

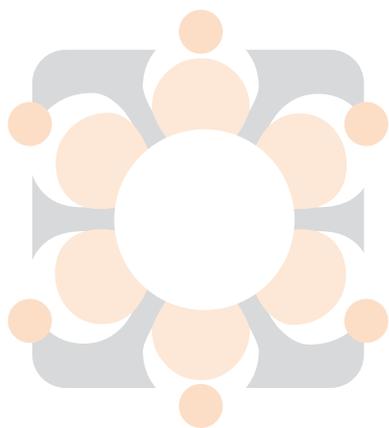


**FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS  
PARA A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA:  
CENÁRIOS E ESTRATÉGIAS DE CAPTAÇÃO PARA O FUNCIONAMENTO  
DE FUNDOS SOCIOAMBIENTAIS**

BRASIL, 2008

Série Financiamento  
e Fomento Ambiental  
no Brasil

**Volume 2**



REDE BRASILEIRA DE  
**FUNDOS**  
SOCIOAMBIENTAIS



# **FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA:**

## **CENÁRIOS E ESTRATÉGIAS DE CAPTAÇÃO PARA O FUNCIONAMENTO DE FUNDOS SOCIOAMBIENTAIS**

Série Financiamento e Fomento Ambiental no Brasil  
Volume 2



BRASIL, 2008

## **COORDENAÇÃO**

Fernando C. P. Tatagiba e Taciana Neto Leme

## **PREPARAÇÃO E REVISÃO**

Benjamin Albagli Neto

## **DIAGRAMAÇÃO E IMPRESSÃO**

Gráfica e Editora Ideal

## **FOTOS**

Fernando Tatagiba

## **AGRADECIMENTOS**

Bruno Macchiute N. de Oliveira, Célio Macedo da Fonseca, Lysandre Ribeiro, Manoel Sampaio, Marcelo Alves, Márcia Soares, Miriam Miller, Núbia Freitas, Paulo Muçouçah, Pedro Leitão, Renata Lara Santana e Equipe Técnica e Administrativa do Funbio.

### Catálogo na Fonte

Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

---

F682 Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais / Fernando C. P. Tatagiba e Taciana Neto Leme, Coordenadores. – Brasília: Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, 2008.  
140 p. : il. ; 21 cm. (Série Financiamento e Fomento Ambiental no Brasil, 2)

#### Bibliografia

ISBN 978-85-7738-090-9

1. Política ambiental. 2. Planejamento ambiental. 3. Fundo socioambiental.  
4. Financiamento Ambiental. I. Tatagiba, Fernando C. P. II. Leme, Taciana Neto. III. Rede Brasileira de Fundos Socioambientais. IV. Fundo Nacional do Meio Ambiental.  
V. Título. VI. Série.

---

CDU(2.ed.)33:504

---

## APRESENTAÇÃO

---

Este segundo volume da série “Financiamento e Fomento Ambiental” põe em destaque as fontes de financiamento, com ênfase na esfera pública federal. Representa um esforço continuado de verdadeira garimpagem, caracterização, localização e elaboração do mapa da “mina” – ou seja, onde encontrar recursos do Tesouro Nacional para serem alocados e utilizados em programas e ações das diversas políticas setoriais relacionadas ao meio ambiente, ao desenvolvimento sustentável e aos recursos hídricos.

A definição de alguns dos pontos mais importantes deste mapa exigiu o trabalho, a dedicação e o talento de diversos profissionais de dentro e de fora do MMA. Todos empenhados em demonstrar a veracidade de uma tese que, aos poucos, vai se tornando o principal desafio para os que se preocupam com a sustentabilidade das políticas de meio ambiente e de recursos hídricos, em particular no âmbito dos estados e municípios brasileiros: “Temos menos recursos do que precisamos, porém muito mais do que conhecemos”.

Esta iniciativa conjunta da Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, da qual o FNMA tem a honra de constituir a Secretaria e o Comitê Executivo, em conjunto com a ABEMA, a ANAMMA e o FUNBIO, visa uma primeira sistematização das diferentes fontes, dispersas em diversos Ministérios e órgãos federais, com distintos marcos legais e instrumentos próprios de arrecadação e aplicação. Todas, no entanto, possuem um traço em comum: a sustentabilidade das políticas de meio ambiente e de recursos hídricos, sem que seja necessário onerar os cidadãos com mais taxas e impostos.

Muitas dessas fontes alcançam valores anuais significativos, a exemplo dos *royalties* do setor de energia e combustíveis. Identificá-las constitui a contribuição para demandas de organizações como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), cuja recente Carta de Vitória defende a criação de um Sistema Nacional de Financiamento e Fomento Ambiental (o SUS do meio ambiente), as próprias ANAMMA e ABEMA, e também autoridades, como o recém-empossado ministro Carlos Minc. Num contexto em que o meio ambiente se destaca nas agendas da sociedade, dos governos e do Congresso Nacional, todos os que estão comprometidos com a causa ambiental se esforçam em prover os meios necessários para dar conta dos grandes desafios e oportunidades nacionais.

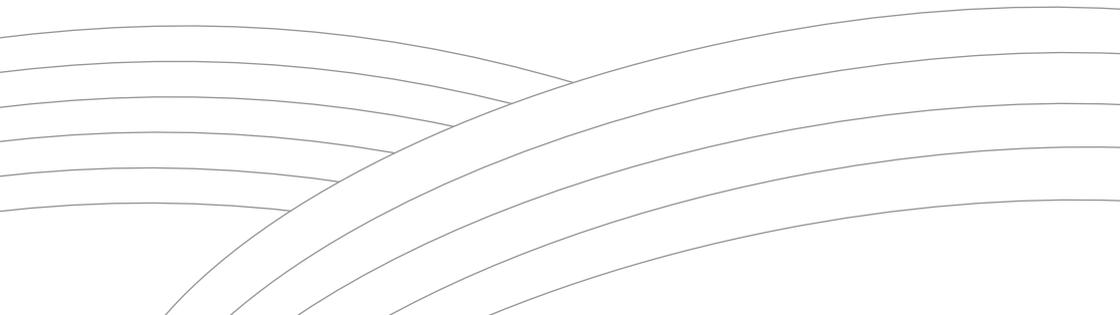
---

---

Esperamos que este volume, ao mesmo tempo em que consolide a Série, incentive parlamentares, lideranças e organizações da sociedade, autoridades e técnicos de governo a consolidar e somar as diferentes fontes de recursos. Desse modo, os cidadãos contribuintes, as gerações presentes e futuras, poderão assegurar crescimento com sustentabilidade, qualidade de vida, justiça social e respeito aos patrimônios da biodiversidade e do ambiente por inteiro.

**Elias de Paula Araújo**

Diretor do FNMA e Secretário Executivo da Rede Brasileira de Fundos Socioambientais



---

# SUMÁRIO

---

<b>Apresentação</b> .....	3
<i>Elias Araújo</i>	

## PARTE I

### **Cenários do Financiamento Ambiental**

<b>Capítulo 1</b>	
Reflexões sobre o Sistema de Financiamento Ambiental no Brasil .....	9
<i>Taciana Neto Leme e João Paulo Sotero</i>	
<b>Capítulo 2</b>	
Gestão ambiental compartilhada .....	21
<i>Lucia Regina Moreira Oliveira</i>	
<b>Capítulo 3</b>	
Coordenando os Investimentos Ambientais Empresariais .....	33
<i>José Antonio Puppim de Oliveira</i>	

## PARTE II

### **Preparação institucional para captação de recursos financeiros**

<b>Capítulo 4</b>	
O que um fundo precisa para funcionar: Recursos financeiros .....	39
<i>Taciana Neto Leme</i>	
<b>Capítulo 5</b>	
Preparação institucional como fator de sucesso na captação de recursos - considerações para fundos socioambientais .....	47
<i>Manoel Serrão Borges de Sampaio</i>	

## PARTE III

### **Cardápio de fontes**

<b>Capítulo 6</b>	
Cardápio de Fontes de recursos para a gestão ambiental pública .....	53
<i>Fernando C. P. Tatagiba</i>	
<b>Capítulo 7</b>	
Estratégia do FNMA na captação de recursos orçamentários “externos” .....	69
<i>Equipe do FNMA</i>	

