sobre governança e suas diferentes concepções também se insere no contexto das parcerias público-privadas. De acordo com Klijn (2010), tanto nas discussões políticas quanto na literatura científica os pressupostos básicos incorporados na ideia e eficácia das PPPs

provêm tanto do NPM como da NPG. A partir da literatura do NPM, a ideia das parcerias público-privadas parte do pressuposto de que os governos devem concentrar-se na formulação de políticas públicas e deixar a implementação para outros organismos (organizações privadas com ou sem fins lucrativos). Os atores públicos devem controlar a implementação através de indicadores de desempenho ou mecanismos de mercado e desta forma o caráter contratual das PPPs é sublinhado. Já a literatura sobre a NPG enfatiza a natureza complexa da tomada de decisões e da prestação de serviços, a dependência de outros atores e a necessidade de coordenação horizontal e formas ativas de gestão de redes que promovam a cooperação entre atores públicos e privados e a geração de novas soluções inovadoras. Sob influência desta visão, muitos documentos científicos e políticos sobre PPPs enfatizam que parceiros públicos e privados podem, juntos, agregar valor por meio do intercâmbio de informações e da formação de verdadeiras parcerias ou redes de governança (KLIJN, 2010; 2012).

Podemos dizer que tanto a NPM quanto a NPG demandam envolvimento de atores da sociedade (com ou sem fins lucrativos) na produção de bens e serviços públicos, contudo, enquanto na NPM existe uma relação fortemente contratual, na NPG se pressupõe uma relação mais horizontal interdependente. Entretanto, segundo Klijn (2012), isto não significa que as redes de governança sejam completamente horizontais. Nas redes de governança também existem elementos verticais porque os atores têm recursos diferentes e estes causam desigualdades nas relações através de dependências assimétricas de recursos.

Kissler e Heidemann (2006) destacam ainda que dentro da perspectiva da governança pública as PPPs precisam de condução ou coordenação e deve-se trabalhar de forma permanente o processo de discussão, comunicação e troca entre os atores e que tais relações de cooperação estão sujeitas a um controle do bom desempenho, não apenas em termos de custo-benefício econômico, mas também com relação ao atendimento ao interesse público.

Como visto previamente, no âmbito das PPPs, a prerrogativa de discricionariedade do agente público é partilhada com atores privados, os quais dificilmente tem condições de captar as preferências coletivas da sociedade. Os processos de parceria, portanto, envolvem possíveis compensações entre os valores democráticos e interesses coletivos e outros valores. A forma como estes valores são equacionados definem as características estruturais e processuais da governança e o alinhamento democrático da parceria (DINGWERTH; HANRIEDER, 2010; MÖRTH, 2009; SKELCHER; MATHUR; SMITH, 2005).

Para Bexell e Mörth (2010) a distinção entre público e privado é fundamental, tanto para as práticas de parceria como para a análise das suas credenciais democráticas. Contudo, esta

distinção é frequentemente reproduzida de forma superficial nos discursos de parceria, onde Estado é igualado a “público” e empresas e organizações da sociedade civil são igualadas a “privado”. Assim, o que é definido como pertencente à esfera pública torna-se legitimado como objeto de política e de escrutínio público, enquanto as questões consideradas privadas são despolitizadas. As autoras argumentam que em vez de essenciais e categoricamente separáveis, os termos de tais distinções são relacionais e a sua interpretação evolui historicamente. Portanto, a relação entre público e privado não deve ser vista em termos dicotômicos, como duas esferas espacialmente separadas, interesses categoricamente opostos ou atividades funcionalmente independentes. Elas sugerem que a compreensão das atividades públicas no sentido de "coletivo", não simplesmente no sentido de pertencer ao Estado, ajuda a ampliar a interpretação da distinção público-privado.

Segundo Dingwerth e Hanrieder (2010) as fronteiras entre as esferas pública e privada estão cada vez mais tênues devido a dois fenômenos: a democratização dos atores privados e a mercantilização dos atores públicos. Como exemplo prático do primeiro fenômeno eles citam o caso de organizações não governamentais, que no campo da governança ambiental global têm expandido suas atividades de *advocacy* para a elaboração e implementação de esquemas regulatórios transnacionais. Organizações como o *Forest Stewardship Council* (FSC) e o *Marine Stewardship Council* (MSC) adotam (ou adaptam parcialmente¹⁸) técnicas de governança pública, como a realização de assembleia entre membros e consultas regionais com comunidades afetadas para embasar deliberações, disponibilizar informação ao público e procurar ativamente comentários públicos sobre propostas, e com isso, têm conseguido se legitimar como formuladores de regras internacionais, um domínio tradicionalmente reservado a entidades públicas. Neste sentido, a fonte da legitimidade democrática não é se a criação de regras envolve atores públicos ou privados, mas se as decisões e atividades são acordadas em um processo de tomada de decisão amplamente público. O segundo fenômeno, de mercantilização do público, é ilustrado pelos autores a partir do campo da governança global de saúde, onde a abertura de organizações intergovernamentais a novas formas de parcerias com ONGs e empresas foi acompanhada pela importação de novas técnicas de governança privada como terceirização e concorrência. No caso da Organização Mundial de Saúde (OMS),

¹⁸ Nos estudos empíricos conduzidos pelos autores, eles observam que muitas vezes a adoção de procedimentos democráticos por parte das organizações não governamentais que estabelecem as regras ambientais internacionais é superficial e há problemas de inclusividade e transparência nos dos processos de tomada de decisão organizacional. Dingwerth e Hanrieder (2010) relatam o caso do Conselho de Gestão da Aquicultura (*Aquaculture Stewardship Council*) cujo plano de certificação da produção industrial de camarão e salmão foi criticado por ter sido influenciado pelos interesses particulares da indústria aquícola, e não refletir ou considerar os desejos das comunidades locais e dos povos indígenas que vivem ao lado das fazendas de camarão e salmão.

agência internacional de saúde das Nações Unidas que conta com 194 países-membros, houve uma mudança do modelo de financiamento por delegação, no qual os Estados membros pagam regularmente contribuições proporcionais e acordam o orçamento de um programa abrangente no órgão plenário, a Assembleia Mundial da Saúde, para um modelo de financiamento através de fundos extra orçamentários, onde os doadores da OMS financiam projetos específicos. O formato de contratação de projetos introduziu princípios de mercado tais como descentralização, flexibilidade e concorrência na governança da OMS e assim, departamentos da Organização têm que competir com outras agências e uns com os outros a fim de ganhar contratos de projetos, muitas vezes estabelecidos como parcerias público-privadas de saúde. Isso alterou o processo de tomada de decisões na OMS e as diretrizes de responsabilização têm favorecido aos doadores em prejuízo dos Estados-membros. Ademais, a descentralização inibe a coordenação e os contratos de curto prazo favorecem abordagens pontuais na saúde pública em detrimento de políticas mais sustentáveis (DINGWERTH; HANRIEDER, 2010).

A partir destas observações, os autores sugerem que o “público” e o “privado” não devem ser considerados principalmente como características de um determinado ator, mas como atributos de modos distintos de governança ou técnicas de governança. Estes autores distinguem dois tipos de governança: o modo público-democrático de governança que está associado a conflitos políticos, regras e decisões coletivamente vinculantes e a governança privada, que por sua vez, funciona através de mecanismos de mercado descentralizados, com indivíduos livres engajados em trocas voluntárias e relações contratuais. Esses modos específicos de governança estão associados padrões de legitimidade distintos: a governança pública é avaliada como legítima em termos de democracia e de Estado de direito, enquanto a legitimidade do mercado é avaliada em termos de eficiência (DINGWERTH; HANRIEDER, 2010).

Na visão de Peters e Pierre (2010) os valores, normas e ideais de mercado foram amplamente absorvidos pelos agentes públicos e isso faz com que as PPPs fiquem sujeitas a um afastamento muito fácil dos valores públicos, como foi observado em diversos exemplos aqui relatados. Por isso eles defendem uma abordagem mais centrada no Estado e argumentam que o componente público da parceria representa e salvaguarda os valores públicos e o interesse público. Ou seja, o Estado deve manter a obrigação primária de supervisionar os acordos de parceria no que diz respeito à democracia e ao interesse público.

Um dos principais motivos para a criação das parcerias público-privadas é a capacidade de gerir os recursos financeiros mais livremente, o que facilitaria as tomadas de decisão na

gestão. Elas também possibilitam uma ação política menos limitada por obstáculos processuais e institucionais, inerentes aos órgãos públicos. Assim, o foco da parceria público-privada está na execução e resultados. Ao mesmo tempo, isso faz com que as parcerias pública-privadas tenham problemas de governança pública, pois a articulação e resolução de escolhas de valor, a transparência e o controle são mais fracos do que normalmente ocorre nos processos políticos rotineiros (MÖRTH, 2009; PETERS; PIERRE, 2010). Deste modo, no âmbito das parcerias público-privadas, onde valores de desempenho e a eficácia estão em primeiro plano, a *accountability* ou responsabilização surge como um importante valor democrático e público (BEXELL; MÖRTH, 2010; PETERS; PIERRE, 2010).

De acordo com Filgueiras (2018), o termo *accountability* tem origem anglo-saxã e denota uma ideia de responsabilidade política, referindo-se tanto a processos e procedimentos formais de prestação de contas (contabilidade pública, auditorias, controle interno e externo), quanto a processos políticos mais amplos, que incluem desenhos institucionais e participação democrática na formulação de leis e políticas públicas. Assim, o termo remete ao princípio da publicidade como valor democrático fundamental das burocracias públicas e do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Schedler (1999) ressalta que a razão de ser da *accountability* reside na pressuposição da existência do poder e o seu principal objetivo não é eliminá-lo, mas controlá-lo. Assim, o controle da atividade estatal deve ser visto como um dos eixos que dão sustentação ao regime democrático. Para Grau (2006), o controle social deve ser aplicado tanto na esfera das decisões de políticas públicas (o núcleo estratégico da administração pública) como também na esfera da produção de bens e serviços públicos, inclusive naqueles que envolvem a atuação privada.

Contudo, Shaoul, Stafford e Stapleton (2012) destacam que no caso das PPPs a responsabilização torna-se mais complexa, pois elas estão sujeitas à influência e demandas de prestação de contas na esfera da governança corporativa (privada) e da administração pública, as quais apresentam práticas e valores distintos. Na governança corporativa, a prestação de contas é interna, focada em quem toma das decisões econômicas, os acionistas, e geralmente limitada ao domínio das finanças. Além disso, a confidencialidade comercial é tida um dos valores centrais do negócio, o que restringe o acesso às informações (BOVENS, 2005).

No tocante às ONGs, embora elas possam ser responsabilizadas perante seus pares e o público mais amplo, os agentes capazes de exercer com mais força a *accountability* para controlar as ações das ONGs são seus doadores oficiais, ou seja, as ONGs estariam mais vulneráveis aos mecanismos relacionados à prestação de contas (em geral focada em aspectos

contábeis, de uso dos recursos e impactos imediatos) para seus principais doadores, do que para seus beneficiários ou grupos de base, e para o público mais amplo e outras ONGs (KOSLINSKI, 2007). Já na administração pública, o regime de responsabilização é externo, voltado a múltiplas partes interessadas, que incluem desde o Parlamento aos cidadãos, e amplo, pois envolve não apenas prestação de contas procedimental (adesão aos procedimentos legais), mas também financeira e de desempenho. Neste caso, a transparência também aparece como valor fundamental (BOVENS, 2005).

Como discutido anteriormente, no âmbito das PPPs o poder público tem o papel de salvaguardar o interesse público e por isso, também se responsabiliza pelos serviços e bens públicos que ele não presta diretamente. Assim, a responsabilização pública externa das PPPs depende não só da prestação de contas do ator público, mas também da prestação de contas do ator privado e necessita de relatórios externos multidimensionais que incluem o uso e a administração dos recursos; a qualidade dos serviços; a probidade financeira; e o controle financeiro sobre os recursos públicos, quer sejam executados pelo parceiro público ou privado. Isso implica ainda na responsabilização horizontal entre os parceiros público e privados e na necessidade de intercâmbio de informações entre eles. Neste sentido, há um entendimento na literatura de que as normas de responsabilização da administração pública devem ser aplicadas não só ao parceiro público, mas também, em certa medida, aos parceiros privados, especialmente quando recebem dinheiro público para prestar serviços públicos (BOVENS, 2005; SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012).

Nas PPPs onde há o financiamento privado, decisões chave de investimento e aquisição ficam sujeitas aos critérios dos financiadores. Como resultado, os financiadores podem exigir garantias ou contrapartidas do setor público e, portanto, determinar as características, conteúdo e mecanismos de financiamento dos projetos/programas com objetivos de atender às suas preferências (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012). Esta é justamente a situação das parcerias que estamos analisando nesta pesquisa, onde há recursos de fontes privadas sendo aplicados na implementação da política de UCs. Assim, surge o questionamento sobre como as demandas de responsabilização privadas e públicas são equacionadas no âmbito da parceria e se as informações, sejam elas financeiras ou não, necessárias para permitir a avaliação pública externa do desempenho da parceria, são disponibilizadas.

Considerando o exposto sobre as possibilidades de captura do Estado pelos parceiros privados e pelos interesses que elas representam, e a prevalência de interesses de grupos particulares sobre interesses coletivos no âmbito das PPPs, argumentamos que é importante que

a prestação de contas externa das PPPs cujas ações são financiadas com recursos privados também considerem os valores e práticas da *accountability* público para que seja possível avaliar a política e seus resultados, em termos de objetivos públicos, de maneira mais ampla.

Como visto, a responsabilização pública externa e a necessidade de avaliação crítica das políticas exigem a transferência de informações entre as organizações parceiras. Quando financiadas com recursos públicos, as parcerias são descritas como tendo uma responsabilização horizontal dos atores privados perante o parceiro público contratante (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012). Portanto, no caso das PPPs com financiamento privado, para se aprofundar o debate, se deve discutir a questão sobre se e como o fato de as ações serem financiadas com recursos privados influencia os fluxos de prestação de contas entre os parceiros, ou ainda, se os fluxos de informação entre os parceiros são adequados para atender aos requisitos da *accountability* pública. Entender como a *accountability* é praticada nas PPPs dos fundos ambientais e se há um fluxo de informações adequado para fins de prestação de contas pública.

Uma condição prévia para a responsabilização ou prestação de contas externa pública é o nível suficiente de transparência e acesso à informação (BEXELL; MÖRTH, 2010; REYNAERS; GRIMMELIKHUIJSEN, 2015). De acordo com Reynaers e Grimmelikhuisen (2015), a transparência tem a ver com a medida em que uma entidade revela às partes interessadas externas informações relevantes sobre os seus próprios processos de decisão, procedimentos, funcionamento e desempenho. No caso das PPPs, a questão da transparência torna-se ainda mais relevante, pois quando os agentes privados desempenham tarefas públicas, existe uma forte tensão entre a eficiência e as exigências democráticas de abertura, e a transparência seria uma forma de manter os interesses públicos e privados alinhados.

No âmbito das PPPs é possível distinguir dois níveis de transparência: interna e externa. A transparência externa trata-se de em que medida as organizações são visíveis para o público em geral ou os meios de comunicação social. A transparência externa é condição para outros objetivos desejáveis, tais como a responsabilização, a redução da corrupção ou o aumento da confiança e legitimidade. Já a transparência interna é um processo no qual uma parte pública na parceria deve explicitar suas expectativas ao parceiro privado e, reciprocamente, o parceiro privado deve informar sobre seu desempenho à contraparte pública. A transparência interna é crucial porque permite que os agentes públicos avaliem se a entidade privada é competente e age no interesse público (REYNAERS; GRIMMELIKHUIJSEN, 2015).

Segundo Michener e Bersch (2013) a transparência abrange duas condições conjuntamente necessárias: visibilidade e “inferibilidade” (ou compreensibilidade). Uma informação é visível se é razoavelmente completa e de fácil localização. A informação será compreensível na medida em que ela pode ser usada para tirar conclusões precisas, o que por sua vez depende da forma como a informação é tratada. Para os autores, a informação pode se tornar mais compreensível ao incorporar elementos de desagregação (dados brutos permitem mais inferências do que dados agregados), simplificação da linguagem (uso de infográficos, por exemplo) ou de verificação por terceiros (como nas auditorias).

A partir dessas reflexões, podemos dizer que para uma parceria público-privada ser transparente é preciso existir fluxos de informações acessíveis e compreensíveis, internos, entre os parceiros e, externos, para o público geral. Conforme argumentamos, no âmbito das PPPs a fronteira entre o público e o privado é tênue e elas operam num ambiente de autoridade e responsabilização incerto e mal definido. Por isso é crucial que as PPPs sejam incorporadas aos valores públicos e que atuem sob controle suficiente a fim de atender aos requisitos de transparência e responsabilização pública. Ao institucionalizar as PPPs como parte dos valores e normas públicas, os gestores públicos evitam perder o controle sobre as políticas públicas e podem garantir que os objetivos públicos sejam atendidos (PETERS; PIERRE, 2010).

Nas palavras de Bovaird (2005):

O que é particularmente importante na governança pública é que seus princípios não são apenas relevantes para a forma como avaliamos o comportamento das organizações públicas, mas também como as ONG e as empresas privadas se comportam - em outras palavras, também se aplicam à regulação do setor privado e das ONG (p. 221).

Para Bexell e Mörth (2010) é necessário compreender melhor os micro processos dentro das parcerias abordando como os objetivos e modelos de governança conflitantes afetam o interesse público. A investigação sobre o tema deve centrar-se nas relações de poder entre os atores públicos e os parceiros privados e levar em conta o contexto em contínua mudança que molda as preferências de governança (BEXELL; MÖRTH, 2010). Neste sentido, na próxima seção discorreremos sobre as características estruturais e de processo da governança intraorganizacional, bem como sobre a influência do ambiente externo na dinâmica de governança de parcerias público-privadas e no seu alinhamento com princípios e práticas da governança pública.

2.2.1 A dinâmica da governança das parcerias público-privadas

Como visto, governança é um termo complexo e que pode ser utilizado com diferentes conotações. Uma forma útil de distinguir entre diferentes usos do termo governança envolve o nível de análise em que o conceito é aplicado. Qualquer que seja o nível, a governança diz respeito à tomada de decisões coletivas sobre questões importantes, como o propósito geral, estratégias-chave, supervisão e responsabilidades de prestação de contas. Como destacam Cornforth, Hayes e Vangen (2014) a governança de parcerias implica a concepção e utilização de uma estrutura e de processos que permitam aos intervenientes definir a direção geral da parceria, coordenar e alocar recursos para a parceria no seu conjunto e prestar contas das suas atividades.

De acordo com Provan e Kenis (2007), o foco na governança de parcerias inter-organizacionais envolve o uso de instituições e estruturas de autoridade e colaboração para alocar recursos, coordenar e controlar a ação conjunta na parceria como um todo. Skelcher, Mathur e Smith (2005) destacam que o problema prático da criação e manutenção de parcerias é conceber e negociar os arranjos institucionais aplicáveis a uma determinada parceria e também à política pública específica na qual se insere. Isto é, o estabelecimento de uma parceria no contexto de políticas públicas implica na criação de um arranjo de governança adequado para promover melhores resultados em termos de atendimento aos fins públicos.

Instituições, segundo North (1991) são as regras formais e informais que regulam as interações sociais, ou, “as regras do jogo”. A linguagem, dinheiro, direito, sistemas de pesos e medidas, modos de mesa e organizações são todos exemplos de instituições (HODGSON, 2006). Assim, instituições podem ser entendidas como sistemas de regras sociais estabelecidas e vigentes que estruturam as interações sociais. De acordo com Hodgson (2006) as organizações (por exemplo partidos políticos, empresas, sindicatos, escolas, universidades, etc.) seriam um tipo especial de instituição que possuem critérios para estabelecer seus limites e distinguir seus membros de não-membros, princípios de soberania que definem sobre quem está no comando, e cadeias de comando delineando responsabilidades dentro da organização, ou seja, podem ser entendidas como sistemas sociais com fronteiras e regras.

Para efeitos analíticos podemos considerar que as instituições regulam interações sociais em diferentes níveis, que usualmente podem ser distinguidos em ambiente institucional e arranjo institucional. O ambiente institucional (*institutional environment*), nível macro, é constituído pelas regras políticas, sociais e legais mais básicas e gerais que estabelecem os princípios para o funcionamento do sistema político e econômico. Em uma escala menor estão

os arranjos institucionais que são o conjunto de regras (acordos e contratos) que governa a forma pela qual agentes (ou organizações) específicos podem cooperar e/ou competir (DAVIS; NORTH, 1971 *apud* FIANI, 2013). De acordo com Williamson (1996 *apud* FIANI, 2013), o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sob os quais um arranjo institucional opera. Isso quer dizer que os arranjos institucionais são condicionados, tanto pelo conjunto de regras gerais que orientam as ações dos agentes, quanto por trajetórias específicas dos agentes envolvidos em determinado acordo ou parceria.

Stone; Crosby e Bryson (2010) defendem que é essencial compreender a influência do ambiente externo, incluindo o quadro normativo da política pública no qual se insere a parceria, a situação política e as tendências macroeconômicas. A análise do quadro normativo da política pública inclui compreender a dinâmica de autoridade legal, financiamento e mandatos regulamentares entre organizações governamentais e não governamentais. A atenção ao ambiente político também é importante, pois como as parcerias procuram resolver problemas públicos complexos, é provável que operem em ambientes políticos contenciosos compostos por opiniões e pontos de vista diversos sobre definição de problemas, soluções e alocações dos recursos necessários.

Outro aspecto destacado na literatura é que a governança das parcerias é dinâmica, pois deve responder a ambientes em mudança e lidar com paradoxos e tensões internas (CORNFORTH, HAYES; VANGEN, 2014; PROVAN; KENIS, 2007; STONE; CROSBY; BRYSON, 2010). Ao estudar a dinâmica de redes e parcerias, Provan e Kenis (2007) identificaram três tipos de tensões inerentes à governança intraorganizacional que têm uma influência especialmente importante nas suas estruturas de governança. A primeira é a tensão entre a necessidade de administração eficiente na governança e a necessidade de envolvimento dos membros, através da tomada de decisões inclusivas. Outra fonte de tensão é a necessidade de que as parcerias adquiram legitimidade interna e externa. Ou seja, ao mesmo tempo que é importante para qualquer mecanismo de governança desenvolver a legitimidade interna entre os participantes, este também deve ser sensível às expectativas externas. Assim, uma governança intraorganizacional eficaz significa construir estruturas que respondam às necessidades de legitimidade interna e externa. Outro tipo de tensão é a necessidade de as parcerias e redes serem ao mesmo tempo flexíveis e estáveis. A flexibilidade permite às organizações em colaboração responder rapidamente a ameaças, bem como a oportunidades. Por outro lado, as parcerias não estão simplesmente focadas em um projeto temporário e de curto prazo e por isso também devem se concentrar na sustentabilidade. A estabilidade é

fundamental para manter a legitimidade, tanto dentro como fora da rede de colaboração. Isso requer uma reavaliação frequente dos mecanismos e procedimentos estruturais diante de novos acontecimentos, e uma vontade de fazer as mudanças necessárias, mesmo que sejam disruptivas (PROVAN, KENIS, 2007).

Devido a essas tensões e contingências múltiplas e comuns que as redes e parcerias intraorganizacionais enfrentam, é provável que suas estruturas de governança mudem com o tempo (CORNFORTH, HAYES; VANGEN, 2014; STONE; CROSBY; BRYSON, 2010). Cornforth, Hayes e Vangen (2014), ao analisar parcerias para revitalização de bairros em uma cidade do Reino Unido, verificaram, por exemplo, que cortes orçamentários influenciaram o nível de comprometimento das agências públicas na parceria e alguns problemas que os planos de revitalização de bairros tinham identificado como prioritários não puderam ser resolvidos. Alterações na política governamental implicaram em mudanças nas prioridades da parceria. Os pesquisadores também observaram alterações na estrutura de governança das parcerias. Um dos objetivos da parceria era desenvolver o senso comunitário dos moradores e engajá-los no processo, porém o colegiado deliberativo, responsável pela tomada de decisão sobre questões estratégicas e operacionais dos programas de revitalização, foi descontinuado devido a preocupações da Câmara municipal com a sua eficiência e eficácia, pois havia um grande número de participantes. A nova estrutura de deliberação foi dividida em dois níveis: uma equipe técnica de regeneração, encarregada da coordenação geral do trabalho em todos os bairros, e o comitês dos bairros, responsáveis pelo planejando do trabalho em nível local. A exclusão da população nos processos decisórios mais estratégicos levou à redução da participação dos moradores nas reuniões (CORNFORTH; HAYES; VANGEN, 2014).

Neste sentido, Stone, Crosby e Bryson (2010) argumentam que as parcerias devem ser vistas tanto como estruturas quanto como fluxos, onde os fluxos representam processos pelos quais a tomada de decisões coletivas ocorre e os recursos são mobilizados. Na governança de parcerias, os processos de interação entre os membros são críticos, pois impactam diretamente a estrutura de governança. Os autores enfatizam ainda a constante interação entre a estrutura e os processos de governança, na qual as regras têm papel crucial. Isto é, as regras estabelecem o arranjo estrutural da governança inter-organizacional e os processos estabelecem como as regras são feitas e aplicadas. Ostrom (1990) identifica três diferentes níveis de regras relevantes para a governança. No primeiro nível estão as regras operacionais que regem o comportamento e as ações quotidianas, incluindo, por exemplo, a forma como a organização pretende implementar as suas atividades específicas. No segundo plano estão as regras de nível político,

que determinam quais ações são permitidas ou restringidas. Elas fornecem o contexto para o controle social entre os membros. No terceiro plano estão as regras constitucionais que determinam quem é elegível para estabelecer as regras coletivas.

No caso das parcerias, a distinção entre regras operacionais e outros tipos de regras é menos evidente porque o trabalho operacional muitas vezes é paralelo ou mesmo prossegue decisões políticas e constitucionais. Desta forma, a investigação sobre sua governança deve centrar-se na forma como as parcerias desenvolvem, implementam e aplicam as regras nos vários níveis, inclusive as regras relativas a atividades operacionais (STONE; CROSBY; BRYSON, 2010). Com base no que foi exposto, para compreender a dinâmica da governança de parcerias público-privadas voltadas à política pública de UCs consideraremos o ambiente institucional sob o qual elas operam, que abrange o marco regulatório da política pública na qual a parceria está inserida e o ambiente político; e o ambiente macroeconômico. Ademais, examinaremos a estrutura de regras (constitucionais e operacionais) e processos internos construídos para lidar com as tensões inerentes aos arranjos colaborativos, e a interação entre ambos.

No entanto, o objetivo desta investigação não é simplesmente descrever o funcionamento da governança das parcerias para financiamento do SNUC. O que buscamos é compreender como e se tais arranjos estão alinhados a princípios e práticas da governança pública, o que inclui a responsabilização e transparência para controle social. Conforme discutido anteriormente, no contexto das PPPs, esses aspectos são importantes para garantir o interesse público e como estes são operacionalizados nos contextos específicos de cada parceria. Para Douhanue e Zeckhauser (2006), a atribuição da discricionariedade é uma forma útil para identificar diferentes formas de interação público-privada. Neste sentido, eles identificam três tipologias de relação público-privada. O tipo “voluntarista” ocorre quando os atores privados gozam de total (ou concentram) a discricionariedade sobre a definição e prossecução do interesse público. O tipo “contratual” ocorre quando a discricionariedade está no governo, e os atores privados são simples executores. Em ambos os casos, uma interação mais estratégica é improvável. Entre estes dois extremos, se encontra o terceiro tipo, que os autores denominam de “governança colaborativa”, onde cada ator público e privado detém uma parte da discricionariedade para estabelecer, não só os meios pelos quais um objetivo será alcançado, mas também o próprio objetivo.

Estudando a atuação de ONGs brasileiras em políticas públicas, Teixeira (2000) também identifica duas tipologias de arranjo de parcerias entre Estado e ONG que se distinguem pelo

nível de discricionariedade dado ao parceiro não governamental. O primeiro tipo de parceria, denominado pela autora como “prestação de serviços”, é caracterizado pela existência de um contrato formalizado e burocratizado, com pouco espaço para críticas pois, ao financiar os projetos, os órgãos governamentais determinam quais critérios devem ser preenchidos nas propostas das ONGs. As decisões sobre a orientação geral dos programas e como os recursos serão utilizados não envolvem as ONGs executoras dos projetos. Ao mesmo tempo, não existe co-responsabilização, pois a execução dos projetos fica a critério exclusivo das ONGs (TEIXEIRA, 2000). Já a parceria do tipo “participativa” envolve a realização de projetos elaborados e implementados conjuntamente pelo poder público e a ONG. Diferentemente da prestação de serviços, onde a formalização rígida não permite um diálogo maior entre as partes, no tipo “participativo” de parceria há vínculos formais acompanhados por um compromisso maior do órgão governamental. Este é caracterizado por um contrato formalizado, passível de ajustes se for o caso, com espaço para críticas mútuas e existe divisão de responsabilidades entre o poder público e a ONG.

Como já foi debatido, os atores não-governamentais são envolvidos em tarefas públicas para melhorar o desempenho na criação de valor público, pois as organizações privadas podem oferecer recursos essenciais necessários para alcançar os objetivos, mas que faltam ou são insuficientes no âmbito das organizações governamentais. Tais recursos englobam recursos concretos, como dinheiro e materiais, bem como importantes recursos intangíveis, tais como habilidades gerenciais e técnicas, informações, contatos e credibilidade/legitimidade (BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2011; DOUHANUE; ZECKHAUSE, 2006). Por outro lado, as PPPs também podem gerar perdas em relação ao cumprimento dos objetivos públicos e de interesse coletivo. Uma delas é a diluição do controle, pois a formalização de parcerias, com exceção das contratações mais simples de serviços, diminui explicitamente o monopólio de autoridade do governo para definir os objetivos e os meios de implementação de uma política. Outra questão é que em alguns casos, a opção pela produção indireta pode desencorajar ou mesmo impedir a manutenção da capacidade de ação governamental direta. Na medida em que o governo se torna dependente das capacidades e recursos privados, coloca-se numa posição de desvantagem perante os parceiros não governamentais (DOUHANUE; ZECKHAUSE, 2006).

De acordo com o que foi discutido até aqui, podemos concluir que o nível de partilha de responsabilidades entre o poder público e o parceiro privado influi no alinhamento democrático da parceria para políticas públicas. Neste sentido, nas parcerias do tipo “voluntarista”, onde o

parceiro privado detém maior poder discricionário sobre os objetivos e meios de implementação da política pública, há um grande risco de que interesses privados (ou de determinados grupos da sociedade) se sobressaiam aos interesses coletivos. Além disso, por se tratar de uma iniciativa privada e voluntária, opera dentro dos valores e princípios de governança corporativa, onde mecanismos de responsabilização e transparência públicos são limitados. Isso leva à fragmentação e à perda de controle sobre o alinhamento da política aos interesses coletivos e fragiliza o papel do Estado de garantidor do bem-estar coletivo. Por outro lado, uma parceria com arranjo “contratual” ou ‘prestação de serviços”, onde o poder público concentra o poder discricionário sobre a política pública e o parceiro privado é um prestador de serviço ou executor de projetos/programas, também pode afastar a parceria dos valores democráticos, pois este modelo está associado a uma visão gerencial de política e governança públicas. Teixeira (2000) destaca que a lógica mercantil por trás da contratação de ONGs para prestação de serviços públicos gera uma competição entre elas, prejudicando a articulação entre si e com grupos diretamente interessados na política em questão, o que faz com que os projetos executados não sejam exatamente os mais pertinentes no sentido de traduzirem os interesses sociais coletivos. Em uma parceria do tipo “governança colaborativa” ou “participativa”, onde há uma distribuição mais equitativa da discricionariedade, o Estado não delega simplesmente suas funções, mas conta com o envolvimento de parceiros para a participação de organizações não governamentais para a elaboração e implementação de uma política pública.

Ao discutirem os desafios de se garantir o benefício público das PPPs, Brinkerhoff e Brinkerhoff, (2011) destacam a importância de existir um certo grau de igualdade na tomada de decisões, em oposição ao domínio de um ou mais parceiros. Assim, a parceria público-privada não se trata apenas do engajamento intersetorial, mas também da dedicação compartilhada para alcançar algum tipo de resultado conjunto, o que engloba o controle e responsabilização partilhados. Corroborando com esta visão, a partir do estudo de diferentes tipos de parceria entre Estado e ONGs no Brasil, Teixeira (2000) também conclui que quanto maior a horizontalidade nas relações entre governos e ONGs, mais próximo se chega de valores democráticos.

Neste item discutimos sobre a dinâmica de funcionamento da governança das PPPs, o qual é influenciado pelo ambiente institucional (legal, político e econômico) e pela interação entre a estrutura e processos de tomada de decisões estabelecidos no seu arranjo de governança específico. Ademais, concluímos que diferentes arranjos de governança constituídos podem ser reconhecidos pela distribuição de autoridade discricionária entre os parceiros públicos e

privados, e que a forma como o poder decisório é partilhado influencia a orientação democrática da parceria, no sentido de alinhamento aos valores e princípios de governança pública.

2.3 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO CONTEXTO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: FINANCIAMENTO VIA FUNDOS AMBIENTAIS PRIVADOS

O principal objetivo desta seção é trazer para o contexto das UCs brasileiras os temas debatidos nas seções anteriores. Inicialmente, apresentamos o conceito e as diretrizes que regem as UCs brasileiras. Em seguida, tratamos sobre como as parcerias público-privadas vêm se inserindo na política de criação e gestão de UCs, incluindo os fundos ambientais privados, e as consequências para o cumprimento dos objetivos públicos desses espaços protegidos. Por fim, versamos sobre o que define os fundos ambientais, o papel desempenhado por estas organizações na implementação da política de UCs, e quais são os elementos considerados importantes para analisar a dinâmicas de governança das parcerias para financiar as UCs.

2.3.1 Unidades de conservação no Brasil: conceitos e diretrizes

Dado que o foco da presente pesquisa é analisar a governança dos fundos ambientais privados, constituídos como parcerias público-privadas para o financiamento de Unidades de Conservação no Brasil, consideramos ser necessário conceituar este espaço territorial protegido que motiva os esforços de mobilização de recursos para financiar a conservação da biodiversidade e seus valores culturais e econômicos associados. Neste sentido, apresentamos brevemente as bases conceituais e os princípios de governança que norteiam esta política pública.

Embora a literatura registre iniciativas de preservação desde a antiguidade, a concepção moderna de área natural protegida surgiu no século XIX e tem como marco a criação do Parque Nacional de Yellowstone no Estados Unidos em 1872 (BRITO, 2000; MORSELLO, 2001). Esta noção moderna de área natural protegida partiu do pressuposto de socialização do usufruto, por toda a população, das belezas cênicas existentes nesses territórios (BRITO, 2000), havendo, assim, um significado conjunto de proteção e acesso público. Como ressalta Morsello (2001), esta noção está associada ainda ao papel do Estado de assegurar os interesses coletivos em detrimento dos interesses individuais.

De acordo com Brito (2000) a construção do conceito de área natural protegida foi permeada pelo debate entre duas visões divergentes sobre tais áreas: a preservacionista e a conservacionista. Para os preservacionistas, as áreas virgens (*wilderness* ou natureza selvagem)

deveriam receber proteção total, sendo permitidas apenas atividades educativas e recreativas em seu interior (BRITO, 2000). De acordo com Diegues (1994), mesmo que inverídica a existência de áreas preservadas inabitadas, especialmente no Brasil, no ideário preservacionista, existe uma dissociação entre homem e natureza. Nesta perspectiva, as áreas consideradas selvagens seriam aquelas que não haviam sofrido ação humana, onde o homem seria visitante e não morador. Já os conservacionistas acreditavam ser possível a exploração dos recursos naturais de forma racional e sustentável (BRITO, 2000)¹⁹.

A partir da criação do Parque Yellowstone, diversas áreas naturais protegidas foram estabelecidas ao redor do mundo, as quais adquiriram diferentes feições segundo o país de origem. Esta diversidade levou a tentativas de unificação de conceitos e práticas relativas à proteção da natureza por meio de acordos internacionais a partir dos anos 1930 (BRITO, 2000; MORSELLO, 2001). Segundo o Artigo 2º da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), área protegida significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação (CDB, 1992).

A definição de área protegida estabelecida pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) é um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido para alcançar a conservação da natureza e seus serviços ecossistêmicos²⁰ e valores culturais associados a longo prazo, através de meios legais ou outros meios eficazes (DUDLEY, 2008).

Conforme destacam Medeiros e Garay (2006), nas diferentes definições de áreas protegidas encontradas na literatura, observa-se o caráter geográfico do termo, ou seja, a existência de uma área protegida implica a identificação e localização geográfica expressa em instrumentos específicos. No contexto brasileiro, apesar de existirem registros de iniciativas de proteção dos recursos renováveis durante os períodos colonial e imperial, foi somente no período republicano que se estabeleceram medidas que levaram à demarcação de áreas ou territórios específicos, característica associada ao significado contemporâneo do termo “área protegida” (MEDEIROS; GARAY, 2006; MEDEIROS, 2006).

¹⁹ Segundo Souza J. (2013), o dilema entre os grupos preservacionista e conservacionista permanece até os dias de hoje como um dos principais eixos das discussões sobre áreas protegidas na UICN e nos Congressos Mundiais de Parques Nacionais, sendo que há um paralelo entre as correntes e os paradigmas de áreas protegidas clássico, mais próximo dos preservacionistas, e moderno, mais influenciados pelos conservacionistas.

²⁰ Nos ecossistemas naturais ocorrem complexas interações entre espécies e de espécies com seu ambiente (componentes físicos e químicos), as quais resultam em processos ecossistêmicos que garantem a sobrevivência das espécies no planeta e oferecem uma ampla gama de bens e serviços que satisfazem necessidades humanas direta ou indiretamente, tais como o fornecimento de alimentos, fibras, medicamentos e água potável, a polinização das culturas, filtragem de poluentes, que são denominados serviços ecossistêmicos (SEEHUSEN; PREM, 2012).

Na análise de Medeiros, Irving e Garay (2004), embora a institucionalização do tema de criação e gestão de áreas protegidas no país tenha sido fortemente influenciada pela ideologia preservacionista norte americana, o modelo brasileiro apresenta contornos próprios. Neste sentido, os autores destacam três fatores que contribuíram para sua formação:

1) o desenvolvimento de uma lógica diversificada entre preservação e conservação²¹, onde desde o primeiro instrumento legal se expressou a ideia de criação tanto de espaços de preservação como também espaços associados a uma perspectiva de uso sustentável e de compartilhamento da responsabilidade pela proteção dos recursos renováveis entre o poder público e a sociedade;

2) a conotação geopolítica que a demarcação de áreas protegidas assumiu, em especial durante o período ditatorial, quando foi utilizada como estratégia do Estado nas ações de expansão, integração e controle do território nacional; e

3) a necessidade de adequar o sistema de áreas protegidas à grande heterogeneidade espacial, ecológica e cultural do país, o que levou à criação de categorias singulares, que não tem análogo em outros países, a exemplo das Reservas Extrativistas, fruto da luta das populações de seringueiros na região Amazônica (DIEGUES; NOGARA, 1994).

Desta forma, o modelo brasileiro de criação de espaços protegidos, seguiu, desde o princípio, uma lógica de categorização em função dos objetivos e finalidades da área criada, resultando em uma diversidade de tipologias de áreas protegidas (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004; MEDEIROS, 2006).

O primeiro instrumento legal de proteção brasileiro a definir claramente um regime diferenciado de proteção e gestão de parcelas do território brasileiro foi o Código Florestal de 1934 (Decreto 23.793). De acordo com Medeiros (2006), já neste instrumento podem ser identificadas duas tipologias básicas de espaços destinados à proteção da natureza²²: (i) espaços estratégicos protegidos através de instrumentos legais pelos seus atributos e serviços

²¹ Frequentemente os termos “preservação” e “conservação” são utilizados como sinônimos, contudo nesta pesquisa consideramos que eles tratam de estratégias diferenciadas de proteção dos recursos naturais estabelecido na Lei nº 9.985/2000: Preservação é o conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção de processos ecológicos (Art. 2º, Inciso V). Conservação da natureza é o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, manutenção, a utilização sustentável, a restauração e recuperação do ambiente natural, de modo a produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais e futuras gerações (Art. 2º, Inciso II) (BRASIL, 2000).

²² Medeiros e Garay (2006) identificam outras duas tipologias de áreas protegidas no Brasil: as Terras Indígenas, regidas pelo Estatuto do Índio (Lei nº 5.371/1967) e implantadas pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e as Áreas de Reconhecimento Internacional (ARIs), estabelecidas em decorrência de acordos internacionais específicos dos quais o Brasil é signatário ou participante. Ambas são definidas com a mesma lógica das UCs, territorialmente demarcadas e com fins de conservação específicos.

ecológicos, sem necessidade de uma prévia delimitação territorial; e (ii) as áreas protegidas territorialmente demarcadas e com dinâmicas de uso e gestão bem definidas.

Na primeira tipologia se enquadram a Área de Preservação Permanente - APP (margem de rios, topos de morro, encostas, etc.) e a Reserva Legal - RL (percentual de ecossistema nativo da propriedade privada rural que deve ser mantido obrigatoriamente com fins de manutenção dos processos ecológicos), as quais decorrem de um único instrumento jurídico, o Código Florestal de 1934, e atualmente regidas pela Lei Proteção a Vegetal Nativa (Lei 12.651/2012). Isso quer dizer que toda área que se enquadra nessas condições, segundo a Lei Florestal, tem seu uso direto interdito pelo Poder Público, não havendo a necessidade de nenhum outro instrumento normativo específico para sua instituição (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004).

Na segunda tipologia estão as Unidades de Conservação (UCs) que preveem a intervenção sobre um espaço previamente delimitado e definido, com uso e fins específicos, visando a sua proteção através de um ato do Poder Público (lei, decreto, etc.). Segundo Medeiros, Irving e Garay (2004), a terminologia “Unidades de Conservação” era historicamente utilizada no Brasil para designar todas as diferentes áreas protegidas criadas no país, com exceção das terras indígenas, para atender aos objetivos específicos da proteção dos recursos renováveis. Com a aprovação da Lei nº 9.985 de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o termo Unidade de Conservação passou a ser definido como “o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (Artigo 2º, Inciso I)²³.

Atualmente as UCs no Brasil contemplam um conjunto de doze categorias de áreas protegidas, que foram instituídas por diferentes instrumentos legais a partir da década de 1930 (MEDEIROS, 2006). Na Lei do SNUC de 2000, tais categorias foram reconceituadas, e agrupadas em dois grandes grupos de maneira sistematizada, com o intuito de trazer uma visão global e estratégica para a gestão do patrimônio natural do país (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010; MEDEIROS, IRVING, GARAY, 2004; MEDEIROS, 2006). As categorias de manejo previstas são: as UCs pertencentes ao Grupo de Proteção Integral (Reserva Biológica, Estação Ecológica, Parque, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre) têm

²³ O termo áreas protegidas (*protected areas*) utilizado na literatura internacional é equivalente ao termo brasileiro “unidades de conservação”, isto é, ambos se referem aos espaços territoriais legalmente instituídos com fins de conservação do patrimônio ambiental. Considerando que o foco da pesquisa é o contexto brasileiro, utilizaremos como padrão para tratar desses espaços territoriais protegidos, o termo “unidades de conservação” ou UCs.

por objetivo básico a preservação dos ecossistemas naturais, permitindo apenas usos indiretos dos recursos naturais. As UCs do Grupo de Uso Sustentável, englobam as categorias Reserva Extrativista, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural, e nestas é permitida a exploração dos recursos de forma a garantir a manutenção da biodiversidade e demais processos ecológicos, a justiça social e a viabilidade econômica. Verificamos então a complexidade múltiplos objetivos das categorias de áreas protegidas previstas no SNUC e sua extensão territorial significativa, englobando mais de 2300 UCs que protegem cerca de 2,5 milhões de km² (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA, 2019).

A efetiva gestão de um sistema de unidades de conservação com tal dimensão e complexidade estrutural demanda um volume significativo de recursos e neste sentido, a questão do financiamento é abordada nas diretrizes do SNUC. O Art. 5 da Lei estabelece como diretriz “garantir a alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que as UCs possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos”. Entendemos que os objetivos institucionais das UCs englobam tanto aqueles estabelecidos pela Lei do SNUC para cada categoria de manejo e quanto os específicos de cada unidade, definidos em seu instrumento legal de criação.

Embora o estabelecimento de UCs seja resultado de um ato do poder público das esferas federal, estadual ou municipal, a participação social é umas das premissas do sistema brasileiro. Conforme o Art. 5 da Lei da SNUC, devem ser “assegurados os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação” e os órgãos executores da política devem buscar “o apoio e cooperação de organizações não governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento das atividades de gestão das UCs”.

Para Cozzolino, Irving e Soares (2015) a implementação da gestão participativa em UCs implica a instituição de espaços formais de negociação, nas quais os atores sociais possam dialogar e influir no direcionamento da gestão. Neste sentido, a participação popular na criação e gestão de UCs é assegurada por diversos processos previstos na Lei do SNUC. Dentre eles, estão as consultas públicas que precedem o ato de criação da unidade, e devem contar com ampla participação da sociedade para subsidiar a definição de localização e dimensão e limites da UC (Art. 22). Destaca-se também o compromisso de gestão participativa, através do estabelecimento dos conselhos gestores em cada UC, os quais exercem funções de controle social na gestão da unidade e, sempre que possível, devem ter representação paritária dos órgãos

públicos e de organizações da sociedade civil (Art. 29). O SNUC estabelece ainda a possibilidade de gestão compartilhada das Unidades de Conservação, por meio de parceria entre os órgãos gestores e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) com objetivos afins aos da unidade (Art. 30). Conforme Ferreira e Nóbrega (2018) frisam, as diretrizes descritas no SNUC possuem um caráter de descentralização e integração que estimula a governança dessas áreas a ser realizada em forma de redes e com a parceria entre o público com o privado para alcançar seus objetivos.

A partir do exposto, concluímos que as UCs correspondem a uma tipologia específica de área protegida prevista no arcabouço legal brasileiro, definidas como territórios geograficamente delimitados, pelo ou com o aval do Estado, por um instrumento específico que estabelece um regime especial de uso visando garantir os interesses coletivos na conservação do patrimônio ambiental. Para sua efetividade, a política de criação e gestão das UCs deve ser implementada de forma participativa, envolvendo diversos atores da sociedade para o apoio e colaboração orientados ao cumprimento dos objetivos institucionais das unidades.

Relacionando estas observações com o financiamento do SNUC, entendemos que ao estabelecer relações de cooperação com organizações privadas, sejam elas com ou sem fins lucrativos, para o aporte de recursos financeiros às UCs, o órgão público responsável pela sua administração deve orientar sua aplicação de modo a garantir o cumprimento dos seus objetivos institucionais, os quais em última instância representam os interesses coletivos de conservação do patrimônio natural e sociocultural do país.

2.3.2 As parcerias público-privadas no contexto das unidades de conservação

Conforme destacado na subseção anterior, a Lei do SNUC prevê uma série de mecanismos de participação social na implementação da política, construída a partir de uma concepção de gestão participativa relacionada a diversas alterações do contexto internacional e nacional. Em nível global há uma tendência à adoção de formas de governança com maior envolvimento de setores não governamentais. Segundo um estudo conduzido por Dearden, Bennett e Johnston (2005), entre 1992 e 2002, houve maior descentralização administrativa na gestão das UCs, maior uso de mecanismos de participação (audiências públicas e conselhos, em especial) e de prestação de contas (relatórios anuais, auditorias externas), e os autores atribuem essas mudanças a alterações na legislação e na política sobre UCs, influenciadas pelos compromissos internacionais assumidos pelos países, como a CDB. Em nível nacional, a diversidade biológica e sociocultural brasileira, com diferentes demandas por conservação e

uso sustentável dos recursos naturais, foi um dos fatores que contribuiu para a formulação de um sistema de unidades de conservação bastante complexo (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004; MEDEIROS, 2006), e que por isso, necessita do engajamento de diversos setores da sociedade civil para sua efetiva implementação.

Para Loureiro e Cunha (2008), a concepção de uma gestão participativa nas UCs brasileiras também foi um reflexo do movimento democratizador nacional que adquiriu força nos anos 1980, resultando na formação de diversos espaços públicos formais. Esta gestão participativa visa dentre outros aspectos, compartilhar responsabilidades na proteção da UC, otimizando recursos e aprimorando ações. É válido salientar que embora a gestão participativa seja preconizada na Lei do SNUC, sua implementação na prática ainda enfrenta uma série de dificuldades (COZZOLINO, 2014; LOUREIRO; CUNHA, 2008; QUADROS et al., 2015). Sem desconsiderar tais dificuldades, o que buscamos aqui é argumentar que a participação social orientada para o interesse público, traduzido nos objetivos institucionais das UCs, é uma das premissas da política pública de criação e gestão UCs e, que por sua vez, deve orientar as parcerias do poder público com os atores privados no âmbito da gestão das UCs.

O aspecto democrático e participativo do SNUC é importante, pois na literatura sobre as parcerias público-privadas no contexto das UCs tem prevalecido uma visão gerencial de políticas públicas e a defesa da inserção da lógica de mercado na gestão desses espaços protegidos (DOUROJEANNI, 1997; LEAL; FRETWELL, 1997; MANSOURIAN; DUDLEY, 2008; MORE; MANNING, 2004; SAPORITI, 2006). De acordo com More e Manning (2004), até meados do século XX o estabelecimento e gestão de áreas naturais e sítios únicos do mundo foi geralmente considerada como uma função governamental. No entanto, ao final do século, a visão de que o Estado era capaz de resolver os problemas sociais corroeu e emergiu uma doutrina da eficiência baseada no mercado. Esta mudança de pensamento teve um profundo impacto em todo o setor público, incluindo as UCs, que sofreram grandes cortes orçamentários e a capacidade das agências governamentais de gerirem as UCs de forma adequada foi reduzida.

Justamente essa fragilidade das instituições responsáveis pela administração das UCs, em termos econômico, político e técnico, tem favorecido a defesa da privatização, da terceirização e da descentralização no campo da conservação (EAGLES et al., 2012; GORINI, MENDES, CARVALHO, 2006; KRAMER et al., 2002). Outro argumento frequente é que a terceirização de atividades-meio (limpeza, segurança patrimonial, etc.), permitiria aos órgãos gestores se concentrarem nas atividades finalísticas, como fiscalização e proteção dos recursos

naturais, delegando a terceiros aquilo que é necessário, mas que não constitui sua vocação (ROCKTAESCHEL, 2006; RODRIGUES, C., 2009).

Nos Estados Unidos, ao longo da década de 1990, diversas agências estaduais gestoras de parques passaram a adotar um sistema de financiamento baseado em metas de arrecadação e de economia nos gastos. Neste sistema, os parques que ultrapassassem as suas metas de arrecadação de receitas ou de redução de despesas para o ano em curso eram recompensados com orçamentos operacionais mais elevados no exercício seguinte. Caso o gestor do parque não cumprisse as metas de despesas e receitas estabelecidas no acordo de desempenho, o orçamento do parque poderia ser efetivamente reduzido. Já aos parques que não tinham capacidade para atrair visitantes ou bens de valor comercial suficientes para se auto sustentar, era recomendado que fossem entregues a grupos privados sem fins lucrativos, que tivessem um fundo fiduciário para financiar a sua manutenção (LEAL; FRETWELL, 1997).

No Canadá, a restrição orçamentária e a cultura de privatização da província da Columbia Britânica levaram o órgão responsável pela gestão dos Parques, a *British Columbia Parks*, a terceirizar as operações e a gestão de todos os parques da província para operadores privados, sendo que entre 2007 e 2008, a agência governamental tinha 220 contratos com 37 empreiteiros privados (EAGLES et al., 2012). Outra estratégia adotada foi a criação de agências paraestatais autônomas modeladas a partir de corporações privadas (possuem gestão horizontal, flexibilidade na remuneração do pessoal e sistemas de recompensas pelo desempenho), como a *South African National Parks*, na África do Sul e a *Ontario Parks*, no Canadá. Em geral, as agências paraestatais planejam orçamentos plurianuais, estabelecem políticas de preços e gerem pedidos de licenças e contratos de concessão de serviços aos visitantes (EAGLES et al., 2012; SAPORITI, 2006).

No contexto nacional, a constituição de parcerias público-privadas no âmbito das UCs também vem sendo defendida. Estudos técnicos e acadêmicos destacam as vantagens em termos de eficiência econômica e de flexibilidade na aplicação de recursos dos modelos de gestão de UCs não estatais, que incluem a cogestão com organizações da sociedade civil, concessões de serviços e parcerias público-privadas, em comparação às limitações burocráticas e deficiências dos modelos estatais de gestão de UCs²⁴ (INSTITUTO SEMEIA, 2014; OLIVEIRA, A., 2017).

²⁴ No estudo do Instituto Semeia (2014), os modelos estatais e não estatais de gestão de UCs são comparados nos seguintes aspectos: i) responsabilidade pelos investimentos na UC; ii) administração de riscos relacionados à gestão da UC; iii) eficiência na gestão da UC (entendida como flexibilidade gerencial, por exemplo necessidade de seguir ritos como licitação ou concurso público); iv) controle de resultados e fiscalização.

Do ponto de vista do governo, os órgãos públicos gestores das UCs têm buscado esta aproximação com diversos atores da sociedade (INSTITUTO SEMEIA, 2017; ICMBIO, 2017a, 2018a; INEA, 2019), pois os parceiros não-públicos são muito bem-vindos, uma vez que se espera que enriqueçam o repertório da gestão pública e proporcionem alívio a um Estado cada vez mais desaparelhado (BODE; BRANDSEN, 2014; LOPEZ; ABREU, 2014).

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão público responsável pelas UCs federal, por exemplo, vem implementando desde 2014 o Programa Parcerias Ambientais Público Privadas (PAPP)²⁵, estabelecendo a política pública de gestão das UCs federais, por meio de parcerias com empresas e ONGs (SANTOS, 2019). No âmbito deste programa foi conduzido um estudo sobre a percepção dos gestores de UCs sobre as parcerias público-privadas no qual eles afirmam que os principais benefícios das parcerias são a ampliação dos recursos humanos, o apoio para infraestrutura nas unidades e o aporte de recursos financeiros, relacionados ao suprimento das deficiências do órgão público (CARRILLO; CATAPAN, 2017).

Contudo, o compartilhamento da função estatal de formulação e implementação de políticas públicas com atores não governamentais, ao mesmo tempo que possibilita a participação e o controle social, cria tensionamentos entre valores e interesses públicos e privados. Do mesmo modo, no âmbito da política pública de UCs, estudos apontam que a simples existência de parcerias com organizações privadas (com ou sem fins lucrativos) não tem garantido o cumprimento dos objetivos institucionais das UCs, e além disso, tem gerado distorções das funções públicas destas áreas (FORTWANGLER, 2007; MORE; MANNING; 2004; RODRIGUES C., 2009; RODRIGUES; GODOY, 2013).

More e Manning (2004) ressaltam que a gestão de UCs orientada pelo princípio de eficiência de mercado implica em perdas no tocante à equidade, importante princípio que garante a função pública das UCs. No caso da província canadense de Ontário, por exemplo, a alta dependência das receitas geradas pela prestação de serviços aos visitantes para custear as UCs (apenas 20% do orçamento dos parques é custeado por recursos públicos) resultou na cobrança de altas taxas de visitação, as maiores praticadas dentre as demais províncias do país, o que acabou privando o usufruto dos parques por pessoas de baixa renda (EAGLES et al., 2012; MORE; MANNING, 2004). Outro exemplo, é o modelo de gestão via parcerias público-privada com empresas adotado pela *British Columbia Parks* que tem sido criticado por diversas

²⁵ O PAPP é executado em parceria com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), e é financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Caixa Econômica Federal (PAPP, sem data).

organizações ambientalistas da província, pois o modelo corporativo de gestão dos parques com foco na eficiência e a eficácia, diminuiu a participação pública, a responsabilização e a transparência nos processos, importantes princípios da governança pública (EAGLES et al., 2012).

Como salientam Rodrigues e Godoy (2013), o objetivo estatal na gestão das UCs não se baseia no lucro, mas sim na satisfação do interesse coletivo e no acesso democrático a esses espaços, e para assegurar o cumprimento de tais princípios, a arrecadação com a prestação de serviços não deve substituir a responsabilidade do Estado de assegurar recursos públicos para a infraestrutura mínima das unidades. Em um estudo de análise da prestação de serviços de uso público nos parques nacionais brasileiros por empresas privadas, Rodrigues, C. (2009) concluiu que o desequilíbrio entre estrutura privada e pública pode distorcer as funções destas áreas e além de incorrer em interpretações equivocadas das funções e responsabilidades dos atores público e privado, por isso, além dos recursos da iniciativa privada, é necessário estabelecer uma composição de fontes complementares, inclusive orçamentárias, para garantir a adequada gestão dos parques.

No tocante às ONGs, também há uma tendência mundial do crescimento do papel destas organizações na gestão de UCs (DEARDEN; BENNETT; JOHNSTON, 2005; EAGLES et al., 2012; FORTWANGLER, 2007; MORSELLO, 2001). De acordo com Eagles et al. (2012), as ONGs têm o potencial de melhorar o nível de resposta do governo ao coletar e expressar os interesses do público através de diversas formas de associação e comunicação e realizar o controle social da política, limitando ações arbitrárias por parte do governo. Além disso, podem prestar serviços de apoio à visitação; gerir as UCs através de acordos de cogestão; e influenciar o governo fornecendo ou retirando apoio financeiro.

Segundo Dearden, Bennett e Johnston (2005) enquanto o montante total de recursos públicos para UCs vem diminuindo, estas áreas passaram cada vez mais a contar com o apoio das ONGs para financiar suas atividades de gestão. Não por acaso, a capacidade de receber doações em nome das UCs públicas, tem sido considerada um dos papéis mais eficazes que as ONGs ambientais desempenham na gestão de UCs (EAGLES et al., 2012).

Perante este cenário de subfinanciamento das UCs, a constituição de fundos ambientais privados tem sido incentivada como forma de prover recursos para as UCs no longo prazo e centenas de UCs ao redor do mundo contam com recursos viabilizados por meio dos fundos ambientais (EMERTON; BISHOP; THOMAS, 2006; REDLAC, 2016; SPERGEL; TAIEB, 2008).

No contexto latino-americano, a participação de ONGs na criação e gestão de UCs ganhou impulso a partir dos anos 1980. Até os 1970, as ONGs internacionais como o *World Wide Fund For Nature* (WWF) e a *The Nature Conservancy* (TNC), que apoiam a criação e gestão de UCs, aplicavam os recursos diretamente nas agências governamentais responsáveis pela gestão das unidades (DOUROJEANNI, 1997). Com a democratização na América Latina, e a emergência da temática ambiental, ONGs ambientais cresceram em número e relevância política (DYSMAN, 2011) e assumiram parte do espaço ocupado pelas agências governamentais, participando da gestão das UCs e se tornando intermediárias dos recursos alocados pelas organizações internacionais (FERREIRA, 2005). Neste período, surgiram as primeiras parcerias/cooperações para cogestão com ONGs para gestão de UCs brasileiras (DOUROJEANNI, 1997; MORSELLO, 2001).

Também foi incentivado nos países em desenvolvimento o estabelecimento de fundos ambientais privados²⁶ com o objetivo de canalizar recursos para apoio às UCs (BAHIA, 2012; GEF, 1998). A América Latina concentra o maior número de fundos ambientais no mundo: 21 instituições de 19 países gerenciam um total de 53 fundos fiduciários que já apoiaram mais de 900 UCs (REDLAC, 2016).

Recentemente no Brasil, diversas ONGs nacionais passaram a criar e gerir fundos ambientais como uma estratégia de prover recursos financeiros às UCs através de parcerias com os órgãos públicos gestores de UCs (CI-BRASIL, 2016; 2017; FUNDAÇÃO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL, 2017; FUNBIO, 2014; 2019; GUIMARÃES et al. 2018; ILHA; ALBUQUERQUE, 2012; MARTINEZ et al. 2015; PETRONI; FARIAS; TEIXEIRA, 2015; VIALI, 2012). Machado (2017a) conduziu um estudo a partir de dados secundários envolvendo nove iniciativas brasileiras de fundos ambientais para UCs²⁷, e verificou que em conjunto, os fundos analisados mobilizaram R\$ 262 milhões para apoiar 160 UCs com área total de 66,5 milhões de hectares. As ONGs gestoras dos fundos apresentaram alta capacidade de captar recursos de diversas fontes, incluindo doações de agências internacionais, empresas, outras ONGs nacionais e internacionais e de pessoas físicas; recursos de compensação ambiental; percentual de venda de produtos cosméticos e de serviços bancários (MACHADO, 2017a).

Diante de cortes orçamentários cada vez mais severos (WWF-BRASIL, 2018; MACHADO, CLAUZET; YOUNG, 2019), esses recursos captados com apoio das ONGs

²⁶ Como será explicado mais adiante, os fundos ambientais privados são constituídos como organizações não governamentais (fundações, especialmente) ou são geridos por ONGs já existentes.

²⁷ As iniciativas analisadas por Machado (2017a) foram: Fundo para Áreas Protegidas/Fundo de Transição do ARPA, Fundação Amazonas Sustentável, Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro, Fundo Atol das Rocas, Fundo Guanabara, Fundo Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais, Fundo Ilhas Cagarras, Fundo Juatinga-Cairuçu e Fundo Amapá.

tornaram-se cruciais para a efetiva implementação das UCs no país. No entanto, mesmo quando as parcerias público-privada envolvem organizações sem fins lucrativos, existe a possibilidade de distorções na função pública de conservação e acesso equitativo à área. Isso ocorre porque, embora as ações das ONGs sejam orientadas para o interesse comum, elas dificilmente conseguem captar e mediar os interesses divergentes na sociedade, tarefa própria do Estado. Além disso, ao mesmo tempo em que as ONGs têm como vantagem institucional poder gerir recursos de forma mais flexível e eficiente, elas apresentam mecanismos limitados de responsabilização perante os cidadãos pelo resultado de suas ações (LIMA NETO, 2013; KOLINSKI, 2007; TEIXEIRA, 2000).