---

<b>Capítulo 8</b>	
Multas administrativas e sanções judiciais .....	75
<i>Luciana Surita</i>	
<b>Capítulo 9</b>	
ICMS Ecológico: a oportunidade do financiamento da gestão ambiental municipal no Brasil .....	81
<i>Wilson Loureiro</i>	
<b>Capítulo 10</b>	
Cobrança de Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental por Estados: e Municípios fortalecimento do SISNAMA por meio do Cadastro Técnico Federal .....	89
<i>Cláudia Enk de Aguiar e Luiz Carlos Ferreira</i>	
<b>Capítulo 11</b>	
Compensação Ambiental prevista na Lei do SNUC .....	99
<i>Leonardo Geluda</i>	
<b>Capítulo 12</b>	
Contratos de empréstimo, doações e trocas de dívida .....	111
<i>Miriam Jean Miller</i>	

#### PARTE IV

### Experiências na captação de recursos para a gestão ambiental pública

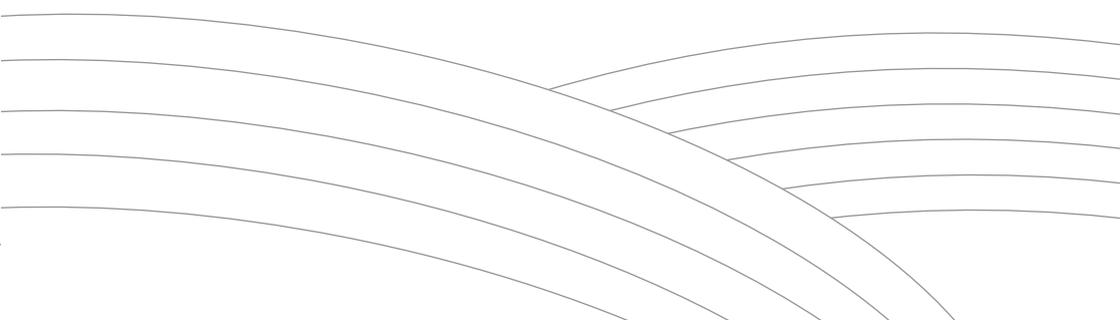
<b>Capítulo 13</b>	
A Fundema e o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA)/Joinville no contexto da gestão ambiental local.....	123
<i>Eduardo Schroeder</i>	
<b>Capítulo 14</b>	
Fundo Único de Meio Ambiente do Município do Natal (FUNAM): perspectiva administrativa e financeira .....	127
<i>Ana Míriam Machado da Silva Freitas</i>	
<b>Capítulo 15</b>	
Vitória da Conquista e a experiência do Fundo Conquistense de Apoio ao Meio Ambiente (FAM) .....	133
<i>Iragildo S. Pereira, Marcondes S. Barbosa, Maurício S. Santos e Ricardo S. Marques</i>	
<b>Capítulo 16</b>	
Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Município de São Paulo – FEMA - A importância e as possibilidades de novas captações de recursos para os Fundos Socioambientais .....	137
<i>Rubens Borges</i>	

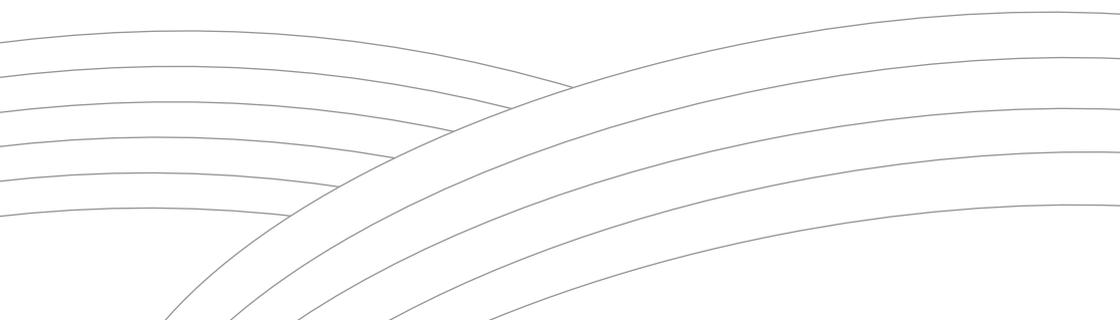
---

**PARTE I**

**Cenários do Financiamento Ambiental**

---







## CAPÍTULO 1

# REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA DE FINANCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

---

---

O objetivo deste texto é estimular algumas reflexões a respeito do financiamento das políticas públicas ambientais no Brasil, a partir de uma breve comparação com o financiamento de outras políticas setoriais, e discutir oportunidades para a construção de uma perspectiva sistêmica do financiamento ambiental.

---

## REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA DE FINANCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

Taciana Neto Leme<sup>1</sup> e João Paulo Sotero<sup>2</sup>

O objetivo deste texto é estimular algumas reflexões a respeito do financiamento das políticas públicas ambientais no Brasil, a partir de uma breve comparação com o financiamento de outras políticas setoriais, e discutir oportunidades para a construção de uma perspectiva sistêmica do financiamento ambiental. O presente texto enuncia alguns aspectos importantes do financiamento, e os demais textos desta publicação complementam a discussão, mas, é certo que esse diálogo é apenas um começo. A série “Financiamento e Fomento Ambiental no Brasil” contribuirá para desencadear a construção de conhecimentos, sensibilização de atores, processos de reflexão e discussão fundamentais para a construção de uma perspectiva sistêmica do financiamento das *ações ambientais*.

### Outros sistemas na Constituição Federal e demais instrumentos legais

Para refletir sobre o financiamento da política ambiental, resgatamos alguns elementos de outras políticas setoriais, tendo como referência a própria Constituição Federal (CF) e demais instrumentos legais que ancoram o financiamento das políticas públicas.

A *seguridade social* compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à *saúde, à previdência e à assistência social*, e prevê que ao poder público compete organizar a seguridade social com o objetivo de propiciar uma diversidade na base de financiamento (art. 194, VI, da CF).

O Sistema Único de Saúde (SUS) é financiado com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras fontes. Há uma garantia constitucional de recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre impostos arrecadados.

O processo de construção do SUS serviu de inspiração para a construção de outras políticas setoriais, como é o caso da *assistência social*, com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em ambos os sistemas, nos seus marcos legais, há um capítulo que trata exclusivamente do financiamento da política. A relação financeira entre os entes da Federação se dá por meio da transferência *função a função*, a partir de um conjunto de pré-condições, como o estabelecimento de colegiados com participação e controle social, planos para a aplicação dos recursos, etc.

<sup>1</sup> Coordenadora do Programa Nacional de Apoio à Gestão Ambiental Municipal (PROGAM), do MMA

<sup>2</sup> Ex-consultor do Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) e analista ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA). joaopaulosotero@gmail.com

A Constituição afirma que as ações de assistência social também serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, tendo como princípio a descentralização político-administrativa, a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, e ainda, fica facultado aos estados e ao Distrito Federal vincularem recursos a programa de apoio à inclusão e promoção social até meio por cento (0,5%) de sua receita tributária líquida; vedada a aplicação desses recursos no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, serviço da dívida, qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados (art. 204 da CF).

Esse modelo de gestão supõe um pacto federativo, com a definição de competências dos entes das esferas de governo. No caso do SUAS, há a definição de níveis de complexidade, na área da proteção social básica e proteção social específica, com a referência no território, considerando regiões e portes de municípios e com centralidade na família. No SUS, há um sistema hierarquizado e descentralizado de serviços: atenção básica, média e alta complexidade.

As transferências fundo a fundo na saúde condicionam a existência de um fundo de saúde, conselho, plano de saúde, relatório de gestão, contrapartida de recurso no respectivo orçamento (Lei 8.142/1990). Já na área de assistência social, além do fundo, condiciona-se a existência de conselho, plano de assistência social, previsão de recursos próprios e capacidade técnica operacional (Lei 8.742/1993).

Ambos também prevêm as transferências voluntárias de recursos para outro ente da Federação por meio de convênios para aspectos específicos dos respectivos sistemas. Na área da saúde, há ainda o pagamento direto aos prestadores de serviços.

Na área da saúde, a Constituição Federal prevê percentuais da União (referência no PIB), dos estados (12% arrecadação) e municípios (15% arrecadação) a serem aplicados. Se determinado município deixa de atender aos requisitos estabelecidos pela Lei 8.142/1990 na administração das verbas, perde sua habilitação para geri-las, e elas passam a ser administradas, respectivamente, pelos estados ou pela União.

Para que seja viabilizada a transferência dos recursos fundo a fundo no SUAS, o município, o Distrito Federal e o estado deverão manter sua adesão ao Sistema, cumprindo as exigências pactuadas. A transferência respeitará os níveis de gestão dos entes da Federação. Ambos os sistemas são financiados com recursos da seguridade social.