Nos Estados Unidos, o Serviço Nacional de Parques (NPS), agência estatal responsável pela gestão dos parques nacionais, diante de cortes orçamentários, vem buscando cada vez mais suporte privado por meio de parcerias com as Associações de Amigos de Parques Nacionais (*Park Friends*), organizações sem fins lucrativos que captam doações em nome das UCs. Ainda que as parcerias com as *Park Friends* sejam celebradas como uma forma de reduzir o déficit do orçamento público para os parques, existem implicações negativas no aumento da dependência do NPS em relação ao financiamento privado dessas associações e seus apoiadores corporativos (FORTWANGLER, 2007). Segundo a autora, muitas vezes os parceiros privados estipulam como as doações devem ser usadas, o que pode diferir das prioridades de gestão dos parques, criando tensões nas relações entre os parques e as comunidades locais, cujas prioridades divergem das dos doadores. No caso específico do Parque Nacional das Ilhas Virgens, esta pesquisadora identificou que os moradores locais sentem que a Associação de *Park Friends* facilita os programas, atividades e oportunidades de voluntariado no parque que os seus membros e doadores, em sua maioria não-nativos, preferem, em detrimento daqueles que são de interesse de outros grupos de habitantes da ilha, em especial a comunidade afro-caribenha (FORTWANGLER, 2007).

Além de acarretar em assimetrias no que tange ao atendimento às demandas e preferências de diferentes grupos sociais, a dependência de doações voluntárias via ONGs também provoca e/ou acentua desigualdades, pois apenas uma parte dos cidadãos e empresas tem condições de fazer contribuições às UCs, assim, a tendência é de que as unidades próximas de regiões ricas recebam mais atenção do que aquelas inseridas em regiões menos ricas (POWELL, 2013; WALLS, 2013; 2014).

No caso brasileiro, verifica-se ainda uma assimetria na disponibilização de recursos entre os diferentes biomas. O apoio a UCs brasileiras via fundos ambientais tem se concentrado

nos biomas Amazônia e Mata Atlântica, incluindo os ecossistemas costeiros e marinhos associados (MACHADO, 2017a), e as doações internacionais, por exemplo, têm sido historicamente focadas na Amazônia em detrimento de outros biomas ameaçados como a Caatinga e o Cerrado, que possuem menor apelo internacional (YOUNG, 2005; YOUNG; CASTRO, 2017). Outro aspecto negativo associado à demasiada dependência dos sistemas de UCs em relação às doações voluntárias é o risco de redução do financiamento público em face à alternativa do financiamento privado (GEF, 1998; POWELL, 2013; WALLS, 2013; 2014). Rodrigues e Godoy (2013) argumentam que fontes alternativas, como a arrecadação com atividades comerciais relacionadas ao uso público não devem ser consideradas uma maneira de compensar a carência de recursos orçamentários para a gestão das unidades e de substituir o dever do Estado na provisão de recursos, sob o risco de sobrepor a lógica do mercado à lógica do serviço público. Da mesma forma, entendemos que os recursos captados via ONGs não devem ser considerados substitutos do financiamento público, sob o risco de a gestão da UCs ser orientada pelos valores e interesses de determinados grupos, e não pelos interesses coletivos.

Segundo os próprios gestores das UCs, para que as parcerias público-privadas sejam bem sucedidas, é preciso: i) disponibilizar equipe com tamanho e capacidade para acompanhar a execução das ações planejadas junto aos parceiros; ii) propiciar orçamento mínimo compatível com planejamento que atenda aos objetivos da UC; iii) estabelecer uma visão estratégica para médio e longo prazo sobre o que se espera das parcerias constituindo a base para o conjunto de diretrizes; e iv) elaborar diretrizes e procedimentos para o estabelecimento e monitoramento das parcerias (CARRILLO; CATAPAN, 2017). Ou seja, as parcerias com atores não governamentais efetivas, no sentido de garantir a satisfação do interesse público na gestão das UCs, necessitam do fortalecimento das capacidades do Estado, tanto técnica e financeira quanto normativa, e não da redução de suas funções.

A partir do que foi exposto, vemos então que no âmbito da política pública de UCs, em face da redução do financiamento público e do desaparecimento dos órgãos ambientais gestores das unidades, o envolvimento de organizações privadas tem sido defendido como forma de atrair importantes recursos (financeiros, humanos, expertise, etc.) para a gestão destas áreas. Para além das justificativas baseadas nas deficiências (financeiras, institucionais e técnicas) das agências governamentais, a participação da sociedade civil na criação e gestão de UCs é desejada, sendo inclusive uma das diretrizes estabelecidas no SNUC, bem como um dos princípios da governança pública. Porém, sem uma equalização entre valores e interesses

públicos e privados, as parcerias público-privadas podem incorrer no desvirtuamento dos objetivos institucionais das UCs.

Assim sendo, defendemos a importância de se pensar as parcerias público-privadas nas UCs não apenas com o objetivo de reposição e/ou complementação do orçamento público, mas focando também no fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada e no atendimento aos interesses coletivos sobre estes espaços protegidos, mantendo o equilíbrio entre as atribuições do poder público e o parceiro privado. Para tanto, conforme destacado na literatura, o poder público deve manter (e fortalecer) seu papel fundamental no planejamento, execução e financiamento das unidades, de forma a envolver a sociedade em parcerias eficazes para a gestão das UCs, bem como na garantia de preservação deste bem público e acesso equitativo a ele (MORE; MANNING, 2004; RODRIGUES C, 2009; RODRIGUES; GODOY, 2013; WALLS, 2013). A seguir, analisamos com mais detalhes os fundos ambientais, suas características definidoras e os aspectos considerados relevantes para analisar seu funcionamento e que influem na definição do arranjo institucional da sua governança.

2.3.3 Fundos ambientais: definição e elementos chave de sua constituição

Os primeiros fundos ambientais privados surgiram no início dos anos 1990 e as iniciativas para constituição de novos fundos vêm crescendo nas últimas décadas, estando presente em mais de 50 países em desenvolvimento (GEF, 1998; 2016; SERRÃO, 2014; SPERGEL; TAIEB, 2008). A constituição de fundos privados com objetivos públicos em países em desenvolvimento foi fomentada por agências financiadoras internacionais, como o Banco Mundial, sob a justificativa de possibilitar uma estrutura administrativa flexível, que operaria recursos de forma transparente e independente dos governos (BAHIA, 2012; FERREIRA, 2005; FUNBIO, 2016).

Somente o *Global Environment Facility* (GEF), mecanismo financeiro da CDB, já apoiou a constituição de 40 fundos fiduciários para conservação no mundo, totalizando US\$ 300 milhões aportados, dentre eles, está o Fundo Brasileiro para Biodiversidade (Funbio), criado em 1995 através de uma doação de US\$ 20 milhões (FUNBIO, 2016; GEF, 2019a).

ONGs internacionais também têm fomentado a constituição de fundos ambientais para UCS. Um exemplo é o *Global Conservation Fund* (GCF) criado em 2001 através uma doação de US\$ 100 milhões da *Gordon and Betty Moore Foundation* (GBMF) à *Conservation International* (CI) para apoiar o estabelecimento e financiamento sustentável de unidades de

conservação. Até 2014 o GCF já havia estabelecido 18 fundos de perpetuidade²⁸ em 16 países, apoiando pelo menos 34 UCs (BONHAN et al., 2014).

Não existe modelo único de fundo ambiental. Estes variam em termos de estrutura, escopo de atuação e procedimentos, de acordo com os propósitos que motivaram sua criação e o seu contexto local. Entretanto, todos eles possuem como ponto em comum a atuação como intermediários para o financiamento de médio e longo prazos de agendas de interesse público (BAYON et al., 1999; GEF, 1998; SERRÃO, 2014).

No contexto brasileiro, até a década de 1980 o termo “fundos” remetia a orçamentos públicos. Posteriormente, os fundos passaram a ser legalmente tratados como o conjunto de recursos ou receitas vinculadas destinados a um fim específico (SERRÃO, 2014). Segundo este autor, os fundos foram pensados como uma forma de dar dinamismo à execução das ações necessárias e, neste sentido, colaboram com a construção de políticas de Estado, alocando recursos específicos para uma determinada finalidade. Esta lógica seria válida tanto para os fundos públicos quanto para os privados.

No entanto, Serrão (2014) destaca alguns aspectos básicos que diferenciam os fundos públicos e privados no contexto brasileiro:

Fundos públicos – são considerados entrada de receitas para financiamento de determinado fim e podem ser classificados como contábeis, que executam os recursos públicos e não realizam operações financeiras; e financeiros, que tem autorização para realizar operações financeiras e de crédito podendo constituir patrimônio subscrito.

Fundos privados – são caracterizados como mecanismos ou meios, que recebem recursos de determinada fonte para financiar determinado fim, podendo capitalizar mais recursos advindos de outras fontes e agregar mais resultados a essa finalidade, funcionando de maneira similar a intermediários financeiros.

A partir das definições de fundos ambientais encontradas na literatura, Barcellos (2015) conceitua os fundos socioambientais como:

Organizações constituídas para atuar como intermediários entre fontes de financiamento e agentes financiados, promovendo o aporte de recursos públicos ou privados para implementação de iniciativas coletivas (projetos, programas, ações etc.) de longo prazo, que levem em conta aspectos ambientais, sociais e econômicos (BARCELLOS, 2015, p. 55).

²⁸ Nos fundos de perpetuidade os ativos são investidos e somente os rendimentos são utilizados em ações e projetos pré-definidos, preservando-se assim o capital principal.

Nos países cujo sistema legal se baseia no modelo inglês ou norte americano (*Common Law*), os fundos ambientais privados têm sido constituídos como *trust funds* ou fundos fiduciários. Um *trust* é um acordo legal no qual os ativos (subsídios ou outros fundos de doadores) são administrados por outra pessoa física ou jurídica, chamada de *trustee*, em benefício do doador ou de terceiros beneficiários (GUERIN-McMANUS, 2001).

Já nos países que adotam o sistema jurídico Direito Romano-Germânico (*Civil Law*), o Brasil se insere, os fundos são constituídos como organizações civis sem fins lucrativos, cuja personalidade jurídica varia conforme a legislação vigente (GEF, 1998; SPERGEL; TAIEB, 2008). No caso brasileiro, como visto previamente, as ONGs são regulamentadas pelo Código Civil e podem ser constituídas como associação ou fundação (Lei nº 10.406/2002).

Dentre as diversas agendas que um fundo ambiental pode financiar, estão as unidades de conservação. Os fundos ambientais criados com o objetivo de financiar uma determinada UC ou um (sub)sistema de UCs, cobrindo custos de operação ou mesmo de implementação, são denominados na literatura internacional como *Park Funds* ou Fundos de apoio às Unidades de Conservação (GEF, 1998; SPERGEL; TAIEB, 2008).

Além de operar mecanismos financeiros para conservação, as organizações gestoras de fundos ambientais privados têm desempenhado papel notável na definição de estratégias nacionais para conservação, articulando parcerias com organizações públicas e privadas para desenvolver estratégias de gestão eficientes e inovadoras para a conservação (GEF, 1998; OLEAS; BARRAGÁN, 2003; SPERGEL; TAIEB, 2008).

Do ponto de vista do poder público, a participação das organizações gestoras dos fundos ambientais, além dos recursos adicionais, pode trazer ganhos qualitativos à política. O processo de concepção de um fundo ambiental para UCs, em muitos casos, proporciona uma oportunidade para uma discussão mais ampla sobre a sustentabilidade financeira dessas áreas, incluindo análises de demanda de financiamento e definição de estratégias para ampliar as fontes de recursos, como a criação de taxas por utilização de bens e serviços das UCs e revisão nas políticas fiscais para permitir a cobrança de impostos especiais. Por exemplo, o Fundo Mexicano para Conservação da Natureza (FMCN) participa da revisão dos planos operacionais anuais das áreas protegidas e trabalhou com o órgão público para desenvolver um modo mais participativo de gestão das UCs, posteriormente adotado em todo o sistema nacional de UCs do México (GEF, 1998).

Para os doadores dos fundos, a parceria das ONGs com o governo e órgãos públicos gestores das UCs é vantajosa por conferir maior legitimidade aos projetos financiados; obter

apoio na captação de recursos; agregar valor com a contrapartida de recursos públicos, além de ser uma oportunidade de influenciar diretamente na formulação da política pública de UCs (GEF, 1998; SPERGEL; TAIEB, 2008).

Dados pretéritos mostram que os fundos privados para UCs demonstraram capacidade de catalisar incremento nos investimentos governamentais para os sistemas de UCs. No Peru, por exemplo, entre 1997 e 2005, o investimento do governo nas UCs passou de US\$ 300 mil/ano para US\$ 1,7 milhão/ano, um aumento de 600%, catalisado pelo Fundo Nacional para Áreas Protegidas do Peru (PROFONANPE). No México, o Fundo para Áreas Naturais Protegidas (FANP), fundo de perpetuidade administrado pelo FMCN, com objetivo de apoiar as UCs no país, alavancou um aumento de 300% no orçamento do governo para UCs em cinco anos (OLEAS; BARRAGÁN, 2003; SPERGEL; TAIEB, 2008).

Desta forma, vemos que os fundos ambientais podem desempenhar outros papéis importantes no aprimoramento da gestão ambiental pública, no fortalecimento institucional das organizações parcerias e apoiadas, melhorias nos processos de participação social e transparência e alavancagem do financiamento público. Contudo, tal como argumentado, para que as parcerias dos fundos ambientais atinjam seus objetivos de fortalecimento das UCs ambiental, elas precisam funcionar em concordância com os princípios e valores da transparência, participação pública, capacidade de execução e de prestação de contas à sociedade. Neste sentido, para averiguarmos em que medida as parcerias dos fundos aderem a estes preceitos, precisamos levar em consideração também os aspectos apontados como relevantes para seu funcionamento.

Na literatura internacional, os atributos-chave analisados para distinguir um fundo de outro incluem: estrutura legal, estrutura de governança, estrutura financeira, fontes de financiamento e gestão de ativos (BAYON et al.; 1999; OLEAS; BARRAGÁN, 2003). Estudos mais recentes acrescentaram aspectos relacionados a monitoramento e avaliação dos impactos dos fundos (SPERGEL; TAIEB, 2008; SPERGEL; MIKITIN, 2013). Já Barcellos (2015), em seu estudo sobre o financiamento em territórios indígenas no Brasil, considerou como elementos essenciais para caracterizar e analisar os fundos socioambientais: agenda de financiamento; estrutura jurídica; estrutura financeira; estrutura de governança e processos de controle (*accountability*) e transparência.

A seguir são discutidos os elementos que consideramos mais relevantes no âmbito desta pesquisa para analisar os exemplos dos arranjos institucionais das parcerias dos fundos privados para UCs elaboradas neste trabalho:

Agenda de financiamento

A agenda de financiamento delimita o objeto, território e as linhas de atuação do fundo ambiental, sendo um elemento de grande importância para o planejamento das ações de captação, gestão e aplicação de recursos (Barcellos, 2015). No caso específico dos fundos de apoio às UCs, em geral são financiados os custos de gestão (e às vezes também os custos de implementação) de UCs específicas, ou de todo o sistema de UCs de um país. Os custos de gestão das UCs podem incluir ainda o financiamento para meios de subsistência alternativos ou atividades de desenvolvimento sustentável nas comunidades residentes no interior e entorno das UCs (GEF, 1998; SPERGEL; TAIEB, 2008).

Em estudo conduzido pela CFA, constatou-se que o percentual das despesas correntes financiado via fundos ambientais privados varia bastante. No México, por exemplo, 14% dos custos operacionais definidos nos planos anuais das UCs são cobertos pelo FMCN; 20% no Equador pelo Fundo Nacional Ambiental (FAN); 50% na Bolívia através da Fundação para o Desenvolvimento do Sistema Nacional de Áreas Protegidas (FUNDESNAP); chegando à 75% no Peru aportado pelo PROFONANPE (SPERGEL; TAIEB, 2008).

Não há consenso sobre se os fundos privados devam financiar os salários de funcionários das UCs, que em princípio seriam da responsabilidade do governo. É comum que os fundos privados não cubram o financiamento dos salários ou despesas recorrentes dos funcionários do governo. Porém, na prática, em alguns países, os governos podem não ter recursos suficientes para pagar os salários, e os fundos privados para UCs podem ter que preencher esta lacuna (SPERGEL; TAIEB, 2008).

Entre os doadores existe o entendimento de que os recursos providos pelos fundos privados devem ser complementares e adicionais às alocações orçamentárias existentes do governo, em vez de substitutos. É esperado ainda que a existência do aporte de recursos via fundos ambientais não resulte em uma redução na alocação do orçamento do governo, e idealmente um compromisso formal por escrito deve ser estabelecido (BLADON; MOHAMMED; MILNER-GULLAND, 2014). Contudo, como já destacado anteriormente, há relatos de casos nos quais houve redução do financiamento público diante do financiamento privado (GEF, 1998; WALLS, 2013; 2014).

De acordo com GEF (1998), normalmente, o ciclo de investimentos dos fundos ambientais de apoio às UCs apresenta as seguintes etapas: i) a equipe da UC elabora planos e orçamentos operacionais anuais, envolvendo consultas às partes interessadas; ii) o fundo

determina as atividades elegíveis e aloca recursos de acordo com as prioridades para cada área protegida; iii) a partir do cronograma de desembolso acordado, são feitos os desembolsos, com recebimento/revisão de relatórios financeiros e técnicos geralmente exigidos antes de cada desembolso subsequente. Percebe-se que a discricionariedade sobre os planos de gestão das UCs fica a cargo do órgão público, porém, a instituição gestora do fundo define quais atividades são elegíveis.

A maioria dos fundos de apoio às UCs não é suficientemente grande para custear as despesas operacionais para todo o sistema de UCs de um país, portanto, os fundos ou o órgão gestor de UCs precisam priorizar quais UCs e ações que serão apoiadas. No entanto, como ressaltado, pode haver uma tendência de priorização dos interesses dos doadores. Um estudo que abrangeu 21 fundos ambientais latino-americanos, constatou que metade deles dependia de um único doador e definia suas prioridades de acordo com as prioridades dos doadores, ao invés de se basear nas estratégias ou planos nacionais de conservação (OLEAS; BARRAGÁN; 2003).

No Brasil, como já dito, a influência das prioridades dos financiadores se reflete na concentração de fundos para UCs nos biomas Amazônia e Mata Atlântica (MACHADO, 2017a) e o apoio a outros biomas, como Cerrado e Caatinga, dependerá de uma estratégia dos órgãos gestores das unidades de mobilização de parceiros e captação de recursos que destaque a importância de também se proteger esses biomas para a conservação da biodiversidade e da socioeconomia no Brasil.

Estrutura jurídica

A estrutura jurídica envolve a natureza e a personalidade jurídica dos fundos. Conforme já explicado anteriormente, os fundos podem ser públicos ou privados, a depender da natureza jurídica da fonte de recurso. Já a personalidade jurídica depende do sistema legal do país onde ele é constituído. Nos países que adotam o sistema *Common Law*, os fundos ambientais privados têm sido constituídos como *trust funds* ou fundos fiduciários. Já nos países que adotam o sistema *Civil Law*, os fundos são constituídos como organizações civis sem fins lucrativos (SPERGEL; TAIEB, 2008; GEF, 1998).

Entretanto, como ressaltam Bladon, Mohammed e Milner-Gulland (2014), a criação de um novo fundo nem sempre é a melhor opção; pois o processo é moroso e dispendioso e pode ser mais rentável utilizar mecanismos de financiamento legalmente estabelecidos ou organizações já existentes.

Nos países que adotam o sistema jurídico Direito Romano-Germânico, quando um fundo ambiental não assume personalidade jurídica própria ele está sujeito a um processo de incubação (BARCELLOS, 2015). De acordo com esta pesquisadora, neste processo, o fundo funciona como um setor ou departamento de uma organização incubadora formalmente instituída, a qual fornece suporte para viabilizar seu funcionamento. Os processos de incubação são constituídos através da celebração de contratos entre a organização incubadora e os diferentes atores envolvidos nesse processo, que incluem os aportadores de recursos e os agentes financiados pelo fundo. O suporte oferecido inclui a disponibilização de infraestruturas física e administrativa, gestão operacional e financeira, atendimento de normas e instrumentos contratuais, etc. Este processo tem por objetivo apoiar o fundo incubado por um período, esperando garantir que este opere de maneira independente (BARCELLOS, 2015).

No âmbito nacional, a maioria dos fundos para apoio às funciona através do processo de incubação (MACHADO, 2017a). O Funbio, criado como um mecanismo financeiro para apoio a projetos de conservação da biodiversidade no Brasil, tem sido pioneiro na operação de fundos de apoio à UCs. O primeiro deles foi o Fundo para Áreas Protegidas (FAP), instituído em 2003 no âmbito do Programa Áreas Protegidas da Amazônica (ARPA), o qual posteriormente foi reformulado e incorporado ao Fundo de Transição (FT) (PROGRAMA ARPA, 2009; GELUDA, 2010).

O Funbio participou, em parceria com o Secretaria do Estado de Ambiente do Rio de Janeiro, da estruturação do Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro (FMA/RJ), mecanismo criado para gerir recursos de compensação e de outras fontes para implementar as UCs inseridas no território fluminense, e atuou como seu gestor financeiro e operacional entre 2010 e 2016 (FUNBIO, 2019). O Funbio ainda opera dois fundos criados pela Conservação Internacional-Brasil (CI-Brasil) com recursos do GCF: o Fundo Amapá, que tem por objetivo de apoiar as UCs localizadas neste estado; e o Fundo Abrolhos Terra e Mar, que visa apoiar 29 UCs federais que fazem parte do Corredor Central da Mata Atlântica, situado no Sul da Bahia e no Norte do Espírito Santo (CI-BRASIL, 2016; 2017).

Outra instituição de destaque na operacionalização de fundos de apoio às UCs é a Fundação SOS Mata Atlântica (SOSMA). A Fundação tem operado duas modalidades de fundos, de perpetuidade e de caixa (ou extingüível), os quais são viabilizados por diferentes fontes de recursos, incluindo doações de pessoas físicas, doações de pessoas jurídicas sem fins lucrativos, parceiras com instituições financeiras e empresas (MARTINEZ et al., 2015; VIALI, 2012). Atualmente há 12 unidades de conservação localizada na Mata Atlântica e ecossistemas

marinhos e costeiros associados sendo apoiadas por estes fundos, sendo que quatro delas contam com fundos de perpetuidade e outras oito com fundos de caixa (GUIMARÃES et al., 2018).

Os fundos selecionados como estudos de caso desta pesquisa se enquadram na situação de incubação, por isso não constituem uma personalidade jurídica própria. Contudo, o processo de incubação demanda um aparato jurídico próprio que formaliza as relações de parceria entre os diferentes atores, doadores ou financiadores, órgão ambiental e ONG gestora do fundo. Deste modo, a análise das parcerias dos fundos engloba neste elemento os marcos legais e instrumentos que formalizam seu arranjo.

Estrutura financeira

A estrutura financeira dos fundos engloba questões relativas às fontes de recurso, estratégias ou operações financeiras e as políticas de gestão de ativos por eles adotadas.

Quanto às fontes de recursos, Geluda (2010) e Serrão (2014) ressaltam que estas influenciam diretamente as perspectivas de operação de um fundo ambiental, refletindo tanto nos seus aspectos de governança, estrutura de gestão, custos operacionais e estratégias de gestão financeira, quanto nas suas possibilidades de repasse do recurso para a ponta. Os referidos autores argumentam que a análise de uma fonte de recurso deve considerar três aspectos fundamentais: acesso, volume e flexibilidade.

O acesso a uma determinada fonte se refere a quantidade de recursos (capital humano, social, político e econômico) e o tempo necessário para viabilizar a disponibilização de recursos (GELUDA, 2010; SERRÃO, 2014). O estabelecimento de um imposto ou taxa ambiental, por exemplo, demandam esforços administrativos e políticos, que requerem tempo e dinheiro.

Quanto ao volume, além da quantidade de recurso mobilizada, deve ser analisada a frequência com que é possível acessar uma determinada fonte (GELUDA, 2010; SERRÃO, 2014). Por exemplo, na troca de dívidas por natureza é possível mobilizar um volume significativo de recursos, porém, as chances de que esta operação se repita são pequenas.

No quesito flexibilidade, deve-se considerar que mesmo os recursos já captados têm restrições legais ou contratuais que incidem sobre o seu uso (GELUDA, 2010; SERRÃO, 2014). Os recursos de compensação ambiental, por exemplo, têm sua destinação claramente definida pelo Decreto 4.340/2002 que regulamenta a Lei do SNUC.

Cada fonte apresenta, portanto, características e especificidades que devem ser consideradas caso a caso. Por isso, é recomendado que os fundos busquem diversificar suas

fontes de financiamento e se preparem institucionalmente para realizar a gestão responsável dos recursos captados (SERRÃO, 2014).

Com relação a estratégia financeira, na literatura são tradicionalmente identificadas as seguintes tipologias de fundos (GEF, 1998; SERRÃO, 2014):

(a) fundo de amortização (*cash fund*) - utiliza seus ativos e rendimentos diretamente no apoio a projetos com desembolsos a fundo perdido, até que se esgotem ou sua operação é encerrada. Quando o fundo é extinto, é denominado fundo extinguível (*sinking fund*);

(b) fundo de perpetuidade (*endowment fund*) - os ativos do fundo são investidos e somente os rendimentos são utilizados em ações e projetos pré-definidos;

(c) fundo recorrente (*revolving fund*) - estruturado para receber recursos constantemente, repondo ou aumentando seu capital original, para apoiar continuamente projetos a fundo perdido. Possui também uma estratégia de financiamento a longo prazo como o fundo de perpetuidade.

Qualquer fundo ambiental pode combinar estas diferentes estratégias dentro de sua estrutura financeira global (BAYON et al., 1999; NORRIS, 2000).

A gestão dos ativos financeiros e de investimento de um fundo ambiental é um importante aspecto para garantir seu sucesso no alcance de seus objetivos e sua sustentabilidade no longo prazo (NORRIS, 2000). Por este motivo, os fundos ambientais costumam estabelecer políticas de gestão de ativos considerando seus objetivos de investimentos, exigências dos doadores e o contexto econômico local.

A CFA recomenda que a gestão dos ativos seja executada por uma agência financeira ou consultor de investimentos especializado e externo ao corpo técnico do fundo ou instituição gestora (SPERGEL; MIKITN, 2013). Ademais, considera-se importante que o conselho gestor ou um comitê financeiro supervisione a gestão dos ativos do fundo (MIKITIN, 1995).

A estratégia financeira de fundo de perpetuidade tem sido considerada como eficiente para o apoio à gestão de unidades de conservação, pois promove financiamento seguro e no longo prazo. Contudo, admite-se que aplicação desta estratégia financeira é limitada a determinados contextos e demandas de recursos. Isso por que as estratégias usuais de aplicação financeira podem gerar rendimentos aquém das demandas de recursos das UCs as quais se destinam (ADAMS; VICTURINE, 2011; BONHAM et al., 2014; CFA, 2014).

Segundo Serrão (2014), os fundos de perpetuidade adotam um modelo conservador de investimentos do capital principal, o que limita o acesso a novas fontes de recursos e sua possibilidade de atender às demandas ambientais. Entre 2013 e 2017, a média de rendimentos

nominais dos fundos ambientais privados foi de 5,4%. A média histórica de rendimento no período de 2009-2013 foi de 7,75% (MATHIAS; VICTURINE, 2014, 2018).

Outro aspecto relevante no tocante à estrutura financeira dos fundos ambientais, está relacionado aos compromissos de financiamento das UCs assumidos por parte do governo. Muitas vezes na formalização das parcerias há uma exigência de contrapartida governamental, que podem incluir metas incrementais de financiamento público para as UCs ou pelo menos o compromisso de não redução do orçamento público (BLADON; MOHAMMED; MILNER-GULLAND, 2014). Por isso, a análise da estrutura financeira também envolve o dimensionamento e comparação entre os fluxos de recursos públicos e recursos privados canalizados via fundo nas UCs beneficiadas.

Estrutura de governança

A estrutura de governança de um fundo socioambiental compreende “as instâncias e os órgãos instituídos para tomada de decisão e realização das ações para captação, gestão e utilização dos recursos destinados ao atendimento de suas finalidades e implementação de sua agenda de financiamento” (BARCELLOS, 2015, p. 65).

De acordo com a literatura, não existe um arranjo pré-determinado de instâncias decisórias para os fundos ambientais. Cada um deles deve definir as instâncias de governança que melhor se adequem a seus objetivos e ao contexto local. Existem, porém, boas práticas recomendadas a partir das experiências adquiridas pelos fundos ambientais (NORRIS, 2000; REDLAC, 2013; SPERGEL; MIKITIN, 2013).

Uma das recomendações é de que as instâncias de governança de um fundo ambiental estejam respaldadas por um aparato jurídico, que compreende os documentos constitutivos do mesmo (decreto, contrato ou estatuto social, etc.), bem como seus regimentos internos e manuais operacionais (REDLAC, 2013).

O estatuto social ou documento equivalente deve fornecer as diretrizes operacionais e os procedimentos para o fundo, tais como as funções e responsabilidades dos parceiros em relação à tomada de decisões, administração, gestão financeira, incluindo nomeação e acompanhamento do gestor de ativos, relatórios de receitas financeiras e de auditoria, responsabilidades legais, bem como os procedimentos para reuniões, incluindo votação (MIKITIN, 1995).

O manual operacional ou de administração deve descrever detalhadamente as atividades financiadas pelo fundo, os fluxos da interação entre as diversas organizações e partes envolvidas

ou beneficiadas pelo fundo. Pode tratar de aspectos específicos tais como: critérios de seleção de projetos, registro financeiro, relatórios e auditoria, modalidades e procedimentos de desembolso, diretrizes para aquisição de bens e serviços, monitoramento e avaliação de resultados (MIKITIN, 1995).

Outro aspecto considerado relevante para a boa governança dos fundos ambientais é a existência de uma instância decisória ou conselho de administração, que assegure e controle o bom desempenho do Fundo, a sua eficiência, o seu progresso em direção aos objetivos e o cumprimento das suas obrigações. Ademais, o conselho de administração, seus membros e a equipe executiva do fundo ambiental devem ser responsabilizados e prestar contas perante os parceiros, doadores e beneficiários (REDLAC, 2013).

É recomendado que o conselho gestor do fundo ambiental seja composto por representantes do setor público e privado (empresas e/ou organizações não governamentais) de maneira equilibrada (NORRIS, 2000), o que evitaria a dominação de determinado grupo de interesse entre os membros no processo decisório do conselho (MIKITIN, 1995; REDLAC, 2013). A presença do poder público no conselho do fundo é vista como positiva, pois sinaliza comprometimento político com as estratégias de apoio a conservação executadas pelo fundo e também pode atrair fontes públicas de recursos, tais como taxas e impostos (SPERGEL; MIKITIN, 2013). Vale salientar que o fato de um fundo ser público ou mesmo ter uma governança com maior participação estatal, não implica necessariamente em uma governança alinhada aos princípios e valores públicos. Haja visto o caso do Fundo Amazônia, criado pelo governo brasileiro com a finalidade captar doações para investimentos não-reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas, em especial no bioma Amazônia e que está sendo alvo de disputa entre o atual governo e os principais doadores internacionais. O governo federal fez acusações de irregularidades nos contratos de projetos desenvolvidos por ONGs e unilateralmente anunciou que faria alterações no decreto do Fundo para alterar suas normas, dentre as quais, permitir o uso dos recursos para pagar indenizações de proprietários de terras englobadas para criação de UCs e alteração no comitê orientador do Fundo, responsável por definir os critérios de aplicação dos recursos captados. Tal fato gerou uma situação de impasse com os principais doadores do Fundo e paralisou o apoio a projetos (VICK, 2019).

Outra situação ilustrativa é apresentada no estudo sobre fundos ambientais públicos com foco em atividades na área florestal nos estados amazônicos, conduzido por Brito, Santos e Thuault, (2014), o qual mostra que todos eles apresentam falhas de governança, dentre elas

destacam-se a falta de transparência na prestação de contas, pois nenhum dos fundos avaliados disponibiliza publicamente relatórios financeiros específicos e completos de forma regular e a insuficiência de monitoramento, sendo que os fundos não dispõem de mecanismos adequados de monitoramento de impacto das atividades apoiadas, impossibilitando a avaliação de eficiência dos incentivos econômicos fornecidos por esses fundos ou sua contribuição para a implementação de atividades florestais de base sustentável. Estes casos reforçam nosso argumento de que uma participação equilibrada entre atores estatais e da sociedade civil na condução de políticas públicas é importante para garantir seu alinhamento a valores públicos e democráticos e promover o interesse coletivo.

Além do conselho gestor, alguns fundos também podem estabelecer comitês de especialistas para orientar e respaldar a tomada de decisão em temas como finanças e investimentos e outros aspectos técnico-científicos. A formação de comitês é considerada benéfica, pois além de prover assessoramento técnico em temas de interesse do fundo e melhorar sua operação e resultados, amplia a participação social na sua governança (REDLAC, 2013).

Barcellos (2015) analisou como o arranjo institucional de dois fundos socioambientais de apoio a populações indígenas no Brasil, o Fundo Kayapó e o Fundo Paiter Surue, interfere no atendimento aos princípios estabelecidos para os projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa por desmatamento e degradação florestal (REDD+²⁹), especificamente o direito de autodeterminação das populações indígenas, foram atendidos parcialmente.

No caso específico do Fundo Kayapó, a estrutura de governança definida para o mecanismo financeiro não permite a participação dos indígenas nos processos de tomada de decisão, sobressaindo a visão e os interesses dos doadores. A definição de processos de controle e transparência nos documentos constituintes de ambos os fundos não garantiu uma comunicação transparente entre as partes envolvidas, especialmente para os grupos indígenas foco dos fundos (BARCELLOS, 2015). Esta situação ilustra a importância de se considerar os processos formais e informais de governança dos fundos ambientais privados, para compreender o papel dos atores público e privado, bem como suas repercussões na governança do bem público.

²⁹ Os projetos de REDD+ englobam mais que atividades específicas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa por desmatamento e degradação florestal e para conservação da biodiversidade, incluindo iniciativas de aumento das reservas florestais de carbono; gestão sustentável das florestas e conservação florestal (Disponível em: <<http://bit.ly/2IWB6wx>>. Acesso em: 23 mai. 2018).

Processos de controle e responsabilização

De acordo com Barcellos (2015), o fato de os fundos ambientais gerirem recursos de terceiros faz com que estes precisem possuir credibilidade e garantir transparência em suas operações. Ademais, o interesse público inerente a agenda de sua atuação os obriga a assegurar os meios necessários para o controle social de suas ações. Tais obrigações estão inseridas nos processos chamados de controle e responsabilização (*accountability*).

Dentre as ações consideradas fundamentais para o processo de controle e responsabilização está a publicação anual de um relatório de atividades. O relatório de atividades funciona como uma ferramenta que informa os parceiros-chave sobre a missão do fundo, suas atividades e resultados. Além disso, pode servir como meio de atrair novos doadores (SPERGEL; MIKITIN, 2013). Contudo, para que os fundos sejam de fato responsabilizáveis e transparentes, as informações sobre as atividades executadas no âmbito da parceria do fundo devem ser disponibilizadas de forma compreensível (MICHENER; BERSCH, 2013).

A publicação regular de relatórios e em formato compreensível ao público em geral, é inclusive um dos indicadores de boa governança de fundos ambientais para florestas, propostos pelo *World Resources Institute* -WRI (BRITO, SANTOS, THUAULT, 2014).

A publicização dos documentos que regem a dinâmica de governança e gestão do fundo, tais como regimento interno do conselho e demais instâncias de tomada de decisão, atas de reuniões, manual operacional, etc.) também é considerada por parte dos processos de controle e transparência (BARCELLOS, 2015).

As parcerias público-privadas mudam a dinâmica da responsabilização pública ao envolver parceiros privados na tomada de decisões do Estado e na execução de programas e políticas públicas. Portanto, os órgãos públicos devem considerar mecanismos de responsabilização pública de seus parceiros privados (SHAOL; STAFFORD; STAPLETON, 2012). Sendo assim, os investimentos dos fundos privados em bens públicos como as UCs no âmbito de parcerias público-privadas, tornam-se de interesse coletivo, e conseqüentemente passíveis de algum nível de controle social. Deste modo, a análise dos processos de controle no âmbito dos fundos engloba tanto a prestação de contas ao público externo, quanto os fluxos de *accountability* horizontal, isto é, entre os parceiros.

Monitoramento e avaliação de impactos

De acordo com Bahia (2012), nos anos 1990, quando os primeiros fundos ambientais foram estabelecidos nos países em desenvolvimento, o foco da prestação de contas estava no

seu desempenho financeiro. Os fundos ambientais deveriam dar satisfações aos seus financiadores, em primeiro lugar, sobre os resultados financeiros dos recursos aportados, e em segundo lugar, sobre os resultados financeiros dos projetos financiados. Contudo, a partir de meados dos anos 2000, o foco dos grandes financiadores internacionais passou a ser a prestação de contas sobre o impacto efetivo das ações ou projetos apoiados pelos fundos sobre a conservação e uso sustentável da biodiversidade.

Desta forma, a mensuração do impacto passou a ser vista pelos fundos como um elemento-chave para melhorar as estratégias de financiamento, podendo servir para apoiar o fluxo estratégico de novos investimentos na conservação da biodiversidade. Ademais, sistemas de avaliação do impacto das atividades de financiamento na conservação da biodiversidade foram desenvolvidos no âmbito dos fundos (BAHIA, 2012). Reconhece-se, no entanto, que há uma série de dificuldades importantes à incorporação de indicadores de biodiversidade nas avaliações ambientais dos fundos, entre eles limitações metodológicas, estratégias de monitoramento e avaliação precárias e lacunas nos dados necessários para estabelecer linhas de base (BLADON; MOHAMMED; MILNER-GULLAND, 2014; REDLAC, 2014).

Por isso, formas indiretas de avaliação dos impactos dos fundos ambientais têm sido adotadas. No caso específico dos fundos de apoio às UCs, a qualidade da gestão destes espaços tem sido utilizada como uma proxy dos impactos dos fundos na conservação da biodiversidade. O raciocínio utilizado é o seguinte: os recursos financeiros providos pelos fundos permitem a manutenção e incremento das bases institucionais e materiais necessárias para a gestão adequada das UCs (pessoal, infraestrutura e equipamentos). A gestão efetiva da UC, por sua vez, contribui com os resultados de conservação (BONHAM et al., 2014).

A responsabilização alinhada à governança pública não se refere apenas à questão de desempenho financeiro, aspecto priorizado no âmbito dos fundos ambientais. Ela inclui também aspectos de qualidade da política pública (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012). Segundo Brito, Santos e Thuault (2014), a responsabilização que também foca nos benefícios concretos de melhoria da política é um princípio a ser incorporado na governança dos fundos ambientais. Portanto, consideraremos em que medida os resultados dos fundos, não apenas em termos financeiros e gerenciais, mais principalmente na qualidade da gestão das UCs, são monitorados e avaliados e, mais ainda, se, e como são comunicados às partes diretamente interessadas e ao público em geral.

Neste item vimos que embora os fundos ambientais apresentem diferentes arranjos, todos eles atuam como intermediários financeiros que canalizam recursos para uma causa

pública. Na prática, porém, os fundos ambientais assumem outros papéis relevantes na formulação e implementação das políticas públicas de conservação. O que coloca em evidência as parcerias formalizadas entre estes atores e o poder público com o objetivo de financiar as UCs. Ademais, discorreremos sobre os elementos constitutivos dos fundos ambientais selecionados para a análise dos estudos de caso.

Relacionando tais aspectos-chave dos fundos, com os pressupostos desta pesquisa formulados na seção 2.2.1, quais sejam, o de que o ambiente e o arranjo institucional definem a estrutura de governança e seu alinhamento democrático; e o de que as parcerias cujo arranjo de governança possibilite um equilíbrio do poder discricionário entre o ente público e o parceiro privado têm maiores condições de atingir aos objetivos públicos; a análise das parcerias dos fundos ambientais deve considerar por exemplo, como os parceiros público e privado deliberam sobre as ações prioritárias da gestão das UCs que serão apoiadas e se há corresponsabilidade nos processos de prestação de contas e no monitoramento e avaliação da gestão das UCs.

A seguir, apresentamos a metodologia e as técnicas de pesquisa utilizadas nesta tese.

3 METODOLOGIA

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO MÉTODO

Nesta investigação procuramos compreender a configuração dos arranjos institucionais das parcerias de financiamento das UCs e se, e em que medida estão alinhados às práticas e valores da governança pública e como estes são operacionalizados nos contextos específicos da parceria. Para tanto, analisamos o ambiente institucional externo sob o qual as parcerias operam, que engloba o quadro normativo e institucional, bem como o contexto político e econômico de formulação e implementação da política pública de criação e gestão de UCs. Com relação ao arranjo institucional específico das parcerias dos fundos ambientais, examinamos como é a estrutura e os processos internos que moderam as interações entre os parceiros e como se dá a distribuição dos poderes discricionários dos atores públicos e privados, considerando os elementos essenciais que caracterizam os fundos ambientais.

Considerando a natureza das questões abordadas na pesquisa de tese, relacionados à governança das parcerias público-privadas dos fundos ambientais de apoio às UCs, e a disponibilidade de informações e a seleção dos métodos de análise, optou-se por uma abordagem qualitativa.

De acordo com Godoy (1995), a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Mas sim, parte de questões amplas e envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando-se a compreensão dos fenômenos segundo a perspectiva dos participantes da situação em estudo. Em outras palavras, a pesquisa qualitativa preocupa-se em entender como as “coisas” ocorrem, isto é, concentra-se no processo que está ocorrendo e também no produto ou no resultado (CRESWELL, 2007). A seguir tratamos com maior detalhe os dados e as técnicas utilizados na condução desta pesquisa.

3.2 TÉCNICAS DE PESQUISA

No âmbito desta tese foram utilizados a pesquisa documental e o estudo de caso, além da pesquisa bibliográfica. RAUPP e BEUREN (2004) destacam que a diferença básica entre a pesquisa documental e a bibliográfica está no tipo de fonte a ser analisada. A pesquisa bibliográfica focaliza essencialmente na contribuição de diferentes autores sobre uma determinada temática. Já a pesquisa documental está baseada em materiais que ainda não foram analisados ou que podem ser reelaborados conforme os objetivos da pesquisa.

A pesquisa bibliográfica teve por objetivo entender as principais contribuições conceituais e teóricas existentes sobre as temáticas consideradas fundamentais na pesquisa e, a partir do conhecimento científico disponível, utilizá-lo como base ou fundamentação na construção do quadro conceitual e analítico da tese. Para tanto, foram conduzidas buscas de artigos em periódicos indexados e demais tipos de publicações das palavras-chave dos conceitos considerados fundamentais, tanto em português quanto em inglês: sociedade civil, governança, parcerias público-privadas, financiamento da conservação, unidades de conservação e fundos ambientais, nas seguintes bases: Portal de Periódicos da CAPES, Scielo, Academia.edu e *Research Gate*³⁰.

Também foram consideradas obras da chamada literatura cinza, tais como relatórios e outros tipos de documentos, produzidos por departamentos e agências governamentais (Ministério do Meio Ambiente e suas autarquias, Secretaria do Estado de Ambiente do Rio de Janeiro), organizações não governamentais (Funbio, Fundação SOS Mata Atlântica, *Conservation Finance Alliance*, Rede de Fundos Ambientais da América Latina e Caribe, União Internacional para Conservação da Natureza), agências internacionais (Banco Mundial, Nações Unidas, *Global Environmental Facility*). A partir da análise das referências usadas nos artigos e obras a que se teve acesso nas buscas, foram identificados artigos e outros documentos a e pesquisados para enriquecimento das referências deste trabalho.

Ademais, foi levantado o arcabouço legal que orienta e regula a criação e gestão de unidades de conservação no Brasil, com foco nos aspectos relativos ao financiamento e ao estabelecimento de parcerias do poder público com organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, tais como a Lei do SNUC (Lei nº 9885/2000), o Plano Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (Decreto nº 5758/2006), o Marco Regulatório do Sociedade Civil – MROSC (Lei nº 13019/2014, alterada pela Lei 13.204/2015), dentre outras. As consultas sobre leis e decretos foram realizadas através dos sites dos órgãos ambientais e legislativos federal e estadual.

3.2.1 Metodologia de análise do financiamento do SNUC

A análise qualitativa da evolução dos mecanismos de financiamento das UCs brasileiras em nível federal (item 4.1.1) considerou o período de 1934, ano de publicação do primeiro Código Florestal, considerado um marco na política nacional de estabelecimento de UCs, até 2018. Analisou-se ainda a expansão do sistema federal de UCs em termos de número de

³⁰ Os artigos e demais obras (livros, etc.) que não puderam ser acessados através dessas bases foram pesquisados nos sites Sci-Hub e Library Genesis (Plataforma GenLib), os quais permitiram o acesso gratuito a esse material.

unidades criadas e área protegida usando como base de dados o Painel Unidades de Conservação Brasileiras do Ministério do Meio Ambiente³¹ nos seguintes intervalos temporais: 1934-1960, 1961-1970, 1971-1980, 1981-1990, 1991-2000, 2001-2010, 2011-2018. Para cada intervalo temporal foi feita a análise dos seguintes aspectos: i) contexto socioeconômico e político internacional e nacional, ii) evolução da estrutura de instituições envolvidas na elaboração e implementação da política, iii) avanços no quadro normativo sobre criação e gestão de UCs, em especial no tocante aos seus instrumentos de financiamento. Desta forma, construiu-se uma narrativa história sobre o desenvolvimento do sistema de financiamento das unidades de conservação brasileiras, preenchendo uma lacuna na literatura sobre o tema.

Com o intuito de verificar como a estrutura de financiamento do SNUC vem sendo aplicada na prática, ou seja, como se dá a dinâmica dos fluxos de recursos para UCs, investigou-se os dispêndios públicos com as unidades de conservação em nível federal e estadual, com foco no estado do Rio de Janeiro (item 4.1.2). A análise do orçamento trouxe ainda evidências de como políticas fiscais restritivas impactam a sustentabilidade das UCs.

Como recorte analítico no nível nacional, foi selecionado o orçamento do ICMBio, autarquia ligada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a atribuição específica de gerir as UCs em nível federal. O ICMBio tem sob sua responsabilidade a gestão de 334 UCs, as quais correspondem a quase 70% do território protegido no âmbito do SNUC (MMA, 2019). Ademais, o ICMBio é o órgão gestor das UCs beneficiadas por dois dos fundos selecionados para análise de estudo de caso, o Fundo APA Costa dos Corais e o Fundo de Transição ARPA. No nível subnacional, o recorte do estudo foi o Instituto Estadual do Ambiente (Inea), órgão responsável pela gestão das UCs estaduais fluminenses. A escolha do Inea se deve ao fato de que um dos estudos de caso analisados nesta tese é o Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro, instituído pela Secretaria Estadual de Ambiente, sendo que o Inea é o principal proponente de projetos executados com recursos de compensação ambiental.

A análise sobre tais fundos, foi baseada na metodologia desenvolvida por Young (2018) para tratamento dos dados para análise do fluxo de recursos públicos, em nível federal, destinados ao cumprimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados à temática ambiental. Desta forma, usamos a base de dados do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento Federal (SIOP) para analisar o orçamento em nível federal. No âmbito estadual utilizou-se a base de dados disponibilizada no Portal da Transparência do

³¹ Link: <https://bit.ly/2CSTbJY>

Governo³². Assim como em Young (2018), se considerou como gasto público o valor “liquidado”, que se refere à etapa de execução orçamentária na qual o serviço ou bem foi executado, de modo que cria a obrigação de pagamento. Também seguindo a metodologia de Young (2018), os valores do período analisado foram inflacionados pelo deflator implícito do PIB, fornecido pelo IBGE e são apresentados em Reais do ano de 2018.

No caso do ICMBio foram analisados: a dinâmica dos gastos totais no período de 2008 a 2018 e seu nível de execução; os dispêndios totais por tipo de despesa (obrigatórias - pessoal ativo e encargos e aposentadorias e pensões, e discricionárias - gastos correntes e investimentos); e por fontes de recursos que compõem o orçamento do órgão. No caso do Inea foram analisados: a dinâmica dos gastos totais no período de 2010 a 2018 e seu nível de execução; os dispêndios totais do órgão por função (gestão ambiental e saneamento). oram examinados ainda os gastos em gestão ambiental por programa, por grupo de despesa (pessoal e encargos, despesas correntes e investimentos) e por fonte de receita.

Aqui cabe explicitar os motivos que levaram ao desenvolvimento de análises específicas para cada órgão. Primeiro, há diferenças em termos de atribuições entre as autarquias. O ICMBio tem a responsabilidade exclusiva de gerir as UCs federais. Já o Inea é o órgão responsável por executar as políticas estaduais do meio ambiente, no Rio de Janeiro, englobando as agendas verde (ecossistemas naturais), azul (água) e marrom (resíduos). Deste modo, analisamos com maior detalhe os dispêndios na função gestão ambiental segmentada por programas com o objetivo de verificar o montante aportado diretamente à agenda verde, que inclui as UCs estaduais. Em segundo lugar, as bases de dados acessadas apresentam informações diferentes. Por exemplo, o horizonte temporal, o governo do Estado do Rio de Janeiro disponibiliza dados de despesas a partir de 2010, já o SIOP do governo federal apresenta dados a partir de 2000.

Além dos recursos aportados via orçamento público, analisou-se os fluxos de recursos de fontes privadas nacionais e de cooperação internacional. Todavia, informações sobre os recursos privados (advindos de organizações com e sem fins lucrativos) aplicados na temática ambiental se encontram dispersas, dificultando a sistematização e construção de séries históricas sobre os montantes aportados. Outro fator limitante para consolidar a análise dos fluxos de recursos privados, é o detalhamento dos dados disponíveis, onde os valores aportados são agrupados em rubricas mais abrangentes como “meio ambiente” ou “conservação da biodiversidade” dificultando uma estimativa mais apurada dos valores canalizados

³² Portal da Transparência Rio de Janeiro, disponível em: <https://bit.ly/2qfSkAM> - Acesso em: 14 nov. 2019

especificamente para as UCs. Mesmo com tais limitações, avaliou-se como pertinente apresentar as informações obtidas na literatura para embasar uma discussão sobre o panorama do financiamento das UCs no país, que se constitui no ambiente institucional no qual as parcerias público-privadas de apoio às UCs concretizam-se. Por fim, a partir da literatura disponível, discutiu-se os entraves jurídicos, institucionais e políticos na implementação dos principais instrumentos de financiamento do SNUC.

3.2.2 Metodologia de análise dos estudos de caso

A pesquisa abrangeu a análise de três estudos de caso: (i) o Fundo de Transição do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (FT/ARPA), (ii) o Fundo APA Costa dos Corais e (iii) o Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro (FMA/RJ). A escolha destes casos se justifica pela importância de se analisar com maior profundidade fundos com diferentes arranjos e nível de esfera pública envolvida na iniciativa envolvendo as principais instituições atuantes na gestão de fundos privados para UCs, o tipo de fonte de recursos e de estratégia financeira adotada para a gestão dos seus ativos e os diferentes biomas de alta biodiversidade onde as áreas protegidas beneficiadas se inserem (Quadro 1).

Quadro 1 - Sistematização dos fundos selecionados para estudo de caso.

Fundo	Organizações gestoras	Órgão gestor e esfera de atuação	Bioma	Fonte de recursos	Estratégia financeira
Fundo de Transição do ARPA	Funbio	MMA e ICMBio (Federal)	Amazônia	Doações internacionais e nacionais	Extinguível (<i>Sinking</i>)
Fundo Costa dos Corais	Fundação SOS Mata Atlântica	ICMBio (Federal)	Mata Atlântica (Costeiro-Marinho)	Doação nacional	Extinguível (<i>Sinking</i>) e perpetuidade (<i>endowment</i>)
Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro	Funbio e Instituto de Desenvolvimento e Gestão (IDG)	Inea (Estadual)	Mata Atlântica, Costeiro Marinha	Obrigação legal (Compensação ambiental -Art. 36 do SNUC)	Extinguível (<i>Sinking</i>) e perpetuidade (<i>endowment</i>)

Fonte: elaboração própria.

No âmbito dos estudos de caso, foram aplicados os procedimentos de pesquisa documental e entrevistas, procedimentos que têm sido aplicados nos estudos técnicos (GEF, 1998; OLEAS; BARRAGÁN, 2003 SPERGEL; TAIEB, 2008; SPERGEL; MIKITIN, 2013) e acadêmicos sobre os fundos ambientais (BAHIA, 2012; BARCELLOS, 2015; BRITO, SANTOS, THUAULT, 2014).

A pesquisa documental teve como objetivo identificar e analisar as estruturas de gestão dos fundos ambientais e abrangeu: (i) documentos constitutivos dos fundos (termos de parceria, regimento interno, manual de operação, dentre outros); (ii) relatórios técnicos e financeiros; e (iii) relatórios anuais de atividades produzidos pelas organizações gestoras dos fundos. Este material foi analisado de modo a identificar os elementos relevantes para se discutir a governança das parcerias público-privadas estabelecidas para a operacionalização dos fundos de apoio às UCs: (i) as justificativas para criação dos fundos; (ii) a agenda de financiamento; (iii) os papéis das organizações parceiras; (iv) a estrutura de governança; (v) a estrutura jurídica; (vi) a estrutura financeira; (vii) os processos de *accountability* ou controle; e (viii) o monitoramento e avaliação da gestão da(s) UC(s) apoiada(s).

As entrevistas seguiram um roteiro previamente definido que teve como objetivo confrontar seu conteúdo com as informações obtidas nos documentos formais das respectivas parcerias estudadas na pesquisa, bem como coletar percepções de atores-chave sobre a parceria público-privada no financiamento das UCs e sobre a governança e operação dos fundos. Assim como a análise da pesquisa documental, o roteiro de entrevista foi elaborado de forma a permitir discutir a governança das parcerias público-privadas estabelecidas para a operacionalização dos fundos de apoio às UC. As entrevistas começaram com perguntas sobre o histórico do entrevistado, como sua função e seu papel dentro do projeto de parceria, progredindo para os aspectos relevantes do arranjo institucional da governança dos fundos ambientais. O roteiro de entrevista foi reestruturado e aprimorado depois de a primeira versão ter sido testada com um dos membros da equipe técnica da Fundação SOS Mata Atlântica, instituição gestora do Fundo APA Costa dos Corais. Os ajustes necessários foram incorporados em um novo e final roteiro (vide apêndice 1 – roteiro de entrevista).

As entrevistas foram aplicadas aos interlocutores envolvidos na gestão dos Fundos: dirigentes e/ou corpo técnico das organizações gestoras dos Fundos, dirigentes do órgão público gestor das UCs (responsáveis pela elaboração e implementação das políticas de parceria e financiamento das UCs), chefe de UC beneficiada e doadores/patrocinadores.

Os interlocutores foram inicialmente contatados por e-mail e/ou telefone para apresentação sobre a pesquisa de tese e seus objetivos, solicitando a indicação de data para a entrevista. As entrevistas foram conduzidas entre os meses de outubro e novembro de 2019 por Skype, telefone ou presencialmente. No ato das entrevistas, foi apresentado o Termo de

Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para leitura e assinatura³³. Ademais, pediu-se permissão para gravá-las, para garantir que as informações não fossem perdidas durante a conversa.

A duração média das entrevistas foi de uma hora. Algumas entrevistas foram mais aprofundadas do que outras devido ao tempo disponível do entrevistado e/ou seu nível de conhecimento sobre os temas abordados no roteiro, ainda assim durante as entrevistas buscou-se coletar os dados de modo que a análise proposta nos objetivos não ficasse prejudicada. As entrevistas foram transcritas de acordo com as perguntas correspondentes. Em seguida, para cada estudo de caso, foram reunidas todas as respostas dos entrevistados para cada pergunta, de modo a obter uma visão consolidada sobre a resposta àquela pergunta.

A etapa posterior correspondeu à análise e interpretação dos dados, com base nas falas dos entrevistados e documentos analisados. Inicialmente fizemos um "exame caso a caso", ou seja, cada caso foi analisado separadamente e em seguida foram comparados. Ademais, foram consideradas como insumo a reflexão, informações obtidas em conversas informais entre a pesquisadora e equipe técnica dos órgãos ambientais e das organizações gestoras, realizadas ao longo de todo a pesquisa de tese do doutorado entre 2016 e 2019. Considerou-se a complexidade dos arranjos e o nível de envolvimento dos diferentes atores na governança e operação dos Fundos para definir a composição de entrevistas para cada caso. Ao todo foram realizadas 15 das 16 entrevistas planejadas. Os entrevistados estão identificados no texto pelo nome do fundo e numeração (por exemplo: FT/ARPA 1), como forma de preservar o anonimato dos mesmos (Quadro 2).

³³ No caso das entrevistas conduzidas por Skype ou telefone, o TCLE foi encaminhado por e-mail e os entrevistados devolveram o documento assinado em meio digital.

Quadro 2 - Lista de entrevistas planejadas e realizadas com membros dos Fundos selecionados como exemplos para análise de estudo de caso.

	Fundo	Organização	Observação
1	Fundo APA Costa dos Corais (FAPACC)	Gestor(a) Fundação SOSMA Mata Atlântica	Entrevista (teste) realizada
2		Gestor(a) da Fundação SOSMA Mata Atlântica	Entrevista realizada
3		Gestor(a) da Fundação Toyota do Brasil	Entrevista realizada
4		Gestor(a) do ICMBio - Divisão de Recursos Externos	Entrevista realizada
5		Gestor(a) do ICMBio - Gestão da UC	Entrevista realizada
1	Fundo de Transição do ARPA (FT/ARPA)	Gestor(a) do MMA - Unidade de Coordenação do Programa	Entrevista realizada
2		Gestor(a) do ICMBio - Divisão de Projetos e Parcerias	Entrevista realizada
3		Gestor(a) do Funbio	Entrevista realizada
4		Representante de doador corporativo – Anglo American	Após contato inicial, o representante do doador propôs uma data para a entrevista, porém cancelou e informou que não teria condições de participar da pesquisa
5		Representante do doador institucional – WWF-Brasil	Entrevista realizada.
1	Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro (FMA/RJ)	Gestor(a) da Secretaria de Estado do Ambiente	Entrevista realizada
2		Gestor(a) do Instituto Estadual do Ambiente (fase I)	Entrevista realizada
3		Gestor(a) do Instituto Estadual do Ambiente (fase II)	Entrevista realizada
4		Gestor(a) do Funbio (fase I)	Entrevista realizada
5		Gestor(a) do Funbio (fase II)	Entrevista realizada
6		Gestor(a) do Instituto de Desenvolvimento e Gestão - IDG	Entrevista realizada

Fonte: elaboração própria.

No âmbito de cada estudo de caso foram definidos alguns recortes que levaram em consideração o acesso da pesquisadora aos interlocutores e a disponibilidade de informação para proceder as análises pretendidas. Assim sendo, no contexto do Fundo Transição do ARPA, apesar de o fundo apoiar UCs federais e estaduais no bioma amazônico, o estudo teve foco nas instâncias federais envolvidas na parceria, o MMA e o ICMBio, ambos com assento no Comitê Gestor do Fundo. O Comitê do Fundo de Transição é composto majoritariamente por representantes dos doadores, de modo que estes foram inseridos na listagem de entrevistas.

O FMA/RJ opera recursos provenientes de diferentes fontes, dentre elas a compensação ambiental. O instrumento de compensação ambiental do FMA/RJ apoia as UCs inseridas no território fluminense, abrangendo as esferas federal, estadual, municipal e ainda a privada, com as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs). Para esta análise foi feito o recorte em nível estadual, considerando a compensação gerada por empreendimentos licenciados em nível estadual. Ademais, sendo a SEA a instituição responsável pela coordenação geral do FMA/RJ e o Inea, enquanto gestor das UCs estaduais, o principal beneficiário do Fundo, o

recorte também se aplica ao nível de administração das UCs beneficiadas. Cabe salientar que ao longo de sua operação, o FMA/RJ teve sua estrutura de governança alterada, neste sentido, considerou-se pertinente entrevistar interlocutores que participaram da constituição do Fundo e os interlocutores envolvidos na atual fase de operação. Com a reestruturação, outra organização da sociedade civil passou a atuar como gestora operacional do FMA/RJ, o Instituto de Desenvolvimento e Gestão (IDG) e foi incluída na lista de entrevistados.

Já no caso do Fundo APA Costa dos Corais, os dirigentes do ICMBio Sede fazem o acompanhamento das parcerias público-privadas nas UCs, porém não têm uma participação direta na operação do Fundo, ficando a interlocução com os parceiros do Fundo a cargo do chefe da UC, o qual foi inserido na seleção de entrevistados, assim como o doador, Fundação Toyota do Brasil, que realiza uma cogestão do Fundo com a Fundação SOS Mata Atlântica.

É importante salientar que, nos casos dos Fundo APA Costa dos Corais e Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro, foram incorporados à análise e discussão dos dados, informações advindas da experiência da pesquisadora durante os períodos em que esteve envolvida com as instituições gestoras e suas operações. Entre 2009 e 2015, a pesquisadora trabalhou na Fundação SOS Mata Atlântica como coordenadora de projetos e acompanhou, de forma indireta, o desenvolvimento e operação dos fundos privados de apoio às UCs geridos pela instituição. Entre 2016 e 2017 a pesquisadora trabalhou como consultora do Serviço de RPPN do Inea em um projeto financiado pelo FMA/RJ, onde pôde vivenciar a dinâmica de sua operação.

No âmbito dos estudos de caso, investigou-se ainda os fluxos de recursos aportados pelos Fundos nas UCs beneficiadas a fim de identificar a existência ou não de assimetrias entre os aportes efetuados via fundos privados e os aportes públicos. Aqui novamente a disponibilidade de dados condicionou o desenho das análises realizadas para cada fundo (Quadro 3). Algumas das bases acessadas apresentam dados anuais, neste caso, os valores foram corrigidos para valores de 2018 pelo deflator implícito do PIB. Em outras situações, as bases verificadas apresentam dados acumulados para determinado período, de modo que não é possível corrigi-los pela inflação. O Quadro 3 a seguir apresenta a síntese das análises conduzidas.

Quadro 3 - Análises sobre os fluxos de recursos dos Fundos.

Fundo analisado	Dados disponíveis	Fonte
Fundo APA Costa dos Corais	Despesas pagas pelo Fundo separado por parceiro (SOSMA, ICMBio e ONGs locais), entre 2012 e 2018, em valores correntes	Prestações de contas trimestrais cedidas pela SOSMA
	Evolução do patrimônio principal do <i>endowment</i> (2011-2018) em valores correntes	Prestações de contas trimestrais cedidas pela SOSMA
	Despesas do ICMBio diretamente na APACC entre 2008-2017, em valores correntes (não inclui contratos nacionais e folha de pagamento)	Planilha de dados fornecida pela Diretoria de Planejamento Administração e Logística - DIPLAN/ICMBio
FMA/RJ	Número e valores dos TCCAs firmados por ano, entre 2007-2014, em valores correntes	Site do FMA
	Evolução de receita dos TCCAs (2007-2018) em valores correntes	Dados fornecidos pela Superintendência de Fundos de Interesse Público (SUPFIP)/ SEA/RJ
	Valor executado em projetos de CA entre 20 e 2018, valores correntes	Dados fornecidos pela SUPFIP/SEA/RJ
	Valor total dos projetos (exclusivos ou compartilhados) que beneficiaram cada UC estadual entre 2010 e 2017	Dados fornecidos pela SUPFIP/SEA/RJ
Fundo Transição ARPA	Contrapartida governamental por UC 2014 a 2017 (fase III - FT)	Site do Programa ARPA
	Execução por UC (2014 a 2018) (fase III - FT)	Site do Programa ARPA

Fonte: elaboração própria.

A análise da adoção de práticas de governança pública das parcerias dos fundos, considerou diferentes aspectos dos processos de responsabilização ou *accountability* e de transparência, conforme apresentado no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 - Categorias e critérios utilizados para analisar as práticas de governança dos Fundos.

Categoria analítica	Critérios
Processos de <i>Accountability</i>	Dinâmica da prestação de contas (quem presta contas para quem?)
	Quais são os aspectos abordados na prestação de contas interna
	Quem é o parceiro responsável pela prestação de contas externa
	Quais são os aspectos abordados na prestação de contas externa
Transparência	Fluxo de informações entre os parceiros público e privado
	Nível de acesso do público externo às informações sobre o fundo
	O tipo de informação sobre o fundo que é disponibilizada
	Responsabilidade pela divulgação de informações referente ao fundo ao público externo
	Visibilidade das informações sobre o fundo (onde e como são disponibilizadas)
	Compreensibilidade das informações sobre o fundo (existência ou não de um relatório abrangente sobre o desempenho do fundo e em linguagem para o público em geral)

Fonte: elaboração própria.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo apresentamos e discutimos os resultados obtidos na pesquisa, à luz do quadro conceitual e teórico construído no capítulo de fundamentação teórica e exemplificados pela análise de alguns estudos de caso sobre fundos ambientais nas UCs brasileiras.

4.1 O FINANCIAMENTO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

A sustentabilidade financeira das UCs pode ser definida como a capacidade de assegurar recursos financeiros suficientes, estáveis e de longo prazo e, de alocar esses recursos de maneira oportuna e apropriada para cobrir os custos totais das UCs (EMERTON; BISHOP; THOMAS, 2006; BOVARNICK et al., 2010; SPERGEL; TAIEB, 2008). Para promover a melhoria na sustentabilidade financeira de um sistema de UCs, é fundamental estabelecer um ambiente jurídico, institucional e político favorável, que possibilite o desenvolvimento de mecanismos de governança, de planejamento financeiro e de geração de receitas (BOVARNICK et al., 2010). Sendo os fundos ambientais privados, foco desta pesquisa, uma das estratégias de financiamento das UCs, torna-se evidente a necessidade de apresentar nesta tese, o ambiente institucional do financiamento das UCs, constituído pelas bases legais e institucionais do financiamento do sistema nacional de unidades de conservação (SNUC), bem como um panorama recente dos fluxos de recursos destinados às UCs no Brasil.

4.1.1 Marco normativo e institucional do financiamento das unidades de conservação no Brasil

De acordo com Sampaio (2006), o fomento, enquanto função do Estado para promover bem-estar, justiça social e desenvolvimento, tem respaldo constitucional, sendo previsto desde a Constituição Federal (CF) de 1934 até a vigente. Dentre as intervenções de fomento, está a constituição de fundos, no sentido de conjunto de recursos/ receitas vinculadas, destinados a um fim específico. Neste sentido, desde o primeiro marco legal que embasou a criação de espaços naturais protegidos no Brasil, foram estabelecidos mecanismos para o fomento desta política, inicialmente focado em fontes públicas de recursos, orçamentárias e extra orçamentárias.

O Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23.793), além de instituir as primeiras bases para a proteção territorial dos ecossistemas naturais do país, previu em seu Art. 98, a criação do Fundo Florestal, que em sua concepção trazia a expectativa de gerar recursos para a criação de parques e florestais nacionais e desapropriar áreas de interesse florestal. O Fundo Florestal,

regulamentado apenas em 1961, contava com recursos advindos de dotações orçamentárias; contribuições de órgãos federais e autárquicos, entidades de economia mista ou de particulares, rendas auferidas pelos órgãos florestais federais pela venda de produtos florestais e pela utilização racional das florestas e parques nacionais; e doações (BRITO, 2000).

Nas décadas seguintes, mesmo com a ascensão do regime militar, a política de criação de UCs foi mantida e até mesmo aprimorada através de novos atos legais e da criação de instituições governamentais com competências ambientais (LEUZINER, 2014; MEDEIROS, 2006). No plano internacional, a rápida degradação ambiental e a perda da biodiversidade em todas as regiões do mundo, somada a efervescência e globalização do movimento ambientalista, colocou as questões ambientais no centro dos debates internacionais, colaborando também para o desenvolvimento de políticas de proteção ambiental por meio da criação de áreas naturais protegidas (BRITO, 2000; GAZONI; MOTA, 2010).

De acordo com Gazoni e Motta (2010), a primeira conferência sobre parques nacionais, realizada em Seattle em 1962, é considerada um marco para o desenvolvimento desta estratégia de conservação, onde se formalizou e tornou mais consistente o movimento mundial para criação de unidades de conservação. Já na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano (CNUMAD), realizada em Estocolmo em 1972, foram endossadas diversas convenções afetando as políticas relacionadas às UCs (GAZONI; MOTA, 2010). Ademais, se reconheceu a necessidade de transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica aos países em desenvolvimento para que estes superassem as deficiências do meio ambiente, bem como a importância da cooperação multi ou bilateral para controlar, prevenir, reduzir e eliminar os efeitos ambientais adversos resultantes das atividades desenvolvidas em todos os domínios (UNITED NATIONS, 1972).

No âmbito nacional, o Brasil vivia uma época de grande crescimento econômico impulsionado por grandes investimentos estatais com financiamentos externos. Os governos militares buscavam ampliar a inserção brasileira na economia mundial, ao mesmo tempo em que organismos internacionais que financiavam os projetos de desenvolvimento passaram a exigir ações concretas de proteção ambiental (BARRETO-FILHO, 2014; FERREIRA; SALLES, 2016; MORSELLO, 2001). Somado a isso, a proteção ambiental também surgiu como demanda do meio científico e de setores da sociedade civil brasileira e desta forma houve incrementos na estrutura legal e institucional para tratar desta agenda (BARRETO-FILHO, 2014; LEUZINGER, 2014; MEDEIROS, 2006).

A aprovação do Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) e a Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.179/1967), por exemplo, reforçaram a estratégia de criação de espaços territoriais específicos para proteção ambiental. Ademais, foram instituídos na estrutura administrativa no governo central duas agências que se responsabilizaram pela criação e gestão de espaços naturais protegidos nas décadas seguintes. Em 1967 foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) no âmbito do Ministério da Agricultura, com atribuições específicas de implementar, gerir e fiscalizar as unidades de conservação em expansão pelo território nacional (MEDEIROS, 2006). Para exercer suas funções, o IBDF contava com recursos advindos de dotações orçamentárias e créditos especiais abertos por lei; e receitas extra orçamentárias (rendas provenientes da exploração e venda de produtos florestais; rendas resultantes do exercício de suas atividades; empréstimos e subvenções; e produto das multas por descumprimento da lei). Ademais, o IBDF estava autorizado a firmar parcerias com instituições públicas e privadas, nacionais ou internacionais visando o bom desempenho de suas atribuições (BRASIL, 1967).

Em 1973, foi criada na estrutura do Ministério do Interior, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), primeiro órgão voltado exclusivamente à questão ambiental em âmbito nacional (FERREIRA; SALLES, 2016; MOURA, 2016). Embora tenha sido criada com foco prioritário na agenda de controle da poluição, a SEMA também conduziu o processo de estabelecimento de diversas UCs (BRITO, 2000; MEDEIROS, 2006; MORSELLO, 2001). Seu Decreto de criação (nº 70.030/1973) estabelecia como fontes de recursos (Art. 7): orçamentários e créditos adicionais; doações, subvenções, auxílios, transferências, contribuições de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado; rendas eventuais resultantes de suas operações; e contribuições provenientes de convênios, acordos com entidades públicas, nacionais ou estrangeiras e internacionais (BRASIL, 1973).

Nota-se que ambos órgãos responsáveis pela criação e gestão de UCs passam a prever expressamente a possibilidade de estabelecer parcerias e receber recursos de entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais. O que foi importante para fortalecer a atuação destes órgãos, visto que funcionavam como pequenos setores dentro de órgãos ligados a implementação da estratégia de desenvolvimento nacional³⁴, carecendo de recursos monetários e de pessoal (FUNBIO, 2016; MORSELLO, 2001).

³⁴ A estratégia nacional de desenvolvimento estava fortemente associada à promoção do crescimento econômico através da expansão da estrutura produtiva baseada na exploração intensiva de recursos naturais, resultando na aceleração da degradação ambiental (FERREIRA; SALLES, 2016).

Na virada da década de 1970 para 1980, a criação de UCs brasileiras se concentrou na região amazônica, resultado de fortes pressões externas ao país, quando as agências internacionais de desenvolvimento e de crédito exigiam a criação destas áreas como condicionantes para o financiamento de grandes projetos (BARRETO-FILHO, 2014; DIEGUES, 1994; MORSELLO, 2001). Como resultado, das 15 UCs federais criadas entre 1971 e 1980, nove foram criadas na Amazônia, totalizando uma área de 8,5 milhões de hectares (MMA, 2019).

Ainda na década de 1970, é publicado pelo IBDF o primeiro documento técnico sobre a situação das UCs no país, que já apontava as dificuldades enfrentadas para a efetiva implementação destes espaços protegidos, em especial a falta de recursos para sua consolidação territorial. Em 1975, apenas 14% da área sob proteção de UCs era de domínio público (DRUMMOND, 1988 apud MORSELLO, 2001). Estimou-se que se dependesse apenas de recursos orçamentários, a regularização fundiária das UCs existentes à época levaria de 30 a 40 anos (MORSELLO, 2001). Como forma de minimizar o problema, o IBDF mobilizou recursos extra orçamentários do seu Fundo de Reposição Florestal, formado por recursos obtidos de industriais comerciantes de setor madeireiro que preferiam pagar ao governo ao conduzir seus próprios programas de reposição, na regulação fundiária de parques nacionais (DRUMMOND, 1988 apud MORSELLO, 2001).

Ao longo dos anos 1980 ocorreu uma intensificação, em nível internacional, dos debates sobre meio ambiente, tendo como marco a publicação em 1987, do Relatório *Brundtland* (intitulado como *Nosso Futuro Comum*), documento elaborado pela Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

O referido relatório, que cunhou o conceito de desenvolvimento sustentável, defendeu a necessidade se de alocar recursos financeiros significativos para este fim, conclamando bancos multilaterais e instituições de cooperação internacional para o desenvolvimento a se engajarem e canalizarem recursos, especialmente aos países em desenvolvimento (UNITED NATIONS, 1987).

No contexto nacional, o período é marcado tanto por avanços institucionais e políticos, devido ao fim do regime militar e o processo de democratização do Estado Brasileiro; quanto pela crise econômica, associada à alta das taxas de juros mundiais e elevações nos preços internacionais do petróleo com consequente aumento da dívida externa brasileira, que resultou em desequilíbrios internos e deterioração das contas públicas (ROSTOLDO, 2003).

Se por um lado, a crise econômica afetou negativamente o já insuficiente orçamento público destinado ao sistema de UCs que continuava a se expandir; no campo político e institucional, houve avanços significativos na consolidação do direito ambiental e reestruturação dos órgãos federais encarregados da questão ambiental.

Em 1981 foi aprovada a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/1981, considerada um importante marco na consolidação da matéria ambiental no direito brasileiro, pois criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), assegurando a participação pública nas decisões relacionadas à temática ambiental e estabeleceu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), que articula o conjunto de instituições responsáveis pelas ações da política ambiental nos três níveis de governo³⁵.

A PNMA não estabeleceu uma estratégia clara de financiamento de sua implementação. Entretanto, ao longo do seu texto legal é possível identificar dispositivos que estabeleceram as bases para fontes de recursos como o pagamento de indenizações pelo poluidor por danos causados ao meio ambiente e, o pagamento pelo usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (Art. 4, inciso VII); cobrança por serviços e produtos do órgão central (Art. 17-A); a cobrança de Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) (Art. 17-B) e a concessão florestal (incluída pela Lei 11.284/2006) (BRASIL, 1981).

Em 1988, foi introduzido no texto constitucional, o capítulo VI do Meio Ambiente (Art. 225), consagrando na Lei maior o direito “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). A criação de espaços territoriais especialmente protegidos passou a ser um dos instrumentos de implementação da PNMA e também uma das atividades a serem desenvolvidas pelo poder público para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado estabelecido no Art. 225, caput da Constituição Federal.

A CF/1988 consolidou o caráter descentralizador da política ambiental brasileira ao definir que a temática ambiental é de competência executiva comum entre União, estados e municípios (WOLFF, 2009). A partir de então, houve uma maior descentralização da política ambiental e estruturação de instituições estaduais e municipais de meio ambiente, com a criação de órgãos e/ou secretarias, bem como de conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Aqui cabe salientar que, com relação às UCs, desde o seu primeiro marco legal publicado em

³⁵ Cabe destacar que antes da PNMA, a política ambiental brasileira já apresentava um caráter descentralizado, onde estados e municípios estabeleciam regulamentação própria sobre o tema (BRITO, 2000; FERREIRA; SALLES, 2016).

1934 foi prevista a possibilidade de criação de espaços naturais protegidos em nível federal, estadual e municipal³⁶.

Em paralelo, aumentava a pressão internacional sobre o Brasil para a adoção de medidas mais efetivas de proteção ambiental, em especial na Amazônia, devido aos dados alarmantes de queimadas e desmatamento no bioma divulgados pela mídia (FUNBIO, 2016; SAMPAIO, 2006; WRI; 1990). Como resposta, o governo federal iniciou o Programa Nossa Natureza em 1988, no âmbito do qual ocorreram alterações na estrutura institucional das agências federais de meio ambiente. Visando concentrar as atividades da PNMA, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (Lei nº 7.735/1989) no âmbito do Ministério do Interior, a partir da unificação dos órgãos que tratavam a questão ambiental setorialmente – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca, Superintendência da Borracha, IBDF e SEMA. Tal, medida foi considerada benéfica para a política de UCs, pois entre 1973 e 1989 a criação e gestão de UCs no Brasil havia sido conduzida simultaneamente pelo IBDF e a SEMA, as quais adotavam abordagens e critérios diferentes para seleção das áreas a serem protegidas, sem haver coordenação entre si e duplicando os esforços do governo (BRITO, 2000; MEDEIROS, 2006; MORSELLO, 2001).

No mesmo ano também foi criado através da Lei nº 7.797/1989, o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), com o objetivo de desenvolver projetos de uso racional e sustentável de recursos naturais, priorizando, dentre outros, os projetos em UCs. Para tanto, o FNMA conta com recursos advindos de dotações orçamentárias, doações em dinheiros ou em bens, rendimentos de aplicações do patrimônio e outras definidas por lei (BRASIL, 1989). Embora esteja prevista na lei a natureza contábil e financeira do FNMA, ele exerceu, desde o início de suas operações, apenas funções contábeis, inerentes à administração de recursos públicos. Isto significa que o FNMA funciona como uma unidade orçamentária e seus recursos estão sujeitos às regras do orçamento geral anual, bem como a contingenciamentos, o que limita sua capacidade de financiamento da agenda ambiental (SAMPALIO, 2006).

Nesta década (1981 a 1990), foram criadas mais 108 novas UCs federais, atingindo um total de 26,9 milhões de hectares (Tabela 1). Assim, o sistema de UCs chega aos anos 1990 mais complexo, com uma pluralidade de categorias de manejo e uma área mais extensa, demandando mais recursos para sua gestão efetiva.

³⁶ Brito (2000) por exemplo, ao estudar o sistema de UCs do Estado de São Paulo, relata que antes mesmo do Código Florestal de 1934, foi criada em 1911 a Reserva Florestal da Cantareira, primeira do tipo no território paulista, e em 1939 foi criado o primeiro parque estadual, o Parque Estadual do Jaraguá.

Tabela 1 - Expansão do sistema federal de unidades de conservação públicas¹ de 1934 a 2018.

Período	Número de UCs criadas	Total acumulado	Área protegida (ha)	Área protegida - total acumulado (ha)	Taxa de expansão da área do sistema (%)
1934-1960	12	12	829.188,26	829.188,26	-
1961-1970	19	31	866.679,61	1.695.867,87	104,52
1971-1980	15	46	9.190.266,94	10.886.134,81	541,92
1981-1990	97	143	16.104.321,86	26.990.456,67	147,93
1991-2000	46	189	10.635.711,14	37.626.167,81	39,41
2001-2010	116	305	37.686.261,48	75.312.429,29	100,16
2011-2018	29	334	95.996.680,36	171.309.109,65	127,46

Fonte: elaboração própria, a partir de MMA (2019). ¹Não foram contabilizadas as RPPNs.

Na transição da década de 1980 para os anos 1990 as agências internacionais de fomento, tais como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e BID passaram a condicionar a renegociação de dívidas e/ou concessão de novos empréstimos à implementação de medidas para promover o ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento, em especial os latino americanos, o que ficou conhecido como Consenso de Washington. Dentre as medidas tidas como necessárias para promover o desenvolvimento socioeconômico estavam: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação (incluindo o afrouxamento de leis econômicas e trabalhistas) e direito à propriedade intelectual (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003; SILVEIRA, 2009).

Seguindo tais diretrizes, no âmbito da reforma gerencial do Estado brasileiro, houve um movimento de delegação de determinadas funções do Estado à iniciativa privada, incluindo empresas e organizações da sociedade civil, através da sanção de leis que passaram a orientar a participação privada na execução de políticas públicas em diversos setores, como Lei de Licitações (nº 8.666/1993); Lei da Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos (Lei nº 8.987/1995); Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/1998) e das Organizações Cíveis de Interesse Público (nº 9.790/1999) (SILVEIRA, 2009).

A implementação de tais medidas trouxe mudanças significativas na estrutura institucional de financiamento das UCs, marcada pela redução do orçamento público e a ampliação da participação do setor privado empresarial e da sociedade civil na mobilização e alocação de recursos para estas áreas. A emergência de uma visão gerencial de política pública propiciou a defesa da inserção da lógica de mercado na gestão das UCs, onde o Estado

ineficiente deveria delegá-la a agentes privados, que poderiam investir recursos próprios e fazê-lo de maneira mais eficiente (MORE; MANNING, 2004; SAPORITI, 2006). A redução do papel do Estado na produção de serviços à população, dentre eles o de proteção de espaços naturais para usufruto público, levou a cortes drásticos nos orçamentos para as UCs e com isso difundiu-se a ideia de que as UCs deveriam se auto sustentar (DOUROJEANNI; 1997; LEAL; FRETWELL, 1997)

Um dos mais disseminados mecanismos de autofinanciamento das UCs é a cobrança de ingressos e de outros serviços relacionados ao uso público. No caso brasileiro, embora a cobrança de taxas de visitação das UCs estivesse instituída legalmente desde 19xx, este mecanismo era pouco implementado devido à carência de equipe e infraestrutura em níveis adequados para atender a demanda de visitação, sendo a terceirização dos serviços a solução recomendada para superar este déficit (ROCKTAESCHEL, 1999). Assim, ainda nos anos 1990, o Ibama formalizou os primeiros contratos de terceirização de serviços de apoio ao uso público em UCs com o setor empresarial, licitados no Parque Nacional do Iguaçu (GORINI; MENDES; CARVALHO, 2006).

Em paralelo, houve também maior abertura à participação das ONGs ambientalistas, na gestão das UCs. Como apontado anteriormente, o engajamento das ONGs tem sido considerado benéfico, principalmente pela possibilidade de canalizarem recursos monetários de outras fontes (como doações de organismos internacionais, troca de dívida externa e doações de empresas privadas) tornando-se intermediárias dos fundos alocados para as UCs (EAGLES et al., 2012; MORSELLO, 2001). Não por acaso, também datam deste período os primeiros contratos do Ibama com ONGs para gestão compartilhada de UCs, a exemplo do Parque Nacional Grande Sertão Veredas com a Funatura; o Parque Nacional da Serra da Capivara com a Fundação Museu do Homem Americano; Parque Nacional da Serra do Divisor, com a Associação SOS Amazônia (MORSELLO, 2001).

O período também foi marcado pela expansão de recursos externos para financiamento da biodiversidade, impulsionada pelos compromissos assumidos no âmbito da CNUMAD, realizada em 1992 no Rio Janeiro (MILLER; AGRAWAL; ROBERTS, 2013). A CNUMAD, também conhecida por Rio-92, foi um importante marco para a evolução do debate global sobre a proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, consolidando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, que determinou que todos os países devem se comprometer com a promoção do desenvolvimento em bases sustentáveis, porém os países desenvolvidos devem envidar esforço adicionais, condizentes com suas capacidades financeiras

e tecnológicas (UNITED NATIONS, 1992). Dentre os resultados da Conferência, destaca-se a aprovação da CDB que fundamentou os termos do compromisso transnacional de conservação da diversidade biológica, que tem como instrumentos vitais os sistemas nacionais e regionais de UCs. O Artigo 8, que trata especificamente da conservação *in situ*³⁷, determina que as Partes signatárias devem “Estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica” e “cooperar com o aporte de apoio financeiro e de outra natureza para a conservação *in situ*, particularmente aos países em desenvolvimento” (CDB, 1992).

Um ponto crucial para a implementação da CDB, e conseqüentemente do sistema nacional de UCs, foi o estabelecimento de compromissos de provisão de recursos e a criação de um mecanismo financeiro com o objetivo de viabilizar a concessão de recursos financeiros aos países em desenvolvimento, a fim de permitir que todos os países pudessem se engajar nos objetivos previstos na Convenção. A CDB (1992) determinou no Artigo 20, compromissos de provisão de recursos para as Partes, que incluíam a alocação de recursos próprios para desenvolvimento dos programas nacionais e a provisão de recursos financeiros dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos devem prover recursos aos países em desenvolvimento através do mecanismo institucional próprio da CDB ou por canais bilaterais, regionais e outros multilaterais. O Artigo 21 prevê o estabelecimento de um mecanismo financeiro, o qual, por meio de doação ou em bases concessionais, deve prover recursos aos Países em desenvolvimento para implementar as obrigações previstas no âmbito da Convenção (CDB, 1992). O mecanismo financeiro adotado pela CDB foi o GEF, criado no âmbito do Banco Mundial em 1991 com o aporte de US\$ 1 bilhão, procedente de doações de países ricos, com o objetivo de auxiliar na proteção ambiental mundial e promover o desenvolvimento econômico sustentável (GEF, 2019b).

A partir de tais compromissos de cooperação técnica e financeira, esta fonte de recurso passou a ser inserida expressamente nas políticas e programas de conservação do país, sendo que alguns deles adotaram mecanismos próprios para seu financiamento (SAMPAIO, 2006).

O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), por exemplo, criado a partir do Decreto nº 563/1992 e substituído posteriormente pelo Decreto nº 2.119/1997, determina em seu Art. 8 que o financiamento do Programa correria “à conta do Projeto/Atividade Proteção das Florestas Tropicais, do Ministério do Meio Ambiente, dos

³⁷ Conservação *in situ* significa a conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características (CDB, 1992).

Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, de doações internacionais e de outras fontes externas e internas que venham a ser identificadas”. O PPG7 foi financiado pelos governos dos países do G7³⁸, Países Baixos e União Europeia. Para absorver e administrar as contribuições dos diferentes doadores, foi criado no âmbito do Banco Mundial, o *Rain Forest Trust*, e os recursos foram complementados com contribuição do próprio governo brasileiro, governos dos estados e sociedade civil (WORLD BANK, 1995).

Outro exemplo, é o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio), criado pelo Decreto nº 1.354/1994, substituído pelo Decreto nº 2002, conforme seu Art. 5º, seria financiado com “recursos do Tesouro Nacional e recursos captados no País e no exterior, junto a órgãos governamentais, privados e multilaterais”. Para viabilizar o Pronabio, o governo firmou acordo de doação com o Banco Mundial, agência implementadora do GEF, no valor de US\$ 30 milhões. Deste montante, US\$ 10 milhões foram destinados ao Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (PROBIO). Para gerir os outros US\$ 20 milhões, foi criado em 1995 o Funbio, que seguiu o modelo de fundo privado com objetivos públicos, desenvolvido pelo Banco Mundial (FUNBIO, 2016; SAMPAIO, 2006).

Assim como no caso das demais políticas ambientais, neste período, a cooperação internacional também assumiu um papel marcante no financiamento das UCs brasileiras (CASTRO, G. et al., 2000; GELUDA, 2010). Os aportes de recursos externos foram importantes para melhorar a infraestrutura e equipamentos das UCs, dando-lhes condições mínimas para sua operação (DOUROJEANNI, 1997; MORSELLO, 2001). Entretanto, este tipo de financiamento apresenta uma série de limitações. Uma delas é a impossibilidade de aquisição de terras para a regularização fundiária, um dos principais gargalos do sistema brasileiro de UCs (BRITO, 2000; CASTRO, G. et al., 2000; MMA, 2009). Outro limitador, é o foco na Amazônia, em detrimento de outros biomas ameaçados (BRITO, 2000; YOUNG, 2005; YOUNG; CASTRO, 2017). Ademais, tais recursos são de difícil utilização, devido a entraves burocráticos do orçamento público para atender às exigências de contrapartida nacional, e à rigidez das regras dos financiadores, que muitas vezes se sobrepõem ao poder local de decisão do destino dos recursos recebidos (DIEWALD; FREITAS; BARROS, 2006; GELUDA, 2010; MORSELLO, 2001; MOURA, 2016). Um efeito adverso da presença expressiva de recursos externos, foi a redução do espaço conquistado nas UCs dentro do orçamento público (DOUROJEANNI, 1997; MORSELLO, 2001). Tal fato põe em risco a sustentabilidade no

³⁸ G7 era o termo utilizado para se referir ao grupo internacional formado pelos sete países mais industrializados do mundo: Alemanha, Estados Unidos, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido.

longo prazo dos recursos internacionais, visto que o estabelecimento de infraestrutura nas UCs implica no incremento dos custos para sua manutenção, atividade usualmente custeada através do orçamento público.

Entre 1990 e 1997, o Brasil foi o país da América Latina onde as organizações de cooperação internacional mais alocaram recursos para biodiversidade. Segundo Castro, G. et al. (2000), foram destinados ao Brasil quase US\$ 900 milhões (valores correntes), o que corresponde a 31% do total aportado na região no período³⁹. Nesta época, a maior parte dos recursos externos captados pelo governo brasileiro era oriunda de empréstimos via agências multilaterais como o Banco Mundial e o BID (CASTRO, G. et al., 2000; MOURA, 2016; YOUNG 2005), o que representou uma fonte adicional de pressão sobre o orçamento público no longo prazo (YOUNG, 2005).

Ao final de 1998, instabilidades no mercado financeiro internacional impactaram significativamente o financiamento público no Brasil. Para recompor perdas nas reservas internacionais, o governo federal firmou novo acordo com o FMI comprometendo-se com uma meta de superávit primário que o levou a promover um ajuste fiscal mais severo e a contingenciar o orçamento federal, prejudicando as políticas públicas sociais em geral, afetando igualmente a área ambiental (BARRETO FILHO, 2004). No âmbito deste acordo, foi implementado o Plano de Estabilização Fiscal, que previu dentre outras medidas, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), limitando fortemente os gastos governamentais com a máquina e instituindo de forma permanente o superávit fiscal anual (SILVEIRA, 2009).

Tais mudanças resultaram na perda de qualidade do gasto público na área ambiental, com menor proporção de recursos direcionados para as atividades finalísticas dos programas ambientais (YOUNG; RONCISVALLE, 2002). Além disso, deterioraram as condições de execução orçamentária, inclusive de recursos externos internalizados, que passaram a ser computados dentro dos limites orçamentários de cada instituição e a sofrer grandes contingenciamentos, prejudicando o desenvolvimento dos programas e projetos (BARRETO FILHO, 2004; SAMPAIO, 2006). Diante das dificuldades de operacionalizar os recursos captados por meio de acordos de cooperação internacional via orçamento público, houve um incentivo à maior participação privada na gestão de tais recursos, inclusive por parte dos

³⁹ O Brasil continua sendo um dos países que mais recebe recursos de cooperação Internacional para a temática de biodiversidade, concentrando 12% do total disponibilizado aos países em desenvolvimento entre 2003 e 2014 (YOUNG; BAKKER, 2016).

próprios doadores (BARRETO FILHO, 2004). Ademais, buscou-se atrair financiamento externo para a agenda de biodiversidade prioritariamente via doações (FUNBIO, 2017).

Se por um lado, os recursos externos captados pelo governo federal, na forma de empréstimos ou doações, ajudaram a garantir recursos e uma estrutura operacional para o recém-criado Ministério do Meio Ambiente (MMA)⁴⁰, que não possuía quadros permanentes (GELUDA, 2010; MOURA, 2016; SAMPAIO, 2006), por outro, a grande propagação de programas e projetos ambientais contratados com recursos externos estabeleceu uma dinâmica fragmentada para o financiamento ambiental, na qual a definição das prioridades ambientais para o financiamento público se subordinava aos critérios internos dos programas e projetos contratados, dificultando o ordenamento do fomento ambiental (BARRETO FILHO, 2004; SAMPAIO, 2006). A fragmentação da política de Estado e diluição do controle, como debatido previamente, são alguns dos encadeamentos negativos da execução de políticas públicas majoritariamente via parcerias público-privadas (BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2011; DOUHANUE; ZECKHAUSE, 2006; LOPEZ; ABREU, 2014).

Na virada do século, em face das desigualdades aprofundadas pelo processo de globalização da economia, os países membro da ONU, assumiram o compromisso de combater a pobreza e demais privações generalizadas, tornando o tema uma prioridade na agenda internacional de desenvolvimento, adotando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (NAÇÕES UNIDAS, 2000). Ao mesmo tempo, no âmbito da CDB, um plano estratégico foi criado para guiar a implementação da Convenção em nível nacional, regional e global com o propósito de parar a perda da biodiversidade e assegurar a continuidade de seus benefícios e sua repartição equitativa, considerando o período 2002-2010. Assim, o Brasil definiu como uma de suas metas nacionais, a conservação de pelo menos 30% do Bioma Amazônia e 10% dos demais biomas e da Zona Costeira e Marinha por UCs do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2006a).

Ainda que as UCs tenham sido reconhecidas como importantes para a manutenção dos serviços ecossistêmicos, promoção do bem-estar humano e a redução da pobreza no mundo, as novas obrigações previstas no acordo global dos ODM aumentaram a concorrência em matéria de financiamento público e de ajuda internacional ao desenvolvimento, sobrecarregando os orçamentos já apertados das UCs (PHILLIPS, 2000; EMERTON; BISHOP; THOMAS, 2006).

⁴⁰ Em 1990 foi criada a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR), com o objetivo de organizar a CNUMAD no Brasil, realizada em 1992 no Rio de Janeiro. Neste mesmo ano, a Semam/PR foi extinta e transformada no Ministério do Meio Ambiente (Lei nº 8.490/1992), posteriormente renomeado como Ministério de Meio Ambiente e da Amazônia Legal pela Lei nº 8.746/1993 (MOURA, 2016).

Em nível nacional, a competição por recursos públicos se agravou devido ao aprofundamento da política fiscal restritiva associada a metas cada vez mais elevadas de superávit primário, restringindo mais ainda a capacidade do estado em ampliar os investimentos públicos (SAMPAIO, 2006; CAMPHORA, 2009; TEIXEIRA; PINTO, 2012). Embora o país tenha experimentado um ciclo de crescimento econômico, intensificado após 2006, associado a maior intervenção do estado na economia e crescimento do investimento público, em especial nos setores de energia e infraestrutura, o gasto federal em meio ambiente se manteve praticamente estagnado entre 2003 e 2010 (YOUNG et al., 2012).

O estabelecimento de novas metas e compromissos de conservação associado à manutenção de regime macroeconômico convencional ensejou o estabelecimento de formas alternativas de financiamento das políticas ambientais. Destarte, ao longo dos anos 2000, o Brasil envidou esforços na consolidação do arcabouço legal sobre as UCs e na construção de uma estratégia nacional para seu financiamento, culminando na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (nº 9.985⁴¹).

Para Drummond, Franco e Oliveira (2010), além de ordenar as diversas categorias criadas em diferentes momentos da história, por diferentes instituições governamentais e com diferentes objetivos, a Lei do SNUC teria reafirmado o compromisso brasileiro de adesão à CDB. Outro avanço da referida Lei, já destacado previamente, é o seu caráter democrático e participativo, com a instituição de diferentes espaços de participação da sociedade civil na criação e gestão de UCs (LOUREIRO; CUNHA, 2008; FERREIRA; NÓBREGA, 2018).

A Lei do SNUC inovou na sustentabilidade financeira das UCs ao criar uma série de mecanismos para seu financiamento: exploração comercial de produtos e serviços obtidos a partir dos recursos naturais das UCs (Art. 33); recebimento de recursos ou doações de pessoas físicas e jurídicas nacionais e internacionais (Art. 34); cobrança de taxas de visitação e outras arrecadações por serviços e atividades de UCs de proteção integral com determinação de percentuais mínimos a serem aplicados na UC geradora (Art. 35); compensação ambiental associada ao licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental (Art. 36); e contribuição financeira pelas empresas de abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, geração e distribuição de energia, beneficiárias da proteção proporcionada pelas UCs (Art. 47 e 48). Estabeleceu-se ainda a possibilidade de gestão compartilhada das UCs por ONGs certificadas como OSCIP, que podem canalizar recursos extras para a unidade (Art. 30) (BRASIL, 2000).

⁴¹ Lei nº 9.985/2000. Disponível em: <https://bit.ly/1qwlbmH>. Acesso em 10 de fev. 2019.

Legislações posteriores também contribuíram para a sustentabilidade do SNUC através da vinculação de receitas, mecanismos de compensação e outros instrumentos financeiros alternativos (Quadro 5. Por exemplo, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (nº 11.246/2006) determinou em seu Artigo 39 que 40% dos recursos financeiros, oriundos dos preços da concessão florestal de unidades localizadas em florestas nacionais criadas pela União sejam distribuídos ao órgão gestor das UCs para utilização restrita na gestão das UCs de uso sustentável.

Já a Lei de Proteção à Vegetação (Lei nº 12.605/2012) estabeleceu em seu artigo 66 um mecanismo de compensação que visa contribuir para redução do passivo de regularização fundiária das UCs, onde as UCs de domínio público com pendência de regularização fundiária podem receber, em doação, imóveis privados localizados em seu interior para fins de Compensação de Reserva Legal de imóveis fora da UC desde que sejam localizados no mesmo bioma. O programa de conversão de multas ambientais (Decretos nº 9.179/2017 e nº 9.760/2019) possibilita que o autuado substitua a multa ambiental pela prestação de serviços de preservação e recuperação do meio ambiente, dentre os quais se inclui a regularização fundiária de UCs. Ademais, foram constituídos fundos específicos para captação e gestão de recursos para as UCs, a exemplo do Fundo Áreas Protegidas (FAP) criado no âmbito do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (PROGRAMA ARPA, 2009).

Quadro 5 - Bases legais dos instrumentos de financiamento do SNUC. (continua)

Instrumento de financiamento do SNUC	Bases legais
Gestão compartilhada com OSCIP	Art. 30 da Lei nº 9.985/2000, Art. 21 a 24 do Decreto nº 4.340/2002; Lei das OSCIPs nº 9.790/1999; Lei nº 13.019/2014 e nº 13.204/2015 (MROSC).
Concessões de uso público	Art. 33 Lei nº 9.985/2000, Art. 25 a 30 do Decreto nº 4.340/2002; Lei Geral de Licitações (nº 8.666/1993); Lei das Concessões (nº 8.987/1995); Lei das Parcerias Público-Privadas (nº 11.079/2004); Lei 13.668/2018 (concessões de uso público em UCs).
Concessões florestais	Art. 33 da Lei do SNUC nº 9.985/2000, Art. 25 a 30 do Decreto nº 4.340/2002; Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006) e seu Decreto regulamentador (nº 6.063/2007) e Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993).
Doações nacionais e internacionais	Art. 34 da Lei do SNUC nº 9.985/2000
Taxa de visitação	Art. 35 da Lei do SNUC nº 9.985/2000
Compensação ambiental	Art. 36 Lei do SNUC nº 9.985/2000, Decreto nº 4.340/2002 (alterado pelo Decreto nº 6.848/2009). Lei nº 13.668/2018, Instrução Normativa ICMBio nº 3/2018, Portaria ICMBio nº 1039/2018 (Fundo de Compensação Ambiental)
Pagamento por serviço ambiental	Art. 47 e 48 da Lei do SNUC nº 9.985/2000 (não regulamentados)

Quadro 5 – Bases legais dos instrumentos de financiamento do SNUC. (continuação)

Instrumento de financiamento do SNUC	Bases legais
Compensação de RL em área de UC não regularizada	Art. 66 da Lei nº 12.651/2012
Conversão de multas em serviços de preservação	Art. 29 da Lei nº 9.605/1998, Decretos nº 9.179/2017 e nº 9.760/2019; Instrução normativa ICMBio nº 2/2018.
Fundos privados para UCs	Decreto nº 4.326/2002, substituído pelo Decreto nº 8.505/2015 (Fundo Áreas Protegidas/Fundo Transição do Programa ARPA); Lei nº 13.019/2014 e nº 13.204/2015 (MROSC)

Fonte: elaboração própria.

Aqui é importante destacar que na legislação brasileira também foram desenvolvidos outros instrumentos e mecanismos para financiamento da agenda ambiental, tais como compensações financeiras pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais (Lei nº 7.990/1989); cobrança pelo uso da água (Lei nº 9.433/1997); taxa de controle e fiscalização ambiental (Lei 10.165/2000); repartição de benefícios relativos à exploração de patrimônio genético e conhecimento tradicional associado (Lei nº 13.123/2015) e o Imposto por Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços Ecológico (ICMS-E) em diversos estados da federação. Estes instrumentos, embora não tenham sido criados com o objetivo específico de financiar o SNUC, também podem compor o orçamento dos órgãos ambientais responsáveis pela gestão das UCs e contribuir para seu financiamento.

Além de ampliar as possibilidades de arrecadação direta de recursos, a legislação sobre UCs estabeleceu medidas para construção de um plano nacional de financiamento do SNUC. A Política Nacional de Biodiversidade (Decreto nº 4.339/ 2002) previu em seu componente de fortalecimento institucional, apoio a “estudo para a criação de um fundo fiduciário ou outros mecanismos equivalentes, capazes de garantir a estabilidade financeira das unidades de conservação, inclusive para regularização fundiária” (BRASIL, 2002a).

No âmbito do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), criado através do Decreto nº 4.326/2002, substituído pelo Decreto nº 8.505/2015, estabeleceu-se como um dos objetivos, a criação de mecanismos que garantam a sustentação financeira das unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável em longo prazo. Já o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), aprovado pelo Decreto nº 5.758/2006, definiu como objetivo do seu eixo temático de Capacidade Institucional, “garantir a sustentabilidade econômica das unidades de conservação e do SNUC” e como objetivos específicos: a) implementar um plano de sustentabilidade econômica para o SNUC articulado às três esferas de governo; b) fortalecer os

mecanismos existentes e criar novos mecanismos de fomento e captação de recursos para as unidades de conservação em âmbito nacional e internacional; e c) regulamentar a aplicação de recursos da compensação ambiental e da conversão de multas em unidades de conservação (BRASIL, 2006b).

As metas nacionais de implementação da CDB, relativas aos períodos de 2002-2010 (Metas de 2010) e de 2011-2020 (Metas de Aichi), estabelecidas pelas Resoluções da Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio) nº 03/2006 e nº 6/2016, respectivamente, também incluíram metas de mobilização de recursos, envolvendo fontes públicas e privadas, nacionais e/ou internacionais, para sua implementação (MACHADO, 2017b).

Um outro importante avanço institucional da política de UCs foi a criação do ICMBio em 2007 (Lei nº 11.516), autarquia federal de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao MMA e que tem a finalidade exclusiva de gerir o sistema nacional de unidades de conservação na esfera federal. A consignação de dotação orçamentária ao ICMBio possibilitou maior transparência e controle a respeito do montante de recursos aplicados nas UCs federais (MMA, 2009).

Analisando a trajetória institucional da criação e gestão de UCs em nível federal, é possível identificar um fortalecimento gradual deste tema na estrutura do estado, iniciando com setores e/ou autarquias vinculados a Ministérios atinentes a uma agenda mais ampla de desenvolvimento, até uma autarquia específica para gestão de UCs, ligada ao Ministério responsável pela política ambiental nacional. A consolidação em termos institucionais foi acompanhada também por uma ampliação de fontes de recursos orçamentários e extra orçamentários e mecanismos de financeiros para o cumprimento das atribuições relacionadas às UCs (Quadro 6).

Quadro 6 - Trajetória institucional da política de criação e gestão de UCs em nível federal e respectivas fontes de recursos. (continua)

Data de criação	Instrumento legal	Instituição	Estrutura institucional	Fonte de recursos
1921	Decreto nº 4.421	Serviço Florestal	Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio	<ul style="list-style-type: none"> Orçamento ordinário, dotações especiais ou eventuais (Art. 70); Multas (Art. 66); Fundo Florestal (Decretos nº 23.978/ 1934 e nº 5209/1961).
1963	Decreto nº 52442	Departamento de Recursos Naturais Renováveis	Ministério da Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> Créditos orçamentários e adicionais; Taxas para visitação e utilização das instalações das UCs.

Quadro 6 - Trajetória institucional da política de criação e gestão de UCs em nível federal e respectivas fontes de recursos. (continuação)

Data de criação	Instrumento legal	Instituição	Estrutura institucional	Fonte de recursos
1967	Decreto-lei nº 289	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF	Ministério da Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> • Dotações orçamentárias; • Créditos especiais abertos por lei; • Rendas provenientes da exploração e venda de produtos florestais; • Rendas resultantes do exercício de suas atividades ou da exploração de imóveis sob a sua jurisdição; • Empréstimos, subvenções, dotações e outras rendas; • Multas.
1973	Decreto nº 70.030	Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA	Ministério do Interior	<ul style="list-style-type: none"> • Créditos do Orçamento Geral da União e em créditos adicionais ou destaques; • Doações, subvenções, auxílios, transferências, contribuições, ou transferências de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado; • Contribuições provenientes de convênios, acordos com entidades públicas, nacionais ou estrangeiras e internacionais; • Rendas eventuais resultantes de operações ou atividade que lhe sejam afetas.
1989	Lei nº 7.735	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA	Ministério do Interior (Ministério do Meio Ambiente a partir de 1992)	<ul style="list-style-type: none"> • Patrimônio, os recursos orçamentários, extra orçamentários e financeiros transferidos das instituições extintas (SEMA, IBDF, SUDHEVEA e SUDEPE); • Taxa de fiscalização e controle ambiental (Lei nº Lei 10.165/2000).
2007	Lei nº 11.516	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade- ICMBio	Ministério do Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Patrimônio, recursos orçamentários, extra orçamentários e financeiros, vinculados ao Ibama, relacionados às finalidades de gestão de UCs; • Exploração de bens e serviços; • Compensação ambiental; • Pagamento por serviço ambiental (Art. 47 e 48 da Lei nº 9.985/2000); • Recursos financeiros oriundos dos preços da concessão florestal em UCs federais (Art. 6 da Lei nº 11.124/2006); • Fundo de compensação ambiental (Art. 14-A da Lei nº 13.668/2018).

Fonte: elaboração própria.

Além do fortalecimento institucional e do aprimoramento do arcabouço jurídico, para alcançar a sustentabilidade financeira dos sistemas nacionais de UCs, cada país deve proceder uma ampla avaliação das necessidades financeiras para permitir um planejamento financeiro sólido e a definição de metas (BOVARNICK et al., 2010). Neste sentido, no Brasil, o Grupo Temático de Sustentabilidade Econômica, criado no âmbito do Fórum Nacional de Áreas Protegidas, conduziu estudos e diagnósticos sobre fontes orçamentárias e não orçamentárias, efetivas e potenciais, sobre a situação financeira do SNUC e suas necessidades de

financiamento, além de apontar impasses institucionais e administrativos que comprometiam a efetiva gestão desses recursos (CAMPHORA, 2009).

Dentre as lacunas a serem supridas para a elaboração de uma estratégia de sustentabilidade financeira para o SNUC que integre os três níveis administração, conforme determina o PNAP, está a consolidação de uma base de dados única sobre as UCs brasileiras (MMA, 2007; 2009). O Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), lançado em 2006 pelo MMA, representa um importante progresso na integração de informações padronizadas das UCs geridas pelos três níveis de governo e por particulares. Contudo, embora o Cadastro venha sendo alimentado pelos órgãos gestores das UCs, informações sobre o nível de implementação das unidades, tais como equipe, infraestrutura existentes e percentual de regularização fundiária, estão frequentemente ausentes (CNUC, 2019; OECD, 2015).

É digno de nota que esta lacuna de informações financeiras sobre as UCs enfrentada permanece até hoje, uma vez que os órgãos gestores não disponibilizam informações sobre os dispêndios de forma individualizada por UC, e muitos deles ainda não conduziram análises de demanda de recurso para a implementação das UCs e, por conseguinte, não possuem análises de lacunas financeiras.

Ainda que baseado em dados parciais do SNUC, em 2009 foram estimadas as despesas recorrentes anuais e os investimentos necessários para o gerenciamento minimamente adequado dos sistemas federal e estaduais de UCs⁴², onde se identificou uma lacuna de investimentos de 65% para o sistema federal de UCs e de 82% para os sistemas estaduais. Avaliou-se ainda a necessidade total de pessoal para as unidades federais e estaduais do SNUC de cerca de 19.000 funcionários. No nível federal, o déficit de pessoal foi calculado em 81%, ou 7.669 pessoas (MMA, 2009). Cabe ressaltar, que o referido estudo não considerou o passivo de regularização fundiária, que somente em relação às UCs federais é estimado em R\$ 7,1 bilhões (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU, 2013). O problema da regularização fundiária continua ainda hoje sendo crítico para a sustentabilidade do SNUC, tanto pelo montante de recursos necessários para sua resolução, quanto pelo fato de que sem a consolidação territorial não é possível viabilizar atividades de podem incrementar as receitas para o sistema, tais como exploração madeireira e o uso público (MMA, 2009; SERRÃO; GELUDA, 2015).

A dinâmica do orçamento público, marcada pelas restrições fiscais e o crescente contingenciamento de verbas, tem impedido um melhor planejamento na alocação e execução

⁴² Foram considerados os sistemas de UCs dos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná e Rio Grande do Sul (MMA, 2009).

dos recursos (BARRETO FILHO, 2004; CARDOSO, 2018), motivou os órgãos públicos a formatar novos arranjos para gestão dos recursos fora do orçamento, por parceiros privados, especialmente ONGs. O Programa ARPA, por exemplo, criado em 2002, introduziu esta inovação na política de financiamento das UCs no Brasil. Trata-se de um programa do governo federal no qual uma organização privada sem fins lucrativos, o Funbio, participa como gestora financeira dos recursos. Este arranjo foi acordado entre o governo e os doadores, com o objetivo de garantir agilidade na administração financeira do programa e também para evitar interferências na sua execução provenientes de mudanças de governos, além de proporcionar maior participação da sociedade e transparência na gestão (BARRETO FILHO, 2004). Apesar de inédita no país, a implementação de políticas de nacionais de UCs associada a fundos privados já vinha sendo adotada em outros países latino-americanos, impulsionada, em grande parte por grandes financiadores internacionais (BAHIA, 2012; SAMPAIO, 2006).

A constituição de mecanismos financeiros com arranjo de governança público-privado também vem sendo defendida como uma estratégia para superar as dificuldades encontradas na execução dos recursos de compensação ambiental, tanto pelo poder público, quanto pelo empreendedor (GELUDA; SERRÃO; GOMES, 2015). A primeira experiência deste tipo foi liderada pela Secretaria de Estado de Ambiente do Rio de Janeiro (SEA), em parceria com o Funbio, resultando na criação do Fundo Mata Atlântica, um mecanismo financeiro desenhado para ser operado e gerido financeiramente por um agente privado, porém de governança pública (FUNBIO, 2019; ILHA; ALBUQUERQUE, 2012).

Outro exemplo foi desenvolvido no âmbito da Política de Mudanças Climáticas do Estado do Amazonas em 2007, onde o Governo definiu que a gestão de recursos para pagamento de serviços ambientais em 16 UCs estaduais, seria executada por uma entidade privada sem fins lucrativos, a Fundação Amazonas Sustentável (FAS). A FAS inicialmente operou um mecanismo de *endowment* formado por doações do Governo do Estado e do Banco Bradesco de R\$ 20 milhões cada, e partir de 2015, passou a operar um fundo extingüível e capta recursos por meio de patrocínios e doações (GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS, 2007; FAS, 2017). Outras iniciativas por meio de parcerias com ONGs também têm surgido, a exemplo da Fundação SOS Mata Atlântica e da Conservação Internacional (CI – BRASIL, 2016; 2017; GUIMARÃES et al., 2018; MARTINEZ et al., 2015).

Para Serrão e Geluda (2015), o número crescente de fundos privados para UCs no Brasil pode ser explicado pelo fato de que doadores internacionais estão estruturando estratégias de saída do país que envolvem a constituição de mecanismos de financiamento de longo prazo.

Isso porque, o país aumentou seu nível de renda nas últimas décadas, deixando de ser considerado prioridade para os investimentos internacionais em comparação com países mais pobres. Ademais, fundações privadas e ONGs internacionais têm efetuado grandes doações para operação, capacitação e criação de fundos para UCs, em especial os de perpetuidade (SERRÃO; GELUDA, 2015). Embora sejam importantes para promover o financiamento das UCs no médio e longo prazos, dificilmente os fundos privados conseguem cobrir todas as despesas destas áreas, sendo necessária a combinação com outras fontes e mecanismos de financiamento (SERRÃO, 2014).

O atual cenário econômico e político no Brasil, caracterizado pela estagnação econômica, austeridade fiscal de longo prazo instaurada pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016⁴³, e pelo desmonte da política ambiental brasileira e desarticulação dos órgãos gestores de UCs, vem desafiando a mobilização de recursos e, conseqüentemente a implementação da agenda das UCs (CARDOSO, 2017; LEUZINER, 2014; ORTIZ, 2013; PACK et al., 2016). O quadro de subfinanciamento do SNUC, evidenciado pelo estudo do MMA em 2009, se agravou nos últimos anos, uma vez que os orçamentos públicos para políticas ambientais vêm sendo reduzidos a níveis críticos (CARDOSO, 2018; WWF-BRASIL, 2018). Somam-se a este quadro, fatores que tendem a aumentar os custos de gestão das UCs, tais como crescimento populacional, aumento do consumo de recursos naturais, expansão da produção agropecuária e industrial e os efeitos das mudanças do clima (BOVARNCIK et al., 2010; SERRÃO; GELUDA, 2015).

Há ainda, por fim, a necessidade de ampliar as medidas de conservação para todos os principais ecossistemas, pois até o momento, o Brasil alcançou as metas assumidas junto à CDB em apenas dois biomas: Amazônia e Costeiro-Marinheiro (Tabela 2).

⁴³ A Emenda Constitucional nº 96/2016 estabeleceu limites às despesas primárias, em nível federal, por um período de 20 anos. O limite de gastos de cada exercício é calculado considerando o limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pelo IBGE (BRASIL, 2016). Para Rossi, Dweck e Arantes (2018), a EC nº 95/2016 impôs uma redução relativa do Estado para as próximas duas décadas, alterando de forma decisiva o contrapeso entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a CF/1988, em detrimento das responsabilidades sociais, inaugurando uma verdadeira “Era da Austeridade”.

Tabela 2 - Distribuição da área protegida por unidades de conservação nos biomas brasileiros em km² e percentual.

Bioma	Número de UCs	Área sob proteção - UC (Km ²) ¹	Área sob proteção - UC (%)	Meta 11 Aichi
Amazônia	351	1.178.370	28,06%	30%
Caatinga	201	73.481	8,87%	17%
Cerrado	438	170.017	8,33%	17%
Mata Atlântica	1.364	106.670	9,54%	17%
Pampa	33	5.529	3,14%	17%
Pantanal	25	6.950	4,59%	17%
Marinho/Costeiro	194	961.075	26,39%	10%
Total	2.606	2.502.092	-	-

Fonte: CNUC/MMA (2019). ¹ Área considerando as sobreposições.

Verifica-se, portanto, uma dupla tendência que agravará o subfinanciamento do SNUC: i) o incremento da demanda de recursos para uma gestão adequada das UCs que permita o cumprimento de seus objetivos institucionais e, ii) o aumento da restrição de gastos públicos. Situação esta que imprime maior pressão para que os órgãos públicos busquem o envolvimento de atores privados na condução da política de UCs.

A partir da análise histórica apresentada, podemos verificar que apesar das lacunas a serem superadas, o quadro normativo da política nacional de unidades de conservação evoluiu significativamente. Diferentes tipologias de UCs instituídas por diversas legislações ao longo do tempo foram consolidadas em um único marco legal, ordenando o SNUC e sistematizando procedimentos para criação e gestão das unidades e o arcabouço legal para novas fontes e mecanismos de financiamento do SNUC. Em termos institucionais, houve o fortalecimento da agenda dentro da estrutura do estado em nível federal, com a criação de uma autarquia específica para tratar da gestão das UCs. Ademais, verificou-se que a governança das UCs também evoluiu para a ampliação da participação da sociedade civil e do setor privado. Do mesmo modo, o financiamento do SNUC deixou de ser pensado como devendo ser suprido apenas por recursos públicos, para se pensar em um financiamento por múltiplas fontes e gerido em parceria com múltiplos atores.

Não obstante a evolução de seu marco normativo e institucional, o SNUC apresenta um quadro de subfinanciamento que tende a aprofundar devido a fatores de pressão sobre as UCs, à necessidade de ampliação da rede de áreas protegidas para atender aos compromissos globais de conservação assumidos pelo país, em contraposição a maior restrição orçamentária e a baixa prioridade que a conservação ambiental recebe na atual agenda política brasileira, em particular pelos poderes Executivo e Legislativo federais. Com isso, torna-se urgente a construção de um plano amplo e integrado de financiamento do SNUC e a elaboração de estratégias financeiras

baseadas nos objetivos a serem alcançados pelo conjunto de UCs, com a priorização e monitoramento da alocação dos recursos, de forma a garantir sua sustentabilidade no longo prazo.

4.1.2 O financiamento das UCs na prática: análise dos orçamentos do ICMBio e Inea

Dada a importância dos bens e serviços públicos fornecidos pelas unidades de conservação, os governos têm sido os principais responsáveis pelo seu estabelecimento e sua manutenção, de forma que o orçamento público é uma importante fonte de financiamento para estas áreas em diversos países (BOVARNICK et al., 2010; MANSOURIAN; DUDLEY, 2008).

No Brasil a situação não é diferente. Um estudo conduzido por Bovarnick et al. (2010) sobre o financiamento das UCs na América Latina mostrou que no Brasil, o orçamento público foi responsável por quase 80% do montante de recursos disponível para o sistema federal de UCs em 2008. Segundo Young (2003; 2005), a forte dependência no financiamento público faz com que os investimentos nas UCs no Brasil, assim como em outras políticas ambientais, sejam altamente atrelados à situação fiscal e macroeconômica do país e que a deterioração destas condições tenha impactos no financiamento da conservação devido a três fatores: (i) o compromisso do governo para gerar enormes superávits fiscais, conforme demandado pelo setor financeiro e pelas agências de desenvolvimento internacional, leva a cortes significativos nas despesas em diversos setores, inclusive meio ambiente; e (ii) as altas taxas de juros, implementadas para controle da inflação, levam a um viés na tomada de decisões econômicas em direção as atividades de ganhos no curto prazo como a conversão de florestas em áreas agrícolas; (iii) isso acentua ainda mais a tendência de os países periféricos inserirem-se na economia internacional especializando-se em produtos onde suas vantagens comparativas de curto prazo são maiores, que em geral são intensivos em mão de obra barata e com alta dependência de recursos naturais⁴⁴. Isso se traduz na opção brasileira de aprofundamento da estratégia de inserção na economia mundial como país primário-exportador focado nas *commodities* agrícolas, minerais e industriais. No longo prazo, no entanto, os preços dos produtos primários tendem a cair em relação aos dos industrializados (produtos que têm sua competitividade associada a absorção de tecnologia), pressionando o equilíbrio da balança comercial. Esta situação, conhecida como deterioração dos termos de troca, exige um maior

⁴⁴ De acordo com a teoria econômica clássica, os países em desenvolvimento devem aproveitar suas vantagens competitivas no comércio internacional, incluindo recursos naturais abundantes e baratos (YOUNG, 2005).

esforço de exportação em termos de volume para conseguir importar, levando a opção política de estímulo à exportação das *commodities*, o que se não for conseguido realimenta as condições iniciais de crise de financiamento (PREBISCH, 1949).

O orçamento público é o que garante concretude à ação planejada do estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão implementadas pelo governo. Ou seja, para que uma política pública “saia do papel” e se transforme em bens e serviços públicos, melhorando a qualidade de vida da população, é imprescindível prover recursos financeiros para sua implementação. Como apontam More e Manning (2004), o setor público intervém somente quando há impactos negativos suficientemente importantes para exigir controle, ou quando o mercado não produz o suficiente de um bem positivo, exigindo a ação governamental para aumentar a produção. As UCs obviamente se enquadram nesta última categoria. Elas constituem um bem de uso público especial, criado sob a égide do interesse público, com o objetivo de proteger o patrimônio natural e cultural do país, além de prestar importantes serviços para a sociedade, como a proteção de mananciais, regulação climática, bem-estar e lazer. Assim, é tarefa do estado fazer o que o setor privado não pode ou não quer fazer e em sociedades com desigualdade social substancial, a distribuição social dos benefícios deve ser central para o interesse público. Neste sentido, o Estado tem o dever de garantir recursos para a efetiva implementação das UCs e o cumprimento de seus objetivos públicos.

Os estudos sobre dispêndios públicos dedicados ao meio ambiente no Brasil revelam que as políticas ambientais têm historicamente ocupado um espaço marginal no orçamento público. Embora adotem metodologias e base de dados distintas, o que não permite uma comparação direta, os resultados de diferentes estudos são convergentes: o gasto público destinado ao meio ambiente corresponde a menos de 1% do orçamento total nos três níveis de governo (YOUNG; RONCISVALLE, 2002; YOUNG et al., 2012; GRAMKOW, 2018). Em nível federal, as despesas com gestão ambiental ficam em torno de 0,2% do total dos dispêndios públicos, com queda a partir de 2014, chegando a 0,11% em 2017 (YOUNG et al., 2012; GRAMKOW, 2018).

Com os avanços na implementação do Sisnama e a estruturação de órgãos ambientais nos governos subnacionais, estes passaram a desempenhar um papel mais significativo na execução e no financiamento da política ambiental. No período 2003-2010, a participação média da função gestão ambiental no total dos orçamentos públicos estaduais foi de cerca de

0,8%⁴⁵. Neste mesmo período, a proporção do gasto ambiental da União foi de 0,2% do orçamento total. (YOUNG et al., 2012). De acordo com estudo conduzido pelo WWF-Brasil (2018), entre 2007 a 2016, os municípios e estados brasileiros, em conjunto, gastaram R\$ 83,9 bilhões na função gestão ambiental, quase o dobro dos dispêndios da União (R\$ 47,2 bilhões) no período.

No início dos anos 2000, com um período de crescimento econômico e expansão dos gastos públicos, as políticas ambientais não foram privilegiadas. Entre 2003 e 2010, o orçamento dedicado ao MMA se manteve estagnado (incremento de 13,1%), enquanto que os gastos públicos com infraestrutura e transporte tiveram incrementos de 295% e 352%, respectivamente (YOUNG et al., 2012). A partir de 2014, a recessão econômica e queda na arrecadação tributária impuseram mais pressão às contas públicas e os gastos com políticas ambientais nos três níveis administrativos tiveram forte queda (Figura 1). No atual cenário de crise fiscal, é pouco provável que haja o incremento de dispêndios pelos estados e municípios de forma a minimizar os cortes acentuados que vêm sendo efetuados nos orçamentos dos órgãos públicos ambientais federais.

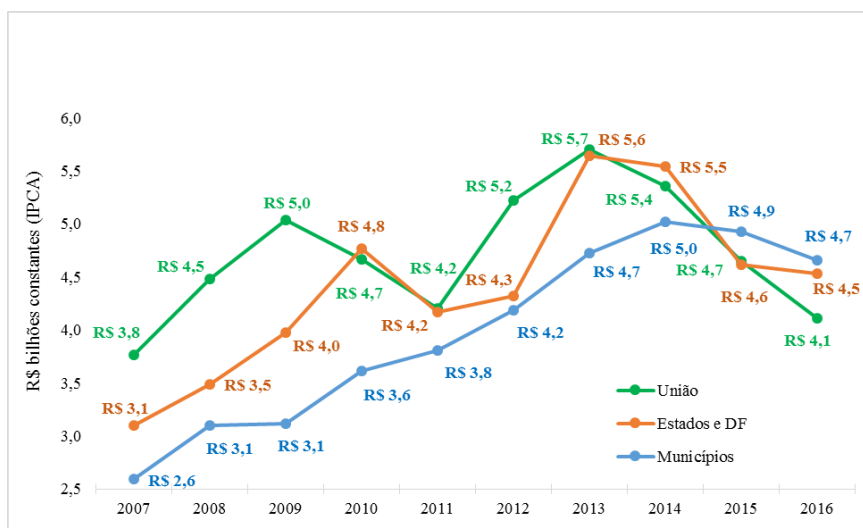


Figura 1- Valores empenhados na função gestão ambiental na União, Estados, Distrito Federal e Municípios entre 2007 e 2016, em reais de 2017.

Fonte: Elaboração própria, a partir de WWF-Brasil (2018).

⁴⁵ Young et al (2012), no entanto, destacam que existe uma grande discrepância entre os estados individuais, com proporção do gasto ambiental variando de 0,2% a 1,17%.

No sistema orçamentário brasileiro é possível analisar a aplicação dos recursos públicos utilizando três enfoques: funcional, institucional (órgão e/ou unidade administrativa responsável) ou programática (MOURA et al., 2017). No caso dos dispêndios públicos em meio ambiente, na maior parte dos estudos analisa-se o gasto pela função (gestão ambiental) e/ou por instituição executora (MMA e suas autarquias) (YOUNG; RONCISVALLE, 2002; YOUNG et al., 2012; SILVA et al., 2013; WWF-BRASIL, 2018; GRAMKOW, 2018). Embora estes estudos sejam pertinentes por indicarem tendências gerais nos investimentos públicos em meio ambiente, não permitem um entendimento detalhado sobre os recursos disponibilizados para as UCs.