A educação, segundo a Constituição Federal, também dispõe de recursos vinculados. A União aplicará, anualmente, nunca menos que 18%; os estados, Distrito Federal e municípios, no mínimo 25% da receita resultante de impostos. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento

da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), recentemente aprovado, aumentou a estimativa de receita de R\$ 35 bilhões para R\$ 50,7 bilhões, a partir do terceiro ano do Fundo. As fontes de recursos são variadas, desde complementação de recursos da União até percentual de impostos recolhidos nas diferentes esferas, tais como: Imposto de Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto Territorial Rural (ITR).

O FUNDEB não é considerado federal, estadual ou municipal, por se tratar de um fundo de natureza contábil, formado com recursos provenientes das três esferas de governo. A União e os estados realizam a arrecadação e a distribuição dos recursos que compõem o Fundo, com a participação do Banco do Brasil como agente financeiro. Os créditos são automaticamente distribuídos em favor dos estados e municípios de forma igualitária, com base no número de alunos.

Para além dos recursos do FUNDEB, a área da educação dispõe de um combinado de formas para a descentralização dos recursos, como por exemplo: transferências legais automáticas – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos (EJA) – e transferências voluntárias através de convênios.

Para a Cultura, a Constituição determina que seja facultado aos estados e ao Distrito Federal vincular até 5% de sua receita tributária líquida a fundos estaduais de fomento à cultura, para o financiamento de programas e projetos culturais (art. 216, § 6º, CF). Em Ciência e Tecnologia (C&T), a Constituição estabelece que seja facultado aos estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica (art. 218, § 5º, CF). Estabelece também que a lei irá apoiar e estimular as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos, e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

A partir de 1999, a área de C&T começou a implantar os fundos setoriais, como instrumentos de financiamento de projetos de pesquisa. Existem atualmente 16 fundos setoriais, sendo 14 relativos a setores específicos<sup>3</sup> e dois transversais. Destes, um é voltado para a interação universidade-empresa (FVA – Fundo Verde-Amarelo), ao passo que o outro é destinado a apoiar a melhoria da infra-estrutura.

<sup>3</sup> Fundos setoriais específicos: Aeronáutico, Agronegócio, Amazônia, Aquaviário, Biotecnologia, Energia, Espacial, Recursos Hídricos, Tecnologia da Informação, Mineral, Petróleo e Gás Natural, Saúde, Transportes Terrestres e Telecomunicações.

O modelo de gestão concebido para os fundos setoriais é baseado na existência de comitês gestores, um para cada fundo. Cada comitê gestor é presidido por representante do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), e integrado por representantes dos ministérios afins, agências reguladoras, setores acadêmicos e empresariais, além das agências do MCT – a FINEP e o CNPq. Os comitês gestores têm a prerrogativa legal de definir as diretrizes, ações e planos de investimentos dos fundos. Esse modelo, ao mesmo tempo em que possibilita a participação de amplos setores da sociedade nas decisões sobre as aplicações dos recursos dos Fundos, permite, ainda, a gestão compartilhada de planejamento, concepção, definição e acompanhamento das ações de ciência, tecnologia e inovação.

Embora a setorialização seja interessante, fica evidente a necessidade de coordenação e integração. Assim, com tal objetivo, foi estabelecido em 2004 o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais. O Comitê é formado pelos presidentes dos comitês gestores, pelos presidentes da FINEP e do CNPq, sendo presidido pelo Ministro da Ciência e Tecnologia. Dentre as novas medidas implementadas, cabe salientar a implantação das ações transversais, orientadas para os programas estratégicos do MCT, que utilizam recursos de diversos fundos setoriais para uma mesma ação.

Esta breve análise sobre em algumas políticas setoriais nos apresenta diferentes modelos para o financiamento de políticas públicas no Brasil. Dessa forma, cabe avaliar e refletir sobre as possibilidades e características de um modelo de financiamento das políticas de meio ambiente.

### **Meio ambiente**

A Constituição Federal trata de meio ambiente em diferentes artigos (especialmente os art. 5º, 23, 24, 129, 170 e 225), além de outras interpretações, visto que meio ambiente é um direito difuso; pode, por exemplo, ser objeto de ação civil pública a ser movida pelo Ministério Público.

No capítulo da CF que trata da ordem econômica (art. 170, VI) fica evidente que a questão ambiental deve ser um dos princípios: “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”. O que abre a perspectiva dos instrumentos econômicos para a gestão ambiental.

Os recursos minerais são recursos naturais, um bem comum, pertencente a todos. A exploração de tais recursos por entes particulares deve ser atrelada a compensações financeiras, que devem ser recolhidas pelo poder público no intuito de investi-las em prol

da comunidade local, na forma de melhoria da infra-estrutura, da qualidade ambiental, da saúde e da educação. A CF previu tal compensação em seu artigo 20, § 1º<sup>4</sup>.

Outro aspecto constitucional é relativo à exploração e à comercialização de petróleo e derivados, vinculadas ao pagamento da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), a qual deve ser utilizada, entre outras coisas, para o financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás (art. 159, III, e art. 177, § 4º).

A CF também determina que compete à União instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e definir critérios de outorga dos direitos de seu uso. Isso foi realizado por meio da lei que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o SINGREH. A Lei 9.433/1997 traz entre seus instrumentos a cobrança pelo uso da água, reconhecendo-a como um bem econômico. A partir de tal estratégia, pretendeu-se não somente estimular a redução do consumo, como também garantir uma fonte de recursos financeiros para o financiamento de programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

A Política Nacional de Meio Ambiente (PMNA) é anterior à própria Constituição, data de 1981, e, entre outras coisas, instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Porém, não há nenhuma menção ao financiamento ambiental, a não ser pela criação da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, a TCFA<sup>5</sup>. Contudo, em 2006, com a aprovação da Lei 11.284, que trata da gestão de florestas públicas, foram incluídos no texto da Lei 6.938/81 alguns instrumentos econômicos para a gestão do meio ambiente: concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental, e outros.

Outra iniciativa relacionada ao financiamento ambiental foi a criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). O FNMA foi criado em 1989 (Lei 7.797), com o objetivo de desenvolver os projetos que visassem o uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental, no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira. Embora estivesse previsto que os recursos fossem aplicados através de órgãos públicos dos níveis federal, estadual e municipal ou de entidades privadas em consonância com os objetivos do FNMA, não havia intencionalidade em construir uma lógica sistêmica do financiamento ambiental, a exemplo do SUS e do SUAS.

<sup>4</sup> Ver Capítulo 6, "Cadastro de fontes de recursos para a gestão ambiental pública".

<sup>5</sup> Ver Capítulo 10, "Cobrança de Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental por estados e municípios: fortalecimento do SISNAMA por meio do Cadastro Técnico Federal".

Ao longo desses anos, o cenário do financiamento ambiental no Brasil evoluiu bastante, sobretudo se comparado ao período em que o FNMA – principal instrumento de financiamento ambiental do Brasil – foi criado, no final da década de 1980. Atualmente, entes públicos e privados atuam de forma diversificada e formam um amplo cardápio de opções; todavia, essa atuação ainda possui pouca conexão e complementaridade, e, dessa forma, perde em potência de ação. Entre os entes públicos, destacam-se os fundos socioambientais federais, estaduais e municipais; entre os privados, destacam-se grandes ONGs com políticas eficientes de captação de recursos, e, mais recentemente, as empresas com ações de responsabilidade socioambiental.

Os fundos públicos aparecem no cenário do financiamento ambiental a partir da década de 1980. Atualmente existem mais de mil fundos ambientais públicos. A maioria deles é municipal, 54 de estados e poucos são ligados ao Governo Federal – FNMA, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Fundo de Direitos Difusos (FDD), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dois criados recentemente, Fundo Mata Atlântica e Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), e outros que estão na iminência de serem criados, Fundo de Repartição de Benefícios e Acesso ao Patrimônio Genético e Fundo de Mudanças Climáticas. Essa quantidade expressiva de fundos socioambientais não representa financiamento efetivo das políticas ambientais. Menos de 10% desses fundos operam, nem sempre os recursos são destinados para o meio ambiente e, ainda, alguns que financiam o meio ambiente nem sempre o fazem de forma transparente e com controle e participação social. Portanto, fica evidente a necessidade de fomentar/construir uma política pública de fortalecimento dos fundos ambientais, no sentido de qualificar sua atuação, além de viabilizar mecanismos que propiciem que esses fundos, entre outros instrumentos, passem a compartilhar o financiamento da gestão ambiental de forma sistêmica entre os três entes da Federação.