O recorte analítico funcional engloba uma ampla gama de ações, tais como gestão de recursos hídricos e meteorologia (MOURA et al., 2017), os quais não dizem respeito diretamente às UCs. Já o recorte programático temático, foca nos programas finalísticos, voltados à entrega de bens e serviços à sociedade, excluindo programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, os quais reúnem os gastos administrativos, como os de pessoal (YOUNG, 2018), que no caso das UCs são um dos componentes importantes para o sucesso na sua gestão (BRUNER et al., 2001). Assim, o orçamento público investido nas UCs é apenas uma parte do montante reportado nesses estudos. De acordo com Bovarnick et al. (2010), na América Latina, cerca de 1% do orçamento total para meio ambiente é alocado nas UCs. No caso brasileiro, os recursos públicos disponíveis para o sistema federal de UCs correspondiam a 0,006% do PIB em 2008.

Para uma melhor compreensão sobre os fluxos recentes de recursos para UCs brasileiras, propósito desta seção, analisou-se então o orçamento do ICMBio, autarquia do governo federal com a responsabilidade específica de gestão das UCs desde sua criação⁴⁶ até 2018. Em nível subnacional, foi analisado o orçamento, no período de 2010 a 2018, do Instituto Estadual do Ambiente (Inea), autarquia ligada à Secretaria do Estado de Ambiente (SEA) do Rio de Janeiro responsável pela gestão das UCs estaduais.

Entre 2008 e 2018 o ICMBio apresentou um dispêndio total de R\$ 7,23 bilhões, com uma média anual de gastos de R\$ 657 milhões. Houve um incremento acumulado das despesas do órgão entre 2008 e 2011 de 42%, seguida de uma ligeira queda de 12% em 2012. Depois de relativa estabilidade até 2014, os dispêndios voltam a cair até 2016 e se mantêm estagnados até

⁴⁶ O ICMBio foi criado em agosto de 2007 e teve dotação orçamentária própria a partir de 2008.

2018, se desconsiderarmos os gastos excepcionais com precatórios efetuados em 2017⁴⁷ (Figura 2).

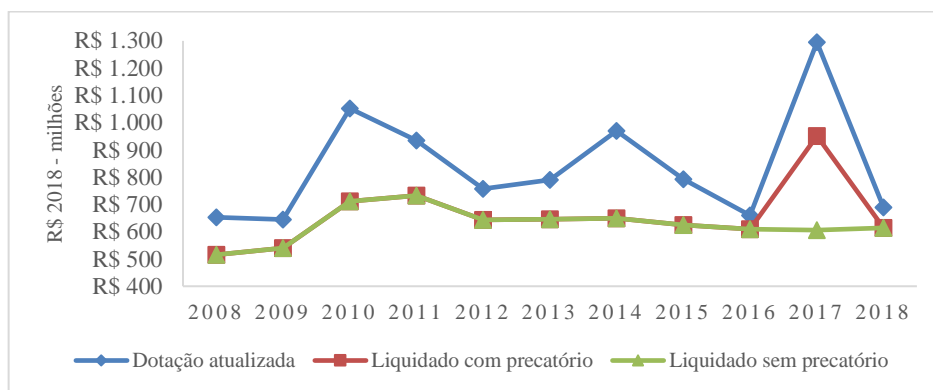


Figura 2 - Execução orçamentária do ICMBio (2008-2018) em milhões de reais, valores de 2018.

Fonte: elaboração própria a partir do SIOP.

Excluindo as despesas com precatórios em 2017, os maiores dispêndios ocorreram em 2010 e 2011, atingindo valores de R\$ 711 e R\$ 732 milhões, respectivamente. De 2011 a 2018 houve uma queda acumulada de 16% nos gastos do órgão, mesmo com a expansão da área territorial do sistema federal de UCs de 127% no mesmo período, o que evidencia a situação crítica de subfinanciamento. A execução orçamentária no período foi de 80%, em média, do valor autorizado.

A dinâmica dos dispêndios do ICMBio aqui analisada acompanha o que é relatado na literatura para os gastos públicos em gestão ambiental no âmbito federal. No período de crescimento econômico, houve um aumento das despesas totais, com aumento progressivo nas despesas com gestão ambiental entre 2003 e 2011. A partir de então, o orçamento passa a sofrer cortes (GRAMKOW, 2018; YOUNG et al., 2012).

Outra forma de avaliar a dinâmica do gasto total é analisando o tipo de despesa efetuada pelos órgãos. Algumas despesas são obrigatórias por lei e não podem ser contingenciadas, como aposentadorias e pensões, pessoal ativo e encargos sociais. Porém, para que os programas e ações finalísticos sejam executados, além de pessoal, são necessários gastos correntes e de investimentos, como diárias, combustível, aquisição e manutenção de equipamentos, etc., que são as chamadas despesas discricionárias (SILVA et al., 2013). No período analisado, as

⁴⁷ Foram excluídos os valores referentes ao pagamento de precatórios, uma despesa excepcional no valor de R\$ 345 milhões e que não se traduz em recursos disponíveis para as UCs.

despesas discricionárias somaram R\$ 2,66 bilhões, 37% do total de despesas do ICMBio (Figura 3). De 2008 a 2011, estas despesas foram crescentes, acumulando aumento de 86%. A partir de 2012 há uma tendência de queda das despesas discricionárias do ICMBio, de modo que em nenhum ano esses gastos atingiram os níveis de 2010 e 2011. A notável exceção dessa série é o significativo aumento de despesas obrigatórias em 2017 (precatórios), quando o valor quase duplica em relação ao ano anterior. Mas deve-se ressaltar que as despesas discricionárias desse ano são as mais baixas da série, e que o aumento observado nas despesas obrigatórias em 2017 praticamente desaparece no ano seguinte.

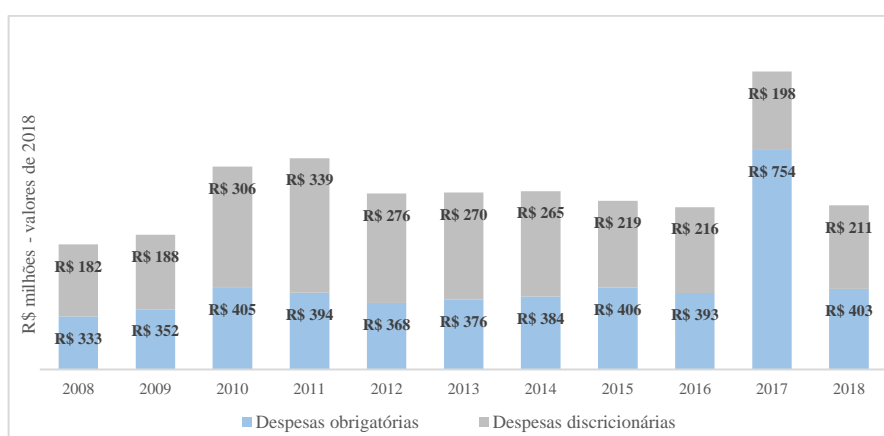


Figura 3 - Gastos obrigatórios e discricionários do ICMBio (2008-2018) em milhões de reais, valores de 2018.

Fonte: elaboração própria a partir de SIOP.

A maior parte do orçamento do ICMBio no período estudado foi comprometida com despesas obrigatórias, que se referem, em grande medida, a pagamento de pessoal (ativo e inativo) e encargos sociais. Segundo Bruner et al., (2001), isso é um dos fatores para o sucesso na implementação destes espaços protegidos. As despesas do ICMBio com pessoal⁴⁸ correspondem a 60%, em média, dos dispêndios anuais. No período analisado, a parcela de gastos com pessoal destinada ao pagamento de aposentadorias apresentou um incremento de 17%, o que indica que embora os dispêndios com pessoal sejam crescentes, estes não se referem ao aumento de efetivo para atuar na gestão das UCs, seja em campo nas unidades ou na gestão estratégica do SNUC nos escritórios da sede em Brasília e das coordenações regionais (Figura 4).

⁴⁸ Foram considerados os valores liquidados dos grupos de despesa, segundo a classificação sistema orçamentário brasileiro “pessoal e encargos sociais” e “outras despesas correntes” relacionadas a benefícios dos servidores ativos.

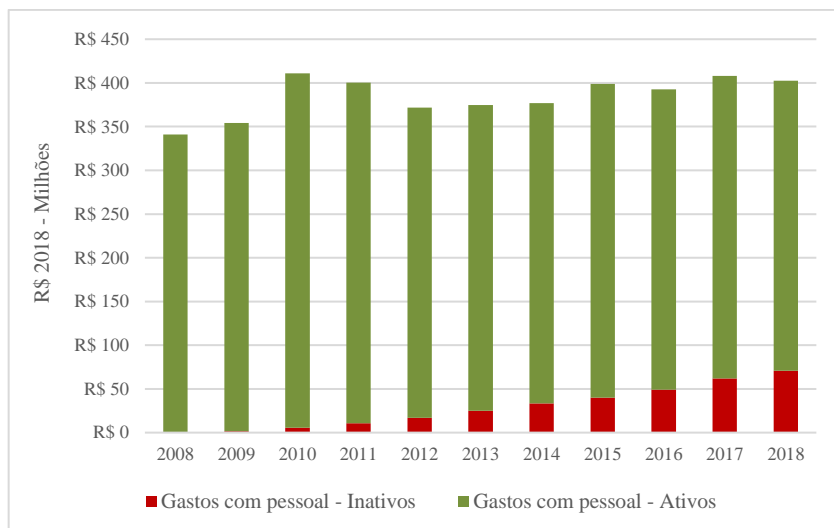


Figura 4 - Gastos do ICMBio com pessoal (2008-2018) em milhões de reais, valores de 2018.

Fonte: Elaboração própria, a partir de SIOP.

As despesas com investimentos totalizaram R\$ 45,6 milhões entre 2008 e 2018, menos de 1% do total liquidado. Já as inversões financeiras relacionadas a regularização fundiária das UCs somaram R\$ 185 milhões, menos de 3% dos dispêndios totais. As despesas correntes somaram R\$ 2,4 bilhões no período ou cerca de 33% dos dispêndios totais (Figura 5).

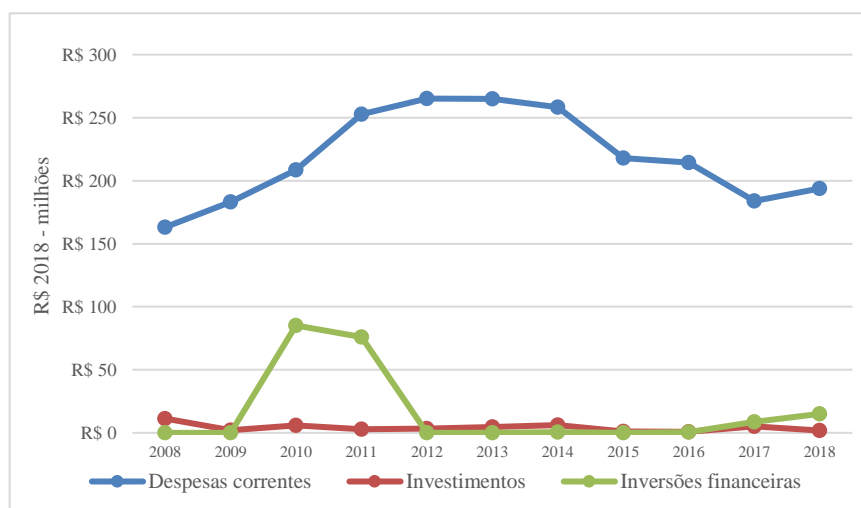


Figura 5 - Despesas discricionárias do ICMBio segmentadas por grupo de despesa, em milhões de reais, valores de 2018.

Fonte: Elaboração própria, a partir de SIOP.

No caso do Inea, o dispêndio total no período de 2010 a 2018 foi de R\$ 2,6 bilhões, com média de R\$ 298 milhões/ano, sendo que 84% deste valor foi aplicado na função gestão ambiental e 16% na função saneamento. No período analisado houve uma queda acumulada de 66% nos dispêndios totais. Nos anos de 2013 e 2015 houve uma recuperação no montante dos gastos, especialmente devido às despesas com saneamento (Figura 6).

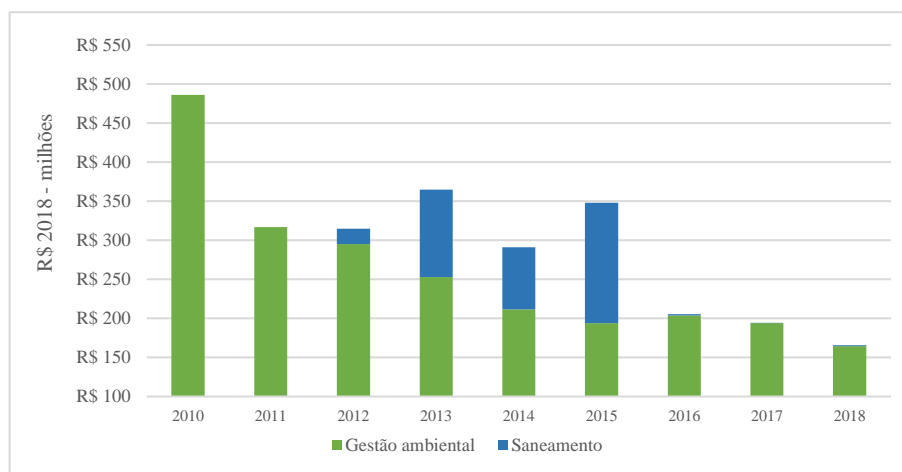


Figura 6 - Dispêndios totais do Inea, por função (2010-2018) em milhões de reais, valores de 2018.

Fonte: Elaboração própria, a partir do Portal da Transparência RJ.

O nível execução orçamentária no período foi de 58%, em média, do valor autorizado. Os maiores valores autorizados (dotação atualizada) ocorreram entre 2012 e 2015 e se referem a obras de saneamento e controle de inundações (Figura 7).

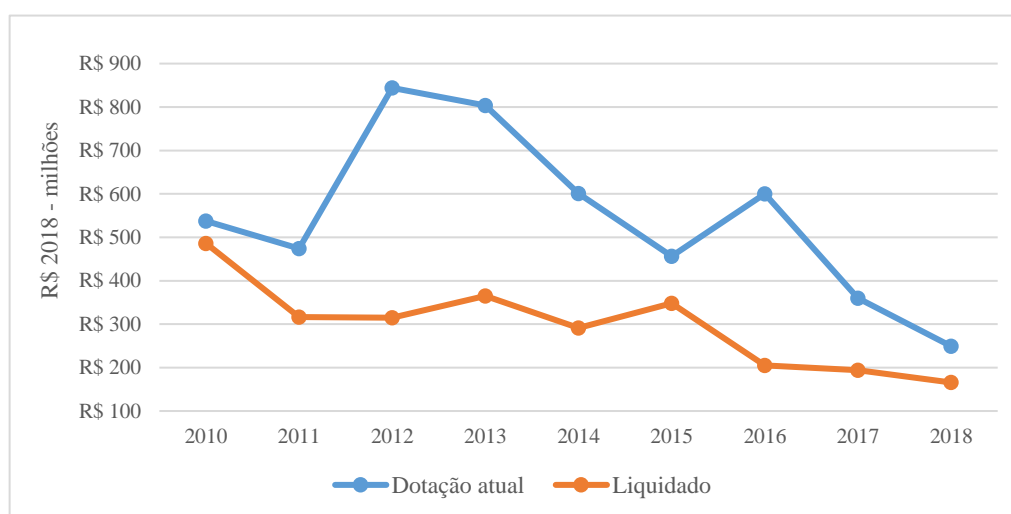


Figura 7 - Execução orçamentária do Inea (2010-2018) em milhões de reais, valores de 2018.

Fonte: Elaboração própria, a partir do Portal da Transparência RJ.

Observa-se uma dificuldade de execução total do orçamento disponível, tanto na esfera federal (Figura 2), quanto na estadual (Figura 3), a qual pode ser explicada pela dinâmica de execução dos recursos públicos, caracterizada pela instabilidade e imprevisibilidade, com decretos de contingenciamento e de liberação de créditos, em geral no quarto trimestre do ano, o que, segundo Silva et al. (2013), provoca problemas de descontinuidade operacional. Sem saber se, quando ou quanto do recurso autorizado pela lei orçamentária será de fato liberado para execução, torna-se difícil planejar a implementação das UCs de maneira efetiva.

A execução orçamentária menor do que a previsão inicial já foi apontada em outros estudos sobre o orçamento público. Desde que o país adotou uma política fiscal com metas de superávit fiscal no início dos anos 1990, o contingenciado de verbas vem impactando severamente as políticas ambientais (BARRETO-FILHO, 2004; GRAMKOW, 2018; LEMOS; YOUNG; GELUDA, 2005). Entre 2014 e 2018, as reservas de contingência do MMA e suas autarquias passaram de 2,4% para 12,1% (GRAMKOW, 2018). Segundo Cardoso (2018), as reservas de contingência, compostas por receitas próprias ou vinculadas dos órgãos, tem como único objetivo gerar economias para manter a dívida pública sob controle; deixando de ser aplicadas em programas e ações de proteção ambiental, o que representa uma perda importante de recursos, para além dos cortes, cada vez maiores, no orçamento global.

A composição dos dispêndios do Inea com gestão ambiental, em termos de grupo de despesas é similar à do ICMBio. A maior parte dos gastos, 71%, também a destinado às despesas obrigatórias com pessoal e encargos, atingiu R\$ 540 milhões no período 2010-2018. As despesas correntes corresponderam a 20% do total ou R\$ 150 milhões. Os investimentos somaram R\$ 65 milhões, 9% do total. Ao longo do período avaliado, nota-se uma trajetória de forte redução dos dispêndios, em especial com investimentos, que acumularam uma queda de 126%. As despesas correntes apresentaram uma redução de 40% (Figura 8).

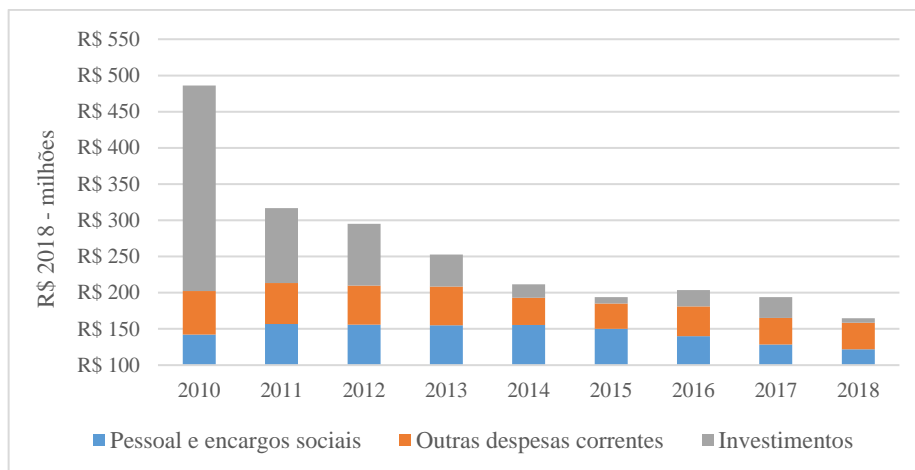


Figura 8 - Despesas do Inea com gestão ambiental segmentadas por grupo de despesa, no período de 2010 a 2018, em milhões de reais, valores de 2018.

Fonte: Elaboração própria a partir do Portal da Transparência RJ.

O Inea é responsável pela implementação de políticas públicas de diversas agendas ambientais no Estado do Rio de Janeiro, e apenas uma parte do dispêndio em gestão ambiental é investido diretamente nas UCs estaduais. Por isso, também analisamos os dispêndios em gestão ambiental por programas. Conforme apresentado na Tabela 3 a seguir, nota-se que a agenda verde e especificamente os programas diretamente relacionados à preservação da biodiversidade e gestão de UCs (com destaque em **negrito**) representam uma ínfima parte dos dispêndios do Inea com a função gestão ambiental, menos de 1%. Ou seja, dentre as agendas ambientais sob responsabilidade do Inea, as UCs não têm sido priorizadas no orçamento público⁴⁹.

⁴⁹ Conforme será discutido com mais detalhes no item 4.2, sobre o estudo de caso do FMA/RJ, as UCs estaduais fluminenses têm sido financiadas basicamente com recursos provenientes de compensação ambiental.

Tabela 3 - Despesas do Inea com gestão ambiental segmentadas por grupo de despesa, no período de 2010 a 2018, em milhões de reais, valores de 2018.

Programa	Valor Liquidado	%
Gestão Administrativa	R\$ 1.681,48	72,53%
Programa de Aceleração do Crescimento-PAC-RJ	R\$ 359,93	15,53%
Controle Inundações e Recuperação de Áreas Degradadas	R\$ 138,05	5,96%
Ampliação da segurança hídrica	R\$ 57,78	2,49%
Controle e Monitoramento ambiental	R\$ 34,61	1,49%
Modernização do Sistema Estadual Meio Ambiente	R\$ 21,43	0,92%
Preservação da Biodiversidade e Gestão de UCs	R\$ 6,98	0,30%
Modernização dos instrumentos de gestão e articulação	R\$ 6,28	0,27%
Pacto pela Preservação da Biodiversidade (PPA 2012-2015)	R\$ 4,70	0,20%
Política e Planejamento Ambiental e Sistema Estadual de Meio Ambiente	R\$ 1,91	0,08%
Articulação Institucional e Comunicação Ambiental	R\$ 1,91	0,08%
Recuperação Ambiental Áreas Degradadas e Emergências Ambientais	R\$ 0,87	0,04%
Pacto pela Biodiversidade (PPA 2016-2019)	R\$ 0,82	0,04%
Educação Ambiental e Gestão Participativa	R\$ 0,61	0,03%
Gestão de recursos hídricos e controle de inundações e recuperação de áreas degradadas	R\$ 0,57	0,02%
Fortalecimento Institucional	R\$ 0,26	0,01%
Gestão Ambiental de Sistemas Costeiros e Lagunares	R\$ 0,01	0,00%
Total	R\$ 2.318,19	100%

Fonte: elaboração própria a partir do Portal da Transparência RJ.

O perfil do dispêndio público em UCs no Brasil se assemelha ao dos demais países na América Latina. De acordo com Bovarnick et al., (2010), na maioria dos países da região os recursos governamentais destinados às UCs cobrem custos recorrentes, tais como salários e operações, e em menor medida, são utilizados para investimentos em infraestrutura, veículos e serviços profissionais. No caso do Inea, o programa com maior dispêndio foi o Gestão Administrativa, 72% do total, que engloba as despesas com pessoal e encargos (Figura 3). Bruner et al., (2004) destacam que um dos componentes custos de um sistema nacional de unidades de conservação são os custos a nível de sistema, que incluem a administração nacional e regional, a elaboração de orçamentos, a garantia de alocação financeira dentro do sistema e outras atividades necessárias para apoiar a rede de UCs. Neste sentido, programas de fortalecimento institucional e modernização de instrumentos de gestão ambiental, que incluem aquisições de equipamentos, serviços de tecnologia da informação, etc. são importantes para o fortalecimento das capacidades operativas dos órgãos ambientais, beneficiando a gestão das UCs, e por isso devem ser ampliados.

A análise dos orçamentos do ICMBio e do Inea revela que o Brasil segue a tendência mundial apontada na literatura de redução do dispêndio público na agenda das UCs (DEARDEN; BENNETT; JOHNSTON, 2005; EMERTON; BISHOP; THOMAS, 2006). No contexto brasileiro, as políticas fiscais restritivas acentuam ainda mais esta tendência (WWF-BRASIL, 2018; GRAMKOW, 2018). Conforme destacam Lemos, Young e Geluda (2005), a ênfase dada pelos governos em gerar superávits fiscais pressiona uma execução inferior ao planejado, principalmente em despesas não prioritárias. A análise dos orçamentos do ICMBio e Inea aqui apresentada corrobora esta afirmação, pois as despesas discricionárias foram as que sofreram os maiores cortes no período analisado (Figuras 3 e 8).

Um importante gargalo associado à redução do orçamento público para as UCs é o déficit de pessoal. Em estudo realizado pelo MMA (2009) estimou-se que seriam necessários 9.378 servidores para gerir as UCs federais, sendo que o quantitativo disponível na época era de 1.709, um déficit de 7.669 pessoas (81%). Para os sistemas estaduais de UCs foi estimada a necessidade de 9.700 novos servidores (MMA, 2009).

Os resultados analisados apontam para uma redução da disponibilidade de equipe para as UCs. No ICMBio, houve um aumento proporcional de aposentadorias (Figura 3). No caso do Inea, a crise financeira do Estado levou a cortes nos dispêndios com pessoal e encargos da ordem de 14% no intervalo de tempo analisado (Figura 8). É importante salientar ainda que apenas parte do total de servidores dos órgãos ambientais está alocada diretamente nas UCs. Segundo dados do Painel Dinâmico de Informações do ICMBio (2019), 57% do total de servidores (990) está lotado nas UCs federais. No caso do Inea, segundo informações obtidas junto ao órgão⁵⁰, do total de 1130 servidores ativos, 99, ou 9%, estão atuando na Gerência de Unidades de Conservação, que possui os seguintes setores: Serviço de Apoio Técnico e Operacional, Serviço de Gestão Participativa, Serviço de Regularização Fundiária, e as Unidades de Conservação Estaduais. Ao mesmo tempo, no período analisado houve a expansão dos sistemas federal e estadual de UCs. Entre 2008 e 2016, foram criadas 14 novas UCs estaduais pelo Inea (FUNBIO, 2019). Em nível federal, 29 UCs foram criadas entre 2011 e 2018, totalizando 334 unidades (MMA, 2019). O contexto da redução de pessoal ativo nos órgãos gestores de UCs, frente à expansão do território protegido compromete seriamente a efetividade de gestão e o alcance dos objetivos destas áreas protegidas.

Além da destinação dos dispêndios dos órgãos gestores das UCs, foram analisadas as fontes de recursos que compõem seu orçamento. No período averiguado, a maior parte das

⁵⁰ Informações obtidas via Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão disponível no site: www.esicrj.gov.br.

despesas do ICMBio foi custeada pelos recursos ordinários do Tesouro, que cobriram mais de 70% dos gastos (Tabela 4).

Tabela 4 - Dispêndios do ICMBio por fonte de recurso no período de 2008 a 2018, em milhões de reais, valores de 2018.

Fontes de recurso	Valor liquidado (R\$ 2018)	Percentual
Recursos Ordinários	R\$ 5.385,07	74,41%
Recursos Próprios Não-Financeiros (concessões e demais receitas)	R\$ 923,62	12,76%
Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	R\$ 429,92	5,94%
Recursos de Concessões e Permissões (em Florestas Nacionais)	R\$ 201,85	2,79%
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	R\$ 92,66	1,28%
Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público	R\$ 84,66	1,17%
Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público	R\$ 52,81	0,73%
Outras Compensações Financeiras (compensação ambiental)	R\$ 44,09	0,61%
Doações de Entidades Internacionais	R\$ 9,90	0,14%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas	R\$ 5,70	0,08%
Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos	R\$ 4,97	0,07%
Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS	R\$ 2,23	0,03%
TOTAL	R\$ 7.237,48	100%

Fonte: elaboração própria, a partir de SIOP.

No nível subnacional, a composição é semelhante. Metade do orçamento do Inea é composto por recursos ordinários do tesouro do Estado. Destaca-se que a segunda principal fonte de receitas do órgão, cerca de 20%, são os convênios com governo federal no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e convênios intraorçamentários (Tabela 5).

Tabela 5 - Dispêndios do Inea por fonte de recurso no período de 2008 a 2018, em milhões de reais, valores de 2018. (continua)

Fontes de recursos	Valor liquidado (2010-2018)	%
Ordinários Provenientes de Impostos	R\$ 1.142,79	49,3%
Convênios PAC - Administração Indireta	R\$ 430,77	18,6%
Convênios Intraorçamentários - Adm. Indireta	R\$ 252,04	10,9%
Arrecadação Própria - Administração Indireta	R\$ 179,20	7,7%
Transferências Intraorçamentárias	R\$ 135,56	5,8%
Recursos Próprios	R\$ 45,30	2,0%
Transferências do PAC	R\$ 42,27	1,8%

Tabela 5 – Dispêndios do Inea por fonte de recurso no período de 2008 a 2018, em milhões de reais, valores de 2018. (continuação)

Fontes de recursos	Valor liquidado (2010-2018)	%
Ordinários Não Provenientes de Impostos	R\$ 26,04	1,1%
Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	R\$ 19,54	0,8%
Conservação Ambiental (multas ambientais)	R\$ 21,46	0,9%
Outras Receitas da Administração Indireta	R\$ 12,68	0,5%
Transferências Voluntárias	R\$ 5,47	0,2%
Convênios - Administração Indireta	R\$ 5,06	0,2%
Total	R\$ 2.318,19	100%

Fonte: elaboração própria a partir do Portal da Transparência RJ.

Os resultados demonstram que um sistema de UCs autofinanciado através de cobrança de taxas de visitação, pagamento por serviços ambientais e concessões para exploração dos recursos das UCs por agentes privados (por exemplo turismo e exploração madeireira) defendido na literatura como uma estratégia para reduzir a lacuna financeira dos sistemas nacionais de UCs (BOVARNICK et al., 2010; EAGLES et al., 2012; LEAL; FRETWELL, 1997; SAPORITI, 2006), ainda está longe de ser a realidade do financiamento de áreas protegidas no Brasil.

Esta situação é em parte explicada pelas dificuldades de ordem jurídica, administrativa e política para a efetiva implementação dos instrumentos e mecanismos de financiamento das UCs estabelecidos na legislação do SNUC (CAMPHORA, 2009; MACHADO, 2019), conforme demonstrado no Quadro 7 a seguir.

Quadro 7 - Síntese dos principais desafios para a implementação dos instrumentos de financiamento do SNUC. (continua)

Mecanismo de financiamento do SNUC	Principais entraves/desafios para avançar na implementação
Cobrança de taxa de visitação (Art. 35)	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de equipe e estrutura para controle regular da visitação e cobrança dos ingressos
Concessões de uso público (Art. 33)	<ul style="list-style-type: none"> • Havia lacuna jurídica na regulamentação até a aprovação da Lei nº 13.668/2018 • Dificuldades no monitoramento dos contratos de concessão devido a restrição de equipe • Maior visitação nas UCs gera maior demanda de recursos para monitoramento e manejo dos impactos, ao mesmo tempo, os recursos não têm se refletido em maior orçamento para as UCs onde ocorre a arrecadação • Nem todas as UCs têm perfil para atrair investidores privados

Quadro 7 – Resumo dos principais desafios para a implementação dos instrumentos de financiamento do SNUC. (continuação).

Mecanismo de financiamento do SNUC	Principais entraves/desafios para avançar na implementação
Concessões florestais (Art. 33)	<ul style="list-style-type: none"> • Concorrência com a madeira ilegal ou não sustentável • Ausência de subsídios para assegurar a viabilidade econômica da atividade madeireira exercida de forma sustentável • Lacunas na regulamentação quanto a procedimentos de consulta e participação das comunidades e à identificação de territórios quilombolas e de comunidades tradicionais nas áreas concessionadas
Multas ambientais	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de várias instâncias recursais • Carência de pessoal para análise e tramitação dos processos • Lacunas na regulamentação do programa nacional de Conversão de multas ambientais em serviços de preservação
Compensação ambiental (Art. 36)	<ul style="list-style-type: none"> • Indefinições jurídicas (natureza do recurso, se privada ou pública) • Ausência ou operação frágil de estruturas de governança
Contribuição financeira pelas empresas de abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, geração e distribuição de energia, beneficiárias da proteção proporcionada pelas UCs (Art. 47 e 48)	<ul style="list-style-type: none"> • Sem regulamentação • Resistência de grupos de usuários dos serviços de proteção de mananciais (Setor elétrico em especial) • Necessidade de articulação política para sua regulamentação e implementação
Tributos ambientais (referentes à exploração de recursos naturais, como petróleo, demais minerais e água)	<ul style="list-style-type: none"> • Baixo percentual do montante arrecadado é destinado às instituições ambientais • Pressão política para aplicar os recursos em outras agendas que não a ambiental
Financiamento internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Rigidez das regras dos financiadores (sobreposição ao poder local de decisão sobre o destino dos recursos recebidos) • Dinâmica fragmentada do financiamento ambiental • Contingenciamento dos recursos externos internalizados devido a política de ajuste fiscal • Empréstimos pressionam o orçamento público • Doações – competição entre diferentes perfis de projetos
Doações nacionais empresas e ONGs)	<ul style="list-style-type: none"> • Volume disponibilizado depende do contexto econômico • Necessidade de aprimorar incentivos fiscais para apoio a projetos ambientais

Fonte: elaboração própria.

A segunda principal fonte de receitas do ICMBio foram os recursos próprios, com 12,7% do total (R\$ 900 milhões), cuja arrecadação tem origem no esforço próprio de órgãos e demais entidades nas atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos, como por exemplo a visitação nas UCs. As concessões e permissões em Florestas Nacionais representam menos de 3% do orçamento do Instituto, totalizando cerca de R\$ 200 milhões no período (Tabela 4). No Inea, as receitas advindas de arrecadação e recursos próprios corresponderam a cerca de 10% do total, R\$ 225 milhões no período (Tabela 5).

Há um esforço dos órgãos de UCs de aumentar o potencial de arrecadação de receitas próprias visando o autofinanciamento do SNUC através da aproximação com o setor privado, estratégia esta que desde 1990 vem crescendo no país, tanto em nível federal como nos estados. Segundo levantamento do Instituto Semeia (2017), havia em agosto de 2017, contratos em execução ou parcerias sendo discutidas, avaliadas e desenhadas em ao menos 20 parques nacionais e 15 parques estaduais.

A regulamentação da concessão de serviços em unidade de conservação estabelecida pela Lei nº 13.668/2018 foi passo fundamental para atrair recursos extra orçamentários, permitindo ampliar o uso público nas áreas protegidas. De acordo estudos de viabilidade econômica da concessão de serviços de uso público feitos pela Coordenação de Concessões e Negócios do ICMBio em 11 UCs federais prioritárias, o potencial de investimentos na estruturação dessas áreas seria estimado em R\$ 154 milhões e pagamento de outorga pela exploração das concessões em R\$ 140 milhões (ICMBIO, 2018b). No Estado do Rio de Janeiro, a prestação de serviços de apoio à visita em parques é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 42.483/2010 e o Inea também vem desenvolvendo ações de aproximação com o setor privado. Em 2016, por exemplo, foi publicada a primeira manifestação de interesse para as empresas partilharem a gestão dos parques com o Estado, com foco no Parque Estadual de Ilha Grande, e em 2019 estava previsto o lançamento de dois editais de permissão de uso de lanchonete em dois outros Parques Estaduais (INEA, 2016; 2019).

As concessões de serviços de uso público têm gerado efeitos positivos na ampliação da visitação e no autofinanciamento das UCs (ICMBio, 2018a), contudo os recursos não têm se refletido em maior orçamento para as UCs onde ocorre a arrecadação, sendo utilizados para reduzir as necessidades de dotação de recursos orçamentários do sistema como um todo. Estudando o caso do Parque do Nacional do Iguaçu, PR, Gorini, Mendes e Carvalho (2006) verificaram que em 2001, cerca de 42% da arrecadação com as concessões retornaram à UC, já em 2005, esse percentual havia se reduzido para 20%.

Vale destacar que nem todas as UCs têm perfil para atrair investidores privados, e que há categorias de manejo previstas na Lei do SNUC que não permitem visitação com fins turísticos e recreativos. Deste modo, as concessões e permissões têm alcance limitado na geração das receitas necessárias para a prestação de serviços de uso público nas UCs, um de seus objetivos institucionais, a qual, portanto, também deve ser garantida por fontes públicas de recurso (RODRIGUES, C.; GODOY, 2013).

As concessões florestais também estão em processo de consolidação no nível federal⁵¹. Até outubro de 2018, a área total concedida abrangia cerca de um milhão hectares (de um total de 311 milhões de hectares de florestas públicas cadastradas), distribuídos entre 17 contratos de concessão em 6 Florestas Nacionais (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2018). A implementação da concessão florestal em 20 milhões de hectares, área estimada de manejo florestal necessária para atender a demanda de madeira da região amazônica, teve o potencial de geração de receita para o ICMBio estimado em R\$ 309 milhões (entre 2016-30) (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV, 2016).

Do ponto de vista econômico, o principal fator que impede a expansão do modelo de manejo florestal sustentável através das concessões florestais é a concorrência com a madeira ilegal ou não sustentável (TCU, 2012; WWF-BRASIL; IMAFLORA, 2017). Estima-se que o percentual da produção de madeira em tora proveniente de fontes ilegais seja de 54% no estado do Mato Grosso e de 78% no Pará (FGV, 2016). Ademais há dificuldades relacionadas ao cumprimento dos contratos, tanto em termos técnicos quanto financeiros, por parte das empresas concessionárias, e questões de ordem jurídica, relacionado aos procedimentos de consulta e participação das comunidades e à identificação de territórios quilombolas e de comunidades tradicionais nas áreas concessionadas, os quais têm gerado ações judiciais patrocinadas pelo Ministério Público Federal (CHULES; SCARDUA; MARTINS, 2018). Assim sendo, para a expandir as concessões florestais e incrementar as receitas do SNUC serão necessários um maior controle e diminuição da ilegalidade na exploração madeira, além de ações de fomento para assegurar a viabilidade econômica da atividade madeireira exercida de forma sustentável, as quais envolvem melhorias nos procedimentos licitação e de licenciamento, instituição de incentivos tributários, aplicação de técnicas de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e priorização de compras públicas pautadas por critérios de sustentabilidade (CHULES; SCARDUA; MARTINS, 2018; WWF-BRASIL; IMAFLORA, 2017).

As taxas e multas ambientais decorrentes de ações de fiscalização representam a terceira maior fonte de receitas do ICMBio, com R\$ 429 milhões, 6% do total liquidado (Tabela 4). No orçamento do Inea, as multas ambientais e taxas de fiscalização (exercício do poder de polícia) têm menor expressão, somando R\$ 41 milhões, quase 2% do total (Tabela 5). A Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) está relacionada a função de licenciamento

⁵¹ No Sistema Estadual de UCs do Rio de Janeiro existe apenas uma Floresta Estadual, com área de 30 hectares, de modo que a concessão para exploração de recursos florestais em UCs não é relevante no contexto fluminense.

ambiental. Ela foi inserida na PNMA através da Lei nº 10.165/2000 e deve ser paga ao Ibama por pessoas físicas e jurídicas que desenvolvem atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos naturais para o exercício regular controle e fiscalização.

A referida Lei definiu que 60% dos recursos recolhidos com a TFCA devem ser repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o exercício de atividades de fiscalização. O valor da taxa é definido pelo cruzamento do grau de potencial poluidor com o porte econômico do empreendimento. Essas informações são fornecidas pelo próprio contribuinte, ao se inscrever no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais (IBAMA, 2019).

A multa ambiental, prevista na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), e regulamentada pelo Decreto nº 6.514/2008, é uma sanção administrativa pelo descumprimento de uma regra jurídica de proteção ambiental e tem a dupla função de penalizar o infrator e ao mesmo tempo de dissuadir terceiros de praticar a infração, adquirindo um caráter pedagógico (MOURA, 2016). Contudo, ainda existem dificuldades para garantir a efetiva aplicação do instrumento. Destaca-se a existência de várias instâncias recursais tanto no âmbito dos órgãos fiscalizadores quanto no Poder Judiciário, que somada à carência de pessoal para análise e tramitação dos processos, fazem com que apenas uma pequena fração das autuações seja efetivamente paga. No âmbito do ICMBio, responsável pela fiscalização nas UCs federais, o valor de autos de infração lavrados foi de R\$ 351 milhões em média nos anos de 2017 e 2018, e o percentual de arrecadação das multas lavradas foi de apenas 1%, em torno de R\$ 4 milhões ao ano (ICMBIO, 2017b; 2018c)⁵². O não pagamento das sanções se configura em significativa perda de receita para os cofres públicos, o que de forma indireta, diminui a capacidade de atuação dos órgãos ambientais na proteção e recuperação ambiental.

O regramento da conversão de multas em nível federal foi estabelecido pelo Decreto nº 9.179/2017 e pela Instrução Normativa ICMBio nº 02/2018. Com o intuito de superar a dificuldade para receber as multas cobradas dos infratores ambientais, foram estabelecidas novas diretrizes e regras para a conversão de multas em serviços de preservação e recuperação da natureza. O mecanismo de conversão de multas, está previsto na Lei de Crimes Ambientais e permite que o autuado substitua a multa pela prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente, sem o desobrigar do dever de reparar os danos decorrentes das infrações que resultaram na autuação. A conversão não constitui um direito do autuado, cabendo aos órgãos de fiscalização a decisão de acordo com as regras estabelecidas.

⁵² Não foi possível obter esta informação para o Inea.

Foram definidas duas modalidades de conversão: a direta, com serviços prestados pelo próprio autuado, e indireta, em que o autuado fica responsável por cotas de projetos de maior porte, previamente selecionados por chamamento público coordenados pelo Ibama e ICMBio. Na modalidade direta, o desconto previsto no valor da multa é de 35%; na indireta, de 60%. Em 2018, o ICMBio definiu como prioritários os programas de voluntariado nas UCs federais e de implementação das Reservas Particulares do Patrimônio Natural e lançou um edital público para estabelecer um acordo de cooperação técnica com uma Organização da Sociedade Civil para executar o Programa RPPN com recursos de conversão de multas (ICMBIO, 2019).

Após uma reavaliação do Programa Nacional de Conversão de Multas por parte do atual governo federal (BRAGANÇA; RODRIGUES S., 2019), foi publicado o Decreto nº 9.760/2019, que trouxe ajustes nos procedimentos de conversão de multas. O novo decreto amplia o rol de serviços ambientais, altera o prazo para solicitação da conversão de multa, permite que qualquer entidade pública ou privada apresente projetos para a execução dos serviços ambientais, institui mudanças na sistemática de concessão de descontos, e acrescenta uma nova instância preliminar para o autuado solicitar a conversão de multa, denominada Núcleo de Conciliação Ambiental. Porém, o novo decreto revoga dispositivos que previam a criação de uma Câmara Consultiva Nacional para subsidiar a estratégia de implementação do Programa de Conversão de Multas Ambientais e também revoga regras relativas aos efeitos civis e administrativos da assinatura do termo de compromisso (CHIAVARI; LOPES, 2019). Mesmo com a nova regulamentação, que ainda não foi implementada legalmente, para o pleno funcionamento do Programa de Conversão de Multas Ambientais em âmbito federal ainda será necessária edição de normas complementares (CHIAVARI; LOPES, 2019).

A compensação ambiental, considerada uma das fontes mais promissoras para a sustentabilidade financeira das UCs, foi estabelecida no Art. 36 do SNUC, o qual determina que no caso de empreendimentos com significativo impacto ambiental, como medida reparadora, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral. As UCs do Grupo de Uso Sustentável também podem ser beneficiadas por programas financiados e executados a cargo da empresas, contudo apenas quando diretamente afetadas pelo empreendimento (BRASIL, 2000). É válido, entretanto, ressaltar que o recurso da compensação ambiental deriva de degradação ambiental provocada por grandes empreendimentos licenciados, não resultando em ganho líquido para o meio ambiente, e por isso mesmo não deve substituir as receitas orçamentárias. Ainda assim, é fundamental aprimorar a eficiência na aplicação dos recursos advindos deste mecanismo de

compensação. De acordo com estudo conduzido pela *The Nature Conservancy* (2015), entre 2009 e 2014, apenas 6,9% do montante relativo à compensação ambiental destinado ao ICMBio havia sido executado. Nos estados, a situação não era muito distinta. Do total de recursos destinados via compensação ambiental estadual, apenas 14% havia sido executado até 2013.

Segundo Geluda, Serrão e Gomes (2015), existem dois modelos tradicionais de executar recursos advindos da compensação ambiental e cada um destes apresentam pontos positivos e negativos:

1 – Execução pelo poder público (Internalização dos recursos no orçamento público): o governo emite um documento de débito para o empreendedor, no qual o próprio governo é o destinatário. Os recursos podem ir para o caixa único, para alguma conta específica ou mesmo para um fundo estadual. Toda a execução fica a cargo da máquina pública. Pontos positivos: governo tem maior controle dos recursos em termos de direcionamento, qualidade e prazo; não incorre nos custos de transação para controle da execução feita pelo empreendedor; dependendo do caso, a quitação da obrigação pode ser dada ao empreendedor no momento do depósito. Pontos negativos: a execução da CA tende a sobrecarregar a infraestrutura já deficiente do poder público; existe o risco de utilização do recurso para outros fins que não aqueles definidos em lei; risco de redução do orçamento destinado à gestão ambiental, sob o pretexto de que já existe bastante recurso para esta agenda advindo da compensação.

2 – Execução pelo empreendedor - o órgão ambiental orienta a destinação do recurso por meio de um plano de trabalho e o empreendedor realiza as ações diretamente ou contrata terceiros para fazê-lo. A quitação da responsabilidade depende da aprovação da entrega do bem ou serviço pelo órgão ambiental. Pontos positivos: desonera o poder público e minimiza as chances de o recurso ser aportado para outros fins ou de ser contingenciado; não incorre nos problemas jurídicos vinculados a decisões favoráveis à definição de natureza jurídica privada da compensação. Pontos negativos: o empreendedor geralmente não tem experiência na gestão de UCs, o que pode comprometer a qualidade e prazo de entrega; caso haja a contratação de terceiros, o governo precisa fazer a gestão de diversos parceiros, o que aumenta os custos de transação da compensação.

No âmbito federal, as receitas orçamentárias provenientes da compensação ambiental representaram menos de 1% do dispêndio do ICMBio (Tabela 4). Isso ocorre porque até 2016, os recursos de compensação eram executados diretamente pelo empreendedor ou por depósito no Fundo de compensação ambiental operado pela Caixa Econômica Federal (CEF), quando por decisão do TCU, os recursos de compensação ambiental federal que estavam nas contas

escriturais da CEF foram internalizados ao Orçamento Geral da União (OGU). Com a aprovação da EC nº 95/2016, a execução dos recursos extraordinários internalizados ao orçamento federal tornou-se mais difícil. Um exemplo disto, é o fato de no exercício de 2017, dos R\$ 308 milhões incorporados ao orçamento do ICMBio, R\$ 198 milhões foram provisionados como reserva de contingência, impossibilitando a aplicação do recurso de compensação ambiental em prol das UCs (ICMBIO, 2018c).

A Lei nº 13.668/2018 autorizou o ICMBio a criar um fundo privado com recursos oriundos da compensação ambiental, o Fundo de Compensação Ambiental (FCA) a ser gerido pela Caixa Econômica Federal, de modo que os recursos não seriam internalizados ao OGU. Assim, a operacionalização do FCA poderia agilizar a execução dos recursos de compensação ambiental represados, que em 2018 somavam R\$ 1,4 bilhão (ICMBIO, 2018c). No nível subnacional, os recursos de compensação ambiental do Inea, por exemplo, não são computados no orçamento do Estado, pois eles são executados diretamente pelo empreendedor ou via Fundo Mata atlântica (FMA/RJ), operado por organizações civis sem fins lucrativos em parceria com a SEA. Os detalhes sobre sua operação e montante destinado às UCs estaduais serão abordados na próxima seção (4.2.1).

Os mecanismos de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)⁵³ previstos na Lei do SNUC, por exemplo, até o momento não foram regulamentados, em parte, devido a resistências de grupos usuários destes serviços, como o setor elétrico. Havendo a necessidade de uma articulação política para avançar nesta matéria (MACHADO, 2019).

Os tributos ambientais, referentes à exploração de recursos naturais, como, por exemplo, petróleo, demais minerais e água, representaram menos de 0,1% do orçamento executado pelo ICMBio no período analisado (Tabela 4). Segundo a WWF-Brasil (2018), entre 2008 e 2017 foram arrecadados quase R\$ 400 bilhões de tributos ambientais, porém como evidenciado, apenas uma pequena parcela desses recursos é dirigida ao financiamento de atividades da União na área de meio ambiente. Embora o fator gerador de tais tributos seja a exploração de recursos naturais com alto potencial de impacto ambiental, o que implica na necessidade monitoramento e controle regulares, apenas uma pequena parcela do valor arrecadado é revertida para as instituições ambientais.

⁵³ Serviços ambientais são os serviços proporcionados ao ser humano por ecossistemas naturais (os serviços ecossistêmicos) e por ecossistemas manejados ativamente pelo homem, como por exemplo a adoção de práticas agrícolas diversificadas e sustentáveis em uma área (agricultura orgânica) em detrimento de atividades potencialmente degradadoras (agricultura comercial com alto emprego de pesticidas) (MURADIAN et al., 2010). O pagamento por serviços ambientais é um instrumento econômico baseado no princípio do provedor/protetor-recebido no qual se recompensa, financeiramente ou não, aqueles que produzem ou mantêm os serviços ambientais atualmente, ou incentiva outros a garantirem o provimento de serviços ambientais, que não o fariam sem este incentivo (SEEHUSEN; PREM, 2012).

No Estado do Rio de Janeiro, as receitas orçamentárias advindas da exploração de recursos naturais (recursos hídricos e minerais e royalties de petróleo) são destinados ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM) que constitui uma unidade orçamentária própria. Os recursos canalizados para o FECAM podem ser utilizados em programas e projetos ambientais de órgãos públicos estaduais, prefeituras, universidades públicas e organizações não governamentais sem fins lucrativos (FECAM, 2019). De acordo com os dados obtidos no Portal da Transparência RJ, entre 2010 e 2018 os dispêndios do FECAM totalizaram R\$ 4,3 bilhões (R\$ 480 milhões em média, ao ano). Deste montante, o Inea executou R\$ 2,29 bilhões oriundos de tributos depositados no FECAM, praticamente o mesmo valor executado via orçamento próprio do órgão e deste total apenas 0,11%, ou R\$ 2,6 milhões foram destinados aos programas de preservação da biodiversidade e gestão de UCs.

Para garantir tanto a sustentabilidade econômica quanto ambiental, os recursos oriundos da perda de ativos naturais, tanto por exploração quanto por degradação, deveriam ser integralmente destinados para ações de desenvolvimento sustentável, incluindo a criação e gestão de UCs, o que geraria recursos consideráveis para agenda ambiental, reduzindo a lacuna de financiamento (YOUNG, 2018). Porém o que se verifica, é um movimento contrário. No caso específico da exploração de petróleo e gás natural, por exemplo, com a aprovação da Lei federal nº 12.734/2012 que regula a distribuição dos royalties, foi excluído o percentual destinado ao MMA (MACHADO, 2019). No Estado do Rio de Janeiro, o governo apresentou à Assembleia Legislativa proposta de lei para desvinculação de 100% das receitas obrigatórias que são destinadas aos fundos estaduais, dentre eles o FECAM, que recebe o repasse obrigatório de 5% dos royalties do petróleo (PONTES, 2019). Ou seja, além das restrições orçamentárias impostas por medidas de ajuste fiscal, o leque de fontes de receitas dos órgãos ambientais está sendo reduzido.

As doações de entidades internacionais representaram menos de 1% dos recursos executados via orçamento público federal no período analisado neste estudo, e em nível estadual esta fonte de receitas não foi registrada (Tabelas 4 e 5). Conforme comentado previamente, isto pode estar relacionada às dificuldades de execução via orçamento público, levando a uma tendência de operacionalização dos recursos oriundos de cooperação internacional por meio de fundos privados ou através de doações a ONGs (DIEWALD; FREITAS; BARROS, 2006; GELUDA, 2010; MORSELLO, 2001; MOURA, 2016). Inclusive, no âmbito do FMA/RJ foi criada a carteira de doações, porém até o momento não iniciou sua operação⁵⁴.

⁵⁴ Informação obtida na entrevista com FMA/RJ 1 (2019).

O Brasil é um dos países que mais recebe recursos advindos de cooperação internacional para biodiversidade (CASTRO, G. et al., 2000; MILLER; AGRAWAL; ROBERTS, 2013; YOUNG; BAKKER, 2016) e apoio às áreas protegidas (HICKEY; PIMM, 2011). Um dos fatores desta contribuição é sua importância biológica, sendo o detentor da maior biodiversidade do planeta. Outro aspecto favorável é a sua capacidade de absorver, executar e demonstrar resultados desses recursos em comparação aos demais países receptores (FUNBIO, 2017; MILLER; AGRAWAL; ROBERTS, 2013). Entre 2004 e 2013 o Brasil recebeu um total de US\$ 1,6 bilhão (US\$ 161 milhões por ano, em média) advindos de cooperação internacional⁵⁵ (YOUNG; BAKKER, 2016). Este valor corresponde entre 5% e 10% respectivamente, do total de recursos disponíveis para proteção ambiental no país no mesmo período. Para as UCs, especificamente, os recursos de cooperação internacional representam a segunda principal fonte de financiamento em nível federal, cerca 6% do total disponível em 2008. Já no Estado do Rio de Janeiro, o financiamento via cooperação internacional correspondeu a mais de 60% dos recursos disponíveis para as UCs estaduais no mesmo ano (BOVARNICK et al., 2010).

Conforme apresentado na análise dos dispêndios do ICMBio e do Inea, o orçamento público vem sendo dedicado majoritariamente ao pagamento de pessoal e despesas correntes, havendo pouca margem para investimentos. Deste modo, os recursos extra orçamentários, como os oriundos de cooperação internacional são importantes por permitir investimentos estratégicos que geram melhorias na efetividade de gestão das UCs (FUNBIO, 2017). A disponibilidade dos recursos oriundos da cooperação internacional depende do contexto macroeconômico internacional e da disposição dos países doadores em atender compromissos em matéria de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Historicamente, o montante disponibilizado para biodiversidade está aquém do compromisso assumido pelos países desenvolvidos no âmbito da CDB (MILLER; AGRAWAL; ROBERTS, 2013). No âmbito da Agenda 2030, a meta estabelecida para os países doadores de alocarem 0,7% da Renda Nacional Bruta (RNB) para ajuda aos países em desenvolvimento não vem sendo cumprida, sendo que a média de aportes em AOD entre os países doadores da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é 0,3% da RNB (YOUNG, 2018). Além disso, existe uma competição entre diferentes perfis de projetos, onde os projetos que relacionam a conservação da biodiversidade a outros temas de desenvolvimento humano têm maiores

⁵⁵ Os autores utilizaram como bases de dados para este levantamento o AidData (dados disponíveis de 2000 a 2011), o OCDE StatExtracts (disponível para o período 2004-2013) e a base de dados do GEF (YOUNG; BAKKER, 2016).

chances de obter financiamento do que aqueles são estritamente focados na conservação (YOUNG; BAKKER, 2016).

Quanto ao setor privado nacional, as empresas têm aplicado voluntariamente recursos expressivos em projetos de interesse público. Segundo o último censo do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas - GIFE (2017), entre 2009 e 2016 foram disponibilizados, em média, R\$ 3,1 bilhões em investimento social privado, valores próximos ao orçamento anual total executado pelos órgãos ambientais federais. Entretanto, há pouca priorização para a área ambiental. Dentre as 116 instituições que responderam ao Censo, 17 afirmaram que seus projetos e programas mais representativos são na temática de meio ambiente.

As ONGs também têm um importante papel no financiamento das UCs. Todavia, informações sobre os recursos aportados por estas organizações no tema da biodiversidade encontram-se dispersas, o que impossibilita análises sistemáticas e identificação de tendências. Um conduzido por Young (2018) aponta que as principais instituições⁵⁶ que atuam na preservação e conservação da biodiversidade no Brasil disponibilizaram R\$ 189 milhões em 2014 e R\$ 190 milhões em 2015 para campanhas, pesquisa e projetos de conservação. Para as UCs marinhas, o estudo estimou o aporte de R\$ 97 milhões entre 2005 e 2016 (YOUNG, 2018).

Devido ao caráter voluntário dos recursos das doações privadas, os montantes disponibilizados são voláteis. Em 2016, o volume total investido alcançou R\$ 2,9 bilhões, uma redução de 19% em relação à 2014, censo anterior (GIFE, 2017). O aprimoramento de incentivos fiscais no Brasil poderia estimular maiores investimentos sociais privados, seja diretamente por empresas ou através de ONGs, em meio ambiente, a exemplo das Leis de Incentivo à Cultura e ao Esporte. Contudo, a negociação de novas isenções fiscais demanda uma articulação política, atualmente sem perspectiva de execução diante do momento de estagnação da economia e crise fiscal.

Em estudo pioneiro sobre o cenário de financiamento dos ODS no Brasil, Young (2018) estimou a demanda de recursos para o cumprimento de metas ambientais e a respectiva lacuna de financiamento considerando o cenário de austeridade fiscal imposto pela EC nº 95/2016. Para as metas relacionadas ao estabelecimento de UCs marinhas e terrestres⁵⁷, o estudo estimou uma demanda de R\$ 7,2 e R\$ 25,6 bilhões (valores de 2016), respectivamente (Figura 9 e Figura

⁵⁶ Foram analisados os relatórios de atividades das seguintes ONGs: Funbio, WWF-Brasil, Instituto Socioambiental, Fundação Grupo Boticário, Fundação SOS Mata Atlântica, Greenpeace, Imazon e Conservação Internacional (YOUNG, 2018).

⁵⁷ Os autores consideraram as despesas de investimento e custeio anual das UCs por km² e projetaram o montante necessário para cumprir com as metas de Aichi firmadas no âmbito da CDB até 2030.

10). Baseando-se no histórico de investimentos públicos, privados e mistos⁵⁸ levantados entre 2005 e 2017, foi projetado o cenário de recursos disponíveis para o período de 2018 a 2030 com a manutenção do mesmo nível de investimentos públicos efetuado em 2017, conforme estabelecido pela EC nº 95/2016. Desta forma, para as UCs marinhas, a lacuna de recursos para cumprimento da meta de conservação até 2030 foi calculada em R\$ 6 bilhões e para as UCs terrestres a lacuna estimada foi de R\$ 8,5 bilhões (YOUNG, 2018).

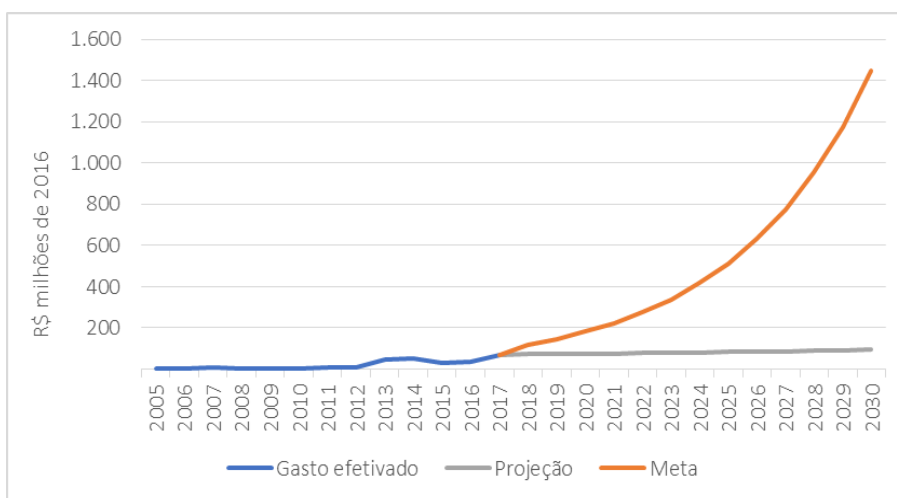


Figura 9 - Estimativa da lacuna financeira para cumprimento da meta de proteção costeiro-marinha.

Fonte: Extraído de Young (2018), p. 166.

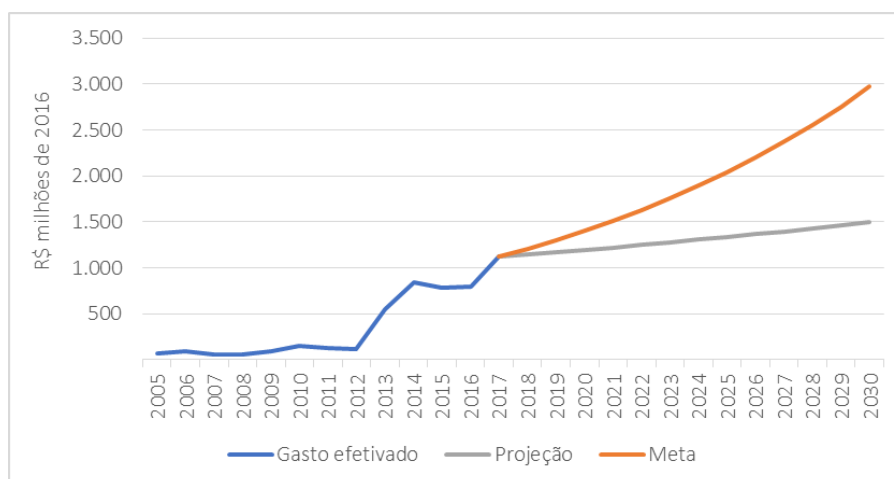


Figura 10 - Estimativa da lacuna financeira para cumprimento da meta de proteção terrestre.

Fonte: Extraído de Young (2018), p. 189.

⁵⁸ No caso das unidades de conservação, o estudo analisou as concessões de uso público e exploração florestal sustentável como fontes de recursos mistas e as doações de ONGs e a compensação ambiental como fontes privadas.

A partir destes resultados, podemos concluir que o novo regime fiscal estabelecido pela EC nº 95/2016 aprofundará ainda mais o quadro de subfinanciamento da agenda ambiental, tanto pelo orçamento público quanto por meio de recursos do setor privado nacional, visto que os valores aportados por empresas e ONGs também estão susceptíveis ao contexto macroeconômico do país (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018).

No caso brasileiro, somado às restrições orçamentárias colocadas pela política fiscal restritiva de gastos, devido ao aumento da importância das *commodities* agrícolas na balança comercial brasileira ao longo das últimas décadas, houve a expansão do domínio do agronegócio nos campos político e econômico com implicações negativas nas decisões orçamentárias sobre as políticas ambientais (CARDOSO, 2017).

A legislação ambiental, inclusive a Lei do SNUC, é vista pelos segmentos produtivos mais conservadores, como um obstáculo ao aumento dos lucros, e por isso membros da bancada ruralista do Congresso Nacional e representantes do setor de mineração vem capitaneando um movimento sistemático para reduzir o tamanho ou rebaixar o status de proteção das UCs no país (ORTIZ, 2013; TUBINO, 2013; CARDOSO, 2017). No processo de aprovação do orçamento federal para 2018, por exemplo, a ação orçamentária que apoia a criação, gestão e implementação das UCs chegou a perder recursos no Congresso em relação à proposta do governo e o ICMBio, entre as autarquias vinculadas ao MMA, foi a mais atingida pela redução de gastos. O Programa Bolsa Verde que apoiava populações tradicionais residentes de UCs de Uso Sustentável simplesmente desapareceu do orçamento de 2018 (GRAMKOW, 2018; WWF-BRASIL, 2018). Este cenário de retrocesso se intensifica em 2019, com a posse do atual governo, declaradamente contrário às UCs e demais áreas protegidas (terras indígenas, reservas legais, territórios quilombolas) (BRAGANÇA, 2019; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2019; RODRIGUES S., 2019b).

Diferentemente do que prega o discurso anti-conservacionista do atual governo e setores dependentes do uso intensivo de recursos naturais, diversos estudos têm gerado evidências empíricas de que o investimento na consolidação das UCs, além dos benefícios ambientais, traz ganhos sociais e econômicos importantes. Cerca de 2/3 da energia elétrica consumida no país provém de usinas hidrelétricas que dependem da integridade de ecossistemas, em especial os florestais, para continuar funcionando (BRAZILIAN PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES - BPBES, 2018). Pouco mais da metade (56%) da capacidade de produção de hidroeletricidade em operação no Brasil está sob a influência de vegetação nativa protegida por UCs, água, cujo valor de uso foi estimado em R\$ 23,6 bilhões anuais. No tocante

aos usos consuntivos (irrigação, criação animal, indústria e abastecimento humano), o valor de uso da água que se beneficia da proteção hídrica oferecida pelas UCs totaliza R\$ 28,45 bilhões ao ano (MENDES et al., 2018). Caso os mecanismos de pagamento por serviços ambientais estabelecidos na Lei do SNUC em seus artigos 47 (proteção de recursos hídricos para abastecimento) e 48 (proteção de recursos hídricos para geração e distribuição de energia elétrica), tivessem sido regulamentados, poderiam incrementar o fluxo de financiamento das UCs.

O turismo em UCs é um importante segmento da indústria do turismo global. Estima-se que no mundo todo as UCs recebam aproximadamente 8 bilhões de visitantes ao ano, que movimentam US\$ 600 bilhões/ano (BALMFORD et al., 2015). No Brasil, onde grande parte dos atrativos naturais está inserido em territórios legalmente protegidos como as UCs, as despesas com conservação e recreação investidas nestes espaços protegidos resultam em geração de empregos, renda e PIB para o Brasil. Em 2017, 104 UCs federais registraram 10,7 milhões de visitantes, um incremento de 30% em relação ao ano anterior. Estima-se que estes visitantes gastaram cerca de R\$ 2 bilhões nos municípios de acesso às UCs. A contribuição total (efeitos diretos, indiretos e induzidos) desses gastos para a economia nacional foi de cerca de 80 mil empregos, R\$ 2,2 bilhões em renda, R\$ 3,1 bilhões em valor agregado ao PIB e R\$ 8,6 bilhões em vendas. A geração de impostos decorrentes dos efeitos sobre as vendas diretas e a remuneração foi de R\$ 905 milhões. Isso significa que cada real investido no ICMBio produziu R\$ 7 em benefícios econômicos para o Brasil (SOUZA; SIMÕES, 2018).

O incentivo a exploração sustentável de recursos florestais e pesqueiros em UCs de Uso Sustentável permitiria a conservação da biodiversidade e de serviços ambientais, além de proteger modos de vida tradicionais e promover o alívio significativo da pobreza de quase 200 mil famílias residentes nestes espaços protegidos. A extração madeireira sustentável nas Florestas Nacionais e Estaduais na Amazônia, adotando-se o modelo praticado nas áreas sob concessão florestal geridas pelo Serviço Florestal Brasileiro, poderia movimentar o valor de R\$ 657,8 milhões anuais. Já o extrativismo do açaí e da castanha-do-Brasil nas UCs onde ocorrem estes produtos também teria impactos consideráveis com a movimentação de R\$ 947 milhões ao ano. Com relação aos recursos pesqueiros, o extrativismo de caranguejo, camarão e pescado em UCs costeiro-marinhas e amazônicas poderia gerar R\$ 117 milhões anualmente (PEREIRA et al., 2018).

Os dados acima apresentados exemplificam o grande potencial de contribuição das UCs para o desenvolvimento socioeconômico do país em bases sustentáveis e que o incremento nos

gastos públicos na gestão das UCs seria largamente recompensado. A lacuna financeira para atender às metas de conservação nos biomas terrestres e costeiro-marinho estimada por Young (2018), R\$ 14,5 bilhões no período de 2018-2030 ou R\$ 1,11 ao ano, poderia ser coberta se a dotação anual do ICMBio aumentasse pelo fator 0,7, considerando o dispêndio médio do ICMBio nos últimos 10 anos, montante que parece ser factível levando-se em conta a arrecadação potencial com a realização de atividades de uso sustentável de bens e serviços nas UCs brasileiras.

A análise dos dispêndios do ICMBio revelou que o orçamento público destinado às UCs em nível federal está cada vez mais comprometido com as despesas obrigatórias, havendo cada vez menos espaço para investimentos e gastos diretamente relacionados aos programas e ações de fortalecimento das UCs. Ao longo do período analisado, percebe-se que esta situação se intensifica. No tocante às fontes orçamentárias, verificou-se que as UCs são basicamente custeadas por recursos ordinários do tesouro e que as fontes de autofinanciamento ainda constituem uma pequena proporção das receitas disponíveis.

A situação do sistema fluminense de UCs talvez seja mais grave ainda. Os dispêndios do Inea estão majoritariamente sendo utilizados para pagamento de pessoal, e mesmo sendo despesas obrigatórias, não foram poupadas de cortes no momento mais crítico da crise fiscal do governo do estado. Considerando os programas temáticos, foi averiguado que cerca de 0,5% do gasto do Inea em gestão ambiental foi dedicado a programas finalísticos nas UCs. A principal fonte de receita do Inea também são os recursos ordinários do tesouro do Estado. A partir destes dados, corroborados por aqueles que serão apresentados a seguir no estudo de caso do FMA/RJ, podemos concluir que as UCs estaduais estão sendo custeadas basicamente com recursos advindos de compensação ambiental. Isso deixa o sistema bastante vulnerável pois esta é uma fonte privada de recursos, que além de ser bastante variável, está atrelada a perdas ambientais.

Fontes de receitas externas ao orçamento, como doações voluntárias advindas da cooperação internacional e do setor privado nacional com e sem fins lucrativos, embora importantes para financiar investimentos estratégicos nas UCs, não atingem volumes significativos e sua disponibilidade está condicionada a fatores externos, como o contexto macroeconômico. Isso torna o orçamento público, mesmo com todas as dificuldades de execução, uma fonte de recursos primordial para assegurar o cumprimento dos objetivos institucionais das UCs.

A adoção de uma política de austeridade de longo prazo, com a aprovação da EC nº 96/2016, tende a contrair a economia e agravar a crise fiscal, entrando em um ciclo vicioso de

maiores restrições orçamentárias, prejudicando a execução das políticas públicas, inclusive as ambientais. Somado a isso, o recrudescimento do desmanche do arcabouço institucional tem impactado ainda mais o orçamento destinado às UCs. Dado que o debate orçamentário é fundamentalmente político, entendemos que é importante a construção de argumentos favoráveis às UCs e a superação da retórica derrotista de cortes orçamentários. Tomando como referência a literatura recente sobre o potencial das UCs de gerar benefícios econômicos e as necessidades de financiamento para o cumprimento das metas da CDB e da Agenda 2030, visualiza-se a possibilidade de incremento dos recursos públicos para uma gestão adequada das UCs.

A partir das análises conduzidas na seção 4.1 concluímos que embora o marco legal e institucional do SNUC tenha avançado, no sentido de ampliar as fontes e mecanismos de financiamento das UCs, na prática ainda existem diversos obstáculos jurídicos, institucionais e operacionais a serem vencidos para que elas sejam de fato implementadas e componham uma ampla estratégia de financiamento que possa garantir a sustentabilidade do SNUC no longo prazo. Ademais, constatamos que o volume de recursos públicos vem reduzindo e as dificuldades para sua execução estão se intensificando (haja vista o aumento dos contingenciamentos), o que acentua o quadro de subfinanciamento de um sistema extenso e complexo de UCs e coloca os órgãos ambientais em uma posição de fragilidade e dependência cada vez maior de parceiros privados para cumprir sua missão institucional.

A seguir, são apresentados os resultados dos estudos de caso selecionados nesta pesquisa para a investigação sobre dos arranjos de governança dos fundos ambientais privados e sua adesão aos princípios e valores de governança pública.

4.2 FUNDOS AMBIENTAIS PRIVADOS PARA UCs: A DINÂMICA DAS PARCERIAS DE FINANCIAMENTO DAS UCs

4.2.1 Análise dos estudos de caso

Os três casos de parcerias de financiamento das UCs selecionados para ilustrar o quadro conceitual derivado da pesquisa existente e fornecer elementos empíricos para responder às perguntas da pesquisa de tese são:

(a) Fundo Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (FAPACC)

A Fundação SOS Mata Atlântica (SOSMA) estruturou, em 2006, o Programa Costa Atlântica, com o objetivo de conservar o patrimônio natural e cultural das zonas costeiras e marinhas do país. Uma das vertentes de atuação do Programa é a criação de fundos para apoiar a gestão e a sustentabilidade de unidades de conservação marinhas (MARTINEZ et al., 2015; VIALLI, 2012). No âmbito desta estratégia de apoio à UCs da SOSMA foi criado, em 2011, o Fundo Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (FAPACC), unidade de conservação federal gerida pelo ICMBio, localizada no litoral dos Estados de Pernambuco e Alagoas. O recurso do fundo provém de uma doação da Fundação Toyota do Brasil (FTB) de R\$ 10 milhões para apoiar a gestão da unidade (MARTINEZ et al., 2015; VIALI, 2012).

(b) Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro (FMA/RJ)

Em 2007, a SEA entrou contato com o Funbio para desenvolver estratégias que garantissem a sustentabilidade financeira das UCs estaduais. Deste modo, foi desenvolvido o Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro (FMA/RJ), mecanismo financeiro e operacional que tem por objetivo a gestão e a execução de recursos destinados à conservação da Biodiversidade do Estado do Rio de Janeiro de forma ágil e transparente (SEA, 2018). O FMA/RJ é composto por quatro instrumentos financeiros: Compensação Ambiental; Fiduciário; Doações; e Outras Fontes (inclui obrigações legais de reposição florestal e termos de ajuste conduta) (MANUAL OPERACIONAL DO FMA/RJ, sem data). Após uma série estudos jurídicos e econômicos e a execução de uma fase-piloto, o FMA/RJ entrou em operação em 2010, tendo o Funbio como gestor financeiro e operacional (FUNBIO, 2019). Em 2016, um novo arranjo foi implementado com a separação das funções de gestor operacional e gestor financeiro. No atual arranjo do FMA/RJ, o Funbio e o Instituto de Desenvolvimento e Gestão (IDG) atuam como gestores operacionais e o Banco Bradesco como gestor financeiro.

Frente a um cenário de baixa execução de recursos provenientes de compensação ambiental, como já comentado na seção 4.1.2, o FMA/RJ desponta como uma experiência de sucesso na operacionalização desta fonte de recurso, servindo de referência para iniciativas em outros estados brasileiros (SERRÃO, 2014).

(c) Fundo Transição do Programa ARPA (FT/ARPA)

O Programa ARPA (Áreas Protegidas da Amazônia) é um programa do Governo Federal, coordenado pelo MMA, gerenciado financeiramente pelo Funbio e financiado com recursos de doações privadas de organizações internacionais, nacionais e empresas, que tem por objetivos expandir e fortalecer o sistema de UCs na Amazônia, no total de 60 milhões de hectares, assegurar recursos financeiros para a gestão destas áreas a curto e longo prazos e promover o desenvolvimento sustentável na região. O ARPA, lançado em 2002, é considerado o maior programa de conservação de florestas tropicais do mundo e o mais expressivo ligado à temática das UCs no Brasil. Atualmente encontra-se na terceira fase, iniciada em 2014 (PROGRAMA ARPA, 2017). No início da segunda fase, em 2010, um estudo sobre estimativas de demandas por recursos para consolidação e manutenção das UCs apoiadas pelo ARPA revelou uma indisponibilidade de recursos, o que ensejou a formatação de uma nova estratégia financeira para o Programa. Desta forma foi estabelecido o Fundo de Transição, que consiste em um mecanismo de financiamento que permite o aumento gradativo do aporte de recursos públicos para a gestão e manejo das UCs no prazo de 25 anos e investimentos privados da ordem de R\$ 215 milhões para financiar a consolidação das UCs beneficiados pelo ARPA até que recursos, de diferentes fontes, geridas pelos órgãos governamentais, possam cobrir integralmente as despesas de manutenção deste subsistema de UCs (MANUAL OPERACIONAL PROGRAMA ARPA, 2019).

A seguir são discutidos de forma comparativa os elementos considerados para análise dos fundos ambientais de apoio às UCs.

O processo de criação dos Fundos

Conforme discutido na revisão de literatura, é importante considerar o ambiente institucional específico das parcerias e sua trajetória para compreender seu arranjo de governança. O Quadro 8 apresenta de forma resumida os principais aspectos abordados para compreender o processo de criação dos fundos investigados.

Quadro 8 - Características do processo de criação dos Fundos.

	FAPACC	FMA/RJ	FT/ARPA
Ano de criação do Fundo	2011	2010	2010
Liderança no processo de constituição do Fundo	Fundação SOS Mata Atlântica	Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Rio de Janeiro	MMA, Funbio e doadores do ARPA
Motivação para criar o fundo	Apoiar a implementação da APA.	Dar agilidade e eficiência na aplicação dos recursos de compensação ambiental.	Rever a estratégia financeira do Programa ARPA, para dar garantias de sustentabilidade no longo prazo.
Fatores que facilitaram a criação do fundo	<ol style="list-style-type: none"> 1) Experiência prévia da SOSMA na gestão de fundos para apoio a UCs federais; 2) Relação prévia da SOSMA com os parceiros envolvidos do Fundo (FTB, ICMBio e ONGs locais); 3) Ter um doador mobilizado para o Fundo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Fato do recurso se originar de uma exigência legal; 2) Existência de um volume significativo de recursos; 3) Vontade política do governo à época de viabilizar o fundo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Alinhamento entre MMA, Funbio e doadores que conseguiram formular uma proposta articulada; 2) Resultados alcançados pelo ARPA nas fases anteriores; 3) Base de dados robusta sobre os custos de consolidação das UCs; 4) Engajamento do MMA.
Fatores que dificultaram a criação do fundo	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mudanças no quadro de pessoas, tanto nas ONGs parceiras (SOSMA e FTB) quanto no ICMBio; 2) “Burocracia” e demora no momento de assinatura do instrumento jurídico que formaliza a parceria; 3) O fato da UC não ter o plano de manejo aprovado no início da execução da parceria. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Indefinição jurídica sobre a natureza do recurso de CA (privado ou público); 2) Necessidade de responder aos questionamentos sobre a validade legal do mecanismo desenhado; 3) Mudanças na estrutura organizacional da SEA; 4) Ausência de cultura de planejamento de longo prazo no âmbito da administração pública; 5) Complexidade de desenvolver um sistema para controle do uso recurso. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Acordar a contrapartida financeira dos órgãos gestores das UCs que fosse factível; 2) Desenvolver uma modelagem financeira para um prazo longo (25 anos).

Fonte: Elaboração própria.

Verificamos que cada fundo apresenta uma trajetória peculiar. Com relação ao ator que liderou o processo de constituição de fundo, vemos que no caso do FAPACC a iniciativa partiu da ONG gestora do Fundo, enquanto que no FMA/RJ a decisão de estabelecer um mecanismo

de financiamento para as UCs partiu do Poder Público. Já no processo de criação do FT/ARPA houve uma articulação conjunta entre o MMA, o Funbio e doadores do Programa ARPA.

Segundo FAPACC 2 (2019), a idealização do FAPACC partiu da SOSMA, que já tinha experiência com outros dois fundos executados em parceria com o ICMBio. A FTB, que já apoiava outros projetos da SOSMA, buscava um projeto no qual pudesse ser o patrocinador exclusivo e ter maior envolvimento. Assim, a SOSMA apresentou à FTB a proposta de criar um fundo de perpetuidade para apoiar uma UC marinha, e em conjunto, as ONGs selecionaram a APACC.

De acordo com o relato de FAPACC 3 a iniciativa do Fundo foi pensada no longo prazo:

“São R\$ 10 milhões, R\$ 1 milhão por ano, metade para o Fundo [endowment] e metade já aplicar. Já foi pensado para quando chegar aos 10 anos, o Fundo garanta a continuidade das ações. Para não ter a situação de uma empresa, da fundação de uma empresa doar e quando acaba o dinheiro, não ficou nada para garantir as atividades no futuro” (FAPACC 3, 2019).

A ideia para constituição do FMA/RJ partiu da SEA, que inspirada na experiência do Programa ARPA, procurou o Funbio para desenvolver um mecanismo para receber e aplicar recursos extra orçamentários, dentre eles os da compensação ambiental, para prover financiamento às UCs estaduais. Apesar da iniciativa ter partido do Poder Público, a concepção do FMA foi feita “em estreita parceria com o Funbio, que é quem tinha expertise, a única entidade no Brasil que tinha expertise em alguma coisa parecida” (FMA/RJ 2, 2019).

O FT/ARPA também foi estabelecido através de esforços conjuntos do Governo brasileiro, na figura do MMA, do Funbio e demais parceiros e doadores do ARPA. De acordo com FT/ARAPA 2, o FT “começou a ser desenhado com a Rio+20⁵⁹, estava o MMA, o WWF-Brasil, o Funbio, a *Linden Trust for Conservation* e *Gordon and Beth Moore Foundation*”.

As motivações para o estabelecimento do fundo apresentadas pelos entrevistados dizem respeito à necessidade de prover recursos e reduzir a lacuna de financiamento das UCs, de evitar os entraves da gestão pública e buscar eficiência e transparência na gestão dos recursos para as UCs. Apesar de não ter sido apontado como motivação principal para a criação dos fundos, a promoção da participação social gestão nas UCs está registrada como objetivo das parcerias em

⁵⁹ Quarta Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em junho de 2012 na cidade do Rio de Janeiro, marcando os 20 anos da Rio 92, por isso, Rio+20.

seus instrumentos jurídicos, como nos termos de parceria entre SOSMA e ICMBio⁶⁰ e no Manual Operacional do ARPA (2019)⁶¹.

No caso do FAPACC, a intenção inicial das ONGs parceiras era a de que o Fundo apoiasse a implementação de zonas de exclusão de pesca nos municípios inseridos na APACC. Entretanto, logo no início do projeto, os parceiros perceberam que não seria possível estabelecer estas zonas sem trabalhar outros temas como educação e comunicação. Definiu-se então como objetivo do FAPACC apoiar a implementação da UC de uma maneira geral a partir das prioridades definidas no seu decreto de criação e seu plano de manejo (conservação dos recifes de corais; manter integridade do habitat do peixe boi marinho; proteger os manguezais; manter os conselhos e comunicação e o programa de proteção). “O fundo foi criado justamente para não parar essas atividades” (FAPACC 2, 2019).

A principal motivação apontada pelos entrevistados para a criação do FMA/RJ foi dar agilidade e eficiência à aplicação dos recursos de compensação ambiental que estavam parados nas contas dos empreendedores. A ideia de criar um mecanismo financeiro e operacional de gestão privada com fins públicos foi: “justamente não deixar este dinheiro ser internalizado no orçamento estadual e ter eficiência, agilidade e transparência” (FMA/RJ 2, 2019).

A razão fundamental para o estabelecimento do FT foi a necessidade de revisão da estratégia de financiamento do Programa ARPA. Diante da limitação do financiamento via fontes externas privadas, os gestores viram a necessidade de estabelecer um mecanismo que estimulasse um compromisso maior do poder público com o financiamento das UCs para garantir sua sustentabilidade, como demonstra o seguinte extrato:

“A ideia era dar continuidade para isso, trazer mais unidades para o Programa, mas a gente viu esta inviabilidade, dos recursos mesmo. Apesar de a gente receber grande parte dos recursos em dólar e em termos de reais a gente ter muito mais do que planejou, isso não seria viável a longo prazo e a gente teve compromisso do Governo Federal também de continuar este aporte, para que esse recurso fosse casado” (FT/ARPA 2, 2019).

⁶⁰ De acordo com os documentos do FAPACC disponibilizados pela SOSMA, foi possível verificar que tanto no Termo de Reciprocidade nº 09/2011, vigente de novembro de 2011 a novembro de 2014, quanto no Acordo de Cooperação nº 12/2017, assinado em outubro de 2017 com vigência até 2022, a promoção do envolvimento, da participação e do compromisso social na gestão da UC é um dos tipos de ações a serem desenvolvidas no âmbito da parceria.

⁶¹ Dentre os princípios descritos no Manual Operacional do Programa ARPA (2019) estão: a descentralização e participação, para assegurar a participação da sociedade civil organizada e comunidades locais e no entorno das UCs de influenciarem os processos decisórios do Programa; e o pleno envolvimento da sociedade local, regional e nacional na criação, consolidação e manutenção de UC, onde se busca garantir mecanismos de participação nas ações que serão desenvolvidas para criação e gestão das UCs beneficiadas.

Os fatores que facilitaram o estabelecimento dos fundos dizem respeito à relação de confiança e entrosamento entre os atores públicos e privados construída em parcerias anteriores, como no FAPACC; pelo longo período de parceria como ocorrido no Programa ARPA, ou ainda pela expertise do parceiro selecionado para desenvolver o modelo do Fundo, situação verificada no contexto do FMA/RJ. Além da legitimidade interna, foi importante a credibilidade junto ao público externo, em especial novos potenciais doadores, como ocorrido na constituição do FT/ARPA, pois o Programa havia alcançado resultados expressivos e reconhecimento internacional como um modelo de sucesso. Como destaca FT/ARPA 1 (2019): “Os resultados alcançados, o impacto do ARPA, ser um programa de sucesso, foi um fator que de fato colaborou com a revisão e a necessidade de buscar novos recursos”.

Aliado aos resultados conquistados, FT/ARPA 3 (2019) salienta ainda que o Programa tinha uma sólida base de dados sobre os custos de consolidação das UC e uma base operacional montada.

Outro fator importante apontado pelos entrevistados foi a disponibilidade de recursos. No contexto do FMA/RJ já havia, em 2007, um montante de recursos de compensação ambiental repesado e projeções sobre empreendimentos geradores de compensações no Rio de Janeiro indicavam um volume significativo de novos recursos nos próximos anos (FMA/RJ 4, 2019). Para o estabelecimento do FAPACC, a SOSMA já contava com o aceite da Fundação Toyota em realizar a doação de R\$ 10 milhões (FAPACC 3, 2019).

Os entrevistados destacaram ainda a importância do engajamento político do órgão público na constituição dos Fundos conforme exemplificado na fala de FT/ARPA 1 (2019): “A oportunidade política do momento. O MMA priorizou o Programa, dando atenção. A própria Ministra esteve envolvida, entendeu a importância do Programa”.

Na constituição do FMA/RJ, a SEA teve um papel determinante na articulação política com as Secretarias da Fazenda e do Planejamento e a Procuradoria Geral do Estado. Conforme relata FMA/RJ 2 (2019): “Este alinhamento foi importante para não dissipar esforços em algo que depois a Secretaria da Fazenda e de Planejamento ia ‘embarreirar’. O subprocurador foi chamado pelos aspectos legais que seriam muito importantes para o que se pretendia fazer”. Compartilhando a mesma visão, FMA/RJ 4 (2019) conclui que no caso do FMA, houve uma “conjugação entre vontade política de fazer e recursos em volume significativo”, o que tornou viável a construção do arranjo.

As dificuldades enfrentadas no percurso de constituição dos Fundos se relacionam a questões jurídicas, institucionais, operacionais e políticas. No caso do FMA/RJ, a indefinição

quanto a natureza do recurso de compensação ambiental foi o grande obstáculo a ser vencido, como descreve FMA/RJ 3 (2019): “Como foi um mecanismo pioneiro, o maior desafio foi a segurança jurídica. Havia um questionamento sobre a natureza jurídica da compensação ambiental, se o recurso era privado ou público”.

O debate jurídico em torno do tema e o pioneirismo do FMA/RJ suscitaram questionamentos sobre a legalidade do mecanismo, sendo uma das dificuldades enfrentadas pelos parceiros envolvidos. De acordo com FMA/RJ 2 (2019), “o recurso da compensação ambiental é obrigação, sendo assim, havia um ineditismo grande. Combater as inverdades e má informação também foi uma dificuldade importante”.

No caso do fundo APACC, no momento de renovação do instrumento jurídico da parceria houve o questionamento por parte da Procuradoria do ICMBio quanto ao uso do cartão vinculado⁶². Conforme relata FAPACC 4 (2019):

“O jurídico do ICMBio tinha barrado assinatura do acordo por conta do cartão vinculado[...]. Tivemos reunião com nossa jurídica para pacificar este ponto e foi vencido e assinado. A questão foi ter um cartão em nome do gestor [da UC], no CPF do gestor. Não poderia ter. Realmente no ARPA tem [cartão vinculado] e acho que esse foi um dos argumentos para conseguir aprovar. Para aprovação, o jurídico pediu para ter um manual com regras, explicitando como seria o uso desse cartão e uma prestação de contas bem detalhada com nota fiscal.”

Por proverem soluções inovadoras de financiamento das UCs, que ajudam a superar algumas das restrições da administração pública, os fundos ambientais de apoio a UCs se deparam com questionamentos sobre a validade legal dessas soluções, sendo importante um trabalho de esclarecimento sobre seus processos e procedimentos de gestão para obter legitimidade junto aos parceiros e ao público em geral.

Quanto aos elementos institucionais, os entrevistados citaram como dificuldade, alterações organizacionais ocorridas no momento de articulação da parceria, bem como algumas características da administração pública. No caso do FAPACC, houve muitas mudanças nas equipes técnicas das ONGs parceiras, o que atrapalhou o desenvolvimento dos trabalhos (FAPACC 3, 2019).

⁶² O cartão vinculado é uma estratégia adotada tanto Funbio quanto pela SOSMA na operação dos Fundos de apoio às UCs sob sua responsabilidade, que se constitui na disponibilização aos gestores das UCs beneficiadas de um cartão vinculado a uma conta bancária específica do fundo/UC aberta em nome da ONG gestora. O objetivo do cartão é possibilitar maior agilidade na execução dos recursos destinados às atividades mais cotidianas das UCs, previstas no plano de execução ou plano operativo acordado entre os parceiros. Em geral podem ser realizadas pequenas despesas com material de escritório, serviços de manutenção, suprimentos para atividades de campo, alimentação, etc. e devem ser apresentadas prestações de contas detalhadas sobre os gastos efetuados (FUNBIO; ARPA, 2019; FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA 2017).

Alterações no âmbito da gestão pública foram apontadas como responsáveis por atrasos nos processos de constituição da parceria. Conforme comentou FMA/RJ 3 (2019): “[...] outra coisa foi a mudança na estrutura administrativa da SEA⁶³ no meio do processo de construção do FMA, o que atrasou o processo”.

No âmbito do FAPACC, trâmites burocráticos internos no órgão ambiental resultaram na demora na assinatura do termo de parceria e na aprovação do plano do manejo, instrumento considerado requisito para o início do apoio à APACC. Como dito por FAPACC 2 (2019):

“O complicado no começo foi a questão do plano de manejo, que ainda não havia sido finalizado e aprovado. Outro ponto que é complicado até hoje é a questão de assinar os acordos com o governo, os termos de parceria. Eles têm interesse, mas é tudo burocrático e as mudanças de gestão atrasam o processo.”

Outro aspecto institucional percebido como obstáculo à criação dos fundos é a cultura de planejamento de curto prazo no contexto da administração pública, que se contrapõe a visão de longo prazo inerente a mecanismos de financiamento como os fundos, como ilustra o seguinte trecho:

“O horizonte mais longo de planejamento do Estado é o PPA (4 anos), o horizonte mais longo de um gestor é o mandato. Quando você traz estratégias de financiamento de longo prazo, você não está conversando na mesma língua que eles, estamos falando de coisas diferentes[...]. Tem uma questão a ser enfrentada que é a cultura (a falta de cultura) de planejamento dos órgãos públicos, ele tem um horizonte curto e ele também não incorpora uma cultura de análise custo efetiva. Esta foi uma questão difícil” (FMA/RJ 3, 2019).

Do mesmo modo, dificuldades de operacionalização dos fundos foram apontadas nas entrevistas, tais como a concepção de um sistema de controle sobre o uso do recurso (FMA/RJ), e o desenvolvimento de uma modelagem sobre os custos de consolidação e manutenção das UCs apoiadas para fundamentar a estratégia financeira do fundo (FT/ARPA).

A articulação política para estabelecer compromissos entre os parceiros pode ainda ser uma dificuldade na criação de um fundo, como observado por FT/ARPA 3 (2019): “Acho que acordar com o governo federal, representado pelo MMA, que essa contrapartida financeira seria garantida foi um grande desafio. Esse compromisso teve que ser revisto, teve que ser bem acordado, para que a gente não se comprometesse com mais do que a gente faria”.

⁶³ Em 2009 foi criado na estrutura organizacional da SEA, o Inea, a partir da fusão da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), do Instituto Estadual de Florestas (IEF) e Superintendência Estadual de Rios e Lagos (SERLA) (FUNBIO, 2019).

A partir do que foi exposto, podemos entender que os fundos de apoio às UCs foram criados com o objetivo de minimizar a carência de recursos das UCs. Através de arranjos de gestão mais eficientes e ágeis (quando comparados aos trâmites inerentes à administração pública), os parceiros esperam garantir o funcionamento básico das UCs ao mesmo tempo em que se estimula o incremento das fontes públicas.

No processo de formatação da parceria, importam as relações de confiança e a sinergia entre os atores públicos e privados, além de um ambiente regulatório que suporte a tomada de decisões. Uma proposta bem articulada tem maiores chances de atrair financiadores, e para isso é fundamental o engajamento do poder público em suprir lacunas legislativas e em demonstrar compromisso com o arranjo que está sendo proposto.

Agenda de financiamento

Embora os fundos analisados apoiem a implementação de UCs, o escopo de atuação deles é distinto, variando de uma UC individualizada (FAPACC) a um subsistema de unidades, delimitado por bioma (FT/ARPA) ou por território administrativo (FMA/RJ), conforme pode ser visualizado no Quadro 9 abaixo.

O FAPACC tem por objetivo o apoio geral à gestão da APA Costa do Corais. O FMA/RJ tem o intuito de apoiar de forma ampla a gestão das UCs inseridas no território fluminense⁶⁴. Já os aportes do FT/ARPA nas UCs beneficiadas são orientados pelos componentes da fase atual, quais sejam Criação de UCs, Consolidação⁶⁵ de UCs em grau I e II, Manutenção de UCs consolidadas e Coordenação e Gestão do Programa; e pelos Marcos Referenciais adotados pelo Programa ARPA⁶⁶ e tem como meta consolidar, no mínimo, 60 milhões de hectares de UCs no bioma Amazônico.

⁶⁴ O FMA/RJ apoia as UCs geridas no âmbito municipal, estadual, federal e privado (RPPNs) localizadas no território do Estado do Rio de Janeiro.

⁶⁵ No âmbito do Programa ARPA, a consolidação pressupõe a implantação de uma estrutura mínima de gestão que garanta a integridade das UCs no curto prazo e que viabilize o planejamento de médio prazo para que as UCs possam cumprir as finalidades para as quais foram criadas (MANUAL OPERACIONAL PROGRAMA ARPA, 2019).

⁶⁶ Para cada componente são definidas as atividades passíveis de financiamento pelo FT. Por exemplo, o apoio para consolidação em grau I inclui elaboração de plano de manejo, apoia para reuniões de mobilização e sensibilização para formação do conselho gestor, apoio a ações de integração com as comunidades; sinalização da UC; elaboração de plano de proteção e aquisição de um conjunto básico de equipamentos (MANUAL OPERACIONAL PROGRAMA ARPA, 2019).

Quadro 9 – Resumo dos aspectos investigados sobre a agenda de financiamento dos fundos.

	FAPACC	FMA/RJ	FT/ARPA
Escopo de atuação fundo	APACC (federal)	UCs inseridas no território do Estado do Rio de Janeiro (todas as categorias e esferas de administração)	UCs de determinadas categorias de manejo, inseridas no bioma amazônico (esfera federal e estadual)
Objetivo específico do Fundo em relação à UC apoiada	Apoio geral à gestão da UC	A apoio geral à gestão da UC. Em 2018 foram definidas metas para a consolidação das UCs estaduais.	Consolidar UCs (total de 60 milhões de hectares) e apoiar a manutenção ao longo de 25 anos até o poder público assumir totalmente esta despesa
Alinhamento das ações/projetos apoiados pelo fundo aos planos de gestão das UCs	Plano de manejo; Plano de trabalho anual	Plano de manejo; Planejamento estratégico da UC e plano de ação anual	Plano de consolidação (PC); Plano de manejo, Plano de trabalho
Tipos de despesa custeada pelo Fundo	Insumos, Serviços e consultorias; Capacitações; Viagens; Projetos de ONGs locais parceiras; Custos administrativos da ONG gestora.	Insumos, Serviços e consultorias; Capacitações; Viagens; Pessoal terceirizado; Custos administrativos das ONGs gestoras.	Insumos, Serviços e consultorias, Viagens e diárias de campo, Capacitações; Projetos com comunidades locais; Custos de funcionamento das estruturas de governança; Despesas do gestor financeiro do FT.
Definição das ações/projetos que são financiadas pelo Fundo	Oficina participativa anual com ICMBio, SOSMA, FTB e ONGs locais parceiras	Órgãos gestores das UCs elaboram projetos e apresentam à CCA para aprovação.	Os órgãos gestores das UCs definem seus planos de consolidação e operativos, que são validados pelo MMA e gestor financeiro do FT.
Existência e funcionamento de sistema de acompanhamento das ações/projetos financiados	1) Sistema de indicadores de implementação dos planos e projetos apoiados; 2) Sistema on-line de gestão de projetos SOSMA para controle da execução financeira.	1) Sistema de monitoramento da implementação das UCs; 2) Sistema de controle físico e financeiro das organizações gestoras operacionais.	1) Ferramenta de Avaliação de UC (FAUC); 2) Sistema do Funbio para acompanhamento físico-financeiro dos planos de consolidação (Sistema Cérebro).

Fonte: Elaboração própria.

Como discutido anteriormente na seção 2.3.3, os fundos de apoio às UCs dificilmente conseguem cobrir todas as despesas ou mesmo apoiar todas as UCs que compõem de um (sub)sistema e por isso, é preciso estabelecer critérios para a priorização das áreas a serem beneficiadas (GEF, 1998).

Em cada um dos casos analisados, a seleção das UCs ocorre de maneira diversa, sendo que nos fundos criados a partir de políticas públicas oficiais, casos do FMA/RJ e do FT/ARPA, as regras de priorização estão sistematizadas e formalizadas, o que reduz a subjetividade no processo. O FMA/RJ segue o estabelecido na Lei do SNUC: apoio às UCs de proteção integral e às UCs diretamente afetadas por determinado empreendimento, mesmo que não pertencente a este grupo de categoria de manejo. Ademais, a CCA deliberou os percentuais a serem aplicados para a distribuição do recurso de compensação entre as UCs: 85% devem ser

aplicados em Unidades de Conservação Estaduais e Federais; e 15% em Unidades Municipais e RPPNs (SEA, 2018).

No FT/ARPA é adotada uma ferramenta computacional chamada Estratégia de Conservação e Investimento (ECI) para a seleção de UCs para apoio à criação e consolidação no âmbito do ARPA, que cruza informações das UCs candidatas a receber apoio com as metas do Programa e os recursos disponíveis. Na ECI são considerando critérios como: localização em uma das áreas prioritárias para a biodiversidade no bioma Amazônia; ser (ou proposta para criar) de uma das cinco categorias do SNUC apoiáveis pelo ARPA⁶⁷, não ter sobreposição com terras indígenas ou conflito com povos indígenas (BRASIL, 2011; PROGRAMA ARPA, 2012b).

Por outro lado, em iniciativas de apoio às UCs originadas na esfera privada, a priorização das áreas a serem beneficiadas fica mais susceptível às demandas e preferências dos doadores, que como visto, podem não coincidir com aquelas do órgão público. No caso dos fundos apoiados pela SOSMA, por exemplo, são adotados os seguintes critérios para a escolha de UCs a serem beneficiadas: a) prioridades estratégicas do ICMBio; b) os interesses do doador; c) áreas estratégicas para a SOSMA, levando em consideração a existência de entidades parceiras atuantes na UC, atuação ativa do poder público (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA, 2017).

É importante frisar que não se trata de criticar o fato de uma UC ser selecionada para receber apoio levando em consideração as preferências dos parceiros privados, pois como constatado no item 4.1.2, há uma situação grave de subfinanciamento das UCs e as parcerias público-privadas são importantes para minimizar esta lacuna. Mas considerando que há um viés histórico para determinados biomas e regiões de maior riqueza (WALLS, 2013; YOUNG; CASTRO, 2017), e que o objetivo da política pública é o de avançar na implementação do SNUC como um todo, entendemos ser importante que o poder público crie macro diretrizes para orientar a seleção de UCs para serem apoiadas pelos fundos privados.

Nos três casos analisados, as ações e projetos apoiados pelos fundos estão respaldados nos instrumentos de gestão das UCs, tais como plano de consolidação, planejamento estratégico plano de execução anual, plano de manejo. Isso é relevante para garantir o alinhamento da parceria aos objetivos institucionais das UCs.

⁶⁷ O Programa ARPA apoia as seguintes categorias de manejo previstas na Lei do SNUC: Parque, Reserva Biológica, Estação Ecológica, Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (PROGRAMA ARPA, 2012a).

No caso dos fundos geridos pela SOSMA, o plano de manejo, bem como a existência de Conselho Consultivo é requisito para dar início ao apoio (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA, 2017). No FT/ARPA, a elaboração do plano de manejo é um dos marcos referenciais para consolidação das UCs (MANUAL OPERACIONAL PROGRAMA ARPA, 2019). No FMA/RJ, também é priorizada a elaboração do plano de manejo das UCs, conforme estabelecido no decreto regulamentador do SNUC (FMA/RJ 1, 2019).

O tipo de fonte de recurso gerido pelo fundo parece imprimir características próprias ao processo de definição das ações ou projetos a serem executados com apoio do fundo.

No caso dos fundos que trabalham com doações voluntárias, verifica-se que a dinâmica do investimento nas UCs condiz com o reportado na literatura sobre fundos (GEF, 1998): o órgão ambiental elabora o plano de trabalho da UC com a demanda de recursos para sua execução e os financiadores indicam quais ações serão custeadas. Ou seja, a discricionariedade sobre as ações e projetos a serem financiados pelo Fundo é compartilhada entre o parceiro privado e público. A elaboração do plano operativo ou plano de trabalho da UC é prerrogativa do órgão público, e envolve a equipe alocada na UC e, dependendo do arranjo de governança, a supervisão dos gestores públicos que atuam em nível de coordenação do sistema de UCs (como observado no FT/ARPA). Ao mesmo tempo, este plano de trabalho deve passar pelo crivo dos doadores e/ou ONGs gestoras dos fundos de apoio à UCs para verificar se a demanda de apoio solicitada está de acordo com a regras estabelecidas e/ou para definir quais as atividades serão priorizadas para o financiamento via fundo.

Os depoimentos a seguir descrevem como funciona o processo de deliberação sobre as ações a serem apoiadas nos fundos APACC e FT/ARPA:

“A gestão da UCs é feita pelo órgão gestor, o que fazemos é dar uma sugestão técnica nos planos. Recebemos os planos dos parceiros locais, o ICMBio recebe o projeto, dá sua opinião sobre ele. Fazemos uma oficina colaborativa todo ano, onde trazemos as ONGs locais para definir em conjunto quais os projetos a serem apoiados dentro de cada um dos temas prioritários, com a participação do ICMBio” (FAPACC 2, 2019).

“O planejamento é bianual. O programa já define o que se entende como consolidação. Isso já está definido. Que tipo de apoio que cada UC vai receber também está definido, os graus de consolidação (grau I e Grau II). Mas a rota, de onde a UC parte no momento inicial e até onde vai chegar, que é a consolidação plena. Esta rota é planejada pela equipe gestora das UCs, órgãos gestores (ICMBio e estados), com apoio do Funbio e MMA” (FT/ARPA 1, 2019).

Com relação aos tipos de despesas, de maneira geral, os fundos pagam insumos (equipamentos, veículos, material de expediente, combustível), contratação de serviços e

consultorias técnicas (manutenção de equipamento e instalações, consultoria para elaboração de plano de manejo, etc.); despesas com viagens (passagem, hospedagem e alimentação) da equipe gestora das UCs para execução das atividades previstas nos planos de trabalho acordados; capacitações, envolvendo equipe das UCs, membros dos conselhos gestores e representantes de ONGs e comunidades locais. Os três fundos analisados também cobrem as despesas administrativas das ONGs gestoras relativas à operação do fundo⁶⁸.

Contudo há algumas especificidades em cada caso investigado. O FAPACC apoia projetos executados por ONGs locais parceiras da gestão da APACC, que estejam alinhados ao plano trabalho da parceria e aos planos de execução anuais definidos pelo ICMBio. O envolvimento de organizações locais na parceria faz parte da estratégia da SOSMA na gestão de fundos de apoio às UCs. Isso também fortalece a participação social na UC beneficiada e aumenta a capacidade de execução de ações e projetos para a implementação da unidade, como aponta FAPACC 5 (2019):

“A estratégia da SOSMA e FTB de não só apoiar o ICMBio dentro da gestão da unidade, mas também financiar pequenos projetos executados por organizações locais, ONGs, associações. Isso fortaleceu bastante esta rede de parcerias. Foi possível executar muito mais ações do que seria possível se o recurso ficasse centrado apenas no ICMBio”.

O FT/ARPA apoia ações desenvolvidas pela UC para integração com comunidades locais. Além disso, custeia as atividades de gestão do Programa em si, como o funcionamento das esferas de governança, monitoramento e gestão do Programa (FT/ARPA 1, 2019).

Os doadores também estabelecem algumas restrições específicas quanto à alocação do recurso do fundo. O FT/ARPA não custeia atividades relacionadas aos níveis mais avançados de consolidação como uso público das UCs, pesquisa e educação ambiental. Ademais, nem todas as UCs beneficiadas recebem o mesmo tipo de apoio, por exemplo, a instalação de infraestrutura permanente é custeada somente para UCs em consolidação de grau II (MANUAL OPERACIONAL PROGRAMA ARPA, 2019).

Algumas despesas são consideradas como sendo de responsabilidade exclusiva do governo e não são custeadas pelos fundos, como pessoal (salários de servidores e terceirizados)

⁶⁸ No arranjo do FAPACC, são custeadas pelo fundo despesas da SOSMA com a equipe diretamente envolvida e de viagens relativas as atividades da parceria. É paga ainda uma taxa administrativa de 10% à SOSMA aplicada a cada aporte anual feito pelo doador (FAPACC, 1, 2019). O FT/ARPA cobre a taxa administrativa do Funbio de até 14% do valor do desembolso aprovado pelo Comitê do FT a cada biênio (MANUAL OPERACIONAL PROGRAMA ARPA, 2019). O FMA/RJ não paga taxa administrativa aos gestores operacionais, mas sim o ressarcimento de despesas administrativas com base na equipe dedicada à gestão dos recursos e projetos relacionados ao FMA (FMA/RJ 5, 2019).

e algumas despesas administrativas básicas das UCs, tais como contrato de serviços fixos de internet, energia e telefone (FAPACC 5, 2019). No caso do FT/ARPA, as despesas administrativas dos órgãos gestores das UCs são contabilizados como contrapartida (recursos financeiros não-salariais), as quais, segundo o modelo adotado, devem seguir uma trajetória de crescimento percentual para chegar a 100% ao final da operação do FT, em 2039 (FT/ARAPA 3, 2019).

Tal como relatado na literatura, mesmo que o fundo tenha algumas restrições de apoio, pode ser necessário fazer algumas concessões para que a UC não paralise atividades fundamentais para o cumprimento dos seus objetivos. Essa situação ocorreu no FAPACC, onde os parceiros privados não tinham a intenção de custear infraestrutura, mas abriram exceção em determinadas situações, como contado no trecho a seguir:

“A ideia não era fazer reforma, construir infraestrutura, era apoiar direto as ações. Mas teve situações, como ter que pagar o aluguel do imóvel da base na área do peixe-boi até terminar a construção da nova base para não sair de lá. [...] A atuação em Porto de Pedras é importante por conta dos manguezais e do peixe-boi. Então tivemos que investir em infraestrutura para eles conseguirem atuar” (FAPACC 2, 2019).

Com base no que foi exposto, verificamos que há um entendimento de que o recurso aportado via fundo ambiental complementa e não substitui o recurso público. Entretanto, é possível também identificar um descompasso entre estas duas fontes de financiamento, pois os fundos custeiam despesas básicas como material de escritório e combustível, sem as quais uma UC não consegue funcionar minimamente, o que revela uma situação de dependência e não de composição dos recursos. Os aportes de recursos públicos nas UCs são imprescindíveis para manter a soberania da sua gestão na esfera pública que tem por princípio garantir o interesse coletivo do espaço protegido.

No âmbito do FMA/RJ, a dinâmica mostrou ser diferente. A prerrogativa de planejamento das ações e projetos a serem financiados pelo Fundo fica a cargo exclusivo dos órgãos gestores das UCs. O financiador, neste caso o empreendedor e as ONGs gestoras operacionais (GOp) do FMA/RJ não têm ingerência neste processo. Contudo os projetos elaborados pelos órgãos gestores das UCs devem ser apresentados e aprovados por um colegiado, que é a Câmara de Compensação Ambiental (CCA), conforme previsto na Lei do SNUC.

No caso específico das UCs estaduais, a partir de 2018, o Inea, passou a adotar como referência o Planejamento Estratégico das UCs desenvolvido por sua Diretoria de

Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas (DIBAPE). De acordo com FMA/RJ 5 (2019), havia uma tendência um pouco subjetiva na utilização do recurso de compensação nas UCs, com algumas unidades sendo mais beneficiadas do que outras. Deste modo, foi desenvolvida uma metodologia de planejamento estratégico das UCs que vincula os projetos apoiados via FMA/RJ aos seus impactos na implementação das UCs.

Além de despesas de investimentos e gastos correntes com material de consumo, os recursos de compensação também estão sendo alocados na contratação de pessoal terceirizado, tanto para compor equipe do Inea que atua na Gerencia de Unidades de Conservação da DIBAPE, quanto pessoal temporário nas UCs, como guardas-parque, vigilantes e pessoal de limpeza (FMA/RJ 5, 2019). Conforme explicado por FMA/RJ 2 (2019), o Fundo custeia as despesas administrativas, incluindo equipe técnica, relativas aos núcleos dedicados às atividades prioritárias definidas pela própria Lei do SNUC⁶⁹, quais sejam o Núcleo de Regularização Fundiária e o Núcleo de RPPNs.

Considerando os resultados da análise dos dispêndios do Inea em programas de conservação apresentados na seção 4.1.2, que mostram que menos de 1% do valor empenhado pelo Inea entre 2010 e 2018 foi dedicado a programas da agenda verde, podemos concluir que a compensação ambiental vem sendo utilizada como substituta das fontes orçamentárias públicas destinadas às UCs estaduais fluminenses. Tal como pontuado anteriormente, o recurso de compensação ambiental se origina de um empreendimento que gera significativo impacto ambiental, além de ser condicionado ao regime cíclico de crescimento econômico, não sendo, portanto, prudente para garantir a sustentabilidade financeira das UCs ao longo prazo, que substitua o dispêndio público nestes espaços protegidos.

Quanto à execução dos planos de trabalho ou ação financiados pelos fundos, nas três parcerias analisadas são adotados instrumentos para o acompanhamento sistemático (físico e financeiro) da implementação das atividades planejadas. Em cada parceria o monitoramento funciona de forma diferente.

No FAPACC foi elaborado um sistema compartilhado de indicadores⁷⁰ da implementação dos planos de trabalhos do ICMBio e projetos dos parceiros locais com metas

⁶⁹ O Art. 33 do Decreto 4.340/2002 define como prioridade na aplicação de recursos de compensação ambiental a regularização fundiária e desenvolvimento de estudos necessários à criação de novas UCs (incluindo as RPPNs) (BRASIL, 2002b).

⁷⁰ Dentre os indicadores adotados no âmbito do FAPACC, podemos citar como exemplos: número de reuniões do Conselho Gestor da APACC; número de fiscalizações por terra e por mar; número de peixes-boi reintroduzidos e número de zonas de visitação com agentes ambientais (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA, 2018a).

anuais. Há também um acompanhamento em campo do desenvolvimento dos trabalhos conduzido pelas equipes da SOSMA e da FTB (FAPACC 2, 2019).

No Fundo Mata Atlântica, segundo explicado por FMA/RJ 1 (2019), cada gestor operacional do Fundo precisa ter seu sistema de acompanhamento de projetos, conforme exigência do edital público de seleção dos gestores. Já o acompanhamento técnico é feito pelo proponente (Inea, Secretarias Municipais e ICMBio) de cada projeto, que deve nomear um coordenador responsável por esta tarefa (FMA/RJ 5, 2019).

No FT/ARPA, o acompanhamento da execução dos planos operativos e do avanço com relação às metas do Programa é feito através da Ferramenta de Avaliação de UCs (FAUC)⁷¹, aplicada pela equipe gestora da UC e apresentada a Unidade de Coordenação do Programa (UCP) do MMA. Ademais, todas as demandas de compras e contratações são feitas via “Cérebro”, um sistema online de gestão de projetos criado e utilizado pelo Funbio para facilitar a execução e gestão de projetos descentralizados (MANUAL OPERACIONAL PROGRAMA ARPA, 2019).

É válido destacar que o monitoramento das ações ou projetos não está focado somente no aspecto financeiro, mas também nos resultados das ações desenvolvidas. Embora o acompanhamento técnico não seja propriamente uma avaliação de efetividade de gestão das UCs, permite monitorar avanços na implementação dos projetos e planos. Um dos valores da governança pública é a preocupação com o desempenho não somente econômico, mas também de desempenho da política, por isso este monitoramento é fundamental para subsidiar uma prestação de contas pública mais ampla.

Estrutura jurídica

Os fundos analisados apresentam uma complexa estrutura jurídica, fundamentada tanto por leis que definem regras para a formalização de parceria entre o poder público e os diferentes setores da sociedade, quanto por legislações específicas de cada iniciativa (Quadro 10).

Em se tratando de parcerias para apoio às unidades de conservação, todas estão ancoradas pela Lei do SNUC, que tem como princípio o envolvimento de diversos atores da sociedade na implementação das UCs e estabelece diretrizes e procedimentos gerais para a gestão das UCs, os quais orientam a operação dos Fundos. Tal como visto no item de agenda

⁷¹ A FAUC permite acompanhar o avanço dos processos de consolidação da gestão das UCs em relação às metas do Programa.

de financiamento desta seção, as atividades ou projetos apoiados pelos fundos devem estar em consonância com os instrumentos de gestão das UCs definidos pelo SNUC.

No caso do FMA/RJ, por operar recursos de compensação ambiental, a Lei do SNUC e seu decreto regulamentador, também definem regras específicas para a aplicação destes recursos⁷². Ademais, a legislação que disciplina o tema em nível estadual, a Lei nº 6.572/2013, alterada pela Lei nº 7.061/2015, e respectiva regulamentação infra legal, determina seu arranjo institucional, instância de governança e regras gerais da operação do FMA/RJ. Cabe salientar a aprovação da Emenda nº 70/2017 à Constituição do Estado do Rio Janeiro que estabelece a natureza jurídica dos recursos de compensação ambiental como sendo privada, superando a discussão da natureza dos recursos oriundos da compensação ambiental e que gerava insegurança jurídica ao FMA/RJ.

Do mesmo modo, o Fundo de Transição está atrelado a um Programa público instituído pelo MMA com marcos regulatórios próprios, como o Decreto nº 8.505/2015 que define os objetivos do Programa, prazo de duração, fontes de recursos e estrutura de governança, e demais normas complementares sobre sua operação.

Já o FAPACC não está atrelado a um programa ou política pública que estabelece macro diretrizes, sendo conduzido de forma descentralizada pela equipe gestora da UC beneficiada junto aos parceiros privados.

A existência de um arcabouço jurídico mais robusto, restringe a subjetividade dos atores privados e públicos nos processos decisórios no âmbito da parceria, como pontuado por FMA/RJ 5 (2019):

“O ciclo da gestão pública, a cada quatro anos é complicado. Por isso é preciso tentar institucionalizar, instrumentalizar de alguma forma para garantir a permanência dos procedimentos, das ferramentas de gestão”.

A Lei de Licitações nº 8.666/1993, embora se aplique à gestão de recursos no âmbito da administração pública, foi citada pelos entrevistados como referência para a definição dos procedimentos de compras e aquisições com os recursos geridos pelos Fundos.

As parcerias dos fundos são formalizadas através de diversos instrumentos jurídicos entre as diferentes partes envolvidas, que incluem termos de parceria entre ONG gestora do

⁷² O Art. 33 do Decreto nº 4.340/2002 determina que a aplicação dos recursos de compensação ambiental deve obedecer a seguinte ordem: I- regularização fundiária e demarcação de terras; II- elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; III- aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento; IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

fundo e órgãos públicos, contratos de doação entre doadores e ONG gestora do Fundo, contratos de prestação de serviço, dentre outros.

Especificamente na relação entre a ONG gestora do Fundo e o poder público, os instrumentos jurídicos que formalizam a parceria não preveem repasses de recursos entre as partes. Isso faz sentido, visto que o parceiro privado capta e gere recursos de fontes privadas e extraorçamentárias para aplicar nas UCs públicas, e que a gestão privada de tais recursos seria mais ágil que a gestão no âmbito da administração pública.

Os fundos analisados iniciaram suas operações antes da promulgação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015), que criou um regime jurídico próprio para as parcerias entre as organizações da sociedade civil e o Estado e estabeleceu um instrumento específico para as parcerias nas quais não há transferência de recursos entre as partes, o Acordo de Cooperação⁷³.

Antes da vigência do MROSC, foram assinados termos de parceria que não previam repasses de recursos, respaldados pela Lei de Licitações e suas regulamentações. No caso do FMA/RJ, o primeiro instrumento jurídico firmado entre SEA e Funbio foi um Convênio (nº 03/2009). Já no caso do FAPACC, inicialmente foi assinado um Termo de Reciprocidade (nº 09/2011)⁷⁴. Na renovação das parcerias dos fundos analisados, foram assinados Acordos de Cooperação, em consonância com o MROSC. O conteúdo dos Acordos de Cooperação, em geral, abrange os objetivos da parceria, as responsabilidades de cada parte, prazo de vigência, documentos integrantes do acordo tais como plano de trabalho, manual operacional, etc.

⁷³ De acordo com o Art. 2, VIII-B do MROSC, o acordo de cooperação é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2014).

⁷⁴ O Manual de Parcerias do ICMBio, aprovado pela Portaria ICMBio nº 37/2009, define termo de reciprocidade como o instrumento que disciplina parcerias entre o ICMBio e entes parceiros, incluindo as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, visando à execução de projetos, atividades ou quaisquer eventos de interesse recíproco, com previsão de contratação de serviços e aquisição de bens, em regime de mútua cooperação, não havendo transferências de recursos financeiros originários de dotações do órgão (CARRILLO; CATAPAN, 2017).

Quadro 10 – Estrutura jurídica dos fundos ambientais de apoio às UCs.

Estrutura jurídica dos Fundos	Fundo APA Costa dos Corais	Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro	Fundo de Transição ARPA
Marcos legais que respaldam a parceria	1) Lei do SNUC; 2) MROSC.	1) Lei do SNUC; 2) Lei de licitações; 3) MROSC; 4) Lei Estadual do FMA (nº 6.572/2013, alterada pela Lei nº 7.061/2015); 5) Resolução SEA nº 491/2015 (FMA); 6) Resolução SEA nº 524/2016 (CCA) 7) Emenda Constitucional Estadual nº 70/2017.	1) Lei do SNUC; 2) Lei de licitações; 3) MROSC; 4) Portaria MMA nº 187/2014 (institui a fase III do Programa ARPA) 5) Decreto 8.505/2015 (define as diretrizes do Programa ARPA); 6) Decreto nº 10.140/2019 (nova composição do Comitê do Programa)
Instrumentos jurídicos que formalizam a parceria	1) Contrato de doação entre FTB e SOSMA; 2) Acordo de Cooperação Técnica entre SOSMA e ICMBio (nº 12/2017).	Fase I: 1) Termos de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA) entre SEA e empreendedor; 2) Convênio entre SEA e Funbio; 3) Termo de reciprocidade entre Funbio e órgãos gestores das UCs; 4) Contrato entre Funbio e empreendedor. Fase II: 1) TCCA entre SEA e empreendedor 2) Acordo de Cooperação entre SEA e gestores operacionais (Funbio e IDG); 3) Contrato de prestação de serviço entre SEA e o gestor financeiro (Bradesco); 4) Termo de Execução entre gestor operacional, SEA e órgãos gestores das UCs.	1) Acordo de Cooperação Técnica entre o MMA e o Funbio; 2) Acordo de Cooperação Técnica entre ICMBio e Funbio; 3) Contrato entre os doadores e o Funbio.
Documentos institucionais formais que descrevem a estrutura e/ou as rotinas administrativas do fundo	1) Procedimentos para os Fundos de apoio às UCs federais	1) Manual Operacional (MOP) geral do FMA; 2) MOP específico do componente de CA; 3) Política de compras dos gestores operacionais; 4) Nota técnica SEA-Inea 2018	1) Manual Operacional do Programa ARPA (MOP); 2) Manual para contratações e aquisições do Funbio; 3) Manual do dia-a-dia do ARPA;

Fonte: elaboração própria.

Além dos instrumentos jurídicos que formalizam as parcerias e definem parâmetros gerais para a sua consecução, há uma série de documentos que orientam suas rotinas administrativas.

A operação do FAPACC deve seguir o disposto no documento “Procedimentos da SOSMA para os Fundos de apoio às UCs federais”, elaborado pela SOSMA, para nortear a operação cotidiana dos fundos de apoio às UCs geridos pela ONG⁷⁵. Este documento explica

⁷⁵ Documento disponibilizado pela Fundação SOS Mata Atlântica, versão datada de março de 2017.

os tipos de fundos gerido pela ONG, e define os procedimentos para acompanhamento técnico e financeiro do fundo, incluindo regras para a aquisição de bens e serviços e apresentação de relatórios e prestação de contas (FUNDAÇÃO SOSMA, 2017).

Desde o início de sua atividade, o FMA/RJ opera segundo o Manual de Gestão do Mecanismo para Conservação da Biodiversidade, ou Manual de Gestão do FMA/RJ, o qual estabelece o macro diretrizes para o funcionamento do mecanismo como um todo: definição dos atores envolvidos e suas responsabilidades, métodos de aquisições e contratações que devem ser observados nas políticas de compras dos gestores operacionais. O documento, direcionado ao gestor operacional e aos órgãos gestores das UCs (proponentes de projetos), foi elaborado pelo Funbio e aprovado pela SEA, e vem sendo revisado e aprimorado à luz das regulamentações mais recentes, em especial a Lei nº 7.061/15 (SEA, 2018)⁷⁶.

Com a aprovação da legislação estadual de compensação ambiental que estabelece oficialmente o FMA/RJ e a seleção dos gestores operacionais e financeiro, a SEA iniciou um trabalho de elaboração de manuais operacionais por instrumento previsto na estrutura do FMA (compensação ambiental, doações, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, etc.). O intuito é que os manuais operacionais, balizados pelo Manual de Gestão, definam de maneira mais detalhada os fluxos, procedimentos e atividades, atribuindo responsabilidades e prazos, entre os diferentes gestores operacionais e demais atores envolvidos nos processos (SEA, 2018).

Em 2018, a SEA formulou o Manual para Gestão do Instrumento Operacional de Compensação Ambiental. O referido documento traz detalhes dos procedimentos e responsabilidades para cada etapa do processo, que inclui a celebração dos TCCAs; gerenciamento dos recursos financeiros de compensação ambiental (que passam a ser gerido em uma conta única); aplicação de projetos para aprovação da CCA; gestão dos projetos aprovados, prestação de contas dos gestores operacionais e análise dos resultados (SEA, 2018).

No contexto do Fundo de Transição/ARPA, existe o Manual Operacional do ARPA que apresenta as regras gerais do funcionamento do Programa, documento exigido pelos doadores do Programa. De acordo com as entrevistas, o MOP ARPA foi construído pelo MMA, com apoio do Funbio, da cooperação técnica e de consultores especialistas e dos doadores, e seu conteúdo deve ser aprovado pelas instâncias da governança. Isto é, o MOP trata de orientações negociadas e estabelecidas pelas instituições parceiras do Programa, como ressaltado no seguinte trecho: “O MMA encabeça a construção do MOP, mas ele passa pelas demais

⁷⁶ Versão do Manual operacional do mecanismo para conservação da biodiversidade do estado do Rio de Janeiro–Fundo da Mata Atlântica (FMA) disponível no site do FMA (<https://bit.ly/37YjVqk>).

instâncias para avaliação e comentários. A construção é a várias mãos, bem participativo” (FT/ARPA 2, 2019)

O documento vem sendo atualizado conforme o andamento das fases de implementação do ARPA. Com a alteração da estratégia de financiamento do Programa, foi inserido no MOP (fase III) um módulo específico sobre o FT/ARPA, que trata de seu objetivo, sua governança, política de gestão de ativos, regras e condicionantes para o desembolso dos recursos alocados no Fundo. O conteúdo do módulo do FT é aprovado e revisado exclusivamente pelo Comitê do Fundo de Transição (MANUAL OPERACIONAL PROGRAMA ARPA, 2019).

Há ainda um conjunto de manuais de procedimentos com temas diversificados, como o Manual para Contratações e Aquisições do Funbio e o Manual do dia-a-dia do Programa, que detalham procedimentos do dia-a-dia da execução do ARPA. Tais documentos foram elaborados pelo Funbio conforme regras de uso dos recursos estabelecidas pelos doadores do ARPA e passam por aprimoramentos a partir da experiência de execução em campo. Sendo que os eventuais os ajustes são acordados entre os parceiros envolvidos (FT/ARPA 1, 2019).