Ainda no setor público existem diversas oportunidades para as políticas ambientais, tendo em vista seu caráter transversal. Nesse sentido, a política ambiental pode e deve dialogar com diversas outras políticas setoriais. Em algumas destas, a relação é bem evidente, e se observarmos a situação no âmbito federal, observaremos resultados concretos de co-financiamento: saúde, desenvolvimento social e integração nacional, por meio de editais do FNMA. Em outras áreas, há espaço para atuação, entretanto demanda um pouco mais de esforço e criatividade, em especial as políticas de infra-estrutura, como energia e transportes, pois geram passivos ambientais, e dessa forma podem ser minimizados, como compensação, para a melhoria da qualidade ambiental<sup>6</sup>.

---

6 V. o Capítulo 6, “Cardápio de fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública”.

O diálogo com os demais poderes também é estratégico para compor uma lógica sistêmica do financiamento ambiental. Por exemplo, parcerias com Ministério Público podem auxiliar na obtenção de recursos para fundos de meio ambiente e de defesa dos direitos difusos decorrentes de Termos de Ajuste de Conduta (TAC); ou, ainda, por meio da destinação das multas judiciais, que podem ser alocadas em fundos ambientais<sup>7</sup>. A articulação com o Legislativo é fundamental para garantir recursos orçamentários, seja na elaboração das leis orçamentárias ou nas emendas parlamentares (individuais e coletivas)<sup>8</sup>.

Os entes privados também vêm participando das ações de financiamento ambiental, principalmente devido às suas ações e estratégias de responsabilidade socioambiental. Dentre o leque de instituições, podemos citar: (1) empresas, de diversos ramos<sup>9</sup>; (2) organismos internacionais<sup>10</sup>; (3) ONGs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, as OSCIPs; e (4) instituições financeiras – bancos públicos e privados.

Existem algumas experiências que demandam atenção, tendo em vista sua efetividade no que tange à capacidade de articulação de atores, ou seja, sinergia: o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) adotou um arranjo institucional inovador, na busca simultânea de governabilidade, participação, transparência, transversalidade e eficiência administrativa. Tal arranjo contém instâncias para conceber, planejar, estabelecer, executar e avaliar o Programa, de modo a envolver instituições públicas de diferentes setores, instituições privadas, organismos internacionais, doadores.

A articulação intencional desses setores pode compor um mosaico de possibilidades, cada qual preenchendo um nicho de um sistema de financiamento ambiental, de modo que o poder público e a coletividade possam atuar de forma proativa na busca de um ambiente ecologicamente equilibrado, como prevê a Constituição Federal.

O aumento do número de atores e fontes que compõem o arcabouço do financiamento ambiental é proporcional à demanda por recursos. Talvez seja também proporcional à degradação ambiental, e dessa forma a necessidade de enfrentamento das causas e efeitos da degradação ambiental cresce na medida em que aumenta a degradação. Contudo, embora crescentes, os recursos ainda são poucos, e principalmente desconectados, desarticulados. Assim, a conexão de atores é uma das estratégias mais

7 V. o Capítulo 8, "Multas administrativas e sanções judiciais".

8 V. o Capítulo 7, "Estratégia do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) na captação de recursos orçamentários 'externos'".

9 V. o Capítulo 3, "Coordenando os investimentos ambientais empresariais".

10 V. o Capítulo 12, "Contratos de empréstimo, doações e trocas de dívida".

necessárias e eficientes para o financiamento socioambiental, pois tende a promover sinergia, ampliar a organicidade, buscar complementaridade, potencializar o uso dos recursos e evitar sobreposições. Portanto, justifica-se a urgência no estabelecimento de ações sistêmicas para o financiamento ambiental.

Atualmente, assistimos alguns movimentos na área ambiental com o intuito de fortalecer os instrumentos da política ambiental – para além das questões de financiamento –, de modo a se assemelhar aos previstos no SUS e SUAS, como é o caso das Conferências de Meio Ambiente e a sua institucionalização; o fortalecimento dos colegiados e fundos ambientais por todo o Brasil, inclusive com a criação de duas Redes: a Rede Nacional de Colegiados Ambientais (RENCA) e a Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, além da macrodiretriz do MMA de fortalecimento do SISNAMA.

Ao mesmo tempo, vivenciamos um processo de setorialização ou especificação de políticas ambientais: a criação de dois novos fundos temáticos no MMA, na perspectiva da criação de novos fundos, além da criação de outros órgãos como a Agência Nacional das Águas, o Serviço Florestal Brasileiros, o Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade, apontam para a especialização de temas dentro da política ambiental.

Em um cenário de regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, que definitivamente coloca os municípios como protagonistas para a gestão ambiental local, além da discussão de institucionalização da Conferência de Meio Ambiente, cabe a reflexão sobre o modelo de sistema que será adotado. É fundamental conhecer bem os diferentes modelos de sistemas de políticas públicas, aprender com as experiências bem-sucedidas e os gargalos, para proativamente, de forma planejada, construir um modelo de política pública articulado de forma sistêmica.

O modelo do SUS e do SUAS empodera e compartilha responsabilidades com os governos estaduais, locais e com a sociedade civil – um dado que ilustra bem as potencialidades desses sistemas é a quantidade de colegiados implantados nos municípios. No caso do SUS, 98,5% dos municípios contam com conselhos; no caso do SUAS, o percentual é de 91,5%. Entretanto, no caso dos colegiados vinculados à área ambiental, somente 36% dos municípios contam com esse instrumento.

Por outro lado, o modelo da C&T consegue dialogar com outros setores, como as empresas, e o fato de ter um diálogo setorial-temático garante a visualização dos resultados por área, visto que as receitas são vinculadas e não podem ser transferidas entre

fundos. Nesse modelo, todos os recursos captados são alocados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), o qual opera com mecanismos que permitem a diferenciação de cada fundo. As decisões são tomadas nos respectivos Comitês Gestores, que definem as diretrizes e o plano anual de investimentos, acompanham a implementação das ações e avaliam os resultados obtidos. Para a implementação dos projetos aprovados, os Comitês Gestores contam com os agentes executores. Assumem essa função as Agências Federais – CNPq e FINEP, as Fundações de Amparo à Pesquisa dos estados (FAP's) ou outros órgãos apropriados que desempenhem as funções de contratação e de acompanhamento e avaliação dos projetos. Esse modelo envolve alguns estados, mas pouco dialoga com os governos locais, especialmente os de pequeno porte.

Talvez a complexidade da área ambiental mereça um sistema de financiamento que permita estabelecer um misto entre os dois caminhos aqui apresentados, demandando dessa forma dois tipos de diálogos transversais: (1) com os diferentes entes da Federação (a exemplo do SUS e SUAS), fortalecendo os espaços de promoção de diálogo e participação – colegiados socioambientais; e (2) com os diferentes setores (C&T), dispondo de mecanismos diversificados de captação de recursos.

Essa é uma discussão que precisa ser ampliada e qualificada, trouxemos apenas alguns poucos elementos. Os diferentes autores desta publicação trarão subsídios e experiências concretas de financiamento. É nesse somatório de reflexões e práticas que a Rede Brasileira de Fundos Socioambientais contribui para a construção de uma lógica sistêmica do financiamento ambiental, e uma possível gestão ambiental compartilhada com atores públicos e privados.

A complementaridade dessas perspectivas do financiamento deve atentar para alguns aspectos:

1. Ampliação da base de arrecadação de recursos.
2. Garantia que os recursos sejam efetivamente aplicados em políticas ambientais.
3. Redução do contingenciamento de recursos para a área ambiental.
4. Diversificação de atores que participam do financiamento ambiental (Fig. 1).
5. Diferenciação de nichos de financiamento pelos inúmeros atores.
6. Reflexão sobre as experiências acumuladas pelo SUS, SUAS, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e Rede Latino-Americana e Caribenha de Fundos Ambientais – RedLAC.
7. Construção coletiva do sistema de financiamento ambiental.
8. Revisão de marco legal.

**Saiba mais**

- [http://www.finep.gov.br/fundos\\_setoriais/fundos\\_setoriais\\_ini.asp](http://www.finep.gov.br/fundos_setoriais/fundos_setoriais_ini.asp)
- SOTERO, J. P. *O financiamento público da política nacional de educação ambiental: do veto do artigo 18 às novas estratégias de financiamento*. Brasília, 2008. 231p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.
- SAMPAIO, M. S. B. *A contribuição dos fundos públicos para o financiamento ambiental: o caso do FNMA*. Brasília, 2006. 186p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Gestão financeira do Sistema Único de Saúde. *Manual básico* 3. ed. Consultado em:
  - [http://dtr2004.saude.gov.br/susdeaz/instrumento/arquivo/06\\_Manual\\_de\\_Gestao\\_Fin\\_SUS.pdf](http://dtr2004.saude.gov.br/susdeaz/instrumento/arquivo/06_Manual_de_Gestao_Fin_SUS.pdf)
  - [http://dtr2004.saude.gov.br/susdeaz/topicos/topico\\_det.php?co\\_topico=393&letra=F](http://dtr2004.saude.gov.br/susdeaz/topicos/topico_det.php?co_topico=393&letra=F)
- BRASIL. *Constituição Federal*. 1988.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Gestão de Recursos Federais. *Manual para os agentes municipais*. Consultado em:
  - [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/cartilha\\_GestaoRecursosFederais.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/cartilha_GestaoRecursosFederais.pdf)
- Lei 6.938/1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
- Lei 11.284/2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB); cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), e dá outras providências.
- Lei 2.004/53. Dispõe sobre a política do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo. Institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima (PETROBRAS), e dá outras providências.