Comparando a estrutura jurídica dos três Fundos, é possível perceber um gradiente no nível de institucionalização das regras de governança e operação. No caso do FMA/RJ, a fonte de recurso é uma obrigação legal e apresenta um arcabouço jurídico que já define uma série de normas sobre sua gestão e uso. Com a aprovação da Lei estadual que estabelece o FMA oficialmente, a SEA elaborou regulamentações e manuais com regras e procedimentos detalhados para o seu funcionamento. O FT/ARPA está vinculado a uma política pública cujo arranjo de implementação foi pensado para ser compartilhado com diversos atores, dentre eles, doadores e organização gestora financeira e por isso, suas as normas constitutivas e operacionais são formuladas e/ou devem ser deferidas por todas as partes envolvidas. Já a parceria do FAPACC surge de uma iniciativa voluntária de ONGs para apoio à UC, para a qual não existe regramento específico além do MROSC, o que permite maior liberdade para os parceiros para definir as disposições de seu funcionamento.

Estrutura de governança e os papéis das organizações

A estrutura de governança se refere às instâncias de tomada de decisão, sua composição e normas para seu funcionamento. Entre os três casos estudados a estrutura de governança é bastante distinta, como apresentado no Quadro 11.

Quadro 11 - Estrutura de governança das parcerias dos fundos de apoio a UCs.

	FAPACC	FMA/RJ	FT/ARPA
Principais instâncias deliberativas na estrutura do fundo	Não há uma instância deliberativa formalizada específica do FAPACC, porém há: Oficinas participativas anuais; Comitê financeiro da SOSMA.	A Câmara de Compensação Ambiental (CCA) é a instância de deliberação sobre os projetos que serão apoiados com recursos do FMA/RJ.	Comitê do Fundo de Transição (conselho de doadores) – deliberações financeiras. Comitê do Programa (CP) – deliberações técnicas e operacionais.
Composição das instâncias de governança	Nas oficinas anuais participam SOSMA, FTB, ICMBio e ONGs parceiras locais. O comitê financeiro da SOSMA é composto pelo vice-presidente e voluntários especialistas no tema.	A CCA é composta por 14 membros: 6 do governo estadual; cinco de setores da sociedade civil, 1 do ICMBio e 1 representante dos municípios fluminenses.	Comitê do Fundo de Transição: 8 membros sendo representantes de 6 doadores e 2 do governo federal; Comitê do Programa: 7 membros (2 MMA, 1 Ministério Economia, 1 ICMBio, 1 doador, 1 órgão gestor estadual, 1 ONG).
Valores orientadores da governança do Fundo	Flexibilidade; Agilidade, Eficiência; Transparência, Participação social, Sustentabilidade	Transparência; Agilidade; Eficiência; Participação pública, Acesso à informação, Conformidade legal	Flexibilidade; Agilidade no uso do recurso; Eficiência; Efetividade; Transparência; Sustentabilidade do investimento
Mudanças na governança dos fundos	Maior envolvimento do doador na gestão técnica e financeira do FAPACC; Processo de deliberação sobre o apoio a projetos passou a incluir os parceiros locais.	Ampliação da representatividade na CCA; Separação das funções de gestor operacional e financeiro na fase; Forma de gestão dos recursos da compensação; metodologia de cálculo da distribuição dos recursos entre as UCs; Metodologia de planejamento das UCs Estaduais e priorização dos projetos a serem custeados via FMA/RJ	Alteração da estratégia financeira; Criação do FT; Alteração da composição do Comitê do Programa.

Fonte: elaboração própria.

O FAPACC não possui uma instância deliberativa específica formal. Segundo FAPACC 3 (2019): “Existe o trabalho entre as equipes técnicas da SOSMA e FTB, que fazem a coordenação e uma vez ao ano tem uma reunião entre os presidentes das Fundações”.

Na condução do componente fundo extingüível, ocorre uma oficina participativa com o ICMBio, parceiros locais, FTB e SOSMA, cujo foco é o planejamento anual do apoio e a decisão sobre os projetos a serem desenvolvidos. No tocante à gestão financeira, o comitê financeiro da SOSMA, composto pelo Vice-Presidente de Finanças da SOSMA e voluntários

especialistas no tema, acompanha a gestão de ativos dos fundos operados pela organização (FAPACC 3, 2019). A governança do FAPACC é mais fluida e informal, onde as organizações privadas parecem concentrar o poder discricionário sobre a condução da parceria.

Os principais atores da governança do FMA/RJ, instrumento de compensação ambiental são: (i) a SEA, que tem como competência a coordenação da operação, manutenção e controle do mecanismo; (ii) a Câmara de Compensação Ambiental (CCA), vinculada à SEA; (iii) gestor financeiro (instituição financeira responsável pela gestão de ativos do FMA/RJ); (iv) gestor operacional (entidade sem fins lucrativos que executa os recursos do FMA/RJ); (v) órgãos gestores das UCs em nível federal, estadual e municipal, proponentes de projetos a serem executados com recursos de compensação ambiental e representante administrativo das UCs beneficiárias dos recursos depositados no FMA/RJ.

Por gerir recursos de compensação ambiental, a instância deliberativa do FMA/RJ é a Câmara de Compensação Ambiental. A CCA é composta por 14 membros⁷⁷, sendo seis membros representantes do governo estadual; 5 membros representantes de diversos setores da sociedade (indústria, comércio, academia e ONG ambientalista); um membro representante dos municípios fluminenses e um representante do ICMBio (SEA, 2016). A CCA é presidida pela SEA e se reúne mensalmente, conforme o regimento interno aprovado por seus membros, e sua principal função é deliberar sobre os projetos de gestão de UCs que serão financiados pelo FMA/RJ, instrumento de compensação ambiental.

Na governança do FMA/RJ, o governo estadual, representado pela SEA, detém o maior poder discricionário, pois é ele quem define o arranjo e operação do FMA/RJ, processos e procedimentos para a operação do fundo, e inclusive a composição da CCA.

Ao abordar a governança do Fundo de Transição do ARPA, verificamos que entre os entrevistados prevalece um entendimento de que não é possível desvincular a governança do Fundo da estrutura de governança do Programa como um todo, pois há uma divisão de competências entre as instâncias de tomada de decisão, cujos papéis se complementam. Como bem ilustra o seguinte extrato: “Só dá para entender a governança do Fundo de Transição associada ao Comitê do Programa (CP). Não faz sentido [...] Então para mim só faz sentido

⁷⁷ Compõem a CCA/RJ: I- Titular da SEA; II- Presidente do Inea; III- Diretoria de Licenciamento Ambiental do Inea; IV- Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas e Ecossistemas (DIBABE) do Inea; V- Gerência de Unidades de Conservação da DIBAPE/Inea; VI- Diretoria de Gente e Gestão do Inea; VII -Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN); VIII- Rede de ONG da Mata Atlântica; IX- Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); X- Associação Estadual dos Municípios-RJ (AEMRJ); XI- Coordenação Regional 8 do ICMBio; XII- Associação Comercial do Rio de Janeiro; XIII- Associação Brasileira da Indústria de Hotéis do Rio de Janeiro; XIV- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) (SEA, 2016).

entender a governança quando se fala dos dois e garante que tem uma boa troca entre os dois” (FT/ARPA 4, 2019).

De acordo com o Manual Operacional do ARPA (2019), a governança do Programa apresenta duas esferas distintas, a privada e a pública. Na esfera pública são deliberadas questões relativas ao planejamento estratégico e execução técnica do Programa e composta por quatro instâncias que atuam sob a coordenação do MMA: Comitê do Programa, instância principal; e o Painel Científico de Aconselhamento, Fórum Técnico e Comissão de Gestores⁷⁸ que assessoram o CP.

O Comitê do Programa é a instância de direção do ARPA, sendo composto atualmente por sete membros: Secretaria de Biodiversidade do MMA, que o presidirá; (ii) Secretaria de Relações Internacionais do MMA; (iii) presidente do ICMBio; (iv) Ministério da Economia; (v) 1 representante dos órgãos estaduais gestores de UCs; (vi) 1 representante da sociedade com notória relevância social e ambiental na região amazônica; e (vii) 1 representante de entidades privadas doadoras do Programa (BRASIL, 2019).

Já a esfera privada do arranjo de governança do ARPA foca nos aspectos de financiamento do Programa, englobando a gestão operacional dos recursos e decisões financeiras, relativas à gestão de ativos e desembolsos do FT/ARPA.

O Fundo de Transição ARPA possui um comitê gestor, o Comitê do Fundo de Transição (CFT), formado por oito membros votantes, sendo seis membros nomeados pelos doadores e dois membros nomeados pelo governo federal brasileiro. Seu regimento interno foi aprovado pelos membros e faz parte do Manual Operacional do ARPA. Além dos membros oficiais, o regimento prevê a participação de um representante do ICMBio na qualidade de consultor intrínseco (MANUAL OPERACIONAL PROGRAMA ARPA, 2019).

Enquanto o CP se preocupa com as decisões técnicas e operacionais do ARPA, o CFT funciona como um conselho de doadores, onde os doadores têm a prerrogativa sobre a decisão mais alta da alocação de recursos.

Conforme esclarece FT/ARPA 3 (2019):

“O CFT não se envolve na decisão de alocação de recursos na UC, isso é prerrogativa dos órgãos gestores e do MMA. Mas o CTF diz, com base no que eu estou vendo, no aporte de contrapartida, na evolução dos marcos referenciais, na locação de pessoas, etc., decide sobre o desembolso do fundo. Isso cria uma pressão positiva sobre o

⁷⁸ O Painel Científico de Aconselhamento é instância de consulta técnico-científica do CP, composto por 5 especialistas sobre a Amazônia; o Fórum Técnico é composto por um representante de cada órgão gestor de UC, o gestor financeiro, um representante da Comissão de Gestores e da UCP/MMA; a Comissão de Gestores é uma instância representativa dos gestores das UCs, composta por 8 gestores de UCs (MANUAL OPERACIONAL PROGRAMA ARPA, 2019).

governo, que se ele não cumpre os marcos referenciais, o volume de recurso pode ser reduzido ou mesmo encerrado”.

O estabelecimento de duas instâncias deliberativas separadas que tratam de temas específicos pertinentes ao Programa ARPA parece ter sido uma solução inteligente para o tensionamento entre inclusividade e eficiência inerente à governança de parcerias ou arranjos colaborativos (PROVAN; KENIS, 2007). Como exposto no seguinte trecho:

“O fato de ter uma outra instância com participantes diferentes, com demandas diferentes ajudou a trazer mais inovação para o ARPA. O Comitê do Programa ARPA é superimportante, ele tem a participação de várias instâncias que são essenciais. Mas o Comitê do Fundo de Transição, ele acabou sendo nosso meio mais estratégico. Na hora que precisa de algo, trazer alguma inovação, solicitar alguma coisa, o CFT ele atende muito mais que o CP, porque a gente consegue ter uma periodicidade muito maior” (FT/ARPA 2, 2019).

A distribuição do poder discricionário no âmbito do ARPA entre duas instâncias, uma na esfera pública e outra na esfera privada também ajudou a minimizar o impacto de mudanças na gestão pública, em especial em um contexto de governo autoritário. O Decreto presidencial nº 9.759/2019, que extingue e estabelece regras e limitações para colegiados da administração pública federal, afetou o CP, que ficou inativo ao longo do 2019 enquanto um novo decreto era elaborado. Neste interim, o CFT foi um espaço estratégico de articulação entre os parceiros do Programa (FT/ARPA 1, 2019).

A estrutura de governança do FT/ARPA, considerada como parte integrante da governança do ARPA, se caracteriza por uma divisão de poder discricionário entre a esfera pública e privada, onde os parceiros públicos e privados têm representação em todas as instâncias deliberativas existentes, mas têm uma prerrogativa maior sobre determinado tema.

Apesar de os fundos de apoio a UCs apresentarem arranjos de governança com diferentes balanços na repartição de discricionariade entre os parceiros públicos e privados, eles compartilham dos mesmos valores (Quadro 9).

A maioria dos entrevistados citou como valores orientadores da governança dos fundos a flexibilidade, agilidade e eficiência, conferida pela gestão privada dos recursos financeiros aportados nas UCs, em contraposição às restrições intrínsecas à execução orçamentária na esfera pública, que inclusive foi apontada como motivação para o estabelecimento da parceria. Este resultado está em consonância com o encontrado na literatura de parcerias público-privadas, onde valores de desempenho e eficácia, associados à esfera privada, estão em evidência (PETERS; PIERRE, 2010).

Ao mesmo tempo, valores como transparência e participação pública ou social, caros à governança pública e democrática, também foram mencionadas como importantes valores na governança dos fundos. A transparência está conectada a regras e procedimentos claros e acesso à informação:

“A transparência. Tanto que os processos de execução são muito conectados, o GOp tem a sua etapa, a SEA tem a etapa dela, o proponente também. Cada um tem que atender e isso está interligado e isso é publicizado no site” (FMA/RJ 6, 2019).

A sustentabilidade e a efetividade são citadas como valores relevantes para os doadores. Sustentabilidade aparece no sentido de não se perder que foi alcançado com os recursos aportados via fundo, ou seja, a sustentabilidade do seu investimento (FT/ARPA 4, 2019; FAPACC5, 2019). Já a efetividade se associa à questão de se os investimentos efetuados nas UCs estão gerando os resultados de conservação esperados, como elucidado no seguinte fragmento:

“Eu tenho sentido, que neste contexto de mais ameaças às UCs, o conselho deve começar a priorizar também e olhar com mais cuidado a questão da efetividade. Não só se o recurso está sendo bem utilizado, mas se o recurso está gerando os ganhos de conservação que a gente espera” (FT/ARPA 4, 2019).

A participação social está relacionada ao fortalecimento das instâncias deliberativas ou consultivas das UCs beneficiadas pela parceria dos fundos, os conselhos gestores, sendo sua formação, capacitação e funcionamento uma das atividades consideradas chave nos planos de trabalho, planejamento estratégico e marcos referenciais dos fundos analisados. Cabe ressaltar que o entendimento de “participação social” verificado na pesquisa está focado na gestão das UCs e não da gestão dos fundos em si. Como visto, a composição das instâncias de governança dos fundos está limitada principalmente aos doadores, instituição gestora operacional e órgãos gestores das UCs. O engajamento de outros grupos como comunidades residentes e/ou beneficiárias das UCs não estão diretamente envolvidas nos fundos, porém sua participação na gestão das UCs é valorizada e estimulada.

Verificamos que tanto os valores de governança privada quanto os de governança pública orientam a condução da parceria dos fundos privados para as UCs. Como discutido anteriormente, as fronteiras entre esferas pública e privada tornam-se mais tênues. Com a transferência de responsabilidade, os atores privados passam a desempenhar papéis “quase

públicos”, não apenas em termos de prestação de serviços públicos, mas também em termos de assumir o “ethos público” e noções de legalidade (PETERS; PIERRE, 2010)

Conforme debatido, a governança de parcerias é dinâmica e sofre influência de fatores externos (ambiente institucional - regulatório, político e econômico) e de processos internos (construção de legitimidade interna e externa, tensões entre inclusividade e eficiência e estabilidade e flexibilidade) (CORNFORTH, HAYES; VANGEN, 2014; PROVAN; KENIS, 2007; STONE; CROSBY; BRYSON, 2010). A partir das entrevistas, foi possível verificar que ao longo do tempo, a estrutura e os processos de governança das parcerias dos fundos de apoio a UCs sofreram mudanças em diferentes níveis.

No contexto do FAPACC, inicialmente a gestão técnica e financeira estava concentrada na SOSMA. Com o passar do tempo, a equipe da FTB passou a ter um envolvimento maior, sendo considerado pelas ONGs parceiras, uma cogestão do fundo (FAPACC 2, 2019). Outro aspecto alterado foi o processo de deliberação sobre os projetos a serem apoiados pelo Fundo. No início, as ONGs gestoras do fundo e o ICMBio faziam uma prospecção de parceiros locais para realizar projetos alinhados ao plano de trabalho da APACC, porém houve questionamentos por parte das organizações locais sobre o processo de escolha dos projetos que recebiam apoio do fundo. Segundo FAPACC 1 (2019), houve a necessidade de reconhecer que a articulação acontece no território e precisa ser transparente entre os parceiros executores para poder ser implementado. Deste modo, a partir de 2014 foi introduzida a oficina participativa para seleção dos projetos, que passou a incluir os parceiros locais para ganhar maior transparência e legitimidade no processo.

Como já apontado, a principal dificuldade no processo de criação do FMA/RJ foi a indefinição jurídica quanto a natureza do recurso de compensação ambiental, o que suscitou dúvidas sobre a validade legal de um mecanismo de gestão privada para o recurso de obrigação legal. Neste sentido, houve um esforço de conquistar a legitimidade do arranjo proposto. Antes do FMA/RJ, CCA fluminense era composta apenas por representantes de órgãos estaduais. Com a estruturação do FMA/RJ, a composição da CCA foi sendo ampliada ao longo do tempo, incluindo diversos setores da sociedade e municipal e estadual. Na visão de FMA/RJ 3, foi um diferencial garantir a participação social na tomada de decisão. “A gente conseguiu ter na proposta de governança, uma câmara de compensação ambiental que tivesse realmente um colegiado com múltiplas visões da conservação” (FMA/RJ 3, 2019).

Passados alguns anos da operação do FMA/RJ houve uma alteração no seu arcabouço legal. A publicação da Lei nº 6.572/2013 instituiu oficialmente a possibilidade de o

empreendedor cumprir sua obrigação legal por meio do depósito do valor da compensação ambiental no mecanismo operacional e financeiro implementado pela SEA, o FMA/RJ. Antes disso, o FMA/RJ funcionou com respaldo no parecer da Procuradoria Geral do Estado de Rio de Janeiro, que manifestou seu entendimento sobre o recurso de compensação ambiental possuir natureza privada (ILHA; ALBUQUERQUE, 2012).

Em 2015 houve uma mudança significativa na estrutura de governança do FMA com a publicação da Lei nº 7061/2015, que alterou a Lei nº 6.572/2013, que regulamenta a compensação ambiental no Estado do Rio de Janeiro e o FMA/RJ. A principal alteração foi a separação das figuras do gestor operacional e do gestor financeiro do FMA/RJ, ambos selecionados por chamamento público. Os fatores responsáveis por esta mudança estão relacionados a legitimidade interna e externa do FMA/RJ.

Conforme relatado nas entrevistas, em 2014, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPE/RJ) moveu uma Ação Civil Pública contra o Estado do Rio de Janeiro, nas figuras da SEA e do Inea e o Funbio, alegando que o recurso de compensação ambiental seria público e deveria ser direcionado aos cofres públicos, além de irregularidade no convênio assinado entre as partes para a gestão do FMA/RJ, sem um processo seletivo público.

Na visão de FMA/RJ 3, o questionamento sobre o FMA e o convênio entre SEA, Inea e Funbio ocorreu porque não havia sido publicada uma legislação que instituísse formalmente o FMA/RJ: “O convênio foi questionado pela ação civil pública e logo depois a lei foi publicada em 2013. Se tivesse publicado a lei antes, não teria tido questionamento”.

Segundo FMA/RJ 4 (2019), atualmente, a questão da natureza privada do recurso de compensação ambiental está mais pacificada, sendo inclusive estabelecida na Constituição do Estado do Rio de Janeiro (EC nº 70/2017). Contudo a ação civil está sendo julgada a partir da legislação que havia na época, quando não havia lei específica sobre o FMA/RJ e a natureza do recurso de compensação. Ou seja, o fato de ter iniciado sua operação sem um respaldo legal específico, abriu brechas para o questionamento sobre a legitimidade do FMA/RJ perante os órgãos de controle.

No tocante à nova estrutura de governança do FMA/RJ estabelecida pela nº 7061/2015, alguns entrevistados entendem que ela está associada à mudança do ambiente político.

Conforme esclareceu FMA/RJ 3 (2019): “Quando há a troca da gestão pública, há uma grande sacudida na direção da ação do Estado [...]. Sempre existe uma suspeição sobre a idoneidade do que foi feito anteriormente [...]. Então, em toda mudança de governo há um período em que você precisa revalidar suas credenciais, não importa quem você seja”.

Para a maioria dos entrevistados, esta mudança na estrutura de governança do FMA/RJ foi positiva por dar mais transparência ao processo, com o chamamento público para seleção dos gestores do FMA/RJ e por dividir os riscos entre os gestores financeiro e operacional (FMA/RJ 3, 2019). A alteração parece ainda contribuir com a legitimidade do mecanismo perante à sociedade, como fica explícito no trecho abaixo:

“Eu achei positivo, achei boa a ideia de separar as duas gestões [...]. Acho que é para efeito simbólico, para não dizer que está tudo num lugar só e está privilegiando alguém. Ajuda na imagem no mecanismo” (FMA/RJ 2, 2019).

Outra mudança destacada pelos entrevistados se refere à forma de gestão do recurso da compensação. Antes, os recursos eram gerenciados em contas individuais para cada TCCA e passou a ser uma conta única por instrumento (compensação ambiental, doações, TAC, etc.). Esta mudança foi vista como tendo pontos positivos e negativos. Como aspecto positivo foi apontado o ganho de escala e sinergia de ter todos os recursos em uma conta única e poder apoiar projetos mais estruturantes nas UCs (FMA/RJ 1, 2019). Por outro lado, houve uma perda da rastreabilidade do recurso por TCCA, uma questão frequentemente cobrada pelos órgãos de controle como o Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público. Conforme relatou FMA/RJ 4 (2019):

“Toda a hora o Ministério Público pergunta se o recurso desta compensação ambiental está sendo utilizado em unidade de conservação da área (afetada pelo empreendimento). Então antes, você conseguia, porque você tinha 68 contas e os projetos são alocados nesses TCCAs”.

Os entrevistados comentaram ainda sobre a adoção, a partir de 2018 da ferramenta de planejamento estratégico para a implementação das UCs estaduais, que como já dito anteriormente foi desenvolvida com o objetivo de tornar a aplicação dos recursos de compensação nas UCs mais estratégica (FMA/RJ 5, 2019). No caso do FT/ARPA, o principal fator que desencadeou a mudança no arranjo de governança foi econômico. Os entrevistados citaram que a necessidade de revisão da estratégia financeira do Programa ARPA levou à mudança na sua governança, com a criação do FT. Como já discutido acima, a criação do FT ensejou a adição de uma nova instância deliberativa, o CFT que atua de forma integrada às instâncias estabelecidas previamente no âmbito do ARPA. A mudança no ambiente político em nível federal com a eleição de um novo governo resultou na revisão da composição do Comitê do Programa. O número de membros do Comitê Gestor foi reduzido de doze para sete. Os segmentos que perderam representação no colegiado foram as ONGs amazônicas (caiu de duas

para uma, e a seleção que era via eleição entre os pares, agora é por indicação); os doadores, que perderam duas vagas; o MMA, que tinha dois membros e agora tem um; e a fusão do Ministério do Planejamento com o da Fazenda no Ministério da Economia, reduziu mais uma vaga do governo federal (BRASIL, 2019).

Com relação às atribuições que os atores públicos e privado na governança e operação dos fundos de apoio às UCs, parece haver uma certa de divisão de tarefas entre eles, como pode ser observado no Quadro 12.

Quadro 12 - Responsabilidades e contribuições das organizações às parcerias. (continua)

	FAPACC	FMA/RJ	FT/ARPA
Responsabilidades da ONG gestora do Fundo na parceria	Gerir os recursos financeiros do fundo (inclusive ativos); Realizar compras e aquisições solicitadas pela gestão da UC; Realizar controle das atividades do fundo; Definir que projetos serão custeados pelo fundo; Produzir relatórios; Prestar suporte técnico e financeiro aos projetos apoiados; Articular/ intermediar os parceiros envolvidos.	Na fase I Gerir os recursos financeiros do fundo (inclusive gestão de ativos); Realizar compras e aquisições solicitadas pela gestão das UCs, Realizar controle das atividades do fundo; Produzir relatórios. Na fase II Gerir os recursos do fundo; Realizar compras e aquisições solicitadas pela gestão da UC; Realizar controle das atividades do fundo; Produzir relatórios.	Gerir os recursos financeiros do fundo (inclusive gestão de ativos); Realizar as aquisições e compras de insumos para s UCs; Produzir relatórios, Monitorar e reportar aos doadores o cumprimento das condicionantes de desembolso.
Contribuições da ONG gestora do fundo à parceria	Conhecimento técnico (experiência na gestão de projetos e fundos); Transparência; Articulação política com diversos parceiros (ONGs locais, nível nacional, ICMBio).	Conhecimento técnico (gestão de projetos e gestão de ativos); Transparência; Eficiência na gestão dos recursos; Capacidade operativa; Contribuir com o desenho de procedimentos.	Conhecimento técnico (desenho de mecanismos financeiros); Transparência; Eficiência na gestão dos recursos; Regras processuais; Capacidade operativa na utilização dos recursos.
Responsabilidades do órgão ambiental gestor das UCs na parceria	Monitorar a parceria (ICMBio – sede Brasília); Fazer a gestão da UC (garantir requisitos mínimos, como o PM e o conselho gestor); Elaborar os planos de trabalho anuais; Definir que projetos serão custeados pelo fundo; Executar planos de trabalho aprovados; Produzir relatórios.	SEA: Coordenar o FMA; Presidir a CCA; Fazer a interlocução entre os atores envolvidos na governança do FMA/RJ; Definir as estratégias, construir a política pública. Inea: Planejar a gestão das UCs; Propor projetos à CCA, Acompanhar a execução físico-financeira dos projetos aprovados; Monitorar e avaliar a gestão das UCs.	MMA: Coordenar o Programa ARPA; Garantir que os acordos sejam efetivados; Produzir relatórios; Dar suporte técnico aos órgãos gestores das UCs; Participar da tomada de decisão estratégia do Programa. ICMBio Implementar as UCs; Garantir recursos humanos e técnicos; Executar planos de trabalho aprovados; Monitorar e avaliar a gestão das UCs; Produzir relatórios.

Quadro 12 - Responsabilidades e contribuições das organizações às parcerias de financiamento a UCs. (continuação)

	FAPACC	FMA/RJ	FT/ARPA
Principais contribuições do órgão ambiental à parceria	ICMBio Conhecimento técnico (biodiversidade, comunidades locais); Legitimidade política (fortalece o trabalho das ONGs locais); Comprometimento da equipe.	SEA Vontade política de implementar o FMA; Segurança jurídica; Legitimidade política; Definição de regras processuais; Conhecimento técnico. Inea Conhecimento técnico; Definição de regras processuais.	MMA Garantir que os arranjos da parceria estejam de acordo com os procedimentos adotados no âmbito do governo, com relação às legislações, políticas públicas. ICMBio Conhecimento técnico; Conhecimento da realidade de campo das UCs; Regras processuais.
Responsabilidades do(s) doador(es) /financiadores na parceria	Aportar os recursos financeiros; Participar da gestão administrativa e estratégica do fundo; Definir que projetos serão custeados pelo fundo; Fazer controle interno dos projetos.	Aportar recursos financeiros (Depositar as parcelas previstas nos TCCAs)	Aportar os recursos financeiros; Auxiliar na captação de recursos; Definir regras para o uso do recurso; Fazer controle interno das atividades do fundo; Monitorar metas e condicionantes do desembolso; Deliberar sobre os desembolsos do FT.
Contribuições do doador/financiador à parceria	Recursos financeiros; Conhecimento técnico (gestão de projetos); Divulgação da APACC e do fundo; Capacitações para os parceiros (ONGs locais, SOSMA e ICMBio);	Recursos financeiros	Recursos financeiros; Conhecimento técnico (ferramentas e metodologias); Controle social da política pública, Divulgação do Programa e atração de novo doadores/parceiros; Apoio político às UCs.

Fonte: Elaboração própria.

As organizações não governamentais gestoras dos fundos têm basicamente a responsabilidade de gerir e executar os recursos financeiros, o que inclui a realização de compras e aquisições conforme previsto nos planos de trabalho/projetos aprovados e solicitado pelos órgãos gestores das UCs; controle interno da execução dos recursos, monitoramento do cumprimento dos acordos no âmbito da parceria e elaboração de relatórios. Em alguns casos, a gestão do fundo inclui a gestão de ativos, seja ela feita na própria estrutura interna da ONG ou por meio da contratação de empresas especializadas.

Aos órgãos gestores das UCs cabe a implementação das unidades, o planejamento das ações a serem desenvolvidas (projetos e planos de trabalhos), garantir uma estrutura mínima, como equipe, recursos técnicos (plano de manejo e conselho gestor ativo), monitorar e avaliar esta gestão e produzir relatórios. Isto é, embora na definição da agenda de financiamento das UCs via fundos os parceiros privados tenham algum nível de discricionariedade (restrições

quanto ao uso dos recursos, por exemplo), a gestão das UCs é em última instância uma prerrogativa do órgão público. Conforme indicam as falas a seguir:

“O que eles [órgãos gestores] têm de fazer é implementar, executar as UCs” (FT/ARPA 4, 2019).

“O ICMBio tem que implantar o plano da UC, isso é básico. Elaborar o plano de trabalho anual, apresentar os relatórios. O ICMBio tem como requisito ter o conselho (gestor da UC) ativo” (FAPACC 3, 2019).

No caso do FMA/RJ e do FT/ARPA, por estarem inseridos oficialmente em uma política pública, a SEA e o MMA também assumem um papel próprio de coordenação da política, definição de estratégias, interlocução entre os diversos atores envolvidos, monitoramento da política para que os resultados sejam efetivados. Isso é, um papel de gestão estratégica da política.

Aos financiadores cabe essencialmente o aporte recursos financeiros. No caso do FMA/RJ, o aportador de recursos é o empreendedor que tem a responsabilidade de depositar as parcelas referentes à compensação, conforme definido no TCCA. A partir do momento que deposita todo o recurso de compensação, ele recebe um termo de quitação da obrigação legal (FMA/RJ 3, 2019).

Já no caso dos fundos que operam recursos de doações voluntárias, as organizações doadoras assumem outras atribuições, como participar da gestão do fundo, com a definição dos projetos a serem apoiados, controle das atividades do fundo e do desempenho e apoio na captação de recursos.

“São eles [doadores] que solicitam as auditorias, são eles que fazem as visitas nas UCs para saber como está caminhando o ARPA dentro das UCs” (FT/ARPA 2, 2019).

“A FTB apoia na gestão de administrativa e de rumos (orientação) do projeto” (FAPACC 2, 2019).

Dentre as contribuições das ONGs gestoras dos fundos à parceria, destacam-se o conhecimento técnico, relacionado principalmente à gestão de projetos, operação de mecanismos financeiros (incluindo gestão de ativos), e a transparência, associada aos procedimentos de controle adotados por estas organizações. Como expresso nos seguintes trechos:

“Somos uma fundação, isso já dá uma série de obrigações. Nós respondemos para o Ministério Público, a gente tem um sistema de gestão de projetos, temos um trabalho que é transparente. Temos auditorias internas e externas. Fazemos o monitoramento e controle dos recursos dos projetos” (FAPACC 3, 2019).

“A transparência na utilização do recurso. Traz também uma legitimidade na utilização do recurso, ele não está sendo usado à revelia, de qualquer forma. O Funbio está gerindo este recurso, tem suas próprias regras, que estão alinhadas com as regras dos doadores” (FT/ARPA 2, 2019).

Os órgãos ambientais trazem como contribuição à parceria conhecimento técnico relacionado à realidade das UCs (biodiversidade, contexto local, demandas de gestão), definição de procedimentos, metodologias de gestão, inclusive regulamentações, o que incrementa a segurança jurídica dos arranjos. Além disso, por representarem o Estado trazem legitimidade política às ações das parcerias e integração com demais políticas públicas. Os extratos abaixo ilustram esta percepção:

“Fortalece e dá um norte ao trabalho. Há as organizações trabalhando, mas é importante que o governo perpetue. Quando o ICMBio está junto, fortalece o trabalho da entidade” (FAPACC 2, 2019).

“Tem o olhar dos órgãos, das UCs, das parcerias que estão sendo estabelecidas, de trazer outras metodologias, de trazer outras coisas. Então este olhar de outras ferramentas, até de monitoramento de biodiversidade, de ameaças” (FT/ARPA 5, 2019).

No contexto específico do FMA/RJ foi ressaltada a vontade política dos gestores públicos em implementar um mecanismo inovador para viabilizar a aplicação dos recursos de compensação ambiental e de prover segurança jurídica com a publicação da Lei do FMA e demais dispositivos (FMA/RJ 4, 2019; FMA/RJ 5, 2019).

Os entrevistados salientaram o importante aporte técnico e instrumental dos doadores para a parceria e política de gestão das UCs, através do desenvolvimento de ferramentas de gestão de projetos e das UCs, capacitações, além de apoio na divulgação da parceria/programa:

“A metodologia de gestão projetos, de acompanhamento, dos indicadores. Capacitaram a equipe da SOS, a equipe dos gestores e das ONGs. Além disso eles [a FTB] fazem toda a ação de divulgação, investem em marketing, em mídia, fazem *press trip*...” (FAPACC 3, 2019).

“Então eles [doadores] trazem metodologias, métodos, formas de gerir, formas de decisão de outros projetos que vem funcionando e como pode adaptar. Os doadores também podem ter este aporte ferramental. Outra coisa importante que os doadores

fazem é um olhar do programa como um todo na questão da sustentabilidade. Divulgar o que é o ARPA, fazer vídeo em inglês, criar site do Programa” (FT/ARPA 4, 2019).

Outra contribuição dos parceiros privados mencionado nas entrevistas é a articulação e apoio político às UCs, como exemplificado abaixo:

“Os parceiros têm uma interlocução política interessante no cenário nacional, então isso possibilita que pautas aqui do território possam ser discutidas em esferas decisórias de âmbito nacional” (FAPACC 5, 2019).

“Tem uma ameaça muito grande em uma UCs do ARPA, tem um projeto de Lei que vai reduzir uma UC do ARPA [...]. Então os doadores, ou alguns dos doadores, não todos claro, quem tem esse perfil, vai gritar, vai colocar no jornal, vai achar parceiros locais, vai evitar que isso aconteça” (FT/ARPA 4, 2019).

No caso do FT/ARPA é destacado o papel dos doadores no controle social da política pública, cobrando aprimoramento na gestão e as responsabilidades do poder público de prover recursos para uma gestão adequada das unidades, como explicitado no fragmento abaixo:

“Eu acho que a grande contribuição dos doadores é estar sempre exigindo que a gente desenvolva essas ferramentas, que a gente tenha mais transparência na execução do recurso. Eles estão sempre chamando a gente para as responsabilidades que assumiu” (FT/ARPA 1, 2019).

Vemos que os atores privados não colaboram com a política de gestão das UCs apenas através da disponibilização de recursos financeiros, mas também de aportes técnicos, que enriquecem o repertório da política e de suporte político às unidades. Por outro lado, é reconhecido que os agentes estatais fortalecem as parcerias ao prover segurança jurídica, legitimidade política e também o conhecimento específico de gestão das UCs.

A partir do exposto, podemos identificar os papéis básicos dos atores públicos e privados no âmbito das parcerias para a o financiamento das UCs, quer sejam: (i) órgãos públicos – planejar e executar a política, tanto no nível macro quanto local, nas UCs; (i) ONG gestora do fundo – gerir e executar dos recursos privados; (iii) financiadores - aportar recursos financeiros.

Entretanto, a depender do arranjo estabelecido, os atores acumulam outras atribuições. No contexto dos fundos que operam recursos de doação, as ONG gestoras e os doadores assumem responsabilidades, ainda que compartilhadas com os órgãos ambientais, de definição de estratégias, de projetos e ações a serem desenvolvidos no âmbito da parceria, monitoramento e controle de desempenho e resultados da parceria. No cenário do FMA/RJ que opera recursos

de obrigação legal, os órgãos ambientais concentram as responsabilidades de planejamento, definição das estratégias da política de gestão de UCs, ficando as organizações gestoras operacionais do fundo, focadas na gestão e execução dos projetos aprovados na CCA, sem maior participação em questões estratégicas da política.

Estrutura Financeira

Dado que o objetivo dos fundos ambientais de apoio a UCs é aportar recursos e contribuir para sua sustentabilidade, a estrutura financeira torna-se um aspecto crucial para que o fluxo de recursos seja coerente com o objetivo definido para o fundo.

Dentre os fundos analisados, o FAPACC e o FT/ARPA operam recursos de doação voluntária e o FMA/RJ⁷⁹ opera recursos cuja origem é uma obrigação legal (Quadro 13). O tipo de fonte de recurso influenciou a operação do fundo.

Quadro 13 - Estrutura financeira dos fundos de apoio a UCs analisados. (continua)

	FAPACC	FMA/RJ	FT/ARPA
Fonte de recurso	Doação privada (ONG nacional)	Obrigação legal (compensação ambiental)	Doação privada (ONG e empresa nacional e internacional e agência bi e multilateral)
Estratégia financeira adotada pelo fundo	Mista: <i>sinking</i> e <i>endowment</i>	Mista: <i>Revolving</i> e <i>endowment</i>	<i>Sinking</i>
Embasamento da escolha da estratégia financeira	Estimativa do custo anual para manter zonas de exclusão de pesca em todos os municípios inseridos na APACC para estimar o capital principal a ser composto para cobrir o gasto anual.	Projeções de empreendimentos geradores de compensações; Estimativa de valor mensal a ser disponibilizado para cada UC e o montante do capital principal necessário para que os rendimentos cobrissem o valor calculado para o apoio às UCs.	Modelagem financeira de demanda de recursos para consolidação e manutenção das UCs apoiadas pelo ARPA.

⁷⁹ Como já apontado anteriormente, o FMA/RJ foi estruturado para gerir recursos de diferentes fontes, incluindo doações e outras obrigações legais como Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e de reposição florestal (FUNBIO, 2019), porém, como também já esclarecido na metodologia, o foco desta análise está nos instrumentos voltados especificamente para as UCs (instrumento de compensação ambiental estadual e fiduciário).

Quadro 13 – Estrutura financeira dos fundos de apoio a UCs analisados. (continuação)

	FAPACC	FMA/RJ	FT/ARPA
Existência e execução da política de gestão de ativos	Não há uma política de gestão de ativos formalizada. A gestão é feita pela SOSMA.	Fase I: gestão de ativos feita pelo Funbio com empresas especializadas. Fase II: o gestor de ativos feita pelo Bradesco, que tem obrigação contratual de remunerar o FMA em 100% de CDI.	Política de investimento aprovada pelo CFT e formalizada no MOP ARPA. Executada por duas empresas especializadas no mercado financeiro (nacional e internacional).
Monitoramento da gestão de ativos	A SOSMA conta com um comitê de investimentos que acompanha a gestão financeira de todos os fundos geridos pela organização.	A SEA monitora o atendimento à regra de remuneração estabelecida no contrato.	O Funbio acompanha a gestão junto às empresas contratadas e reporta ao CFT.
Política de aquisições com recursos do fundo	A SOSMA tem regras próprias para aquisições.	Há métodos de compras básicos no Manual Operacional do FMA que devem ser respeitados pelos gestores operacionais, porém cada um tem sua própria política.	A política de aquisições é formalizada e compõe o Manual Operacional do FT.

Fonte: elaboração própria.

Doações de volumes significativos de recursos não são frequentes, ao passo que recursos advindos de obrigações legais, taxas, impostos ou compensações podem ter um fluxo constante, ainda que variável. Estes fatores precisam ser conciliados com a demanda de financiamento da UCs e objetivos específicos de cada fundo (GELUDA, 2010; SERRÃO, 2014).

Como dito, o FAPACC foi pensado inicialmente para financiar a implementação de zonas de exclusão de pesca na APACC. Diante deste objetivo, estimou-se o custo anual para manter essas áreas em todos os municípios inseridos na APACC (as atividades incluem sinalização, fiscalização, monitoramento da biodiversidade). Porém como informado por FAPACC 1 (2019), considerando a dinâmica de repasse dos recursos pelo doador (R\$1 milhão ao ano, durante 10 anos) e a constatação de necessidades prementes da UC, foi negociada entre os parceiros privados uma estratégia financeira mista. Assim foi constituído um componente de *sinking fund* que aporta R\$ 500mil/ano para execução dos planos de trabalho do ICMBio e projetos de parceiros locais e os outros R\$ 500 mil são depositados na conta de um fundo de *endowment*. Concluído o período de 10 anos de aportes, serão utilizados apenas os rendimentos do componente fiduciário para apoio às atividades da UC (FAPACC1, 2019).

No período em que o FMA/RJ estava sendo desenvolvido, entre 2007 e 2009, o Funbio conduziu uma série de estudos e projeções que apontaram a compensação ambiental como uma fonte significativa de recursos para as UCs, pois estavam previstos grandes investimentos em infraestrutura e na indústria no Estado do Rio de Janeiro, e, portanto, com grande potencial de geração de recursos de compensação ambiental, algo da ordem de R\$ 300 milhões (FMA/RJ 3, 2019; FUNBIO, 2019). Assim, foi estruturado o instrumento de compensação ambiental, que funciona como um fundo recorrente, no qual são feitos periodicamente aportes resultantes das compensações dos empreendimentos licenciados pelo estado. Dentro do instrumento de compensação ambiental do FMA/RJ, foram criadas três carteiras⁸⁰: projetos aprovados pela CCA/RJ; projetos oriundos de compensação ambiental federal destinada à UCs estaduais fluminenses; e reserva de regularização fundiária das UCs estaduais (MANUAL OPERACIONAL DO MECANISMO FMA/RJ, sem data).

Outro instrumento do FMA/RJ focado no apoio as UCs estaduais é o fundo fiduciário, destinado à captação de recursos privados, cujo montante principal deverá ser preservado e os rendimentos líquidos destinados a custear despesas do dia a dia das UCs estaduais via cartões vinculados disponibilizados aos gestores das UCs (FMA/RJ 2, 2019). Ainda segundo FMA/RJ 2 (2019), foram feitas simulações das despesas das UCs para prever o montante do capital principal do instrumento fiduciário: “Estimou-se de R\$ 2 a 3 mil por mês, por núcleo dentro de cada UC. Uma UC pequena tem um núcleo, UCs maiores tem dois ou mais núcleos”. Até o momento, o instrumento fiduciário recebeu apenas aportes de recursos provenientes de compensação ambiental, efetuados mediante aprovação da CCA (FUNBIO, 2019).

Desde o princípio, um dos objetivos do Programa ARPA foi criar mecanismos que garantissem a sustentação financeira das UCs. Assim, ainda na primeira fase (2003-2010) foi criado o Fundo Áreas Protegidas (FAP), um fundo de perpetuidade, cujo objetivo era garantir às UCs consolidadas no grau II os recursos necessários à manutenção dos processos de gestão e proteção da UC a longo prazo (PROGRAMA ARPA, 2012c).

No início da Fase II do ARPA, o FAP havia captado R\$ 70 milhões, porém estimativas das necessidades financeiras de médio e longo prazo para atingir um nível mínimo de conservação efetiva das UCs do Programa ARPA indicaram que a estratégia de fundo de perpetuidade demandaria um capital principal muito grande, da ordem US\$ 700 milhões, segundo informou FT/ARPA 3 (2019).

⁸⁰ Cabe lembrar que o recorte de análise do estudo de caso do FMA/RJ é o instrumento de compensação ambiental em nível estadual.

Estas estimativas de necessidades financeiras foram baseadas em uma modelagem construída com a participação de mais de 30 especialistas em UCs, provenientes de diversas organizações parceiras do ARPA, incluindo o MMA, ICMBio, Funbio e WWF (MANUAL OPERACIONAL PROGRAMA ARPA, 2019).

Sendo assim, foi estruturado um mecanismo de financiamento de longo prazo e extingüível (*sinking fund*), o Fundo de Transição, capitalizado a partir de aportes de entidades, pessoas físicas e jurídicas, doadoras brasileiras e estrangeiras. O FT/ARPA foi desenhado para financiar a criação, consolidação e manutenção das UCs apoiadas pelo Programa ARPA (com meta de 60 milhões de hectares), ao passo que de forma gradativa, os governos (federal e estaduais) aumentem os recursos fornecidos ao Programa ARPA, de modo que, após um período de vinte e cinco anos, esses governos financiem cem por cento dos custos da gestão das UCs do Programa, sem qualquer suporte adicional do FT/ARPA ou de quaisquer outros fundos de doadores (MANUAL OPERACIONAL PROGRAMA ARPA 2019).

Segundo FT/ARPA 3 (2019), a meta de captação de US\$ 215 milhões foi atingida com a incorporação dos recursos captados no âmbito do FAP e o comprometimento de novas doações (os doadores já se comprometeram em aportar recursos no FT, porém nem todos os depósitos foram efetuados ainda).

Para que as estratégias financeiras estabelecidas para os fundos ambientais atendam aos seus objetivos, é importante uma gestão de ativos eficiente, de modo a prover os rendimentos necessários para custear as despesas de gestão das UCs (SPERGER; MIKITIN, 2013).

No FAPACC não há uma política institucionalizada para a gestão de ativos. A gestão de ativos é feita pela própria SOSMA sob a responsabilidade do Diretor Financeiro com a supervisão do comitê financeiro da ONG. Este arranjo não é exclusivo do Fundo APACC, mas de todos os fundos geridos pela SOSMA (FAPACC 3, 2019).

No contexto do FMA/RJ, com a alteração do arranjo de governança, também houve alteração na dinâmica da gestão de ativos. Na fase I, o Funbio era o responsável pela gestão de ativos e contratava uma assessoria especializada. As estratégias de aplicação do patrimônio eram apresentadas e aprovadas pela SEA. Na fase II, o gestor financeiro passou a ser o Banco Bradesco, que conforme contrato com a SEA deve remunerar o FMA/RJ em 100% do Certificado de Depósito Interbancário (CDI). Segundo FMA/RJ 1 (2019), a SEA não acompanha como são feitas as aplicações, pois isto não está previsto no contrato. Entende-se que a forma como o banco aplica o recurso é livre, desde que remunere o acordado em contrato.

No FT/ARPA, a política de gestão de ativos foi proposta pelo Funbio e aprovada pelo Comitê do Fundo Transição (CFT) e compõe o Manual Operacional do Programa ARPA. A gestão é feita por duas agências especializadas em aplicações nos mercados financeiros, uma brasileira e outra estrangeira. O Funbio é responsável por acompanhar a evolução mensalmente junto com sua comissão de gestão de ativos e apresentar relatórios aos membros doadores do CFT (FT/ARPA 3, 2019).

Esta distinção da forma de gestão de ativos pode estar relacionada ao perfil de cada fundo e da instituição gestora. A gestão de fundos fiduciários é o foco de atuação Funbio e alguns deles, como o FT/ARPA e o FMA/RJ (durante a fase I) possuem patrimônio de centenas de milhões de reais e estão associados a políticas públicas oficiais, o que demanda uma gestão de ativos mais estruturada. No caso do FAPACC e dos demais fundos de apoio a UCs que a SOSMA opera, o volume de recursos é muito menor, o que pode tornar uma estrutura gestão de ativos externa à organização inviável. Como aponta FAPACC 3 (2019): “Não há um comitê específico para o fundo, pois é pequeno, não temos escala”.

Assim, embora na literatura internacional se recomende que a gestão de ativos seja realizada por uma agência externa, se o volume de recursos for menor, como no caso da Fundação SOSMA, a contratação de uma agência especializada pode aumentar os custos administrativos e reduzir o orçamento disponível para investir nas UCs. Ao mesmo tempo, também é importante uma alocação razoável do orçamento disponível entre as despesas administrativas do Fundo e as ações ou projetos de apoio às UCs (SPERGER; MIKITIN, 2013). Desta forma, a gestão de ativos conduzida pela própria ONG gestora do fundo, desde que orientada por um conjunto mínimo de regras (nível de tolerância de risco e meta de rendimentos, por exemplo) e supervisionada por um colegiado de especialistas do tema, pode ser considerada uma boa prática fiduciária.

Quanto à política de aquisições e contratações, no âmbito dos três fundos são seguidos, em alguma medida, os preceitos da Lei 8.666/1993 tais como fazer tomada de preços e negociações, fazer chamadas públicas e apresentação de comprovantes de despesas com validade fiscal. Há um certo entendimento entre os entrevistados de que mesmo sendo um recurso privado, ele pertence a terceiros e tem finalidade pública, por isso há um zelo na sua aplicação. Conforme ilustram os fragmentos abaixo:

“Apesar de ser um recurso mais maleável, ele necessita da mesma seriedade, senão mais, do que a gente utiliza com recurso público. Mas a gente tem todo um procedimento, um fluxo que precisa ser respeitado, igualmente com um recurso público, com prestação de contas” (FT/ARPA 1, 2019).

“Até um fundo privado vai ter que atender a exigências públicas na aplicação de recursos...” (FMA/RJ 6, 2019).

No âmbito do FMA/RJ existe um padrão mínimo de procedimentos de compras previsto no Manual Operacional referenciado na administração pública (com chamamento público, processo seletivo, ampla divulgação), porém, cada gestor operacional tem a liberdade de definir sua própria política de aquisições (FMA/RJ 1, 2019).

O FT/ARPA segue o Manual para contratações e aquisições, que compõe o Manual Operacional do Programa ARPA (2019). De acordo com FT/ARPA 1 (2019), a política de aquisições foi desenvolvida pelo Funbio e aprimorada ao longo dos anos do Programa ARPA. Antes cada recurso aportado no ARPA seguia as regras de seu doador. No FT/ARPA foi acordado entre os doadores regras comuns para a aplicação dos recursos.

Já no âmbito do FAPACC parece haver uma compreensão de que a gestão dos recursos não deve seguir uma lógica da administração pública, no sentido de maior publicização dos processos de compras ou mesmo de prestação de contas relativa a gestão de ativos, como se pode observar na fala de FAPACC 3 (2019): “O recurso é totalmente privado, então temos toda a autonomia e flexibilidade para fazer a gestão e a operação, porque o dinheiro é nosso. Temos um mecanismo de investimento que a gente decide, porque é um apoio nosso ao poder público”.

Assim, o FAPACC segue regras próprias para compras estabelecidas no documento “Procedimentos para os fundos de apoio às UCs federais”, que incluem a exigência de processo de tomada de preço com a apresentação de três orçamentos e apresentação de comprovantes de despesas com validade fiscal (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA, 2017).

Além das regras e procedimentos para a gestão financeira dos recursos adotados nos fundos, conforme estabelecido na metodologia desta pesquisa, também buscamos analisar o balanço entre o investimento público e privado (extraorçamentário) no âmbito das parcerias dos fundos de apoio a UCs. Aqui é válido frisar a dificuldade em proceder tais análises pois os órgãos ambientais, em geral, não disponibilizam informações sobre alocação de recursos público de forma individualizada por UC. Isso é feito somente quando há uma exigência formalizada de informar ao parceiro privado o gasto público na UC apoiada, como no FT/ARPA.

Há, portanto, uma dificuldade deste tipo de parceria que é a de identificar o montante de recurso externo e de recurso público, para se proceder uma avaliação adequada sobre se há um desequilíbrio ou não entre aportes públicos e privados nas UCs. Consideramos ser esta uma

lacuna de informações a ser superada para o avanço da governança pública do financiamento do SNUC.

O FMA/RJ opera recursos procedentes de compensação ambiental de grandes empreendimentos, os quais estão atrelados a ciclos de investimentos. Quando o FMA/RJ foi desenhado e iniciou sua operação, a economia estava aquecida e o Estado do Rio de Janeiro estava recebendo investimentos em grandes projetos como o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), Porto do Açu e a Companhia Siderúrgica do Atlântico Sul (CSA) e fluxo de recursos de compensação ambiental era expressivo.

Entre 2007 e 2013, foram firmados 87 TCCAs com valor total de R\$ 512 milhões (Figura 11). A partir de 2014, os fluxos de recursos diminuem consideravelmente, devido à crise econômica. De 2014 a 2018 foram assinados 32 TCCAs cujos valores somam R\$ 81 milhões.

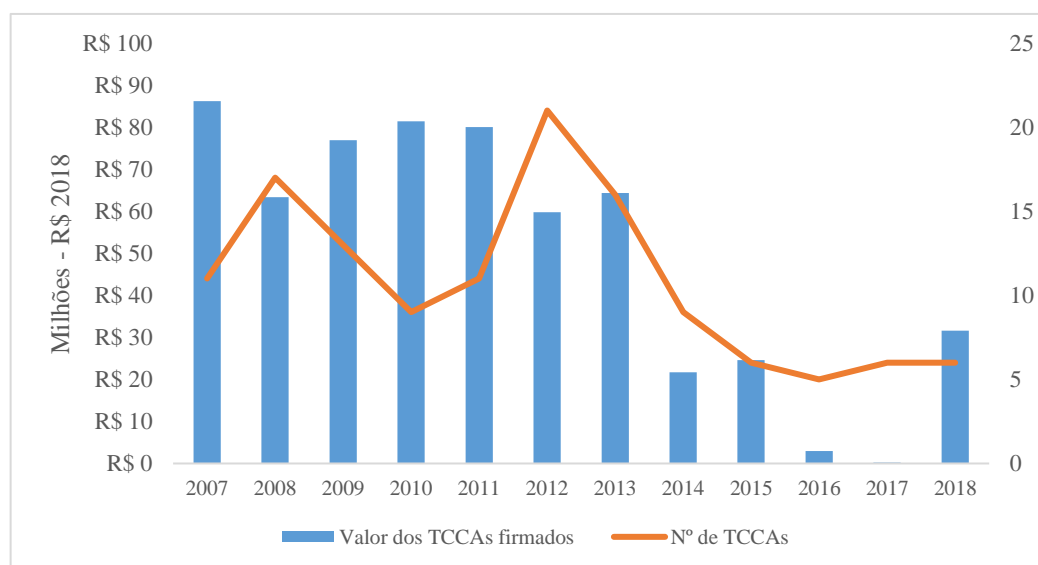


Figura 11 - Número e valores de TCCAs firmados entre 2007 e 2014 no âmbito do licenciamento ambiental no Inea.

Fonte: elaboração própria, a partir de FMA/RJ.

O fluxo de receitas referentes ao pagamento das parcelas previstas nos TCCAs, apresentou uma trajetória crescente de 2007 até 2012, e partir de então há uma queda na entrada de recursos de compensação (Figura 12). Entre 2007 e 2018 foram pagos um total de R\$ 375 milhões. Em 2010 o FMA/RJ iniciou sua operação e ao longo do tempo verifica-se um incremento na sua capacidade de execução, com exceção dos anos 2014 e 2015 (ano eleitoral e

de início de novo governo, respectivamente). Entre 2010 e 2018 foram executados mais de R\$ 174 milhões em benefícios das UCs fluminenses.

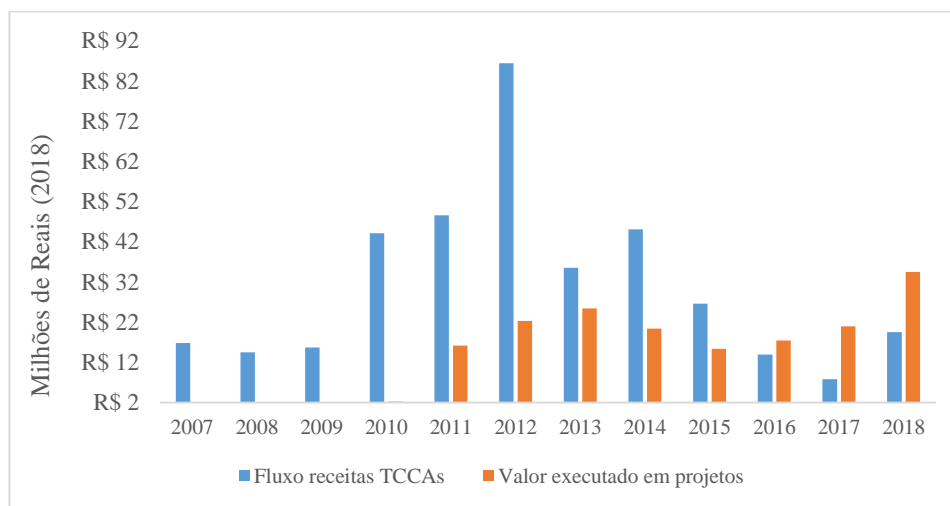


Figura 12 - Evolução do fluxo de receitas dos TCCAs e dos valores executados em projetos nas UCs via FMA/RJ entre 2010 e 2018, em milhões de reais, valores de 2018.

Fonte: elaboração própria, a partir de FMA/RJ.

De acordo com dados disponibilizados pela Superintendência de Fundos de Interesse Público (SUPFIP) da SEA, no período de 2007 a 2017, foram aplicados R\$ 205 milhões (valores correntes) em projetos⁸¹ que beneficiaram 36 UCs estaduais (SEA, 2019).

Já o componente fiduciário (fundo de *endowment*) recebeu o aporte de quase R\$ 20 milhões (valores correntes) advindos de empreendimentos geradores de compensação, aprovados pela CCA entre 2007 e 2013 (FMA/RJ, 2018). Sob a gestão do Funbio, o fundo fiduciário havia gerado um rendimento líquido de quase R\$ 9 milhões até novembro de 2016. Desse valor, R\$ 3,2 milhões foram utilizados no projeto de operacionalização das UCs via cartão vinculado para cobrir despesas de pequeno vulto (FUNBIO, 2019).

Os recursos aportados nas UCs estaduais, via instrumento de compensação e fiduciário (também alimentado por recursos de compensação) do FMA/RJ somam mais de R\$ 208 milhões. Em contraposição, dados obtidos na análise dos dispêndios do Inea entre 2010 e 2018, indicaram que neste período foram aplicados cerca de R\$ 15 milhões (valores de 2018) em programas de preservação da biodiversidade e gestão de UCs (ver seção 4.1.2). Ou seja, a

⁸¹ Segundo informações fornecidas pela SUPFIP/SEA, esses valores englobam os projetos exclusivos para cada UC e/ou compartilhados entre uma ou mais unidades. Foram considerados os valores globais de cada projeto, mesmo para aqueles cuja execução ainda não tinha sido finalizada (SEA, 2019).

compensação ambiental praticamente substituiu o orçamento público para as UCs, o que pode ser bastante prejudicial para a sustentabilidade financeira dessas áreas.

Queiroz e Geluda (2015) apresentam três motivos pelos quais a sustentabilidade dos sistemas de UCs não deve ser baseado em compensação: i) a diversificação das fontes de financiamento é sempre saudável e recomendável; ii) a compensação possui suas restrições de agenda, ou seja, ela prioriza determinadas despesas das UCs, não todas; iii) sua geração é paralela aos ciclos de investimentos, que podem sofrer alterações temporais e prejudicar os fluxos de recursos para as UCs. Ademais, esse é um recurso originado de um impacto ambiental que causa outros problemas como poluição do ar, da água, geração de resíduos, cujos custos sociais não são cobertos por esta compensação. Ou seja, a compensação do SNUC não gera um ganho ambiental de fato (GELUDA; YOUNG, 2004).

Como aponta FMA/RJ 4 (2019): “Acho que vale (o FMA/RJ), é uma boa estratégia para complementar as receitas das unidades de conservação. Não pode ser visto como uma tábua de salvação, mas como uma política pública complementar para as UCs, pode ser bom. Acho que tem que ter investimento do Estado, em pessoal...”.

Entre 2011 e 2018, o FAPACC, via componente *sinking*, apresentou de dispêndios de quase R\$ 4 milhões, dos quais R\$ 2,6 milhões em projetos de apoio à gestão da APACC (projetos de parceiros locais e planos de trabalho executados diretamente pelo ICMBio. Outros R\$ 1,2 milhões foram destinados as despesas de sua operação (Figura 13).

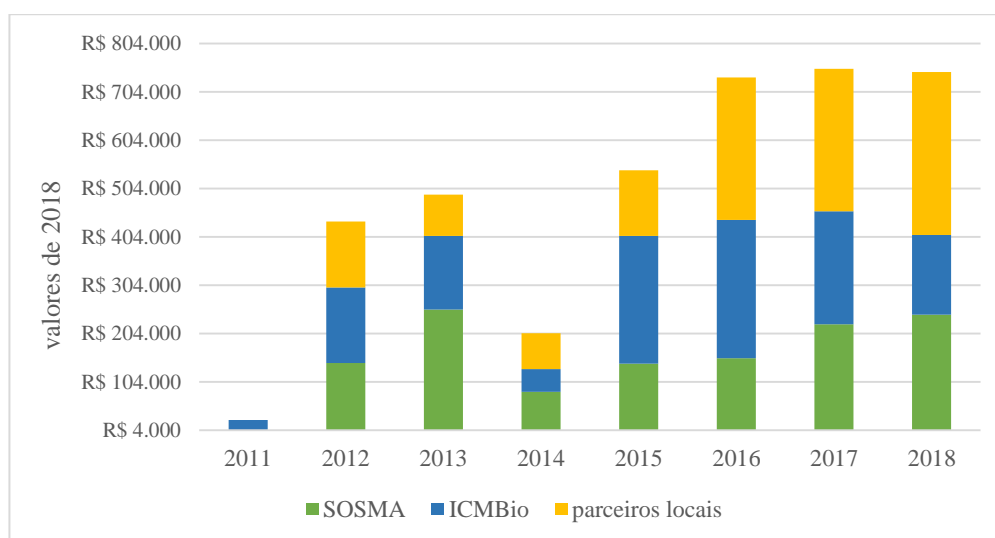


Figura 13 - Gastos do Fundo APA Costa dos Corais, por instituição, no período de 2011 a 2018, em valores de 2018.

Fonte: elaboração própria a partir de relatórios disponibilizados pela SOSMA.

O componente do *endowment* do FAPACC recebeu, entre 2011 e 2018, um aporte total de R\$ 3,1 milhões e teve rendimentos de R\$ 1,2 milhão (valores correntes), totalizando um patrimônio de R\$ 4,3 milhões (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA, 2018b).

Entre 2008 e 2017, ICMBio gastou R\$ 965 mil com despesas discricionárias na APACC⁸². Já os recursos providos pelo FAPACC executados diretamente pelo ICMBio somaram R\$ 1,3 milhão entre 2012 e 2018. Considerando os valores totais, há um relativo equilíbrio entre o financiamento via orçamento público e o financiamento via fundo privado. Porém, analisando a trajetória, vemos que entre 2012 e 2015⁸³, os recursos privados aplicados na unidade suplantaram os aportes do ICMBio (Figura 14).