- Lei 9.478/1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo.
- Lei 9.985/2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e dá outras providências.
- Lei 7.347/1985. Da Ação Civil Pública. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (*Vetado*) e dá outras providências.
- Lei 11.428/2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.
- Lei 9.433/1997, art. 5º, IV. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGRH), regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei 8.001/1990, que modificou a Lei 7.990/1989.
- Lei 8.080/1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.
- Lei 8.142/1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.
- Lei 8.742/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
- Tribunal de Contas de Pernambuco. Cartilha do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Principais Mudanças em Relação ao FUNDEF – 2007.
- <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/5037.html>



## CAPÍTULO 2

### **GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA**

---

---

Este capítulo apresenta e pontua elementos centrais para a discussão sobre gestão ambiental compartilhada entre os três entes federados, a partir de diretrizes fundamentais para a consolidação do SISNAMA.

---

## **GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA: LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES COM CARACTERÍSTICAS DE IMPACTO LOCAL E OS CRITÉRIOS PARA OS MUNICÍPIOS EXERCEREM A GESTÃO AMBIENTAL**

*Lucia Regina Moreira Oliveira<sup>1</sup>*

*Volney Zanardi Júnior<sup>2</sup>*

*Eugênio Spengler<sup>3</sup>*

### **1. Introdução**

O presente documento tem por objetivo contribuir, de forma preliminar, para a discussão sobre gestão ambiental compartilhada entre os três entes federados, a partir da formulação de uma proposta conceitual de diretrizes. Esses procedimentos visam o estabelecimento de acordos em relação à tipificação de empreendimentos e atividades com características de impacto local, e, também, à cooperação para implantar a gestão ambiental compartilhada.

O aspecto preliminar deste documento reside no conceito de gestão compartilhada, no qual diretrizes e modelos de acordo devem ser trabalhados com a participação, não só dos entes, mas também da sociedade civil, e podem ocorrer em seminários, reuniões tripartites e de conselhos estaduais e municipais de meio ambiente.

### **2. Contextualização**

A capacidade de atuação do Estado na área ambiental baseia-se na idéia de responsabilidades compartilhadas entre União, estados, Distrito Federal e municípios, além da relação deles com os diversos setores da sociedade.

Essa concepção tem origem na Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). A Lei, além de estabelecer conceitos, princípios, objetivos, instrumentos, mecanismos de aplicação e de formulação, institui o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

O SISNAMA surge, nesse contexto, com a finalidade de estabelecer um conjunto articulado de órgãos e entidades responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental. Os órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituem o SISNAMA. O modelo de gestão definido na lei estimula

---

1 Técnica especializada em Políticas Públicas do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

2 Diretor de Licenciamento e Avaliação Ambiental.

3 Consultor do MMA.

a participação da sociedade civil, a cooperação e a interação dos organismos envolvidos com o controle e a promoção da melhoria ambiental. Suas principais funções são:

- Implementar a Política Nacional do Meio Ambiente.
- Estabelecer um conjunto *articulado* de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental.
- Garantir a descentralização da gestão ambiental, por meio do *compartilhamento* entre os entes federados (União, estados e municípios).

No entanto, para atuar como um sistema, não basta ao SISNAMA um conjunto de órgãos e de instrumentos. É preciso instâncias de articulação para gerenciar e compartilhar a informação, possibilitar a avaliação e o acompanhamento permanentes das políticas ambientais do país.

Nesse contexto, foram criadas as Comissões Tripartites<sup>4</sup> como um espaço formal de diálogo e articulação entre os órgãos e entidades ambientais. As Comissões Técnicas Tripartites Estaduais e a Nacional são compostas por representações paritárias dos órgãos e entidades ambientais da Federação, que desenvolvem seus trabalhos de acordo com uma lógica de consenso, em que as decisões são tomadas por unanimidade. Essas comissões são fundamentais para promoção da gestão ambiental compartilhada e descentralizada.

É consenso na Comissão Tripartite Nacional a necessidade de avançar em diversos aspectos para o compartilhamento da gestão ambiental, tais como: (i) *a regulamentação, por lei complementar, do art. 23 da Constituição Federal (CF)* que trata da divisão de competências entre os entes federados, no que diz respeito à gestão ambiental; (ii) *o desdobramento da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) 237/1997* em outras normas e procedimentos no âmbito dos estados e municípios; (iii) *a implementação do Programa Nacional de Formação e Capacitação de Gestores Municipais*, visando à inclusão maciça dos municípios na gestão ambiental compartilhada; e (iv) *a articulação para a necessária implementação do Sistema Nacional de Informações de Meio Ambiente (SINIMA)*, dentre outros.

Algumas dessas ações estão em desenvolvimento, como o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Municipais e o SINIMA.

A regulamentação do art. 23 da CF está em discussão no Congresso Nacional<sup>5</sup>. O estágio atual do projeto de lei que busca essa regulamentação teve a participação fundamental dos integrantes do SISNAMA, por meio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que coordenou as discussões, da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) e da Associação de Entidades Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA).

4 <http://www.mma.gov.br/index.php?do=conteudo.monta&idEstrutura=23>

5 <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/531058.pdf> ou [http://www2.camara.gov.br/proposicoes/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/sileg/prop\\_detalhe.asp?id=104885](http://www2.camara.gov.br/proposicoes/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/sileg/prop_detalhe.asp?id=104885)

O debate teve como marco o seminário “Repartição de competências: a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal e o fortalecimento do SISNAMA”, realizado em outubro de 2004. Esse evento contou com a participação de procuradores federais e estaduais, e representantes dos diversos órgãos e entidades que integram o SISNAMA. Desse seminário, extraíram-se diretrizes para elaboração de um projeto de lei complementar.

Com base nessas diretrizes, um grupo de trabalho criado pela Comissão Tripartite Nacional elaborou um projeto de lei complementar, fixando normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no que se refere às competências comuns previstas no artigo 23, incisos III, VI e VII e parágrafo único. Estabeleceram-se algumas questões fundamentais: (i) a repartição de competências entre os membros do SISNAMA em relação ao licenciamento ambiental, tendo como base a abrangência e a magnitude do impacto ambiental da atividade; (ii) a harmonização entre as competências para a realização do licenciamento ambiental e da autorização para a supressão de vegetação; (iii) regras claras para a ação de fiscalização e de gestão florestal; (iv) competência supletiva dos entes federados e não apenas da União, entre outras.

Como encaminhamento do seminário “Repartição de competências”, decidiu-se que paralelamente à discussão da regulamentação do art. 23 da CF, a Comissão Tripartite Nacional iria sugerir às Comissões Técnicas Tripartites Estaduais critérios para a definição de atividades consideradas com características de impacto local.

Ao definir as tipologias de atividades a serem licenciadas por cada ente federado, haverá uma melhoria na operacionalidade dos órgãos licenciadores, que hoje atuam com uma carga de solicitações superior à sua capacidade de operação. No entanto, para que os municípios assumam, de fato, suas responsabilidades, é necessário que, levando em consideração as peculiaridades regionais, sejam adotados critérios para regulamentar as tipologias de empreendimentos e atividades com características de impacto local.

Ainda em 2004, a Comissão Tripartite Nacional aprovou o “Documento base de apoio às discussões estaduais – Tipologia de Impacto Ambiental”<sup>6</sup>.

### **3. Gestão ambiental compartilhada: a importância da participação dos municípios**

A Constituição de 1988 estabeleceu o marco para a ação municipal sobre o meio ambiente, ao definir a competência para proteção ambiental como objeto comum entre os entes federados; e a inclusão dos municípios como entes partícipes da Federação, em igualdade de condições, dotados de autonomia política, administrativa e financeira.