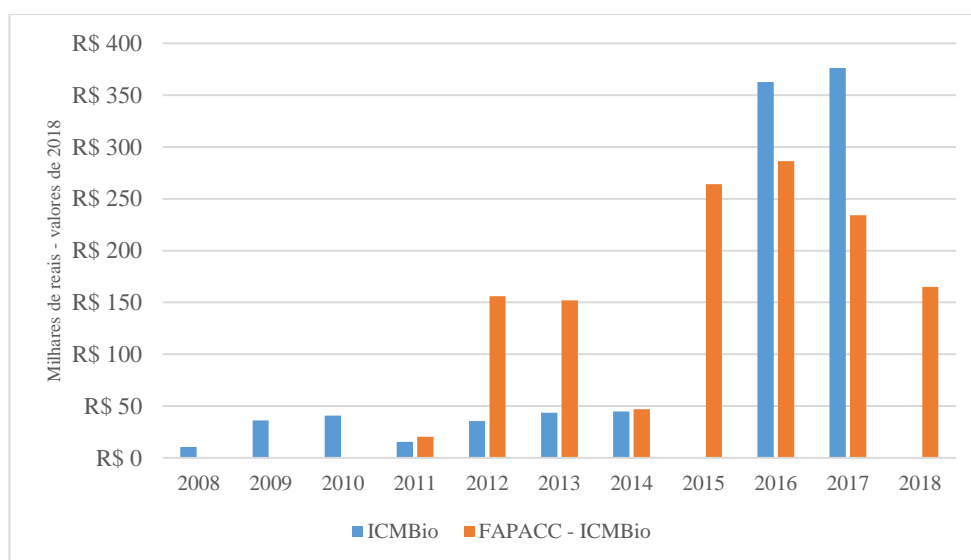


Figura 14 - Dispêndios efetuados pelo ICMBio e pelo FAPACC na APACC, no período de 2008 a 2018, valores de 2018.

Fonte: elaboração própria a partir de relatórios disponibilizados pela SOSMA.

De acordo com FAPACC 1 (2019), o ICMBio chegou a reduzir alguns contratos de serviços terceirizados na APACC no início da parceria. Somente nos anos de 2016 e 2017 é que as despesas do ICMBio ultrapassaram aquelas efetuadas pelo FAPACC (Figura 14). FAPACC 6 (2019) explicou que o incremento dos dispêndios no ICMBio nestes dois anos, pode estar relacionado à internalização de recursos de compensação ambiental ao orçamento do ICMBio em 2017 e à absorção pela APACC da Base Avançada de Porto de Pedras, a partir de 2016, que era originalmente mantida pelo Centro Mamíferos Aquáticos do ICMBio, devido às ações do

⁸² Dados obtidos junto a DIPLAN/ICMBio sobre despesas destinadas diretamente as UCs para o período de 2008 a 2017. Não incluem as informações dos contratos nacionais e da folha de pagamento.

⁸³ De acordo com FAPACC 1 (2019), a execução dos recursos do FAPACC foi baixa em 2014 devido a mudanças na gestão do ICMBio em Brasília e na Fundação Toyota do Brasil, o que provocou uma queda na execução dos recursos neste ano.

Projeto Peixe-boi. A ampliação do orçamento público para a UC também pode estar relacionada à demanda dos parceiros do FAPACC por maior suporte do ICMBio à unidade, como explicitado no fragmento abaixo:

“Conseguimos que o ICMBio em Brasília olhasse para a APA de uma forma diferente. Era uma área que estava recebendo investimento de fora, e que eles não poderiam deixar de dar um mínimo de apoio, ter analistas ambientais, ter pessoal e infraestrutura para que eles conseguissem operar” (FAPACC 2, 2019).

Como descrito na literatura, a presença de um fundo privado tem o potencial de catalisar maiores investimentos do poder público na gestão da UC beneficiada, o que é um fato bastante positivo (GEF, 1998; SPERGEL; TAIEB, 2008). Por outro lado, pensando no financiamento do sistema como todo, isso pode gerar uma desigualdade entre as UCs, além de uma lógica de competição entre elas por uma parcela maior dos recursos orçamentários, onde aquelas com parceiros com maior poder de barganha conseguem mobilizar mais recursos, equipe, etc.

O Fundo de Transição do ARPA entrou em operação em 2014 e até 2018 aportou R\$ 45 milhões (valores de 2018) em 74 UCs federais (Figura 15). Na lógica do FT/ARPA, os órgãos gestores das UCs devem incrementar os gastos com despesas não salariais até assumir 100% das despesas de manutenção das UCs consolidadas. Entre 2014 e 2018, os dispêndios totais do ICMBio nas UCs beneficiadas pelo Programa ARPA foram de R\$ 163 milhões, sendo R\$ 131 milhões de contrapartida não salarial.

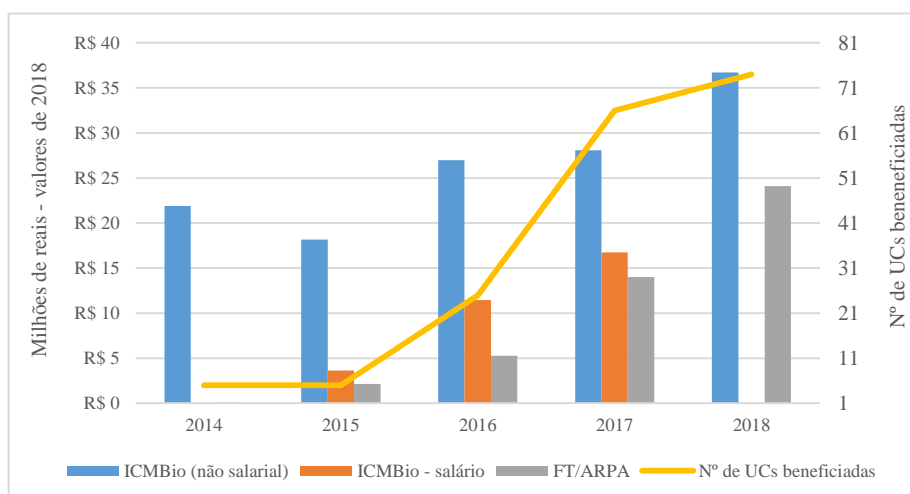


Figura 15 - Dispêndios do ICMBio e FT/ARPA nas UCS federais beneficiadas pelo Programa – Fase III, no período de 2014 a 2018, em valores de 2018.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos relatórios ARPA fase III⁸⁴.

⁸⁴ Relatórios do ARPA Fase III. Disponível em: < <https://bit.ly/2u7yV6C>>. Acesso em: 23 nov. 2019. Não foi possível obter dados sobre as despesas com salários para os anos 2014 e 2018.

Entretanto, considerando o aumento do número de UCs beneficiadas no mesmo intervalo, observa-se pela Tabela 6 que o investimento médio do ICMBio por UC vem decrescendo. Ou seja, embora o ICMBio venha envidando esforços para incrementar a contrapartida acordada no âmbito do FT/ARPA, talvez não seja suficiente para cobrir integralmente as despesas dessas áreas ao final de sua operação, prevista para encerrar em 2039.

Tabela 6 - Dispêndio médio por UC federal beneficiada na fase III do Programa ARPA, entre 2014 e 2018, em reais de 2018.

Origem do recurso	2014	2015	2016	2017	2018
ICMBio	R\$ 3.533.535	R\$ 3.784.117	R\$ 1.442.310	R\$ 659.672	R\$ 495.927
FT/ARPA	R\$ 2.949	R\$ 373.747	R\$ 198.324	R\$ 205.963	R\$ 325.760
Total	R\$ 3.536.484	R\$ 4.157.864	R\$ 1.640.634	R\$ 865.636	R\$ 821.687

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios ARPA fase III.

A possibilidade de não atingimento da meta de os órgãos públicos assumirem integralmente as despesas das UCs do ARPA já começa a ser percebida pelos parceiros do Fundo, como demonstram os seguintes extratos:

“Da forma como as coisas estão caminhando, de questões do orçamento do ICMBio, orçamento para o MMA, a gente já consegue ver a inviabilidade desta ferramenta, desta lógica” (FT/ARPA 2, 2019).

“Como que a gente garante que a curva que a gente imaginou (projeção do incremento da contrapartida governamental) vai acontecer? Pois com a lei do teto do orçamento, deu uma quebrada na perna deste modelo do ARPA” (FT/ARPA 4, 2019).

Mesmo que limitadas pela ausência de uma contabilidade individual das UCs, as análises comparativas entre os aportes de recursos públicos e privados nas UCs beneficiadas pelos fundos ambientais privados sinalizam uma assimetria causada pela retração do orçamento público, tanto em nível federal, no âmbito do ICMBio quanto em nível estadual, no Inea.

Este desequilíbrio entre recursos públicos e privados no financiamento das UCs traz uma dificuldade relacionada à autonomia da gestão da unidade. A parceria dos fundos é importante, mas precisa haver um mínimo de simetria para não ter subordinação do poder público ao doador privado. Ou seja, o equilíbrio entre o público e o privado na governança dos fundos também está relacionado com o equilíbrio na questão alocativa dos recursos.

Ademais, um dos fatores apontados pelos entrevistados como limitantes para consecução dos objetivos dos fundos é a equipe alocada nas UCs, pois por vezes há o recurso viabilizado pelo fundo ambiental, mas não tem pessoal suficiente para implementar as

atividades previstas ou para avançar na gestão da UC (FAPACC 4, 2019; FT/ARPA 1, 2019). Ou seja, a excessiva retração do orçamento público também prejudica o melhor uso do recurso privado.

A contração do orçamento público para as UCs torna o órgão gestor público altamente dependente, e pode inclusive minimizar as chances de formalizar outras parcerias, pois os doadores e gestores dos fundos veem seus recursos como fonte complementar e não substituta do orçamento público e esperam um compromisso orçamentário por parte do poder público para apoiar as UCs (GEF, 1998; SPERGEL; TAIEB, 2008), como evidenciado na fala a seguir:

“Porque o nosso orçamento é muito limitado, ele tem sido restrito ao pagamento de pessoal, dos servidores, vigilância e limpeza, desses contratos bem básicos. Todos esses recursos extras são usados para o atingimento da finalidade da UC. Então até mesmo o início da unidade, a consolidação, o plano de manejo, tudo tem sido realizado com estes recursos. A contrapartida do ICMBio tem sido uma preocupação porque nosso orçamento tem diminuído de valor, cada vez mais’ (FAPACC 5, 2019).

Esta situação reforça nosso argumento de que é importante garantir a autonomia do poder público na gestão da UCs, e isso passa por assegurar o aumento do orçamento público para estas áreas.

Processos de controle e accountability e transparência dos fundos

Como visto, a responsabilização (*accountability*) e a transparência são valores públicos (e democráticos) importantes no contexto das parcerias público-privadas (PETERS; PIERRE, 2010; REYNAERS; GRIMMELIKHUIJSEN, 2015). As PPPs são influenciadas tanto pela lógica privada de prestação de contas, que é interna, direcionada aos tomadores de decisão econômicas (que no caso dos fundos ambientais são os doadores) e focada em aspectos financeiros; quanto pela lógica pública de responsabilização, externa, voltada a múltiplas partes interessadas e multidimensional, abrangendo aspectos procedimentais, financeiros, de desempenho e impacto (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETO, 2012). Para que a responsabilização das parcerias público privadas seja viabilizada, é fundamental a transparência, isto é, é preciso existir fluxos interno e externo de informações, de fácil acesso e compreensíveis (MICHENER; BERSCH, 2013; REYNAERS; GRIMMELIKHUIJSEN, 2015).

Sendo assim, neste item analisamos como se dão os processos de prestação de contas e transparência e como eles se alinham aos valores e práticas da governança pública. O Quadro

14 apresenta de forma resumida as principais características dos processos de controle, prestação e contas e transparência dos fundos analisados.

Quadro 14 - Mecanismos de prestação de contas e transparência adotados nos fundos de apoio a UCs. (continua)

	FAPACC	FMA/RJ	FT/ARPA
Mecanismos de controle interno das atividades do fundo	Sistema on-line de gestão de projetos e de apresentação de prestação de contas financeira; Rotina de relatórios trimestrais; Visitas de campo à APACC.	Sistema de monitoramento dos TCCAs (SEA); Instrução de processo interno para cada projeto aprovado; Protocolo de aprovação de entregas e serviços relativos aos projetos; Sistema de gestão de projetos (GOp); Rotina de relatórios trimestrais (GOp); Rotina de reuniões semanais (GOp e SUPFIP); Apresentação mensal de extratos à SEA (gestor financeiro).	Sistema de gestão de projetos; Protocolo formalizado para solicitação e aprovação de compras; Auditorias independentes (financeira e em campo nas UCs); Missões de supervisão com os doadores.
Sistemas de monitoramento e avaliação da gestão das UCs	Sistema de indicadores do FAPACC - monitorar a execução dos planos de trabalho anuais financiados pelo Fundo.	Metodologia de Planejamento Estratégico das UCs desenvolvida pela DIPABE - nortear e direcionar a aplicação de recursos nas UCs estaduais.	FAUC - monitoramento anual do avanço na consolidação das UCs apoiadas.
Principais atores a quem os participantes da gestão do fundo devem prestar contas	Fundação Toyota do Brasil (doador) Conselho Gestor da APACC	SEA CCA	Comitê do Fundo de Transição (doadores) Público externo
Dinâmica da prestação de contas	ICMBio e parceiros locais => SOSMA => FTB SOSMA=> público em geral ICMBio=> Conselho Gestor da APACC	GOp => proponentes dos projetos e SEA Proponentes dos projetos=> SEA e CCA Gestor financeiro=> SEA SEA=> público em geral	OG=> MMA=> Funbio => CFT e CP Funbio=> CP e CFT MMA=> público em geral
Mecanismos adotados para garantir transparência as atividades do Fundo	Sistema de gestão interna; Auditorias internas e externas (SOSMA); Publicação anual do relatório de atividades (SOSMA); Oficina participativa para seleção de projetos.	Existência de um colegiado representativo (CCA); Registros das reuniões e deliberações da CCA; Sistemas de gestão interna; Auditorias internas e externas; Publicação de relatórios.	Existência de um comitê gestor (CFT); Registros das reuniões e deliberações das instâncias de governança do ARPA; Sistemas de gestão interna; Auditorias externas financeiras e de campo nas UCs, Publicação de relatórios; Avaliação de gestão das UCs.

**Quadro 14 - Mecanismos de prestação de contas e transparência adotados nos fundos de apoio a UCs.
(continuação)**

	FAPACC	FMA/RJ	FT/ARPA
Meios de comunicação com a sociedade em geral	<i>Press trip</i> à APACC; Divulgação de notícias nas mídias sociais dos parceiros privados.	Site institucional do FMA/RJ; Site dos gestores operacionais (Funbio e IDG).	Site institucional do Programa ARPA; Site do gestor financeiro (Funbio).
Informações disponibilizadas ao público em geral	Os relatórios técnicos e financeiros relativos às atividades do FAPACC não são disponibilizados ao público em geral. O acesso é permitido, mediante solicitação formal, que é avaliada caso a caso.	Legislação pertinente; Instrumentos jurídicos que formalizam a parceria; Atas das reuniões da CCA; Manuais operacionais; Fluxo de recursos dos TCCA; Relatórios financeiros e balanço dos gestores operacionais; Documentos dos projetos apoiados (plano de trabalho, planilha orçamentária, contratos, resultados alcançados).	Legislação do ARPA, Instrumentos jurídicos que formalizam a parceria; Manuais operacionais; Atas de reuniões das instâncias de governança do ARPA; Relatórios (técnicos, financeiros e de auditoria); Publicações do Programa; Notícias.

Fonte: elaboração própria.

Os três fundos analisados adotam um amplo conjunto de mecanismos de controle interno que incluem o uso de sistemas informatizados de gestão contábil e de gestão de projetos, rotina de relatórios técnicos e financeiros, reuniões e visitas de campo às UCs beneficiadas. Percebe-se uma centralidade nos aspectos financeiros da gestão dos fundos, com a formalização de procedimentos internos para o uso dos recursos, atendimento a padrões fiscais e contábeis, e métodos de aquisições e compras espelhados na administração pública. Isso se justifica, pois, os fundos ambientais operam recursos de terceiros e há uma demanda para sejam aplicados conforme as regras estabelecidas no arranjo da parceria.

No contexto do FMA/RJ, o controle das atividades do fundo é composto por vários sistemas informatizados. Cada gestor operacional tem seu sistema interno de controle financeiro e de gestão de projetos e a SEA adota um sistema para monitorar o pagamento das parcelas dos TCCAs (FMA/RJ 1, 2019). Existe também uma série de procedimentos para aprovar as aquisições previstas nos projetos aprovados na CCA. Cada projeto aprovado na CCA tem um coordenador indicado pelo órgão proponente que solicita as aquisições, atesta o recebimento e conformidade, elabora os relatórios técnicos dos projetos, a SEA ratifica cada etapa (FMA/RJ 5, 2019).

No FT/ARPA existe um fluxo de procedimentos para controle e monitoramento das atividades que é registrado no sistema informatizado de gestão de projetos adotado pelo ARPA:

os gestores das UCs solicitam as aquisições conforme o planejamento aprovado, isto é validado pela coordenação dos órgãos gestores, e em alguns casos também pela UCP/MMA e, somente depois é encaminhado ao Funbio para fazer as aquisições (FT/ARPA 1, 2019). Já no FAPACC, o fluxo de procedimentos é mais simples, onde o gestor da unidade solicita a compras e bens e serviços previstos nos planos de execução aprovados diretamente à equipe técnica da SOSMA mediante apresentação de no mínimo três orçamentos como tomada de preços (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA, 2017).

Em alguma medida, os fundos também monitoram seus resultados e impactos na gestão das UCs, demanda crescente entre os grandes doadores internacionais (BAHIA, 2012; BONHAM et al., 2014). A inserção do monitoramento e avaliação da qualidade de gestão das UCs beneficiadas nos processos de prestação de contas dos fundos é positiva pois contribui para uma responsabilização da parceria em linha com a governança pública (BRITO; SANTOS; THUAULT, 2014; SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012).

Na parceria do FAPACC, foi desenvolvido um sistema de indicadores, construído coletivamente entre os atores envolvidos (SOSMA, FTB, ICMBio e ONGs parceiras locais), utilizado para monitorar a execução dos planos de trabalho anuais e projetos locais financiados pelo Fundo. O ICMBio e os ONGs locais informam o status dos indicadores nos relatórios trimestrais e a SOSMA e a FTB monitoram sua evolução (FAPACC 1, 2019). No âmbito do FMA/RJ, o Inea passou a aplicar a metodologia de Planejamento Estratégico das UCs com o objetivo de direcionar a aplicação de recursos (orçamentários e extraorçamentários) nas UCs administradas pelo órgão, bem como acompanhar seu nível de consolidação ou estruturação. A referida metodologia, desenvolvida pela DIBAPE, foi apresentada aos e referendada pelos membros da CCA e institucionalizada através da Resolução conjunta SEA/Inea nº 666/2018. A partir do planejamento estratégico, é feito o monitoramento anual do nível de implementação de cada UCs pelas suas equipes com apoio da equipe da Gerência de UCs (FMA/RJ 5, 2019). O Inea realizou um exercício de avaliação da influência do FMA/RJ na implementação das UCs estaduais em 18 das 25 unidades existentes em 2010, quando o fundo entrou em operação, e identificou que em 2010 havia 12 UCs classificadas como ‘não estruturadas’ e nenhuma no estágio de ‘semiestruturada’. Em 2017, apenas uma unidade foi classificada como não estruturada e seis já haviam alcançado o estágio de semiestruturada (FUNBIO, 2019).

No âmbito do FT/ARPA, para monitorar e avaliar o nível da gestão das UCs apoiadas é utilizada a Ferramenta de Avaliação de UC (FAUC). A FAUC é o resultado da adaptação da ferramenta *Tracking Tool*, desenvolvida pelo Banco Mundial e WWF para monitorar a

efetividade de gestão das UCs beneficiadas em projetos por eles financiados. Essa metodologia passou a ser adotada em projetos apoiados pelo GEF, sendo obrigatória sua utilização para a avaliação das UCs participantes do Programa ARPA (PROGRAMA ARPA, 2018).

De acordo com FT/ARPA 2 (2019), a FAUC apresenta dois componentes: FAUC Avanço que monitora o cumprimento dos marcos referenciais de consolidação do ARPA, ou seja, indicadores de resultados do Programa, e a FAUC Efetividade onde é avaliada anualmente a efetividade de gestão da UC. Os gestores da UC preenchem o questionário informando a situação da UC dentro de cada uma das linhas que o ARPA apoia. O questionário passa por uma avaliação pelos gestores estaduais e em seguida é enviado ao MMA para validação e compilação para apresentação ao CP e CFT (FT/ARPA 1, 2019).

Em 2017, o Funbio e WWF-Brasil analisaram o impacto do Arpa na efetividade de gestão das UCs, através de estudo comparativo da evolução das UCs federais apoiadas pelo Programa com um grupo de controle, que são UCs amazônicas federais não apoiadas pelo ARPA (“UCs Não ARPA”), utilizando dados disponíveis sobre Efetividade de Gestão dos três ciclos de aplicação do método RAPPAM⁸⁵ (2005, 2010, 2015). Os resultados mostram que o grupo das “UCs ARPA” avançaram significativamente entre 2005 e 2015 (avanço de cerca 17 pontos percentuais no índice de efetividade), enquanto que as “UCs não ARPA” avançaram apenas 6 pontos percentuais no mesmo período (WWF-BRASIL; FUNBIO, 2017).

No caso das UCs federais beneficiadas pelos fundos APACC e FT/ARPA, os entrevistados citaram também a utilização do Sistema de Análise e Monitoramento da Gestão (Samge), desenvolvido pelo próprio ICMBio, ferramenta que permite analisar a efetividade de gestão das unidades administradas pelo órgão (FAPACC 4, 2019; FT/ARPA 2, 2019).

Além de fortalecer os princípios da governança pública nas parcerias para financiamento das UCs, a divulgação dos impactos positivos dos fundos na melhoria da gestão das unidades contribui para o argumento de que um financiamento adequado é condição fundamental para que as UCs alcancem seus objetivos institucionais e gerem os benefícios ambientais, sociais e econômicos esperados.

Conforme discutido anteriormente, para haver uma responsabilização pública externa das parcerias público-privadas é necessária a responsabilização interna, com troca de informações entre os parceiros. Analisando a dinâmica da prestação de contas entre os parceiros dos fundos de apoio a UCs, percebe-se que novamente o tipo de fonte operada pelos fundos

⁸⁵ O método de Avaliação Rápida das Prioridades de Manejo em Unidades de Conservação, do inglês *Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management* (Rappam) foi desenvolvido pela rede WWF para avaliar a efetividade de manejo das UCs (WWF-BRASIL; FUNBIO, 2017).

influi no direcionamento da *accountability* interna. No caso de recursos originados de doação voluntária, são os órgãos públicos quem prestam contas aos parceiros privados, focando especialmente nas demandas do doador. No caso da fonte de recurso de obrigação legal são as ONGs gestoras quem prestam contas ao poder público.

No âmbito do FAPACC, o ICMBio (equipe da UC) e ONGs locais prestam contas à SOSMA, através de relatórios técnicos e financeiros trimestrais. A SOSMA, por sua vez, consolida os relatórios e os apresenta ao doador, a FTB. A equipe da Divisão de Recursos Externos do ICMBio Sede tem acesso a esses relatórios e faz o acompanhamento da parceria.

Não há um fluxo de informações dos parceiros privados para o órgão público. As informações relativas à gestão de ativos do fundo (gestão do patrimônio principal e rendimentos), atualmente ficam restritas à organização gestora do fundo (FAPACC 5, 2019).

Segundo FAPACC 4 (2019), o ICMBio pretende estruturar uma comissão de avaliação de parcerias público-privadas no âmbito das UCs por ele administradas, conforme previsto na lei do MROSC. Na verdade, uma comissão de avaliação de parcerias havia sido criada, justamente para definir a periodicidade de relatórios de modo a atender as especificidades do órgão. Porém o decreto presidencial nº 9.759/2019, revogou a comissão do ICMBio e o órgão está tentando recriá-la.

É importante que o órgão estruture procedimentos para monitorar as parcerias público-privadas nas UCs e garantir que elas estejam em consonância com os objetivos institucionais e prioridades de gestão das unidades. No contexto específico dos fundos ambientais é essencial que o órgão tenha acesso às informações financeiras para o planejamento da implementação das UCs conciliando com as demais fontes de recursos, inclusive as orçamentárias.

No caso do FT/ARPA, existe um fluxo de prestação de contas técnica (avanço na consolidação da UCs) e financeira (contrapartidas) dos órgãos gestores das UCs para o MMA, que por sua vez, compila as informações para apresentar ao CP e CFT. O Funbio apresenta as prestações de contas financeiras (execução dos recursos nas UCs, rendimentos dos ativos, estimativas de demanda de financiamento das UCs, etc.) ao CFT. De acordo com FT/ARPA 1 (2019), os relatórios estão mais focados nas instituições parceiras do FT, pois têm uma função gerencial de subsidiar a tomada de decisão de cada etapa da execução dos planos, porém também é endereçado ao público em geral.

Para a definição de desembolso para implementação dos planos bianuais de consolidação das UCs beneficiadas, o MMA e o Funbio preparam um conjunto de 12 relatórios que são apresentados ao CP e ao CFT (FT/ARPA 1, 2019).

Apesar do CFT estar focado nos aspectos de cumprimento dos condicionantes para deliberar sobre os desembolsos, há também a intenção de identificar gargalos na execução do programa ARPA e propor soluções, conforme salientado por FT/ARPA 4 (2019):

“Os doadores podem tomar outras decisões em relação a esses relatórios, como por exemplo fazer um projeto de capacitação, alterar as regras de alocação, etc. Para que o comitê possa tentar influenciar sobre outras coisas, desde criar projetos, alocar recursos para algo que não estava previsto, até enviar uma carta para o governo se preocupar com X, Y, Z. Tem um papel de tentar alavancar de várias formas para que as condições de desembolso avancem. Não é só penalidade, tem a parte de ajuda também”.

Na dinâmica de *accountability* no âmbito do FMA/RJ verifica-se que os atores privados (gestores operacionais e financeiro) prestam contas ao órgão público, em especial, à SEA, que faz a coordenação geral da política.

Os gestores operacionais apresentam relatórios financeiros trimestrais (de execução dos projetos e despesas administrativas relativas a operação do FMA/RJ para fins de ressarcimento). O gestor financeiro por sua vez apresenta mensalmente à SEA extratos bancários do FMA/RJ para monitorar o cumprimento da remuneração estabelecida em contrato (FMA/RJ 1, 2019).

A prestação de contas com foco em aspectos técnicos, em especial do desempenho na execução dos projetos e seus resultados, fica sob a responsabilidade dos órgãos gestores das UCs, proponentes dos projetos, aos quais apresentam à SEA pareceres técnicos sobre o andamento e conclusão dos projetos apoiados (FAM/RJ 5, 2019).

Os órgãos gestores das UCs também prestam contas à CCA, apresentando os resultados alcançados ao final do projeto apoiado pelo FMA/RJ. Segundo informado por FMA/RJ 5 (2019), havia uma prática de apresentação dos resultados finais de cada projeto apoiado aos membros da CCA, porém foi acordado que ao invés de apresentar nas reuniões, todo o conteúdo deveria ser disponibilizado no site institucional do FMA.

No tocante à prestação de contas ao público externo à parceria, percebemos que ela é mais sistemática no caso dos fundos que estão inseridos em uma política pública oficial. No FMA/RJ e FT/ARPA, o poder público exerce o papel de coordenação estratégica da política e há uma preocupação maior em divulgar as informações sobre as atividades e resultados do Fundo ao público externo.

As ONGs gestoras dos fundos, devido ao regime jurídico a que estão submetidas, estão sujeitas a uma prestação de contas externa, como a publicação de relatório anual de atividades

e balanço financeiro. Isso não significa, porém, que necessariamente elas incorporem práticas de prestação de contas públicas com relação aos fundos que operam.

No caso do FAPACC, as atividades realizadas são apresentadas ao Conselho Gestor da APACC pela equipe gestora da unidade (FAPACC 1, 2019), porém não ficou claro a partir das entrevistas se os relatórios produzidos são disponibilizados aos conselheiros da UC. O ICMBio não divulga em seus canais institucionais os relatórios produzidos por ele e os parceiros locais, e tampouco elabora um relatório próprio consolidado sobre a parceria. Na página da APACC no site do ICMBio a parceria é mencionada em notícias sobre as atividades realizadas na unidade que tiveram apoio do fundo (FAPACC 5, 2019).

A SOSMA, enquanto Fundação, tem a obrigação legal de prestar contas ao Ministério Público e ao Ministério da Justiça, além de publicar relatório anual e balanço em sua página na internet. Os relatórios citam a parceria do FAPACC, destacam alguns dos resultados alcançados e informam o montante destinado aos projetos das ONGs locais (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA, 2018c; 2019). Informações financeiras mais detalhadas e dados sobre os indicadores de gestão da unidade não são divulgados pela organização, sendo considerados documentos internos.

As principais formas de comunicação sobre o fundo ao público em geral apontadas nas entrevistas foram a realização de *press trip* à APACC para divulgação da UC e da parceria do fundo organizadas pelo patrocinador do Fundo, a Fundação Toyota, e a publicação de conteúdo sobre o fundo nas redes sociais das ONGs parceiras (FAPACC 3, 2019).

Verifica-se que a forma e o conteúdo do que é divulgado sobre o FAPACC ao público externo fica, em grande medida, à critério dos parceiros privados. A divulgação das UCs, dos benefícios socioeconômicos e ambientais por elas gerados é fundamental para sensibilizar a população sobre a importância estratégica desses espaços protegidos e deve ser feito sempre. Contudo, para fins da discussão que estamos desenvolvendo nesta pesquisa, sobre a governança pública do financiamento do SNUC, argumentamos que o poder público deve se responsabilizar perante o cidadão sobre a aplicação dos recursos privados nas UCs e seus resultados na melhoria da qualidade da política pública.

No âmbito do FMA/RJ, a SEA é a responsável pela prestação de contas ao público externo. Para tanto, foi criado em 2018 um site institucional sobre o FM/RJ⁸⁶.

Lá são disponibilizados uma série de documentos e informações relativos a sua operação: os contratos da SEA com gestores operacionais e financeiro; a legislação pertinente

⁸⁶ Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro <www.fmarj.org>. Acesso em: 19 jan. 2020.

à compensação ambiental e específica do FMA/RJ; as atas de reuniões e deliberações da CCA; informações financeiras dos fluxos de receitas dos TCCAs, recursos executados em projetos, rendimentos do FMA/RJ, pagamento de ressarcimento aos gestores operacionais (somente para 2018); e informações específicas (ainda que incompletas) de cada projeto apoiado, tais como contratos, execução financeira e resumo dos resultados.

No site do FMA/RJ são disponibilizadas ainda algumas informações consolidadas sobre o mecanismo, tais como número de projetos apoiados, número de UCs beneficiadas, evolução da gestão das UCs estaduais, com dados atualizados até 2018. Não há, porém, um relatório anual de atividades do FMA/RJ consolidado, padronizado, que permita uma análise comparativa e de evolução dos seus resultados e impactos. Os gestores operacionais (Funbio e IDG) também disponibilizam em suas páginas institucionais informações sobre o FMA/RJ. Ambos publicam os editais de chamamento para contratações relativas aos projetos aprovados na CCA, porém não há uma padronização entre eles quanto a publicação de relatórios.

O Funbio disponibiliza em seu site⁸⁷ os relatórios financeiros finais dos projetos executados, relatórios de auditoria externa do FMA, e prestação de contas dos ressarcimentos de despesas relativas à operação do FMA e as prestação de contas trimestrais dos projetos executados, enviadas à SEA. O IDG apresenta na página sobre o FMA/RJ em seu site⁸⁸: o acordo de cooperação assinado com a SEA, plano de trabalho, política de compras, balanço financeiro da instituição e um relatório de atividades maio 2017 a novembro de 2018. O Instituto não divulga os relatórios de reembolso de despesas, os relatórios trimestrais de execução de projetos enviados à SEA, por entender que esta é uma responsabilidade da secretaria (FMA/RJ 6, 2019).

Verifica-se que há um volume significativo de informações disponíveis ao público, considerado pelos entrevistados como um aspecto positivo da iniciativa a ser destacado, como ilustrado na fala a seguir:

“Considero mais eficiente do que seguindo o rito da (lei) 8.666/1993. Há o site do FMA, os gestores operacionais dispõem informações nos seus respectivos sites. Existem diferentes fontes fazendo e atualizando as informações. Dificilmente você vai ter uma secretaria que tenha processo de licitação com uma transparência neste sentido, de poder ver termo de referência, etc. Isso dificilmente você vê” (FMA/RJ 5, 2019).

⁸⁷ Funbio. Projetos e Programas. Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro. Transparência. Disponível em <<https://bit.ly/37nm4wd>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

⁸⁸ Instituto de Desenvolvimento e Gestão. Documentos. Transparência. Disponível em: <<https://bit.ly/2RdIkCI>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

A visibilidade das informações é, de fato, um aspecto fundamental da transparência. No entanto, essas informações precisam ser compreensíveis pelo cidadão não familiarizado com o tema. A linguagem contábil utilizada nos relatórios sobre movimentação e balanço das contas geridas pelos gestores operacionais, por exemplo, pode não ser bem compreendida pela população em geral. Neste sentido, seria importante a produção de relatórios gerais sobre desempenho técnico e financeiro do FMA/RJ em linguagem adaptada para o público leigo.

No caso do FT/ARPA, o principal canal de prestação de contas ao público externo é o site institucional do Programa ARPA⁸⁹, gerido pelo MMA. No site estão disponíveis diversas informações e documentos relativos ao Programa: legislação do ARPA; manuais operacionais e das ferramentas de gestão adotadas pelo Programa; atas de reuniões das instâncias de governança, incluindo o CFT; os instrumentos jurídicos que formalizam as parcerias, relatórios técnicos, financeiros (execução do Programa e gestão de ativos) e de contrapartida dos órgãos gestores e avaliação de efetividade de gestão das UCs apoiadas.

No site do Funbio⁹⁰ são disponibilizados relatórios de auditoria externa independente específicas do Programa ARPA, atas das reuniões do Comitê do Fundo de Transição e editais públicos para contratação de serviços e aquisições relativas a implementação das UCs apoiadas.

Um ponto a ser ressaltado na dinâmica de prestação de contas do FT/ARPA é a disponibilização de dados sobre os recursos públicos aplicados nas UCs de forma individualizada, os quais devem reportados pelos órgãos gestores a título de contrapartida governamental para cálculo do desembolso do FT. Como já comentado anteriormente, a ausência de uma contabilidade individual sobre as UCs é um ponto nevrálgico para uma governança pública do financiamento do SNUC.

Outro aspecto que diferencia o FT/ARPA dos demais estudos de caso analisados é a produção de um relatório geral que consolida informações sobre o desempenho financeiro e de resultados nas UCs. A cada biênio é publicado o “Relatório Compreensivo de Progresso do Programa ARPA”, no qual são apresentados dados sobre o avanço de consolidação das UCs apoiadas, dados sobre a execução financeira e o nível de cumprimento de cada condição de desembolso. Este relatório é elaborado pelo MMA e apresentado ao CP e ao CFT com o objetivo de avaliar o desempenho do Programa ARPA e subsidiar o processo de planejamento bienal, bem como subsidiar o CFT na deliberação sobre o desembolso para o biênio seguinte (PROGRAMA ARPA, 2019).

⁸⁹ Programa ARPA < <http://arpa.mma.gov.br/>>. Acesso em: 19 jan. 2020

⁹⁰ Funbio. Programa ARPA. Disponível em: <<https://bit.ly/2R9ZNMk>>. Acesso em: 28 dez. 2019.

Embora a elaboração de um relatório global sobre a parceria do fundo seja um requisito para aprimorar sua governança pública, conforme já apontado, ele precisa ter uma linguagem acessível ao grande público. O FT/ARPA possui uma ampla relatoria, porém ela apresenta uma linguagem voltada especialmente para o público interno da parceria, sendo esta justamente uma questão levantada nas entrevistas:

“O que poderia ser aprimorado, é melhorar um pouco a linguagem da comunicação para o usuário externo. As vezes fica muito voltado para quem já conhece os procedimentos e mecanismos internos e acaba que não há uma comunicação de impacto. Inclusive o site poderia ser melhor aproveitado para ser este canal de comunicação” (FT/ARPA 1, 2019).

A responsabilização externa dos fundos também está relacionada à atuação dos órgãos oficiais de controle. No âmbito do FMA/RJ, os entrevistados mencionaram que o Ministério Público (MP) frequentemente solicita informações sobre o cumprimento dos TCCAs (FMA/RJ 1, 2019). No caso do ICMBio, também foi comentado que o TCU e Controladoria Geral da União (CGU) regulamente requisitam informações sobre os projetos desenvolvidos pelo Instituto, como comentado no trecho abaixo:

“Inclusive o TCU e a CGU pedem muito essas informações, essa transparência. Eles pedem informações, geralmente quais os projetos em andamento, qual o valor, qual a execução. Exatamente porque não tem isso consolidado, não tem um local de consulta [...]. Eles solicitam com frequência, todo ano” (APACC 4, 2019).

A partir do que foi exposto, percebe-se que internamente há um complexo processo de prestação de contas, um extensivo controle sobre a utilização do recurso privado (seja ele originado de doação voluntária ou de obrigação legal), seguindo inclusive parâmetros de uso de recursos públicos. Apesar da centralidade nos aspectos financeiros, há também esforço de monitoramento do desempenho (nível de execução) e dos resultados alcançados pelas ações e projetos financiados pelos Fundos.

Podemos apreender que faz parte do modelo de governança deste tipo de parceria de financiamento privado à UCs públicas, a necessidade de aumentar e não de reduzir os níveis de transparência de utilização dos recursos. Isto é, a transparência é um valor que orienta a governança dos fundos de apoio às UCs. Entretanto, esta transparência é mantida no âmbito interno da parceria e focada na demanda do doador, ao menos nos casos onde a fonte de recurso é doação voluntária. Há uma preocupação muito grande em manter um fluxo de aportes do doador e então se cria um formato de *accountability* voltado para o doador, quando na verdade

precisa ser estendida também ao poder público e ao resto da sociedade. Esse viés precisa ser melhorado nas parcerias dos fundos. Ademais, é recomendado que esta transparência seja externalizada.

Mesmo nos casos onde os fundos disponibilizam diversas informações em páginas na internet, as informações estão fragmentadas, dificultando comparações e compreensão mais global avanço das atividades dos fundos e da gestão das UCs apoiadas. A transparência não significa somente a disponibilização das informações sobre as atividades dos fundos ou sobre a execução dos recursos, mas também seu nível de compreensão por parte da população em geral. Neste sentido, consideramos que é preciso trabalhar a informação sobre os fundos, seus aspectos financeiros, técnicos e de impacto na melhoria da gestão das UCs, de modo que se tornem compreensíveis para a toda a comunidade, não apenas aos doadores.

4.2.2 Os arranjos de governança dos fundos e seu alinhamento com princípios e práticas de governança pública

Como debatido no capítulo 2 de referencial teórico, a governança das parcerias público-privadas, entendida tanto como estrutura quanto processos, é influenciada pelo ambiente institucional, que engloba o quadro jurídico, o ambiente político e as tendências macroeconômicas; e por processos internos típicos dos arranjos colaborativos, como a construção de legitimidade interna e extensa, a necessidade de conciliar inclusão de participantes com a eficiência dos processos deliberativos (CORNFORTH, HAYES; VANGEN, 2014; PROVAN; KENIS, 2007; STONE; CROSBY; BRYSON, 2010),

A análise da trajetória dos fundos revelou que a formalização e o desenho das parcerias dos fundos são influenciadas por fatores do ambiente institucional como as relações pré-existentes entre os parceiros; momento político favorável, relacionado à vontade e comprometimento governamental no estabelecimento da parceria; ambiente jurídico, relacionado à existência de um arcabouço legal no qual a iniciativa do fundo se insere; e econômicos, como a projeção de recursos em volume significativo, que justifique a viabilidade do arranjo de parceria (ver Quadro 13). No caso de fontes de recurso com aparato regulatório mais extenso, como no caso da compensação ambiental, que traz definições sobre como o recurso deve ser aplicado, a determinação para criar uma instância para deliberativa para aprovação de projetos, a CCA, impôs restrições legais à formatação do arranjo de governança do FMA/RJ.

Ao mesmo tempo, os tensionamentos internos motivaram mudanças nas regras operacionais e constitutivas no arranjo das parcerias (Quadro 15). A construção de legitimidade tanto interna quanto externa, levou a alterações na governança dos fundos de apoio às UCs, a exemplo da realização das oficinas participativas para seleção dos projetos a serem apoiados pelo FAPACC, e a separação das funções de gestor operacional e financeiro do FMA/RJ com seleção por chamamento público.

Quadro 15 - Relação entre ambiente institucional, distribuição de discricionariedade entre os parceiros e adoção de práticas de governança pública

	FAPACC	FMA/RJ	FT/ARPA
Ambiente institucional (influências na constituição da parceria)	Institucional: relações pré-existentes; Jurídico/regulatório: não apresenta um arcabouço legal específico; Econômico: fonte de recurso doação voluntária	Institucional: confiança entre os parceiros Jurídico/regulatório: Lei do SNUC art. 36, obrigação legal; Econômico: fluxos de recursos de CA; Político: comprometimento governamental	Institucional: relações pré-existentes; Jurídico/regulatório: legislação do Programa ARPA; Econômico: fonte de recurso doação voluntária; Político: comprometimento governamental
Fatores impulsionadores de mudanças na dinâmica da governança da parceria	Legitimidade interna Flexibilidade	Legitimidade interna e externa Flexibilidade (alteração a estrutura de governança) Político (mudança gestão governamental)	Inclusão e eficiência (governança na esfera privada e pública) Flexibilidade (alteração da estratégia financeira) Econômico (insuficiência de recursos)
Tipologia do arranjo de governança (distribuição da discricionariedade)	Voluntarista	Contratual	Participativa
Processos de responsabilização	Interna: Direcionado do público para o privado, Aborda aspectos financeiros e de resultados Externa: sob ação do ator privado, restrita	Interna: Direcionado do privado para o público, público para público Aborda aspectos financeiros e de resultados Externa: sob ação do ator público; multidimensional	Interna: Direcionado do público para o privado, Aborda aspectos financeiros e de resultados e impacto Externa: sob ação do ator público; multidimensional
Transparência (informação acessível e compreensível)	Interna: Fluxo de informações do público para o privado. Externa: Acesso limitado às informações do fundo; Não há relatório consolidado sobre o fundo	Interna: Fluxo de informações do privado para o público, do público para o público Externa: Acesso a diversas informações, Não há relatório consolidado sobre o fundo	Interna: Fluxo de informações do público para o privado Externa: acesso a diversas informações; Há relatório consolidado sobre o fundo; Contabilidade individualizada das UCs beneficiadas

Fonte: elaboração própria.

Entre os três fundos de apoio a UCs analisados foi possível identificar arranjos de governança que diferiram quanto à distribuição da discricionariedade entre os parceiros

públicos e privados. Dentre os fatores identificados nos estudos de caso, o tipo de fonte de recurso operada pelo fundo e a sua inserção ou não em uma política pública norteadora mostraram ser os fatores que melhor explicam a estrutura de governança das parcerias, em termos de distribuição do poder discricionário entre os parceiros público e privado.

Podemos associar os arranjos de governança das parcerias público-privadas de financiamento das UCs investigadas com as três tipologias de governança de parceria propostas por Douhanue e Zeckhause (2006):

- 1) Voluntarista, onde o parceiro privado detém maior poder discricionário sobre os objetivos e meios de implementação da política pública;
- 2) Contratual onde o poder público concentra o poder discricionário sobre a política pública e o parceiro privado é um prestador de serviço ou executor de projetos/programas; e
- 3) Participativa ou governança colaborativa, onde há uma distribuição mais equitativa da discricionariedade.

O arranjo do FAPACC se aproxima da tipologia de governança voluntarista, pois os parceiros privados detêm, em alguma medida, a discricionariedade sobre a definição das UCs a serem beneficiadas e sobre as atividades a serem financiadas. A definição das regras operacionais (procedimentos de uso do recurso e prestação de contas), e a gestão financeira dos recursos estão completamente a cargo da ONG gestora do fundo. A forma e o conteúdo das informações disponibilizadas ao público externo também dependem das iniciativas dos parceiros privados. O órgão ambiental, embora mantenha a prerrogativa da gestão geral da UC beneficiada, fica subordinado às regras dos atores privados no âmbito da parceira.

A governança do FMA/RJ se caracteriza como sendo do tipo contratual, visto que o poder público, em especial a SEA, centraliza a discricionariedade sobre os regramentos da parceria, desde sua estrutura (composição da CCA e estabelecimento de funções na gestão dos recursos de compensação ambiental), processos e trâmites para a execução dos projetos e prestação de contas. Às organizações não governamentais gestoras operacionais do FMA/RJ cabe, basicamente, realizar as aquisições e contratações relativas aos projetos aprovados pela CCA e prestar contas financeiras sobre a execução do recurso.

No arranjo de governança do FT/ARPA há uma distribuição mais equilibrada do poder discricionário entre os parceiros privados e instituições governamentais. A própria construção da estratégia financeira do fundo foi feita de maneira coletiva, envolvendo o governo brasileiro,

doadores e ONGs parceiras do Programa ARPA. Sendo parte integrante da governança do Programa, há uma divisão de responsabilidades entre as instâncias deliberativas da esfera privada e da esfera pública, que são compostas tanto por representantes do poder público quanto de organizações não governamentais. Ainda que os doadores possuam uma discricionariedade maior sobre os aspectos financeiros (restrição ao uso do recurso doado, gestão de ativos e valor do desembolso), as regras operacionais do FT/ARPA são estabelecidas com a aprovação dos envolvidos nas principais instâncias de tomada de decisão: o CP e o CFT.

Cabe frisar que, conforme discutido nos itens anteriores, as parcerias público-privadas de apoio a UCs investigadas incorporam importantes valores e princípios de governança pública e democrática como a participação social, através da promoção e fortalecimento da participação dos atores locais na gestão das unidades beneficiadas.

No entanto, para discutir o alinhamento das parcerias dos fundos com princípios e práticas da governança pública, adotamos como foco a responsabilização ou *accountability*, tida como um importante valor democrático no âmbito das parcerias público-privadas (BEXELL; MÖRTH, 2010; PETERS; PIERRE, 2010), e o nível de transparência e acesso à informação (BEXELL; MÖRTH, 2010; REYNAERS; GRIMMELIKHUIJSEN, 2015) relativas às atividades dos fundos. A partir dos dados obtidos, podemos observar que as diferentes tipologias de governança de parceria, em termos de distribuição da discricionariedade, ensejaram um conjunto de práticas de responsabilização e transparência distinto.

Na parceria do FAPACC, identificada como sendo da tipologia voluntarista, a responsabilização interna é focada na demanda do doador; o órgão gestor da UC presta contas aos parceiros privados; e o fluxo de informações também segue a mesma direção, do público para o privado. Não há uma responsabilização dos parceiros privados perante ao poder público, e as informações sobre a gestão de ativos, por exemplo, não são compartilhadas com o órgão gestor da UC. Isto é, a responsabilização e transparência interna são falhas, pois tem um viés que foca na demanda do privado. Com relação à responsabilização e transparência externas, ela é restrita a determinadas informações sobre a operação do fundo, e a forma e o conteúdo são formulados pelos parceiros privados.

Na governança do FMA/RJ, do tipo contratual, o direcionamento da responsabilização é dos parceiros privados para o poder público e está focada nos aspectos financeiros. A prestação de contas dos aspectos técnicos de resultados dos projetos fica a cargo dos órgãos gestores das UCs. Os fluxos internos de informação seguem a mesma lógica: gestores privados

do FMA/RJ prestam informações sobre a execução financeira e gestão de ativos. Já os órgãos gestores de UCs informam a SEA sobre o avanço técnico e resultados dos projetos apoiados. A responsabilização externa fica, essencialmente, a cargo do ator público (neste caso, a SEA), que disponibiliza um conjunto diverso de documentos e informações sobre a operação do FMA/RJ. Apesar do volume significativo de dados divulgados, não há um relatório consolidado e com linguagem adaptada ao público leigo. As ONGs parceiras disponibilizam de forma complementar documentos e relatórios por elas produzidos.

No âmbito do FT/ARPA, cujo arranjo de governança é do tipo participativo, o processo de responsabilização interna é caracterizado por um fluxo de prestação de contas dos órgãos gestores das UCs para o comitê de doadores e comitê do Programa, que abrange um amplo conjunto de informações relativas a questões financeiras e técnicas, incluindo o monitoramento da efetividade de gestão das UCs. O MMA se encarrega da responsabilização externa, divulgando ao público em geral, via site do Programa ARPA, todos os relatórios produzidos para os processos decisórios internos. O MMA produz um relatório consolidado sobre a execução financeira do FT/ARPA e os avanços alcançados nas UCs apoiadas, além das contrapartidas de financiamento público nas unidades.

Comparando as práticas de responsabilização e transparência das três tipologias de governança, verificamos que quando o ator privado detém maior discricionariedade, prevalecem práticas de governança corporativa, com o foco nos tomadores de decisão econômica, no caso o doador, e há também divulgação restrita de informações ao público, e até mesmo ao órgão público (por exemplo, a gestão de ativos). No arranjo de governança onde o poder público tem a prerrogativa de decisão sobre questões estratégicas da parceria, situação do FMA/RJ, tanto a responsabilização interna quanto a externa são multidimensionais. A transparência, em seu aspecto de visibilidade da informação é ampla.

No arranjo de governança participativo, verificado no FT/ARPA, onde há menor assimetria da discricionariedade entre parceiros público e privado, o processo de prestação de contas também é multidimensional, conquanto mais direcionada ao poder público, que deve apresentar informações diversas sobre o avanço das unidades. Aqui parece haver um ganho com relação a responsabilização pública (externa) e a transparência, quando comparada aos demais tipos de governança, que é o de que o poder público é impelido pelos parceiros não governamentais a avançar na disponibilização de informações detalhadas sobre as UCs, inclusive de contabilidade individual e a trabalhar tais informações em documentos consolidados que permitem uma maior compreensão dos resultados da parceria na política de

gestão de UCs (ainda que haja necessidade tornar estes dados mais compreensíveis ao público leigo).

Desta feita, podemos concluir que os resultados da análise dos estudos de caso indicam que ambiente institucional e os processos internos inerentes às parcerias público-privadas influenciaram o arranjo de governança da parceria. Nos fundos analisados, o tipo de fonte de recursos e a inserção da parceria em uma política pública parecem implicar nas diferenças nos arranjos de governança, em termos de distribuição da discricionariedade entre os atores públicos e privados. A tipologia de arranjo de governança da parceria, por sua vez, influenciou o nível de adoção de práticas de governança pública, em termos de responsabilização e transparência. Os resultados apontam ainda para o fato de que as parcerias cujo arranjo institucional distribui o poder discricionário de forma mais igualitária entre os atores público e privado adotam práticas mais alinhadas à governança pública.

5 CONCLUSÃO

O Brasil, país de mega biodiversidade, apresenta um sistema de unidades de conservação extenso e complexo que demanda volumes significativos de recursos para cumprir seus objetivos. O orçamento público, embora seja uma das principais fontes de financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), vem sofrendo cada vez mais restrições impostas pela política fiscal, o que torna os recursos canalizados via parcerias público-privadas cada vez mais estratégicos para a implementação e manutenção das UCs.

Por outro lado, as parcerias público-privadas são caracterizadas por tensões entre valores e práticas de mercado e de governança pública e assimetrias de poder. Seus resultados em termos de atendimento aos interesses coletivos dependem de como estes tensionamentos são equalizados em seus processos internos de tomada de decisão. Deste modo, a pesquisa desta tese partiu do questionamento sobre como se dão as relações entre os parceiros privados e o poder público no âmbito dos fundos ambientais privados de apoio às UCs, e como isso se reflete no caráter público de sua governança.

A investigação sobre o marco regulatório e institucional do financiamento do SNUC nos mostrou que, ao longo do tempo, o quadro normativo da política de UCs apresentou avanços importantes como a sistematização de categorias e manejo, de procedimentos e diretrizes para criação e gestão das UCs em uma lei específica, e o estabelecimento de novas fontes e mecanismos de financiamento do sistema. No tocante aos avanços institucionais, verificou-se que a governança das UCs evoluiu para a ampliação da participação de organizações da sociedade civil e do setor privado, inclusive por meio do estabelecimento de parcerias público-privadas para a mobilização e gestão de recursos para UCs.

Os resultados sobre a análise dos dispêndios do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (Inea) com as políticas e programas para as UCs mostraram que o orçamento público destinado a estes espaços protegidos está comprometido com despesas obrigatórias, em especial salários e encargos, e que recursos para despesas correntes e investimentos estão diminuindo. Ademais, verificou-se que as fontes de autofinanciamento compõem uma pequena fração das receitas disponíveis às UCs, sendo estas custeadas basicamente por recursos ordinários do tesouro. Ao mesmo tempo, os recursos externos (doações nacionais e internacionais de empresas e ONGs), importantes para investimentos estratégicos nas unidades, não atingem montantes expressivos e sua disponibilidade varia de acordo com o contexto macroeconômico. Assim sendo, o

orçamento público configura uma fonte de recursos essencial para assegurar o cumprimento dos objetivos institucionais das UCs.

Conclui-se que há um quadro de subfinanciamento do SNUC, o qual tende a se acentuar devido aos seguintes fatores: aumento da pressão sobre os recursos naturais das UCs em razão de mudanças climáticas e crescimento populacional; demanda por ampliação da rede de UCs para atender aos compromissos internacionais de conservação e desenvolvimento sustentável assumidos pelo Brasil; e maiores restrições aos gastos públicos em virtude da Emenda Constitucional nº 95/2016 e suas consequências para os governos subnacionais. Essa situação impõe maior pressão para que os órgãos públicos busquem o envolvimento de atores privados no financiamento da política de UCs.

A análise dos estudos de caso dos fundos ambientais feita na pesquisa, revelou que aspectos do ambiente institucional sob o qual eles operam, como relações pré-existentes entre o poder público e os parceiros privados, momento político favorável, contexto de crescimento econômico, existência de um arcabouço legal que estabelece uma fonte de financiamento, influenciaram a formalização da parceria e seu desenho. Ademais, mudanças nas regras constitucionais e operacionais da governança dos fundos foram motivadas por tensionamentos inerentes aos arranjos colaborativos de construção de legitimidade interna e externa e a necessidade de conciliar inclusão de participantes com a eficiência dos processos deliberativos. Tais resultados evidenciam que o ambiente institucional e processos internos intrínsecos a arranjos colaborativos influenciam o arranjo da governança das parcerias. A análise dos arranjos institucionais dos fundos de apoio às UCs permitiu a identificação de diferentes perfis de distribuição de discricionariedade entre o poder público e os parceiros privados. Observou-se ainda que o tipo de fonte de recursos operada pelo fundo (se obrigação legal ou doação voluntária) e se a parceria é regulada por uma política ou programa público específico parecem implicar em diferenças nos arranjos institucionais no tocante a distribuição de discricionariedade entre os parceiros.

Embora os três fundos analisados nesta pesquisa como estudos de caso apresentem arranjos de governança diferentes, as informações obtidas através das entrevistas com os gestores dos fundos permitiram identificar alguns aspectos compartilhados entre os três casos investigados:

O primeiro ponto a ser destacado é que os fundos de apoio às UCs foram criados com o objetivo de minimizar a carência de recursos das UCs e garantir o funcionamento básico das UCs, optando pela gestão privada, de modo a evitar os entraves da gestão pública e buscar

eficiência e transparência na execução dos recursos para as UCs. Entretanto, as parcerias de financiamento às UCs não contribuem apenas com recursos financeiros. Os parceiros privados trazem aportes técnicos importantes que enriquecem o repertório da gestão das UCs, fortalecem a participação social na gestão das unidades, além de oferecer apoio político a elas.

Segundo, identificou-se um gradiente no nível de institucionalização das regras de governança constitucionais e operacionais: quando a fonte de recurso apresenta um arcabouço jurídico (caso de obrigações legais), este já define uma série de normas sobre sua gestão e uso, enquanto que nos fundos que operam doações, os parceiros privados dividem com os órgãos gestores das UCs a discricionariedade sobre as estratégias e prioridades de financiamento. Constatou-se que a existência de um arcabouço legal mais robusto restringe a subjetividade dos atores privados e públicos nos processos decisórios no âmbito da parceria, o que pode ser positivo para sua governança pública.

O terceiro ponto é que existe uma divisão de responsabilidades entre os atores públicos e privados no âmbito das parcerias de financiamento das UCs. Os atores privados são responsáveis pelo aporte (nos casos analisados, isso é atribuição dos doadores e empreendedores) e gestão dos recursos dos fundos (o que inclui realizar as aquisições conforme previsto nos planos de trabalho/projetos aprovados e gerir de ativos do fundo). O poder público mantém a prerrogativa da gestão das UCs, o que engloba o planejamento das ações a serem desenvolvidas (projetos e planos de trabalhos), garantia de estrutura mínima (equipe, plano de manejo e conselho gestor ativo), monitoramento e avaliação. No caso dos fundos inseridos em política pública (FT/ARPA e FMA/RJ), os órgãos governamentais também mantêm a prerrogativa de coordenação da política, envolvendo a definição de estratégias, interlocução entre os diversos atores envolvidos e monitoramento da política para que os resultados sejam efetivados. Os instrumentos de gestão das UCs (plano de manejo, plano de consolidação, etc.), cuja elaboração é uma atribuição dos órgãos governamentais, são adotados como referência para a definição das ações e projetos apoiados pelos fundos, o que é fundamental para garantir o alinhamento da parceria aos objetivos institucionais das UCs.

Além da divisão de atribuições entre atores públicos e privados, verificou-se uma complementaridade entre o recurso público e o recurso aportado via fundo ambiental, ao menos nos casos onde o recurso privado provém de doações voluntária. O pagamento de salários de servidores e terceirizados e despesas administrativas básicas são consideradas atribuição do poder público. Ou seja, o recurso privado, embora importante para minimizar a lacuna financeira, não substitui o orçamento público. Além disso, o equilíbrio na alocação de recursos

público e privados é importante para manter a autonomia na gestão das UCs. O FMA/RJ mostrou ser uma exceção, pois o recurso de compensação ambiental vem sendo utilizado como substituto do orçamento público, custeando inclusive pessoal terceirizado nas UCs. Isso é prejudicial à sustentabilidade financeira do sistema estadual de UCs posto que a compensação é uma fonte de recurso proveniente de dano ambiental e dependente do ciclo econômico.

Apesar dos arranjos de governança dos fundos de apoio a UCs apresentarem diferentes balanços na repartição de discricionariedade entre os parceiros públicos e privados, eles se pautam pelos mesmos valores. Dados obtidos pelas entrevistas mostraram que valores ligados à esfera privada como flexibilidade, agilidade e eficiência, e valores da governança pública como transparência e participação social, pautam a governança dos fundos de apoio às UCs.

Nos três casos investigados, constatou-se que existem diversos mecanismos e processos internos de controle e prestação de contas, que abrangem não apenas aspectos financeiros, mas também algum nível de monitoramento do desempenho (nível de execução dos projetos e planos apoiados) e dos resultados alcançados pelas ações e projetos financiados pelos fundos, o que contribui para uma responsabilização multidimensional da parceria, um dos princípios da governança pública. Com isso, concluímos que faz parte do modelo de governança das parcerias de financiamento privado às UCs públicas a necessidade de aumentar, e não de reduzir, os níveis de transparência de utilização dos recursos.

Esta transparência, porém, é mantida no âmbito interno da parceria e focada na demanda do doador, ao menos nos casos onde a fonte de recurso é doação voluntária. Verificamos que os fundos adotam um formato de *accountability* voltado para o doador, quando na verdade precisa ser estendida também ao poder público e ao restante da sociedade, necessitando, portanto, ser melhor executada.

Verifica-se, portanto, que para que os fundos ambientais privados de apoio a UCs atinjam os melhores resultados em termos de alinhamento aos objetivos institucionais das unidades e a práticas de governança pública, é fundamental um poder público ativo que estabeleça uma estratégia de financiamento do SNUC e as prioridades de apoio privado às UCs, que promova um ambiente regulatório para embasar a tomada de decisões no âmbito das parcerias público-privadas, que demonstre compromisso com o arranjo que está sendo proposto, e que preste contas à sociedade sobre os resultados das parcerias e sua contribuição para o fortalecimento das UCs beneficiadas.

Estas conclusões reforçam o argumento, construído ao longo da tese, de não se tratar apenas de construir uma estratégia de financiamento que envolva uma multiplicidade de fontes

de recursos e de atores para utilizar de forma eficiente estes recursos. A finalidade maior da aplicação dos recursos nas UCs é o cumprimento de seus objetivos institucionais e garantir o interesse coletivo no uso destes espaços protegidos. Neste sentido, destacamos que a garantia do caráter público das UCs e das parcerias que apoiam estes espaços protegidos é uma função precípua do Estado. Para cumpri-la, os órgãos gestores do SNUC dependem de uma preparação institucional, que inclui a construção de bases de dados consistentes, estrutura jurídica e regulamentação para implementação dos instrumentos de financiamento, e a capacidade administrativa com pessoal suficiente e treinamento adequado. Ou seja, ainda que o poder público tenha que contar cada vez com o engajamento de parceiros privados para a implementação das UCs, ele deve ser fortalecido para assegurar que esses parceiros também atuem orientados para o fim público das unidades.

Diante do exposto, podem ser feitas as seguintes recomendações de aprimoramento nos processos de governança dos fundos de apoio a UCs:

- Criar macro diretrizes para orientar a seleção de UCs para serem apoiadas pelos fundos privados;
- Institucionalizar as regras operacionais de modo a minimizar a interferência de interesses e preferências dos atores privados e públicos nas atividades dos fundos;
- Identificar o montante de recurso externo e de recurso público aplicado nas UCs beneficiadas, para se proceder uma avaliação adequada e permitir a formulação de uma estratégia de financiamento que combine as diferentes fontes disponíveis;
- Monitorar e divulgar os avanços na efetividade de gestão das UCs apoiadas dos fundos, de modo a reforçar a defesa por um financiamento adequado para que as UCs alcancem seus objetivos institucionais e gerem os benefícios ambientais, sociais e econômicos esperados;
- Externalizar os processos de prestação de contas e transparência das parcerias de financiamento das UCs abrangendo seus aspectos financeiros, técnicos e de impacto na melhoria da gestão das UCs;
- Aprimorar a linguagem do conteúdo divulgado sobre os fundos, de modo que se tornem compreensíveis para a toda a sociedade.

Uma última consideração é que a pesquisa realizada ao longo deste trabalho mostrou que tão importante quanto aumentar a alocação de recursos para as unidades de conservação é publicizar as informações sobre a demanda de financiamento para implementação das UCs,

bem como sobre os investimentos públicos e privados. Consideramos ser esta uma lacuna de informações a ser superada para o avanço da governança pública do financiamento do SNUC.