---

<sup>6</sup> [http://www.mma.gov.br/estruturas/DAI/\\_arquivos/tipificacao\\_tipologia\\_impacto\\_ambiental.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/DAI/_arquivos/tipificacao_tipologia_impacto_ambiental.pdf)

Esse novo marco consagrou e fortaleceu de várias formas a ação municipal e a ação cooperada, prevista desde a instituição do SISNAMA. Assim, os municípios podem estabelecer sua própria agenda de prioridades ambientais.

Em observância ao critério constitucional da autonomia e responsabilidade compartilhada entre os entes federados, o CONAMA editou, em dezembro de 1997, a Resolução 237, regulamentando a atuação dos órgãos integrantes do SISNAMA na execução do licenciamento ambiental. Essa resolução reafirmou os princípios de cooperação da política ambiental, buscando determinar e explicitar os critérios de competência correspondentes às esferas de governo (federal, estadual e municipal) para a execução do licenciamento ambiental, com base nos impactos ambientais da atividade ou do empreendimento.

Para tanto, os municípios devem se estruturar a fim de implementar os seus sistemas de gestão ambiental, em termos políticos, técnicos, tecnológicos e operacionais. É necessária a criação de uma instância executiva (secretaria, departamento, entre outras), responsável pelas atividades de gestão ambiental, e a organização de um quadro técnico capacitado para responder pelas questões ambientais.

Ao assumir seu papel constitucional, os municípios trazem uma série de benefícios, tais como: (i) mais proximidade dos problemas a enfrentar e melhor acessibilidade dos usuários aos serviços públicos; (ii) maiores possibilidades de adaptação de políticas e programas às peculiaridades locais; (iii) melhor utilização dos recursos e mais eficiência na implementação de políticas; (iv) maior visibilidade, e conseqüentemente mais transparência, das tomadas de decisões; e (v) democratização dos processos decisórios e de implementação, favorecendo a participação da população envolvida e as condições para a negociação de conflitos.

Vários são os municípios que enfrentam dificuldades sociais, econômicas e ambientais, decorrentes da inexistência de um planejamento local adequado para o desenvolvimento e a gestão ambiental do seu território. Assim, a cada município cabe se preparar e assumir a defesa ambiental e a garantia da qualidade de vida dos seus cidadãos. Ressalte-se que o comprometimento dos municípios é fundamental para assegurar um desenvolvimento sustentável.

A ação ambiental dos municípios pode estar associada a inúmeras possibilidades de interação entre os estados e a União, compartilhando responsabilidades em condições de autonomia, cooperação e complementaridade.

A gestão ambiental compartilhada e descentralizada do meio ambiente encontra respaldo pleno nas diretrizes básicas que norteiam a atual política do MMA:

- O Ministério do Meio Ambiente tem se pautado pela visão de um novo ciclo de desenvolvimento, que compreenda as dimensões econômica, ambiental, política,

social e cultural. Tal modelo de desenvolvimento implica na superação de uma visão puramente econômica da sociedade, optando por práticas sustentáveis na produção e no consumo, bem como pela democratização do acesso aos recursos do país. Essa é a idéia do *desenvolvimento sustentável*, ou seja, a promoção dos fundamentos de um novo ciclo de desenvolvimento, caracterizado pela qualidade de vida e inclusão social para a maioria dos brasileiros.

- A atual política ambiental federal tem se expressado também na institucionalização de espaços de planejamento e *participação social* além de formas de controle público, como, por exemplo, a realização das conferências nacionais de meio ambiente, a ampliação das consultas públicas e a implementação do SINIMA.
- O *fortalecimento do SISNAMA*, dotando o Estado brasileiro de meios técnicos mais robustos, para que ele seja capaz de responder aos desafios ambientais. A parceria com os estados e municípios na implementação do Programa Nacional de Capacitação para Gestores Ambientais Municipais é um exemplo de iniciativa empreendida no âmbito da Comissão Tripartite Nacional e Comissões Tripartites Estaduais, criadas em todos os estados, com a participação dos entes federados.
- A adoção da *transversalidade* na política ambiental, buscando a inserção da dimensão ambiental nas diversas políticas públicas – rompendo o isolamento setorial em relação às questões ambientais.

## **6. Experiências de descentralização do licenciamento ambiental e gestão compartilhada**

Ao longo da década de 1990, assistiu-se a um intenso processo de institucionalização da ação municipal no campo ambiental. Alguns municípios pioneiros já haviam instituído suas Políticas Municipais de Meio Ambiente, como um dos mecanismos do Poder Público local para definir diretrizes e estabelecer normas na forma da lei que regulamenta as questões ambientais locais.

No que concerne ao compartilhamento do processo de licenciamento ambiental, alguns estados optaram pela desconcentração das atividades, estabelecendo unidades regionais de licenciamento vinculados ao órgão central. Outros estados implementaram experiências em que municípios foram habilitados, por meio de convênio ou instrumento legal, a fazer o licenciamento de determinadas atividades. Por fim, existem os estados que estabeleceram uma política de municipalização do licenciamento ambiental, pautada pelo critério da competência originária de empreendimentos e atividades com características de impacto local, definindo regras gerais e requisitos ao licenciamento municipal.

Nos estados que tipificaram as atividades de impacto local, verifica-se a adoção de procedimentos e critérios técnicos diversos, possivelmente justificados por especificidades regionais.

A disseminação das experiências de descentralização é fundamental para a discussão e articulação entre os entes federados, de forma a possibilitar a incorporação do princípio cooperativo entre os órgãos integrantes do SISNAMA.

Assim, apresenta-se a seguir os modelos adotados por alguns estados, de forma sintetizada:

<b>DESCENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b>	
<b>Bahia</b>	Lista atividades e empreendimentos cujos <i>impactos ambientais ocorrem dentro dos limites territoriais do município</i> .
	Condicionante: firmar convênio com municípios que possuam Sistema de Gestão Ambiental e corpo técnico multidisciplinar.
<b>Ceará</b>	Lista atividades de <i>impacto local</i> , classificadas como <i>pequeno e médio porte, potencial poluidor/degradador de impacto local</i> .
	Condicionante: firmar convênio com municípios que possuam Sistema de Gestão Ambiental e corpo técnico multidisciplinar.
<b>Espírito Santo *</b>	Lista atividades e empreendimentos <i>considerados de impacto local, fixando portes e grau poluidor/degradador</i> .
	Condicionante: habilitação do município no Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), sem a necessidade de convênio.
<b>Goiás *</b>	Lista atividades e empreendimentos <i>consideradas de impacto local, fixando portes e grau poluidor/degradador</i> .
	Condicionante: municípios deverão se credenciar no âmbito do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEMAM), sem a necessidade de convênio.
<b>Minas Gerais</b>	Qualquer classe de empreendimentos (Classe I, II e III) definidos com base no <i>porte e potencial poluidor ou degradador</i> .
	Condicionante: firmar convênio com municípios que possuem Sistema de Gestão Ambiental e corpo técnico multidisciplinar..
<b>Paraná</b>	Estabelecimento de tipologias de atividades que serão licenciadas pelos municípios (qualquer tipologia) e de acordo com o <i>grau de impacto ambiental</i> e a capacidade operacional do órgão municipal.
	Condicionante: firmar convênio com municípios.

\* Processos discutidos nas Comissões Tripartites Estaduais e encaminhados aos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

<b>DESCENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b>	
<b>Paraíba</b>	Firmar convênios com prefeituras: estado orienta a estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente, com a criação de Secretaria, Conselho e do Fundo Municipal de Meio Ambiente.
	Termo Aditivo ao Convênio: para os municípios, instruir e protocolar os processos de licenciamento, repassando-os em seguida ao estado p/ análise técnica.
	Último passo: transferência do licenciamento ambiental de atividade com impacto local, conforme prevê a Resolução 237/1997.
<b>Pernambuco</b>	Empreendimentos e atividades de <i>pequeno potencial poluidor/degradador</i> .
	Condicionante: firmar convênio com municípios que possuam Sistema de Gestão Ambiental e corpo técnico multidisciplinar.
<b>Rio Grande do Sul</b>	Lista os empreendimento e atividades, <i>fixando os respectivos portes que caracterizam impacto local e o potencial poluidor</i> .
	Condicionante: habilitação do município pelo CONSEMA, sem a necessidade de convênio.
<b>Santa Catarina</b>	Qualquer tipo de empreendimento pode ser licenciado pelos municípios, desde que tenha <i>pequeno ou médio potencial poluidor</i> .
	Condicionante: firmar convênio com municípios que possuam Conselho Municipal e profissionais habilitados.
<b>São Paulo</b>	Lista atividades que poderão ser licenciado pelos municípios.
	Condicionante: firmar convênio com municípios que possuam Sistema de Gestão Ambiental e corpo técnico multidisciplinar.

Além de aplicarem procedimentos e critérios técnicos diversos na listagem de empreendimentos e atividades licenciáveis pelos municípios, os estados adotaram também condicionantes e formalidades diferenciadas para que os municípios possam proceder ao licenciamento ambiental.

Ressalte-se que a Resolução CONAMA 237/1997, em seu artigo 6º, estabelece a competência dos municípios para realizar o licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto local, sem a necessidade de formalização de convênios.

## 5. Recomendações

Para a concepção de um modelo compartilhado do processo de licenciamento ambiental, devem ser consideradas as especificidades regionais de um país tão rico na sua diversidade socioambiental, cujos 5.562 municípios compõem um cenário com características geográficas, culturais, sociais, econômicas e políticas diferentes, e, em alguns casos, conflitantes.

Um modelo ideal de gestão ambiental deve ter enfoque na administração do meio ambiente, compartilhando as ações públicas e privadas com a participação de setores sociais.

Para o exercício da gestão ambiental compartilhada, os órgãos integrantes do SISNAMA poderão utilizar alguns instrumentos como: (i) deliberação dos Conselhos de Meio Ambiente, enquanto esferas de gestão participativa, para definir as atribuições e controle de suas execuções; (ii) consórcios entre os entes federados e entre as entidades integrantes do SISNAMA; (iii) firmar acordos, convênios e instrumentos similares com outros órgãos do Poder Público, a fim de auxiliar no desempenho de suas competências; (iv) firmar convênios, acordos de cooperação técnica e instrumentos similares, com outros órgãos e entidades do Poder Público e do SISNAMA, para auxiliar no desempenho de suas competências.

A definição do tipo de empreendimento e atividade com característica de impacto local deve ter a participação de representantes de municípios e sociedade civil; inicialmente, a discussão será feita no âmbito das Comissões Técnicas Tripartites Estaduais, e posteriormente nos Conselhos de Meio Ambiente dos estados.

Deve-se considerar que os diplomas legais em vigor excluem a necessidade de convênio entre os entes federados para proceder ao licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades consideradas de impacto local, definidas em comum acordo e estabelecidas em legislação própria.

Adotar as recomendações do “Documento base: Tipologia de Impacto Ambiental Local”, aprovado pela Comissão Tripartite Nacional, em 9 de dezembro de 2004:

- Qualquer tipo de empreendimento pode ser licenciado pelos municípios, desde que tenha características de impacto local, definido por tipo de atividade, porte e grau poluidor e, cujos limites, sejam definidos por legislação estadual e discutidos, preferencialmente, nos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.
- Para exercício de sua competência, o município deve possuir – além do estabelecido no artigo 20 da Resolução CONAMA 237/1997 – Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social, e um quadro de profissionais legalmente habilitados à sua disposição; Política Municipal de Meio Ambiente; Política de Financiamento do Sistema Municipal de Meio Ambiente; e legislação que discipline o licenciamento ambiental municipal.

- Nos Planos Diretores ou de Diretrizes Urbanas, deve ser levada em conta a variável ambiental como diretriz de desenvolvimento estratégico.
- Ampla discussão no âmbito das Comissões Técnicas Tripartites Estaduais para propor, em comum acordo entre os entes federados, as questões relativas à legislação estadual.

Como subsídio à discussão e à definição das tipologias de empreendimentos e atividades de impacto local, o MMA está executando uma iniciativa no âmbito do Projeto de Assistência Técnica para a Agenda de Sustentabilidade Ambiental (TAL AMBIENTAL), com o objetivo de avaliar as experiências de municipalização do licenciamento, em implementação em alguns estados. A partir disso, pretende-se formular uma proposta de diretrizes e critérios para tipificar empreendimentos e atividades de impacto local, bem como o processo de compartilhamento do licenciamento ambiental.

Esse projeto trata também da análise da sinergia e da cumulatividade de impactos, decorrentes da implantação de empreendimentos ou atividades de uma mesma tipologia de impacto local, numa determinada bacia hidrográfica ou região, visando: (i) identificar se a sinergia ou cumulatividade gerada pelo conjunto de empreendimentos de mesma tipologia perde, em escala, a característica de impacto local; (ii) definir estratégias/procedimentos de licenciamento ambiental para grupos de empreendimentos e atividades de mesma tipologia.

## **6. Sugestão de metodologia de discussão**

Partindo da necessidade de se estabelecer uma metodologia para o processo de discussão sobre tipologia de empreendimentos e atividades consideradas de impacto local; e considerando que essa discussão é uma proposta de ação pactuada pela Comissão Tripartite Nacional, como estratégica para o fortalecimento do SISNAMA, sugere-se:

1. Realizar a discussão na Comissão Técnica Tripartite Estadual (CTTE), sublinhando que a pauta dessas comissões será sempre definida por consenso entre seus membros.
2. Adotar como referência as experiências e avanços desenvolvidos nos estados.
3. Realizar Seminário Técnico Estadual, como forma de ampliar a participação dos órgãos do SISNAMA e setores da sociedade, buscando nivelar as informações e conceitos da proposta estadual de gestão ambiental compartilhada.
4. Encaminhamento da proposta ao Conselho Estadual de Meio Ambiente de cada estado, para discussão e aperfeiçoamento.

## **7. Elaboração da proposta**

Para a elaboração da proposta de Gestão Ambiental Compartilhada, devem ser considerados os seguintes aspectos estruturantes:

1. A definição da competência para o licenciamento ambiental deve levar em consideração a abrangência do impacto ambiental e não a titularidade do bem.
2. A capacidade instalada ou a ser instalada no município para o exercício de sua competência.

É fundamental que a proposta a ser construída estabeleça a estrutura mínima que o município deverá dispor para o exercício da gestão ambiental compartilhada.

O MMA sugere que o município disponha de:

- Estrutura administrativa (secretaria, fundação ou outra), que abrigue um quadro de técnicos responsáveis pelo licenciamento municipal. Essa estrutura pode ser organizada através de consórcio de vários municípios, que partilham equipe multidisciplinar para atuar em uma região.
- Conselho Municipal de Meio Ambiente, com participação de segmentos da sociedade e com caráter deliberativo.
- Legislação municipal que discipline o licenciamento ambiental, adotando cobrança de taxa de licenciamento.
- Política Municipal de Financiamento do Sistema Municipal do Meio Ambiente.
- Plano Diretor que contemple a questão ambiental ou Plano Municipal de Meio Ambiente.

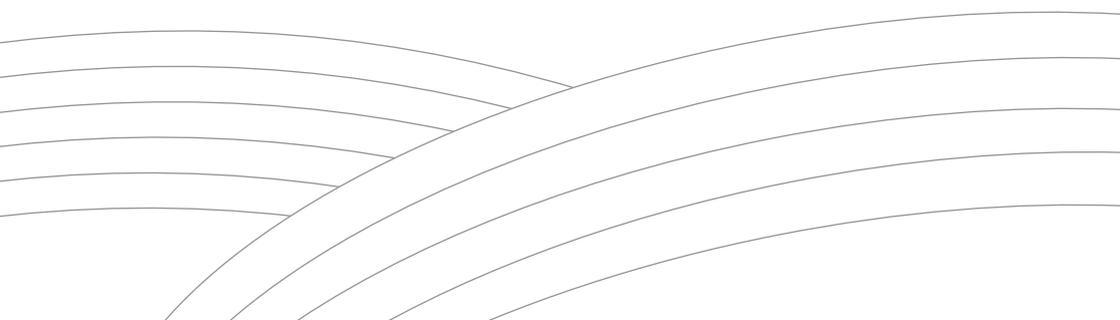
3. Definição de uma estratégia de transição para o compartilhamento da gestão ambiental e do licenciamento ambiental pelos municípios.

Essa política de transição deve considerar a necessidade de capacitação dos técnicos dos municípios, o repasse de procedimentos, metodologias, tecnologias e a celebração de acordos de cooperação técnica.

A criação de um grupo de técnicos, no âmbito da Secretaria de Meio Ambiente do Estado ou do órgão executor da política estadual de meio ambiente, deve auxiliar a estruturação dos sistemas municipais de meio ambiente que acompanhem as atividades realizadas pelos municípios, visando à sua organização e à sua continuidade.

A concretização da fase estruturante do processo de transição irá se efetuar pela análise da proposta municipal, por uma Câmara Técnica do Conselho Estadual de Meio Ambiente, com aprovação pela plenária do mesmo.

4. Elaboração de uma proposta de financiamento do SISNAMA, com um debate sobre a Rede de Fundos Socioambientais, a regulamentação da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), o ICMS Ecológico e o Imposto de Renda Ecológico – entre outras alternativas que possibilitem a sustentabilidade do Sistema.