Apesar dos aprendizados proporcionados pelos resultados desta pesquisa, é importante que os temas aqui abordados sejam complementados por outras. Neste sentido, para avançar na temática do financiamento do SNUC, sugerimos que estudos futuros aprofundem:

- A compreensão sobre os fatores que influenciam o desenho do arranjo de governança dos fundos ambientais de apoio às UCs a partir da análise de outras experiências;
- As análises de como os fundos ambientais podem ser associados a mecanismos complementares de financiamento às UCs, contribuindo para o embasamento de uma estratégia ampla de sustentabilidade financeira do SNUC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, R. V. **Parcerias entre Estado e Sociedade Civil**: velhas questões para uma nova dinâmica. 2011. 132 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- ADAMS, J. S.; VICTURINE, R. **Permanent Conservation Endowments**: a study of long-term benefits. Brief paper. 2011.
- AGUIAR, T. ‘Não doem dinheiro para ONGs’ diz Bolsonaro após prisão de brigadistas. **O Estado de São Paulo**, sustentabilidade, 28, nov. 2019. Disponível: < <https://bit.ly/35NThQh>>. Acesso em: 01 dez. 2019.
- ALVES, M. O.; BURSZTYN, M. Panacéias da boa governança: o caso do Programa Brasileiro de Combate à Desertificação. In: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 8., 2009, Cuiabá. **Anais...** Cuiabá: SBEE, 200.
- AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- BAHIA, T. A. M. **O tópico da efetividade em projetos financiados por fundos ambientais na América Latina e Caribe**: uma perspectiva institucionalista vebleniana. 2012. 86f. Dissertação (Mestrado de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- BALMFORD, A.; GREEN, J. M. H.; ANDERSON, M.; BERESFORD, J.; HUANG, C.; NAIDOO, R.; WALPOLE, M.; MANICA, A. Walk on the wild side: estimating the global magnitude of visits to protected areas. **PLoS Biol**, v. 13, n. 2, e1002074, 2015.
- BAO, G; WANG, X.; LARSEN, G. L.; MORGAN, D. F. Beyond new public governance: a value-based global framework for performance management, governance, and leadership. **Administration and Society**, v. 20, n. 10, p. 1-25, nov. 2012.
- BARCELLOS, L. M. B. **A institucionalidade dos Fundos Indígenas Kayapó e Paiter Suruí**: modelos de fundos socioambientais para REDD+ em âmbito local. 2015. Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2015.
- BARRETO FILHO, H T. Meio ambiente, “realpolitik”, reforma do Estado e ajuste fiscal. In: ROCHA, D.; BERNARDO, M. (org.) **A era FHC e o Governo Lula**: transição? Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004, p. 327-358.
- BAYON, R.; DEERE C.; NORRIS, R.; SMITH, S. E. **Environmental funds**: Lessons learned and future prospects. Washington, DC: Global Environment Facility, 1999.
- BEXELL, M.; MÖRTH, U. Introduction: partnerships, democracy, and governance. In:

BEXELL, M.; MÖRTH, U. (ed.) **Democracy and public-private partnerships in global governance**, 2010, p. 1-23.

BLADON, A., MOHAMMED, E., MILNER-GULLAND, E. J. **A Review of Conservation Trust Funds for Sustainable Marine Resources Management: Conditions for Success**. International Institute for Environment and Development - IIED Working Paper. London: IIED, 2014.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13^a ed., 4^a reimpressão, 2010, vol. 1: 674p.

BODE, I.; BRANDSEN, T. State–third sector partnerships: A short overview of key issues in the debate, **Public Management Review**, v. 16, n. 8, p. 1055-1066, 2014. DOI: 10.1080/14719037.2014.957344

BONHAM, C.; STEININGER, M.K.; MCGREEVEY, M.; STONE, C.; WRIGHT, T.; CANO, C. Conservation trust funds, protected areas management and conservation outcomes: lessons from the Global conservation Fund. **Parks**, v. 20, n. 2, p. 89-100, nov. 2014.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **Administrative Sciences**, v. 71, n. 2, p. 217-228, 2005.

BOVARNICK, A.; FERNANDEZ BACA, J.; GALINDO, J.; NEGRET, H. **Financial Sustainability of Protected Areas in Latin America and the Caribbean: Investment Policy Guidance**. United Nations Development Programme (UNDP); The Nature Conservancy (TNC), 2010. 160p.

BOVENS, M. Public accountability. In: FERLIE, E.; LYNN, L. E.; POLLITT C. (eds). **The Oxford handbook of public management**. New York: Oxford University Press; 2005. p. 1-30.

BRAGANÇA, D. Bolsonaro conversa com governadores sobre revisar unidades de conservação. **O Eco**, Notícias, 14 jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2JEPBqp>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

BRAGANÇA, D.; RODRIGUES, S. **Ricardo Salles suspende todos os contratos e parcerias com ONGs**. **O Eco**, Notícias, 15 jan. 2019. Disponível: <https://bit.ly/2RPqPKg>. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967. **Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências**. Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: <<https://bit.ly/2pVjOHt>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. **Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e dá outras providências**. Brasília, DF, 30 out. 1973. Disponível em: <<https://bit.ly/2SaBahu>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**.

Brasília, DF, 31 ago. 1981. Disponível em: <https://bit.ly/1qwlbmH>. Acesso em: 08 fev. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 10 de outubro de 1988**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/2fJH6OV>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.797 de 10 de julho de 1989. **Cria o fundo nacional de meio ambiente e dá outras providências**. Brasília, DF, 10 jul. 1989. Disponível em: <https://bit.ly/2XI7fhW>. Acesso em: 08 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.985 de 19 de julho de 2000. **Regulamenta o art. 225, par. 1º, incisos I, II, III e VII da constituição federal, institui o sistema nacional de unidades de conservação da natureza e dá outras providências**. Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: <https://bit.ly/1qwlbmH>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002. **Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Biodiversidade**. Brasília, DF, 22 ago. 2002a. Disponível em: <<https://bit.ly/2GarSNW>>. Acesso em: 08 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. **Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências**. Brasília, DF, 22 ago. 2002b. Disponível em: < <https://bit.ly/30dE0qd>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. Resolução CONABIO nº 03, de 21 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre Metas Nacionais de Biodiversidade para 2010**. Brasília, DF, 21 dez. 2006a. Disponível em: <<https://bit.ly/2LY4Qxc>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.758, de 14 de abril de 2006. **Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências**. Brasília, DF, 14 abr. 2006b. Disponível em: <<https://bit.ly/2XMqgj>>. Acesso em: 09 fev. 2019.

BRASIL. **Estratégia de Conservação e Investimento –ECI 2011-2014**: Ferramenta para a seleção e priorização de avanços das unidades de conservação apoiadas pelo Programa Áreas Protegidas da Amazônia –ARPA. Brasília: Secretaria de Biodiversidade e Florestas/Unidade de Coordenação do Programa ARPA –UCP. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2TpGDUs>>. Acesso em: 15 jan 2020.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204 de 14 de dezembro de 2015. **Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação**. Brasília, DF, 31 jul. 2014. Disponível em: < <https://bit.ly/2FHVmlJ>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências**. Disponível em: <<https://bit.ly/2GmNdDk>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.140, de 28 de novembro de 2019. **Altera o Decreto nº 8.505, de 20 de agosto de 2015, que dispõe sobre o Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA.** Disponível em: <<https://bit.ly/2u8t698>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRAZILIAN PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES - BPBES. **Sumário para tomadores de decisão.** 1º Diagnóstico Brasileiro de Biodiversidade e Serviços Ecosistêmicos. Campinas: BPBES, 2018.

BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. Entre o Estado e Mercado: o público não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. (Org.) **O público não-estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 15-48.

BRINKERHOFF, J. M; BRINKERHOFF, D. W. Government–nonprofit relations in comparative perspective: evolution, themes and new directions. **Public Administration and Development**, v. 22, n. 1, p. 3–18, fev. 2002.

BRINKERHOFF, D. W.; BRINKERHOFF, J. M. Public–private partnerships: perspectives on purposes, publicness, and good governance. **Public Administration and Development**, v. 31, n. 1, p. 2–14, fev. 2011.

BRITO, B.; SANTOS, P.; THUAULT, A. **Governança de fundos ambientais e florestais na Amazônia Legal.** Belém, PA: Imazon; ICV, 2014. 58p.

BRITO, M. C. W. **Unidades de conservação:** intenções e resultados. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2000.

BRUNER, A. G.; GULLISON, R. E.; RICE, R.E.; FONSECA; FONSECA, G. A. B. Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity. **Science**, v. 291, n. 5501, p. 125-128, 2001

BRUNER, A. G.; GULLISON, R. E.; BALMFORD, A. Financial costs and shortfalls of managing and expanding protected-area systems in developing countries. **BioScience**, v. 54, p. 1119-1126, 2004.

BURGOS, R. Sem glória, mas com certa pena: mais uma vez sobre o conceito de sociedade civil no Brasil. In. SCHERER-WARREN, I.; LÜNCHMAN, L. H. H. (Org.) **Movimentos sociais e engajamento político:** trajetórias e tendências analíticas. Editora UFSC, 2015, p. 161-233.

CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Ministério do Meio Ambiente. **Unidades de Conservação por Bioma. Atualizada em: 01/07/2019.** Disponível em: <<https://bit.ly/2JvrlIk>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CAMPHORA, A. L. **Ambiente institucional da compensação ambiental de que trata o Artigo 36 da Lei Federal 9.985/2000:** da necessidade de governança regulatória. 2008. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

CAMPHORA, A. L. Sustentabilidade econômica das áreas protegidas no Brasil: lacunas

institucionais para a consolidação de alternativas. **Revista Opera**, 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2p6BgYf>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

CARDOSO, A. Desmonte da legislação ambiental e do Estado: dois lados de uma mesma moeda. **Fundação Heinrich Böll Brasil**, 01 nov. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2hp9Eiq>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CARDOSO, A. Orçamento para o meio ambiente em 2018: pior do que parece. **Notícias do INESC**, 19 jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2SZTz0p>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

CARRILLO, A.C.; CATAPAN, M.I.S. **Levantamento e sistematização de modelos e arranjos de parcerias com o setor privado e o terceiro setor compatíveis com as necessidades de gestão das unidades de conservação**. IBAM: Rio de Janeiro. ICMBIO; MMA: Brasília. 2017. 34p.

CASTRO, G.; LOCKER I.; RUSSELL, V.; CORNWELL, L.; FAJER, E. **Mapping conservation investments: an assessment of biodiversity funding in Latin America and the Caribbean**, Washington, DC: Biodiversity Support Program, 2000.

CASTRO, J. E. Water governance in the twentieth-first century. **Ambiente e Sociedade**, Campinas v. 10, n. 2, p. 97-118, jul./dez. 2007.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. **Nota Técnica. Decreto no 9.760/2019 altera regras de conversão de multa ambiental em prestação de serviços ambientais**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019.

CHULES, E. L.; SCARDUA, F. P.; MARTINS, R. C. C. Desafios da implementação da política de concessões florestais federais no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 9, n. 1, p. 295-318, jan./abr. 2018.

CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL. 2016. **Fundo Amapá**. Disponível em: <<http://bit.ly/2p6oskB>>. Acesso em: 9 nov. 2016.

CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL. 2017. **Relatório de atividades 2016**. Disponível em: <<https://bit.ly/2R5RFwL>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

CONSERVATION FINANCE ALLIANCE. **Financiación sostenible de áreas protegidas: fondos fiduciários para la conservación y proyectos: ventajas comparativas**. Rio de Janeiro: Conservation Finance Alliance, 2014.

CONVENÇÃO SOBRE A DIVERSIDADE BIOLÓGICA – CDB. 1992. Disponível em: <<https://bit.ly/2uktf9n>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

CORNFORTH, C.; HAYES, J. P.; VANGEN, S. Nonprofit–public collaborations: understanding governance dynamics. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 44, n. 4, p. 1-21, 2014

COZZOLINO, L. F. F. **Governança na gestão de Unidades de Conservação: Democratização na esfera pública ou legitimação de poder?** Tese (Doutorado em Psicossociologia das Comunidades e Ecologia Social). Programa de Pós-Graduação EICOS,

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

COZZOLINO, L. F. F.; IRVING, M. A.; SOARES, D. G. Gestão de áreas protegidas: análise dos marcos legais à luz dos princípios de governança democrática. **Sociedade e Território**, Natal, v. 27, nº 1, p. 138-156 jan/jun. 2015.

CRESWELL, J.W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 5, p. 139-164, out. 2004

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en américa latina. In.: DANINO, E. OLVERA, A. J. e PANFICHI, A. (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DEARDEN, P., BENNETT, M.; JOHNSTON, J. Trends in global protected area governance 1992-2002. **Environmental Management**, v. 36, n. 1, p. 89-100. 2005.

DERKZEN, P.; FRANKLIN, A.; BOCK, B. Examining power struggles as a signifier of successful partnership working: A case study of partnership dynamics. **Journal of Rural Studies**, v. 24, p. 458-466, 2008. doi:10.1016/j.jrurstud.2008.03.010

DIEGUES, A. C. S. **Populações tradicionais em unidades de conservação: o mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: NUPAUB/USP, 1994.

DIEGUES, A. C. S.; NOGARA, P. J. N. **O nosso lugar virou parque: estudo sócio-ambiental do saco do Mamangá – Parati – Rio de Janeiro**. São Paulo: NUPAUB/USP, 1994.

DIEWALD, C.; FREITAS, A.; BARROS, A. C. **Aperfeiçoando a cooperação internacional para áreas protegidas no Brasil**. Brasília: The Nature Conservancy, 2006.

DINGWERTH, K.; HANRIEDER, T. Public markets and private democracy? The renegotiation of public and private in global politics. In: BEXELL, M.; MÖRTH, U. (ed.) **Democracy and public-private partnerships in global governance**, 2010, p. 81-102.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006

DONAHUE, J. D.; ZECKHAUSER, R. J. Public-private collaboration. In. MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (eds.) **The Oxford Handbook of Public Policy**, Oxford: Oxford University Press, p. 496-525, 2006.

DOUROJEANNI, M. Financing protected areas in Latin America. In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 1., 1997, Curitiba. **Anais...** Curitiba: 1997, IAP; UNILIVRE; Rede Nacional Pró Unidades de Conservação, v 2. p. 237-261.

DRUMMOND, J. A.; FRANCO, J. L.; OLIVEIRA, D. Uma análise sobre a história e situação das unidades de conservação no Brasil. In. GANEN, R. S. (Org.) **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010, p.

341-385.

DUDLEY, N. (ed.) **Guidelines for Applying Protected Area Management Categories**. Gland, Switzerland: IUCN, 2008. 86p.

DYSMAN, M. C. **Um estudo sobre a institucionalização da ONGs no Brasil**, 2011. 158 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

EAGLES, P.F.J.; BUTEAU-DUITSCHAEVER, W. C.; RATTAN, J.; HAVITZ, M. E.; GLOVER, T. D.; F. ROMAGOSA, F.; MCCUTCHEON, B. Non-government organization members' perceptions of governance: a comparison between Ontario and British Columbia provincial parks management models. **Leisure/Loisir**, v. 36, n. 3-4, p. 269-287, 2012. DOI: 10.1080/14927713.2012.746076

EMERTON, L.; BISHOP, J; THOMAS, L. **Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options**. Gland, Switzerland: IUCN, 2006. (World Commission on Protected Areas Best Practice Protected Area Guidelines Series, n. 13).

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010.

FERNANDES, R. C. O que é o terceiro setor? **Revista do legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 18, p. 26-30, abr./jun. 1997.

FERREIRA, L. D. O.; NÓBREGA, W. R. M. Reflexões teóricas e conceituais sobre política pública e governança aplicada ao contexto das áreas naturais protegidas. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.11, n.2, p. 160-178, mai-jul 2018.

FERREIRA, V. C. P. **ONGs no Brasil**: um estudo sobre suas características e fatores que têm induzido seu crescimento. 2005. 257f. Tese. (Doutorado em Administração) - Escola de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

FERREIRA, M. B. M.; SALLES, A. O. Política ambiental brasileira: análise histórico-institucionalista das principais abordagens estratégicas. **Revista de Economia**, v. 43, n. 2, p.1-17, mai./ago. 2016.

FIANI, R. **Arranjos institucionais e desenvolvimento**: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Texto para discussão 1815/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

FILGUEIRAS, F. Accountability, democracia e políticas públicas. In. RODRIGUES, M. M. A. (org.) **Governança, qualidade da democracia e políticas públicas**: teoria e análise. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018, p. 87-113.

FORTWANGLER, C. Friends with money: private support for a National Park in the US Virgin Islands. **Conservation and Society**, v. 5, n. 4, p. 504–533, 2007.

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. **Revista de Administração Contemporânea-Eletrônica**, v.1, n.1, p. 136-150. 2007.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL. **Relatório de Atividades 2016**. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2snHjLw>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – FGV. **Contribuições para a análise de viabilidade econômica das propostas referentes à decuplicação da área de manejo florestal sustentável**. Resumo Executivo, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2HzU5is>. Acesso em: 13 mar. 2019.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. **Fundos de Apoio para Unidades de Conservação no bioma Mata Atlântica e ecossistemas costeiros e marinhos associados: Procedimentos para os Fundos de Apoio às Unidades de Conservação federais**. Março de 2017. Documento não publicado. 2017, 8p.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. **Planilha de indicadores 2017_2018 consolidada**. [Não publicada]. 2018a.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. **Relatório financeiro 3º trimestre de 2018**. [não publicado]. 2018b.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. **Relatório anual de atividades 2017**. 2018c. Disponível em: <<https://bit.ly/37brERT>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. **Relatório anual de atividades 2018**. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2RBN1Fp>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

FUNBIO. **Funbio + áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Funbio, 2014.

FUNBIO. **Funbio: há 20 anos conservando o futuro**. Rio de Janeiro: Funbio, 2016. 367p.

FUNBIO. **Diálogos Sustentáveis: A cooperação bi e multilateral para o financiamento da conservação**. Rio de Janeiro: Funbio, 2017.

FUNBIO; ARPA. **Manual de orientações gerais para o dia a dia**. Setembro de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2TirCno>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

FUNBIO. FMA/RJ **Fundo Mata Atlântica: um mecanismo inovador de financiamento da conservação no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Funbio, 2019. 206p.

FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO – FECAM. **Relatório de atividades do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam) - Ano 2018, 2019**. 25p. Disponível em: <<https://bit.ly/3713PHr>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

GAVIRIA, E. A. M. A “licença social para operar” na indústria da mineração: uma aproximação a suas apropriações e sentidos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 17, n. 2, p. 138-154, ago. 2015.

GAZONI, J. L.; MOTA, J. A. O sistema nacional de unidades de conservação da natureza: realidade e perspectivas. In: ALVAREZ, A. R.; MOTA, J. A. (Org.). **Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Brasília: Ipea, 2010. v. 7, p. 359-383.

GELUDA, L. **Sustentabilidade financeira das unidades de conservação amazônicas: cenário atual e perspectivas das fontes de financiamento**. 2010. 139f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de pós-graduação em Ciências Sociais, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2010.

GELUDA, L.; SERRÃO, M.; GOMES, A. Por que um mecanismo financeiro privado como alternativa para execução da compensação ambiental? In: GELUDA, L. et al. (Org.) **Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros**. Rio de Janeiro: Funbio, 2015. p. 162-203.

GELUDA, L.; YOUNG, C. E. F. Financiando o Éden: potencial econômico e limitações da compensação ambiental prevista na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 4., 2004, 4, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza. 2004.

GIFE. **Censo GIFE 2016**. São Paulo: GIFE, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2MX7jXh>. Acesso em: 26 jan. 2019

GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY - GEF. **GEF evaluation of experience with conservation trust funds**. Washington D. C.: GEF, 1998. 111p.

GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY – GEF. 2019a. **Parks and protected areas**. Disponível em: <<https://bit.ly/2PcshTM>>. Acesso em: 8 dez. 2019.

GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY – GEF 2019b. **About us**. Disponível em: <<https://bit.ly/2TPvdtl>>. Acesso em: 8 dez. 2019.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: ENCONTRO DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO - CONPEDI, 14., 2005, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Conpedi, 2005

GORINI, A. P. F.; MENDES, E. F.; CARVALHO, D. M. P. Concessão de Serviços e Atrativos Turísticos em Áreas Naturais Protegidas: o caso do Parque Nacional do Iguaçu. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 171-210, set. 2006.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. **Governo oficializa Fundação Amazonas Sustentável**. Publicado em 20 dez. 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2JIJKR>>. Acesso em: 4 fev. 2016.

GRAMKOW, C. Política Ambiental no Brasil: perspectivas a partir do gasto público federal. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (org.) **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p.

147-170.

GRAU, N. C. Responsabilização pelo controle social. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (orgs.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Clad/Fundap, 2006. P. 263-322.

GUERIN-McMANUS, M. Conservation trust funds. **Journal of Environmental Law**, v. 20, n. 1, p. 1-24, 2001.

GUIMARÃES, E.; TAKAHASHI, C. K.; MARTINEZ, D. I.; GONÇALVES, L. R.; HIROTA, M. M. Fundos de apoio a UCs da Mata Atlântica e Marinhas: a experiência de parceria entre SOS Mata Atlântica e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 9., 2018, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: 2018, Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza.

GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem Glória, o debate sobre sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 66, pp. 91-109, jul. 2003.

HAQUE, M. S. Governance based on partnership with NGOs: implications for development and empowerment in rural Bangladesh. **International Political Science Review**, v. 70, n. 2, p. 271–290, 2004.

HICKEY, V.; PIMM, S. L. How the World Bank funds protected areas. **Conservation Letters**, v. 4, n. 4, p. 269–277, 2011.

HODGSON, G. M. What Are Institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, p. 1-25, 2006.

ILHA, A. S.; ALBUQUERQUE, D. P. O Fundo da Mata Atlântica do Rio de Janeiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 7., 2011, Natal. **Anais...** Curitiba: 2011, Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza. p. 1-10.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. **Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA)**. Publicado em 08/11/2016, atualizado em 22/01/2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2DpaGBW>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2010**. Série Estudos e Pesquisas - Informação Econômica número 20. 2010. 178p.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE/ICMBIO – ICMBIO. **Brasil apresenta Iniciativa Azul em Congresso no Chile**, Notícias, 08 set. 2017a. Disponível em: <http://bit.ly/2D2nyNd>. Acesso em: jan. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Relatório de Gestão Exercício 2017**. Brasília: ICMBio, 2017b.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Estratégia de implementação da visitação em UCs federais: prioridades de execução 2018-2020.** Brasília: ICMBio, 2018a. 30p.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Fundo de Compensação Ambiental é registrado,** Notícias, 28 dez. 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/2sN7vPL>. Acesso em: 24 jan. 2019.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Relatório de Gestão Exercício 2018.** Brasília: ICMBio, 2018c.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO **Edital aberto para executar programa de RPPN,** Notícias, 10 jan. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2THKdGb>. Acesso em: 16 fev. 2019.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA. **Secretaria do Ambiente e Instituto Estadual do Ambiente lançam guia de trilhas do Parque Estadual da Serra da Tiririca,** Notícias, 16 jun. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2COgbKE>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA. **Concessão e permissão de uso.** 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/33UAsKD>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

INSTITUTO SEMEIA. **Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil.** São Paulo: Instituto Semeia, 2014. 59p.

INSTITUTO SEMEIA. **O uso público e as parcerias entre os setores público e privado nas unidades de conservação.** IV encontro diálogos sustentáveis: financiamento para a conservação, 2017.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. A anatomia do desmonte das políticas socioambientais. **Blog do ISA,** 07 jan. 2019. Disponível: <https://bit.ly/2RtLi87>. Acesso em: 12 jan. 2019.

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado,** Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 137-154, jan./dez. 2003.

KALDOR, M. Civil Society and Accountability. **Journal of Human Development,** v. 4, n. 1, p. 5-27, 2003.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, Maio/Jun. 2006.

KLIJN, E.H. Public Private Partnerships: deciphering meaning, message and phenomenon. In: Hodge, G.; Greve, C.; Boardman, A. E. (eds.) **International handbook on public-private partnerships.** Cheltenham: Edgar Elgar, 2010. p. 68-80.

KLIJN, E. H. Public management and governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems. In: LEVI-FAUR, D. (ed.) **The handbook of governance.** Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 201-214.

KOCKA, J. Civil society from a historical perspective. **European Review**, v. 12, n. 1, p.65–79, 2004.

KOSLINSKI, M. C. **Um estudo sobre ONGs e suas relações de ‘accountability’**. UFRJ/IFCS, 2007. 223f. Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2007.

KRAMER, R. et al. O papel do setor privado no estabelecimento e manejo de áreas protegidas. In: TERBORGH, J.; SCHAIK, C.; DAVENPORT, E.; RAO, M. (Org.) **Tornando os parques eficientes: Estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 363 – 380.

KRITSCH, R. Estado e sociedade civil na ciência política: alguns paradigmas, muitas trajetórias. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n.18, p. 225-267, set/dez. 2014.

LEAL, D.; FRETWELL, H. **Parks in transition**. 1997. Bozeman, Montana: Property and Environment Research Center - PERC. Disponível em: <<https://bit.ly/2MSJuB7>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

LEMOS, R. A. B; YOUNG, C. E. F; GELUDA, L. Orçamento público para gestão ambiental: uma análise voltada para áreas protegidas. In: SIMPÓSIO DE ÁREAS PROTEGIDAS, 3., 2005, Pelotas. **Anais...** Pelotas: 2005, Universidade Católica de Pelotas. p. 17-25.

LEUZINER, M. D. Avanços e retrocessos no direito ambiental brasileiro. In: LITTLE, P. E. (org.) **Os novos desafios da política ambiental brasileira**. Brasília: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2014. p. 436-459.

LIMA, W. G. Política pública: discussão de conceitos. **Interface**, n. 5, p. 1-6, out. 2012.

LIMA NETO, F. **Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções**. IPEA, Texto para Discussão 1820. Brasília: IPEA, 2013.

LOPEZ, F. G., ABREU, R. **A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista dos gestores federais**. IPEA, Texto para Discussão 1949. Brasília: IPEA, 2014.

LOUREIRO, C. F. B.; CUNHA, C. C. Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 237- 253, jul-dez 2008.

MACHADO, M. Caracterização dos fundos privados para unidades de conservação no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 12., 2017, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2017a.

MACHADO, M. As bases legais e o contexto socioeconômico e político da constituição dos fundos privados brasileiros para unidades de conservação. In: Encontro Nacional Da Sociedade Brasileira De Economia Ecológica, 12., 2017, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2017b.

MACHADO, M. **Revisão do marco institucional, político e financeiro da biodiversidade**. Relatório final projeto Biofin. Brasília: MMA/PNUD, 2019. 122p.

MACHADO, M.; CLAUZET, M.; YOUNG, C. E. F. A sustentabilidade financeira das unidades de conservação no Brasil: um olhar sobre o orçamento do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. In. Seminário Núcleo de Políticas Públicas: Análise e Avaliação (NUPPAA), 3., 2019, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT PPED), 2019.

MANSOURIAN, S.; DUDLEY, N. **Public funds to protected areas**. WWF International, 2008. 44p.

MANUAL OPERACIONAL DO MECANISMO PARA CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FUNDO DA MATA ATLÂNTICA (FMA). Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro. Sem data. Disponível em: < <https://bit.ly/37YjVqk>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

MANUAL OPERACIONAL DO PROGRAMA ÁREAS PROTEGIDAS DA AMAZÔNIA. Maio de 2019. Disponível em: < <https://bit.ly/2RaWlQB>>. Acesso em: 06 out. 2019.

MARTINEZ, D.; MOTTA, F. S.; GONÇALVES, L.; TAKARASHI, C. K.; HIROTA, M. Fundos de perpetuidade para implementação de unidades de conservação marinhas no Brasil: as experiências da Reserva Biológica do Atol das Rocas (RN) e da Estação Ecológica da Guanabara (RJ). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 8., 2015, Natal. **Anais...** Curitiba: 2015, Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza.

MARTINS, M. F. Sociedade civil e “terceiro setor”: apropriações indébitas do legado teórico-político de Gramsci. **Revista de Filosofia Aurora**, Curitiba, v. 20, n. 26, p. 75-100, jan./jun. 2008.

MATHIAS, K.; VICTURINE, R. **Conservation trust investment survey: for calendar year 2013**. New York: Wildlife Conservation Society (WSC), 2014.

MATHIAS, K.; VICTURINE, R. **Conservation trust investment survey: for calendar year 2017**. New York: Wildlife Conservation Society (WSC), 2018.

MEDEIROS, R. A evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente e Sociedade**, v. 9, n. 1, p. 41-64, jan./jun. 2006.

MEDEIROS, R.; GARAY, I. Singularidades do sistema de áreas protegidas para a conservação e uso da biodiversidade brasileira. In: GARAY, I.; BECKER, B. (Orgs.). **Dimensões Humanas da Biodiversidade: o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI**. Petrópolis: Editora Vozes, 2006, p. 159–184.

MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. A proteção da Natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 6, n. 9, p. 83-93, jan. 2004.

MEDEIROS, R. S.; MACHADO, N. F. O novo marco regulatório das organizações da

sociedade civil e uma nova agenda de pesquisa sobre as relações entre os órgãos de controle, as organizações da sociedade civil e os gestores públicos, **Revista de Ciências Sociais**, n. 46, p. 23-47, jan./jun. 2017.

MENDES, F.E.; COSTA, L.A.N; MENDES, M.P.; MEDEIROS, R.; YOUNG, C.E.F. Recursos hídricos e solos. In: YOUNG, C.E.F.; MEDEIROS, R. (org.) **Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileira**. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. p. 19-149.

MENDONÇA, P. M. E.; SEGATTO, C. I. Reflexões sobre a relação entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e o Estado: marco legal, mecanismos de financiamento e implicações para a gestão. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 38, 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2014.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v.18, n. 3, pp. 233–242, 2013.

MIKITIN, K. **Issues and options in the design of GEF supported trust funds for biodiversity conservation**. Environment Department Papers. Biodiversity Series. Paper n. 11 World Bank, 1995. 109p.

MILLER, D. C.; AGRAWAL, A.; ROBERTS, J. T. Biodiversity, governance, and the allocation of international aid for conservation. **Conservation Letters**, v. 6, p. 12–20, 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Pilares para o plano de sustentabilidade financeira do sistema nacional de unidades de conservação**. Série Áreas Protegidas do Brasil, 6. Brasília: MMA, 2007. 96p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Pilares para o plano de sustentabilidade financeira do sistema nacional de unidades de conservação**. 2. ed. Brasília: MMA, 2009. 72p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Painel Unidades de Conservação Brasileiras**. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2CSTbJY>>. Acesso em 26 jun. 2019.

MONTAÑO, C. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 8, p. 1-13, 2002.

MORE, T. A.; MANNING, R. E. **The public functions of parks and protected areas**. Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 2. 2004. Disponível em: <<http://bit.ly/2qdX7Pm>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

MORSELLO, C. **Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2001. 344p.

MÖRTH, U. The market turn in EU governance – the emergence of public-private collaboration. **Governance**, v. 22, p. 99–120, 2009.

MOURA, A. M. M. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, A. M. M

(org.) **Governança ambiental no Brasil: Instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016. p. 13-43.

MOURA, A. M. M.; SILVA, A. P. M.; VIANA, J. P.; SANTANA, J. F.; ROMA, J. C.; SACCARO JÚNIOR, N. L.; SAMBUICHI, R. H. R.; DIABATE, R. S. **Gastos Ambientais no Brasil**: proposta metodológica para aplicação no orçamento federal. Texto para Discussão 2354. Brasília: IPEA, 2017. 63p.

MURADIAN, R.; CORBERA, E.; PASCUAL, U.; KOSOY, N.; MAY, P. Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. **Ecological Economics**, v. 69, n. 6, p. 1202–1208, 2010.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/2LkO1gJ>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 185-202, junho/2003.

NOGUEIRA, V. M. R. Bem-estar, bem-estar social ou qualidade de vida: a reconstrução de um conceito. *Semina: Ciências Humanas e Sociais*, Londrina, v. 23, p. 107-122, set. 2002.

NORRIS, R. (Ed.) **The IPG handbook on environmental funds**. A resource book for design and operation of environmental funds. New York: Pact Publications, 2000.

NORTH, D. C. 1991. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152p.

NUNES, A. C. Estado e sociedade civil no Brasil. **Educar**, Curitiba, n. 16, p. 155-169. 2000.

OECD. **OECD Environmental Performance Reviews: Brazil 2015**. Paris: OECD Publishing, 2015. 264p.

OLEAS, R.; BARRAGAIN, L. **Environmental funds as a mechanism for conservation and sustainable development in Latin America and the Caribbean**. Colômbia: RedLAC, 2003.

OLIVEIRA, A. G. C. **Unidades de conservação**: desafios e alternativas de gestão econômica dos parques nacionais. 2017. 141f. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, 2017.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. **Política econômica do segundo governo FHC**: mudança em condições adversas. 2003.

ORTIZ, F. Mais de 400 projetos tramitam no congresso para redefinir limites de UCs. **O Eco**, Notícias, 22 dez. 2013. Disponível em: <http://bit.ly/2qIatXy>. Acesso em: dez. 2017.

OSTROM, E. **Governing the commons**, New York, NY: Cambridge University Press, 1990. 280p.

PACK, S. M.; FERREIRA, M.N; KRITHIVASAN, R.; MURROW, J.; BERNARD, E.; MASCIA, M.B. Protected Area Downgrading, Downsizing, and Degazettement (PADDD) in

the Amazon. **Biological Conservation**, v.197, p. 32–39, 2016.

PAINEL DINÂMICO DE INFORMAÇÕES DO ICMBIO. **Gestão de pessoas**. Disponível em: <<https://bit.ly/32Su451>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

PARCERIAS AMBIENTAIS PÚBLICO-PRIVADAS – PAPP. **Sobre**. (Sem data). Disponível em: <<https://bit.ly/2vfY1Q9>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

PATO, J. Do bem comum aos bens públicos: uma visão jurídica. In: PATO, J.; SCHMIDT, L.; GONÇALVES, M. E. (org.). **Bem comum: público e/ou privado?** Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2013. p. 69-84.

PEREIRA, G. S.; LEMOS, A. L. F.; COUTINHO, B.; YOUNG, C. E. F.; MEDEIROS, R. Extrativismo e Pesca. In: YOUNG, C.E.F.; MEDEIROS, R. (org.). **Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileira**. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. p. 41-76.

PEREIRA, P. T. O conceito econômico de bem público. In: PATO, J.; SCHMIDT, L.; GONÇALVES, M. E. (org.). **Bem comum: público e/ou privado?** Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2013. p. 85-108.

PERONI, V. M. V. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/ago. 2013.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Public-private partnerships and democratic deficit. In: BEXELL, M.; MÖRTH, U. (ed.) **Democracy and public-private partnerships in global governance**, 2010, p. 41-54.

PETRONI, L. P. S.; FARIAS, E. P.; TEIXEIRA, M. E. L. Execução dos recursos de compensação ambiental no Estado do Rio de Janeiro por meio do Fundo Mata Atlântica – FMA/RJ. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 8., 2015, Natal. **Anais...** Curitiba: 2015, Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza.

PHILLIPS, A. **Financing protected areas**. IUCN, Gland, Switzerland; Cambridge, UK: IUCN. 2000. 67p. Gland, Switzerland: IUCN, 2000. (World Commission on Protected Areas Best Practice Protected Area Guidelines Series, n. 5).

PINTO, C. R. J. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores **DADOS–Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 651-613, 2006.

PONTES, C. Desvinculação de receitas de fundos pode render R\$ 900 milhões ao governo do Rio. **Extra**, 11 dez. 2019. Disponível em: <<https://glo.bo/2SehXgz>> Acesso em: 20 dez. 2019.

POWELL, M. **Private funds, public parks**. Parks and Recreation Magazine, set. 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2EsysjZ1>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, v. 3, n. 3, p. 47-111, 1949.

PRÉFONTAINE, L.; RICARD, L.; SICOTTE, H.; TURCOTTE, D.; DAWES, S. S. **New Models of Collaboration for Public Service Delivery**. *Worldwide Trends*. Abr. 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/30MPRM6>>. Acesso em: 10 out. 2019.

PROGRAMA ARPA. **Fundo de Áreas Protegidas**: O que é. 6 nov. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2NUqZg4>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

PROGRAMA ARPA. **Tipos de UCs apoiadas**. 19 set. 2012a. Disponível em: <<https://bit.ly/3aaQWBR>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

PROGRAMA ARPA. **Estratégia de Conservação e Investimento (ECI)**. 06 set. 2012b. Disponível em: <<https://bit.ly/3af8lJq>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

PROGRAMA ARPA. **Mais informações subcomponente 3.1**. 26 set. 2012c. Disponível em: <<https://bit.ly/2Rlt5qq>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

PROGRAMA ARPA 2017. **O que é o ARPA**. 06 nov. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/30vms91>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

PROGRAMA ARPA. **Ferramenta de Avaliação de Unidades de Conservação (FAUC)**. 12 mai. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/379prXr>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

PROGRAMA ARPA. **Relatório compreensivo de progresso do ARPA 2019**. Disponível em: <<https://bit.ly/2TEBDLP>>. Acesso em: 16 out. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. **Desenvolvimento e IDH**. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/36iSAy7>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 2 p. 229–252, ago. 2007.

QUADROS, J; GIRALDI-COSTA, A. C.; SEZERINO, F. S; SANTOS, P. A. Participação social na criação e implantação de Unidades de Conservação no Brasil: o caso do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 6, n. 3, p. 32-49, set/dez 2015.

QUEIROZ; J. GELUDA, L. Projeção econômica da compensação ambiental. In. GELUDA, L. et al. (org.) **Desvendando a compensação ambiental**: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros. Rio de Janeiro: Funbio, 2015. p. 222-259.

RAMOS, A. **As expressões da “nova” modalidade da parceria público e privado**: uma análise crítica das ONGs conveniadas com a SMAS. Rio de Janeiro, 2013. Tese (Doutorado em Serviço Social), Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monoFiguras em contabilidade**: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p.76 – 97.

REDLAC. **Measuring the impact of environmental funds on biodiversity**. Perspectives from the latin america and caribbean network of environmental funds. Rio de Janeiro: Red de fondos ambientales de Latinoamerica y el Caribe - RedLAC, 2008.

REDLAC. **Governance strategies for environmental funds**, 8: RedLAC capacity building project for environmental funds. Rio de Janeiro: RedLAC, 2013. 45p.

REDLAC. **Monitoring the impact of environmental fund projects on biodiversity conservation in protected areas**: RedLAC capacity building project for environmental funds. Rio de Janeiro: RedLAC, 2014.

REDLAC. **Miembros**. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2TRFyEZ>>. Acesso em: 2 dez. 2019.

REYNAERS, A.M.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. Transparency in public–private partnerships: not so bad after all? **Public Administration**, v. 93, n. 3, pp. 1-18, set. 2015.

ROCKTAESCHEL, B. M. M. M. **Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação**. 1999. 26p. Disponível em: <<https://bit.ly/2NRw1tK>>. Acesso em: 05 dez. 2019.

ROCKTAESCHEL, B. M. M. M. **Terceirização em áreas protegidas – estímulo ao ecoturismo no Brasil**. São Paulo: Editora Senac, 2006

RODRIGUES, C.G.O. **O uso público nos parques nacionais**: a relação entre as esferas público e privada na apropriação da biodiversidade. 2009. 358p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. 2009.

RODRIGUES, C. G. O.; GODOY, L. R. C. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 28, p. 75-88, jul./dez. 2013. Editora UFPR.

RODRIGUES, M. M. A. Revisitando o conceito de governança: uma discussão sobre o contexto democrático das políticas. In. RODRIGUES, M. M. A. (org.) **Governança, qualidade da democracia e políticas públicas**: teoria e análise. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018, p. 21-52.

RODRIGUES, S. Salles insinua que Greenpeace está por trás do derramamento de óleo no Nordeste. **O Eco**, Notícias, 24 out. 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/2Slcyor>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

RODRIGUES, S. “Esse governo é de vocês”, diz Bolsonaro a ruralistas. **O Eco**, Notícias, 02 jul. 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/2MGF2Ge>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia política da austeridade. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (org.) **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Anatomia Literária, 2018. p. 14-31.

ROSTOLDO, J. P. **Brasil, 1979-1989: uma década perdida?** 2003. 141f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2003.

SAMPAIO, M. S. B. de. **A contribuição dos fundos públicos para o financiamento ambiental: o caso do FNMA.** 2006. 186 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SANTOS, A. C. A. **Parcerias para Gestão das UCs – O PAPP e as novas perspectivas.** Disponível em: <<https://bit.ly/37FjwJz>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

SAPORITI, N. Managing national parks: how public-private partnerships can aid conservation. **Viewpoint: Public Policy for the Private Sector**; Note n. 309. World Bank: Washington, DC, 2006.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (eds.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies.** Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE. **Resolução SEA nº 524, 22/06/2016. Modifica a Resolução SEA nº 25, de 19 de outubro de 2007, alterando a composição dos membros da câmara de compensação ambiental do Estado do Rio de Janeiro.** Disponível: <<https://bit.ly/2R3OSUH>>. Acesso em: 28 out. 2019.

SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE. Estudos para aplicação de recursos de compensação ambiental no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. 2019. [arquivo de apresentação em power point não publicada].

SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE. **Fundo da Mata Atlântica.** Manual para gestão do instrumento operacional de compensação ambiental. Setembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2NnsYJB>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

SEEHUSEN, S. E.; PREM, I. Por que Pagamentos por Serviços Ambientais? In: GUEDES, F. B.; SEEHUSEN, S. E. (org.) **Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios.** 2. ed. Brasília: MMA, 2012. p. 15-45.

SERRÃO, M. Mecanismos para o financiamento da agenda socioambiental: a contribuição dos fundos e instrumentos econômicos. In: SERRÃO, M. et al. (Org.) **Ferramentas e mecanismos para o financiamento socioambiental.** Rio de Janeiro: Funbio, 2014. p. 6-23.

SERRÃO, M.; GELUDA, L. **O futuro do ambiente financeiro das áreas protegidas,** Funbio, Publicações, 22 dez. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2HF7hCW>. Acesso em: 16 jan. 2019.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Monitoramento dos Contratos de Concessão Florestal Relatório anual – 2017.** Março de 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2S7qZN8>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SHAOUL, J.; STAFFORD, A.; STAPLETON, P. Accountability and corporate governance of public private partnerships, **Critical Perspectives on Accounting**, v. 23, n. 3, p. 213–229, 2012.

SHÜTZ, G. E.; FREITAS, C. M.; HACON, S. Perspectivas da participação do público através de ONGs para a gestão ambiental na América Latina. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 3, n. 3, p. 1-15, 2005.

SILVA, E. F.; JURAS, I. A. G. M.; SOUZA, M. S. A política de meio ambiente como ela é. In: MIRANDA, R. C. R.; SOUZA, J. R. C. (Org.). **O processo legislativo, o orçamento público e a casa legislativa**. Brasília: Edições Câmara, 2013. p. 127-214.

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 156-179.

SILVEIRA, R. C. **Neoliberalismo**: conceito e influências no Brasil – de Sarney a FHC. 2009. 176f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2009.

SKELCHER, C.; MATHUR, N.; SMITH, M. The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy. **Public Administration**, v. 83, n. 3, p. 573–596, 2005.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SOUZA, J. V. C. **Congresso Mundiais de Parques Nacionais da UICN (1962-2003)**: registros e reflexões sobre o surgimento de um novo paradigma para a conservação da natureza. 214 p. 2013. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

SOUZA, T. V. S. B.; SIMÕES, H. B. **Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira** - Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2017: Sumário Executivo. ICMBio. Brasília, 2018.

SPERGEL, B.; MIKITIN, K. **Practice standards for conservation trust funds**. Rio de Janeiro: Conservation Finance Alliance, 2013. 113p.

SPERGEL, B.; TAÏEB, P. **Rapid review of conservation trust funds**. Working group on environmental funds. Rio de Janeiro: Conservation Finance Alliance, 2008.

STONE, M. M.; CROSBY, B. C.; BRYSON, J. M. Governing public–nonprofit collaborations: understanding their complexity and the implications for research. **Voluntary Sector Review**, v. 1, n. 3, p. 309-334, 2010.

TEIXEIRA, A. C. C. **Identidades em construção**: as organizações não governamentais no processo Brasileiro de democratização. 2000. 159f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

TEIXEIRA, R. A; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma:

dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

THE NATURE CONSERVANCY. **Compensação Ambiental**. Um retrato sobre o cenário brasileiro. Brasília: TNC, 2015. 37p.

TREZZA, V. M. **O Termo de Parceria como Instrumento de Relação Público/Privado Sem Fins Lucrativos: O Difícil Equilíbrio entre Flexibilidade e Controle**. 2007. 198f. Dissertação (Mestre em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Autos de Auditoria Operacional n. TC 046126 2012-0**. Distribuído em 12/12/2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria Operacional TC-034.496/2012-2**. Brasília: TCU, 2013.

TUBINO, N. Bancada ruralista: tudo pela terra. **Carta Maior**, Política, 13 out. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2TGsMGK>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

UNITED NATIONS. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. From Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, June 1972. Disponível em <<http://www.un-documents.net/unchedec.htm>>. Acesso em 22 jun. 2019.

UNITED NATIONS. **Our Common Future**. Chapter 12: Towards Common Action: Proposals For institutional and Legal Change; 6. Investing in our future; 6.2. International action. 1987. Disponível em <<http://www.un-documents.net/ocf-12.htm#II.6.2>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

UNITED NATIONS. **Rio Declaration on Environment and Development**. 1992. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/rio-dec.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

VIALLI, A. **O azul da Mata Atlântica**: programas para conservação do mar e da costa brasileira. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica, 2012. (Série SOS Mata Atlântica, v. 2).

VICK, M. Por que o governo quer mudar as regras do Fundo Amazônia. **Nexo**, Expresso, 29 mai. 2019. Disponível: <<https://bit.ly/2FpRndn>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

WALLS, M. **Paying for state parks**: evaluating alternative approaches for the 21st century. Washington, DC: Resources for the Future, 2013. 35p.

WALLS, M. **Private funding of public parks**: assessing the role of philanthropy. Issue Brief. Washington, DC: Resources for the Future, 2014. 22p.

WOLFF, S. **Subsídios ao IV Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB**: diagnóstico sobre a legislação ambiental brasileira. Brasília: MMA, 2009.

WWF – BRASIL. **Financiamento público em meio ambiente**: um balanço da década e perspectivas. Brasília: WWF – Brasil, 2018.

WWF - BRASIL; FUNBIO. **O Impacto do Programa Arpa na Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação da Amazônia**. Brasília: WWF Brasil; Rio de Janeiro: Funbio, 2017. 138p.

WWF-BRASIL; IMAFLORA. **As concessões florestais na Amazônia brasileira - IV encontro diálogos sustentáveis: financiamento para a conservação**. Brasília: WWF-Brasil, Piracicaba: IMAFLORA, 2017.

WORLD BANK. **Rain Forest Trust Fund Grant Agreement**. Rft Grant Number Tf21953 Br. 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/2xOIjed>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. **World Resources 1990-91**. New York: Oxford University Press, 1990. 404p.

YOUNG, C. E. F.; RONSCIVALLE, C. A. **Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil**. (CEPAL - Serie medio ambiente y desarrollo n° 58). Santiago: CEPAL; UNDP, 2002. 59p.

YOUNG, C. E. F. **Financiamento e desenvolvimento sustentável no Brasil**. Conference paper. Projeto Rio+10: desafios de políticas públicas para o Brasil. 2003.

YOUNG, C. E. F. Financial mechanisms for conservation in Brazil. **Conservation Biology**, Boston, v. 19, n.3, p. 756-761, jun. 2005.

YOUNG, C.E.F.; ROCHA, E.R.P.; BAKKER, L.B.; SANTORO, A.F. How green is my budget? Public environmental expenditures in Brazil (2002-2010). In: BIENNIAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR ECOLOGICAL ECONOMICS (ISEE), 12, 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ISEE, 2012.

YOUNG, C.E.F., BAKKER, L. B. Biodiversity conservation funding analysis in developing countries, In: VINHA, V. G. et al. (ed.) **Meio ambiente e políticas públicas no Brasil: uma abordagem multidisciplinar**. Rio de Janeiro: PoD, 2016. p. 83-93.

YOUNG, C. E. F.; CASTRO, B. S. d. Assessing the Financial Conditions of Sustainable Development Policies for Forest and Biodiversity Conservation in Brazil. In: International Conference on Public Policy, 3., 2017, Singapura. **Anais...** Singapura: International Public Policy Association, 2017.

YOUNG, C. E. F. (coord.) **Análise conjuntural sobre ODS e efetividade das estruturas de financiamento públicas, privadas e mistas para a promoção do desenvolvimento sustentável aprimoradas**. Relatório de pesquisa. Grupo de Pesquisa de Economia do Meio Ambiente e Sustentabilidade – GEMA, Rio de Janeiro: Instituto de Economia, UFRJ, 2018.

ZIMMER, A. Third Sector–Government Partnerships. In. TAYLOR, R. (ed.), **Third Sector Research**, New york: Springer-Verlag, 2010. p. 201-217.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome da Pesquisadora: Mariana Machado

Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento - Instituto de Economia – UFRJ (PPED – UFRJ)

Roteiro de entrevista

Tema: a relação público-privada na governança dos fundos ambientais para Unidades de Conservação

Nome:	Formação:
Instituição:	Cargo: Data de início: Data do fim:
Data da entrevista:	Aceitar ser referenciado ao fundo (sem identificação):

<i>1- Perguntas iniciais</i>
1.1 Em que etapa da criação/operação do Fundo você ingressou?
1.2 Como se deu esse ingresso?
1.3 Quais eram as expectativas sobre o Fundo quando ingressou no projeto?
<i>2. Justificativas para a criação do fundo</i>
2.1 Qual(is) instituição(ões) lideraram o processo de estabelecimento do Fundo? () órgão gestor da(s) UC(s) () organização não governamental () doador () outro qual? _____
2.2 No seu entendimento, qual foi a principal motivação para a constituição do Fundo? () diminuir a lacuna financeira da(s) UC(s) () aumentar a transparência na gestão dos recursos () suprir deficiências da gestão pública () aumentar participação social na gestão da(s) UC(s) () outro, qual? _____
2.3 Que fatores externos críticos contribuíram para criação do Fundo?
2.4 Que fatores externos críticos causaram dificuldades na criação do Fundo?
2.5 Como você acha que o Fundo tem contribuído para o fortalecimento da UC apoiada? () operacionalização de recursos financeiros () fortalecimento da capacidade institucional do órgão gestor () ampliação da participação social na gestão da(s) UC(s) () compromisso político do governo de orçamento para UCs a longo prazo () estabelecimento de outros instrumentos de política e apoio financeiro às UCs beneficiadas () desenvolvimento de ferramentas de gestão para as UCs () outros, Qual(is)? _____
2.6 Que benefícios a parceria do Fundo trouxe para sua organização? () fortalecimento institucional () maior reconhecimento junto a sociedade () ampliação da rede de parceiros () outros, Qual(is)? _____
2.7 Em relação a constituição deste Fundo, quais têm sido as vantagens e desvantagens de prover os recursos para UCs públicas via gestão privada?

<i>3. Agenda de financiamento</i>	
3.1 Foi estabelecida uma meta específica para o Fundo em termos dos objetivos de manejo da(s) UC(s) apoiada(s)? Qual?	
3.2 As atividades do Fundo estão alinhadas a planos de gestão da(s) UC(s)? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não Se sim, quais? <input type="checkbox"/> plano de manejo <input type="checkbox"/> plano operativo anual <input type="checkbox"/> plano de proteção <input type="checkbox"/> plano de uso público <input type="checkbox"/> outros, qual(is)? _____	
3.3 Que tipo de despesas são custeadas pelo fundo? <input type="checkbox"/> custos administrativos <input type="checkbox"/> órgão ambiental <input type="checkbox"/> parceiros locais <input type="checkbox"/> ONG gestora <input type="checkbox"/> contratação de serviços e consultorias técnicas <input type="checkbox"/> insumos (equipamentos, veículos, material de expediente, combustível) <input type="checkbox"/> viagens (passagens e diárias) <input type="checkbox"/> órgão ambiental <input type="checkbox"/> parceiros locais <input type="checkbox"/> ONG gestora do Fundo <input type="checkbox"/> capacitações <input type="checkbox"/> órgão ambiental <input type="checkbox"/> conselho gestor da UC <input type="checkbox"/> parceiros locais <input type="checkbox"/> ONG gestora do Fundo <input type="checkbox"/> salários e encargos <input type="checkbox"/> órgão ambiental <input type="checkbox"/> ONG gestora do Fundo <input type="checkbox"/> projetos de comunidades/ONG locais <input type="checkbox"/> outros, qual(is)? _____	
3.4 Como são definidas as ações/atividades a serem financiadas pelo Fundo? Quem participa desta decisão?	
3.5 Existe um sistema para acompanhamento e monitoramento da implementação desses planos/atividades? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não Se sim, como ele funciona?	
<i>4- Os papéis das organizações</i>	
4.1 Quais são as principais responsabilidades que a ONG assumiu na gestão do Fundo? <input type="checkbox"/> aportar os recursos financeiros <input type="checkbox"/> realizar o controle interno das atividades do fundo <input type="checkbox"/> definir regras para o uso dos recursos <input type="checkbox"/> executar projetos/planos apoiados pelo fundo <input type="checkbox"/> captar e gerir os recursos financeiros (ativos) do fundo <input type="checkbox"/> produzir relatórios de desempenho (técnicos e financeiros) <input type="checkbox"/> definir que projetos/ações serão custeados pelo fundo <input type="checkbox"/> garantir o acesso às informações relativas ao fundo <input type="checkbox"/> ampliar a participação social na gestão das UCs <input type="checkbox"/> monitorar e avaliar a gestão das UC(s) <input type="checkbox"/> garantir o cumprimento dos objetivos das UCs <input type="checkbox"/> outras, qual(is)? _____	
4.2 Quais os principais contribuições que você considera que a ONG trouxe à parceria do Fundo? <input type="checkbox"/> recursos financeiros <input type="checkbox"/> capacidade operativa <input type="checkbox"/> conhecimento técnico <input type="checkbox"/> legitimidade política <input type="checkbox"/> regras e regulamentos processuais <input type="checkbox"/> segurança jurídica <input type="checkbox"/> transparência <input type="checkbox"/> outros, quais? _____ <input type="checkbox"/> eficiência	
4.3 Quais são as principais responsabilidades do órgão ambiental gestor da UC na gestão do Fundo?	

<input type="checkbox"/> aportar os recursos financeiros	<input type="checkbox"/> realizar o controle interno das atividades do fundo
<input type="checkbox"/> definir regras para o uso dos recursos	<input type="checkbox"/> executar projetos/planos apoiados pelo fundo
<input type="checkbox"/> captar e gerir os recursos financeiros (ativos) do fundo	<input type="checkbox"/> produzir relatórios de desempenho (técnicos e financeiros)
<input type="checkbox"/> definir que projetos/ações serão custeados pelo fundo	<input type="checkbox"/> garantir o acesso às informações relativas ao fundo
<input type="checkbox"/> ampliar a participação social na gestão das UCs	<input type="checkbox"/> monitorar e avaliar a gestão das UC(s)
<input type="checkbox"/> garantir o cumprimento dos objetivos das UCs	<input type="checkbox"/> outras, qual(is)? _____
4.4 Que contribuições você considera que o órgão ambiental trouxe à parceria?	
<input type="checkbox"/> recursos financeiros	<input type="checkbox"/> capacidade operativa
<input type="checkbox"/> conhecimento técnico	<input type="checkbox"/> legitimidade política
<input type="checkbox"/> regras e regulamentos processuais	<input type="checkbox"/> segurança jurídica
<input type="checkbox"/> transparência	<input type="checkbox"/> outros, quais? _____
<input type="checkbox"/> eficiência	
4.5 Quais são as principais responsabilidades do(s) doador(es)/financiador(res) na gestão do Fundo?	
<input type="checkbox"/> aportar os recursos financeiros	<input type="checkbox"/> realizar o controle interno das atividades do fundo
<input type="checkbox"/> definir regras para o uso dos recursos	<input type="checkbox"/> executar projetos/planos apoiados pelo fundo
<input type="checkbox"/> captar e gerir os recursos financeiros (ativos) do fundo	<input type="checkbox"/> produzir relatórios de desempenho (técnicos e financeiros)
<input type="checkbox"/> definir que projetos/ações serão custeados pelo fundo	<input type="checkbox"/> garantir o acesso às informações relativas ao fundo
<input type="checkbox"/> ampliar a participação social na gestão das UCs	<input type="checkbox"/> monitorar e avaliar a gestão das UC(s)
<input type="checkbox"/> garantir o cumprimento dos objetivos das UCs	<input type="checkbox"/> outras, qual(is)? _____
4.6 Que contribuições você considera que o doador trouxe à parceria do Fundo?	
<input type="checkbox"/> recursos financeiros	<input type="checkbox"/> capacidade operativa
<input type="checkbox"/> conhecimento técnico	<input type="checkbox"/> legitimidade política
<input type="checkbox"/> regras e regulamentos processuais	<input type="checkbox"/> segurança jurídica
<input type="checkbox"/> transparência	<input type="checkbox"/> outros, quais? _____
<input type="checkbox"/> eficiência	
4.7 Os atores públicos vem cumprindo com suas responsabilidades na gestão do Fundo?	
<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não	
Porque? _____	
4.8 Os atores privados vem cumprindo suas responsabilidades na gestão do Fundo?	
<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não	
Por que? _____	
5- Estrutura de governança	
5.1 Você participou do desenho da governança do Fundo? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não	
Caso sim, qual foi a maior dificuldade enfrentada no processo?	
5.2 O que você considera de ponto positivo e acertado na estrutura de governança do Fundo?	
5.3 Qual(is) valor(es) você identifica como orientadores da governança do Fundo?	
<input type="checkbox"/> flexibilidade	<input type="checkbox"/> transparência
<input type="checkbox"/> agilidade	<input type="checkbox"/> direito à informação
<input type="checkbox"/> eficiência	<input type="checkbox"/> conformidade legal
<input type="checkbox"/> participação pública	
5.4 Qual a principal limitação/problema na sua instituição para uma boa governança do Fundo?	

5.5 O que você considera que poderia ser feito para aprimorar?
<i>6- Estrutura jurídica</i>
6.1 Quais são os marcos legais que respaldam a constituição do Fundo? <input type="checkbox"/> Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.204/2015) <input type="checkbox"/> Lei do SNUC <input type="checkbox"/> Lei de convênios/ licitações (nº 8.666/1993) <input type="checkbox"/> outras, quais? _____
6.2 Qual(is) instrumento(s) formaliza(m) a parceria do Fundo entre órgão ambiental, ONG e doadores/financiadores? <input type="checkbox"/> convênio <input type="checkbox"/> termo de cooperação técnica <input type="checkbox"/> acordo de cooperação <input type="checkbox"/> termo de doação <input type="checkbox"/> outros, quais? _____
<i>7- Estrutura financeira</i>
7.1 Você sabe como é feita a gestão dos ativos do Fundo? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não Caso sim, quem a executa a gestão de ativos do Fundo? <input type="checkbox"/> a organização de opera o Fundo <input type="checkbox"/> agência especializada <input type="checkbox"/> outro, qual? _____ Existe uma política de gestão de ativos formalizada (meta de rendimentos, nível de risco tolerado, etc.)? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não
7.2 Existe algum sistema/procedimento de monitoramento e controle da gestão de ativos do Fundo? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não Se sim, que ator(es) exerce(m) este papel? _____
7.3 Você sabe como funciona a política de aquisições com recursos do fundo? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não Sem sim, como é executada? <input type="checkbox"/> segue parâmetros públicos (chamamento público, processo seletivo competitivo) <input type="checkbox"/> segue normas próprias <input type="checkbox"/> outra forma, qual? _____
<i>8 - Processos de accountability/prestação de contas</i>
8.1 Existem mecanismos de controle interno das atividades do fundo? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não Caso sim, como é feito este controle? _____
8.2 Quem são os principais atores a quem os participantes da gestão do fundo devem prestar contas? <input type="checkbox"/> doadores/financiadores <input type="checkbox"/> conselho gestor da(s) UC(s) beneficiada(s) <input type="checkbox"/> comitê gestor do fundo <input type="checkbox"/> outros, qual(is)? _____ <input type="checkbox"/> sociedade em geral Existem regras para disponibilização e acesso a essa prestação de contas? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não
8.3 Quais são os mecanismos adotados para garantir transparência nas atividades do Fundo? <input type="checkbox"/> auditorias externas <input type="checkbox"/> sistema(s) de gestão interna <input type="checkbox"/> auditoras internas <input type="checkbox"/> registro de reuniões <input type="checkbox"/> publicação de relatórios <input type="checkbox"/> avaliação de gestão da(s) UC(s)

<input type="checkbox"/> existência de comitê gestor	<input type="checkbox"/> outros, qual(is)? _____
8.4 Você considera que estes mecanismos são eficientes? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não O que poderia ser aprimorado? _____	
8.5 Que tipo de informações sobre o Fundo são disponibilizadas para o público em geral? <input type="checkbox"/> documentos constitutivos (contrato, acordo de cooperação, manual operacional, etc.) <input type="checkbox"/> relatório de auditoria <input type="checkbox"/> relatórios técnicos <input type="checkbox"/> relatórios de gestão dos ativos <input type="checkbox"/> relatórios financeiros <input type="checkbox"/> atas de reuniões <input type="checkbox"/> outros, qual(is)? _____	
8.6 Você considera que a comunicação sobre o Fundo e suas atividades com a sociedade em geral é eficiente? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não Por que? _____	
9- Monitoramento do cumprimento dos objetivos da(s) UC(s) apoiada(s)	
9.1 Existe um sistema de monitoramento e avaliação da gestão da UC apoiada pelo Fundo, baseado em indicadores? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não Se sim, qual(is) o(s) propósito(s) do sistema de monitoramento e avaliação das UCs? <input type="checkbox"/> melhorar a gestão <input type="checkbox"/> auxiliar na priorização de recursos <input type="checkbox"/> aumentar a responsabilização/prestação de contas <input type="checkbox"/> avaliar o impacto do Fundo <input type="checkbox"/> comunicar ao público <input type="checkbox"/> outros, qual(is)? _____	
9.2 Quem participou da construção deste sistema de monitoramento e avaliação? <input type="checkbox"/> órgão gestor das UCs beneficiadas <input type="checkbox"/> organização gestora do Fundo <input type="checkbox"/> doadores <input type="checkbox"/> instância(s) de governança do fundo (conselho gestor, comitê científico) <input type="checkbox"/> outros, qual(is)? _____	
9.3 Quem executa o monitoramento e avaliação da UC? <input type="checkbox"/> equipes das UCs <input type="checkbox"/> membros do conselho gestor das UCs <input type="checkbox"/> comunidades locais <input type="checkbox"/> voluntários <input type="checkbox"/> outros, qual(is)? _____	
Considerações finais	
De uma maneira geral, pela sua vivência na gestão Fundo, o que você identifica como principal gargalo (regulatório, institucional, econômico, etc.) para criação/gestão de fundos privados para UCs no Brasil? O que poderia ser feito para melhorar a situação?	
Gostaria de fazer algum comentário final?	

Obrigada pela sua colaboração.