---

## CAPÍTULO 3

### **COORDENANDO OS INVESTIMENTOS AMBIENTAIS EMPRESARIAIS**

---

---

O capítulo mostra o crescente volume de investimentos empresariais em projetos ambientais, discutindo a necessidade de criação de mecanismos institucionais que aumentem, articulem tais investimentos, além de promoverem sua integração com ações ambientais do Estado.

---

## COORDENANDO OS INVESTIMENTOS AMBIENTAIS EMPRESARIAIS

José Antonio Puppim de Oliveira<sup>1</sup>

As empresas estão cada vez mais abertas para investir em meio ambiente. Há várias razões para isso, desde a pressão dos órgãos reguladores e da sociedade civil organizada, até as pressões de mercado (investidores, consumidores ou cadeia de suprimentos exigem padrões ambientais elevados).

As empresas brasileiras têm investido de forma significativa em projetos ambientais, tanto internos (operacionais) quanto externos às empresas (ação social). Em um estudo feito sobre os balanços sociais das 500 maiores empresas S.A. não-financeiras, publicados em 2006 (com dados de 2005), revela que 69 empresas (aquelas que divulgaram as informações de investimentos ambientais pelo modelo IBASE de balanço social) investiram R\$ 3,7 bilhões de reais em meio ambiente ou 1,17% das receitas operacionais líquidas (ROL) dessas empresas. Somente a Petrobras investiu R\$ 1,2 bilhão. O setor de energia elétrica foi o que teve mais empresas entre as que mais investem (e publicam o quanto investem) em meio ambiente. São 7 empresas do setor elétrico, entre as 20 que investem mais em meio ambiente.

Muitos desses investimentos são na parte operacional da empresa (equipamentos, gestão, etc.) para melhoria da gestão ambiental. Porém, uma parte dos investimentos ambientais das empresas vai para projetos externos, com frequência não relacionados com as suas atividades. No ano de 2005, as 69 empresas citadas acima investiram R\$ 173 milhões em projetos externos. Um grande número deles traz benefícios para comunidades específicas ou para a sociedade brasileira em geral.

Porém, ainda não há uma forma organizada de coordenação na aplicação desses recursos, para que se consigam melhores resultados socioambientais. São diversos problemas de coordenação. Em primeiro lugar, a maioria das empresas não tem uma estratégia definida na aplicação dos recursos. Eles são muitas vezes oferecidos na medida em que são requisitados por organizações externas ou por uma seleção pouco criteriosa da empresas para satisfazer as demandas de diferentes *stakeholders*<sup>2</sup>. Não há um modo de coordenação dos diversos projetos, a fim de se buscar uma maior sinergia entre eles. Em segundo, tampouco há uma coordenação entre os projetos das diferentes empresas. Cada empresa define individualmente quais serão seus projetos ambientais ou sociais. Há casos em que uma mesma região/comunidade recebe projetos similares de empresas diferentes, e outra similar não recebe projeto nenhum. Por fim, muitas vezes esses investimentos ambientais

1 Ph.D. em Planejamento pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT); desenvolve pesquisas nas áreas de economia política da responsabilidade social de empresas e desenvolvimento sustentável. joseantonio\_puppimdeoliveira@yahoo.com

2 *Stakeholders* são todas as partes interessadas (pessoas ou organizações), envolvidas em um determinado projeto ou iniciativa.

são desperdiçados em projetos pouco prioritários para a sociedade ou não alinhados com as prioridades ou com os investimentos do Estado. Haveria uma maior sinergia se os investimentos privados pudessem complementar ou ser articulados com os investimentos privados.

Penso que é necessário criar mecanismos institucionais para tentarmos, além de aumentar os investimentos empresariais em meio ambiente, buscarmos também uma melhor coordenação entre esses investimentos, e entre eles e outros investimentos ambientais do Estado – nos três níveis, municipal, estadual e federal – ou da sociedade – ONGs, fundações, etc. Sugiro abaixo algum desses instrumentos institucionais.

*Criação de fóruns para coordenação de investimentos ambientais.* Existem muitas organizações não-governamentais (ONGs) que trabalham com meio ambiente ou com responsabilidade social empresarial (RSE). Porém, quase todas trabalham com empresas individuais. Faltam organizações que busquem coordenar os esforços dos investimentos ambientais das empresas. Seria possível a criação de fóruns, até mesmo com apoio do Estado, para coordenar os investimentos ambientais das empresas, principalmente os chamados investimentos externos. Esses fóruns poderiam ter várias escalas (por setor, níveis de governo, regiões, ecossistemas etc.).

*Incentivos fiscais para investimentos ambientais, mas diferentes dos atuais.* Incentivos fiscais para projetos ambientais como os já existentes para a cultura (Lei Rouanet), e agora para o esporte, poderiam aumentar significativamente os valores investidos pelas empresas. Empresas poderiam abater parte dos investimentos ambientais e seus impostos (de renda, por exemplo). Porém, temos que avançar na maneira como os incentivos fiscais são concedidos. Na área cultura, por exemplo, as empresas investem nos projetos que elas escolhem (ou são induzidas a escolher por agentes intermediadores de projetos). Muitas vezes o Estado subsidia projetos pouco prioritários para a sociedade ou que só privilegia um grupo pequeno elitizado, mas de interesse comercial para a empresa. Seria como subsidiar o *marketing* da empresa.

O que proponho seria o Estado apresentar projetos em ordem de prioridade, buscando parcerias com as empresas. Os projetos mais prioritários teriam maior abatimento de impostos; e os menos prioritários, menos incentivos. Seria permitido, ainda, que a empresa apresentasse seu próprio projeto, mas caso este não fosse pertinente em termos de prioridade socioambiental, receberia um valor menor de subsídio. Com certeza, a criação de um conselho com a participação da sociedade civil iria proporcionar mais transparência na seleção dos projetos.

*Maior retorno das taxas cobradas das empresas para projetos prioritários delas.* As empresas pagam diversas taxas pela utilização de recursos naturais, como a cobrança da

água nas bacias hidrográficas (via Lei das Águas), mas pouco disso retorna às empresas em projetos que sejam prioritários para elas. O governo ou o comitê de bacia decide o que fazer com eles. Em países como a Colômbia ou a China, boa parte da arrecadação da cobrança da água retorna como financiamento para projetos da própria empresa que pagou as taxas. Com isso, conseguiram reduzir a poluição em muitas bacias. Essa forma estimula as empresas a pagarem as taxas e não as questionarem. Assim, há uma diminuição da sonegação e um aumento do total de investimentos operacionais em meio ambiente; conseqüentemente, ocorre uma redução da poluição. Uma alternativa seria a criação de fundos ambientais com determinadas contribuições ou *royalties* que pudessem ser utilizados pelas empresas, com contrapartida delas, em projetos de interesse público.

*Parcerias voluntárias entre o Estado e as empresas.* O Estado poderia buscar o apoio voluntário das empresas para projetos públicos prioritários. As empresas que entrassem com os recursos poderiam utilizar o projeto financiado em *marketing*. Já vemos iniciativas como essas sendo feitas no estado do Rio de Janeiro atualmente, e conduzindo a bons resultados.

A coordenação dos investimentos ambientais empresariais precisa ser adotada como uma bandeira de políticas públicas. As restrições orçamentárias, aliadas à abertura das empresas para projetos ambientais, criam um ambiente propício para uma maior e mais coordenada participação das empresas na área ambiental. Porém, há desafios. Muitas empresas ainda se sentem na defensiva para compartilharem e incorporarem outros critérios de tomada de decisão suas decisões em relação a projetos ambientais. Preferem decidir a respeito deles de maneira mais alinhada a seus interesses. Ao mesmo tempo, desconfiam do governo, pois acham que pagam muitos impostos, ou temem serem envolvidas em escândalos de corrupção ou mesmo em imbróglios legais ou penais com órgãos de fiscalização, como o Tribunal de Contas da União. Também existem os riscos de que a relação entre empresas e órgãos de governo e os incentivos possam gerar casos de favorecimento político ou de corrupção. Mecanismos de transparência e controle são necessários. Finalmente, a burocracia ou os custos de transação podem emperrar muitas parcerias, fazendo com que as empresas desistam de tentar coordenar seus projetos ou buscar parcerias com os governos.

Em suma, os investimentos ambientais das empresas são representativos e poderiam levar a melhores resultados, se fossem mais bem coordenados entre eles e com o Estado. Há muitas maneiras de se tentar a coordenação, e penso que a criação de mecanismos de coordenação privada e público-privada deveria estar na pauta de discussões das políticas públicas ambientais. Todos sairiam ganhando: empresas, Estado e sociedade.

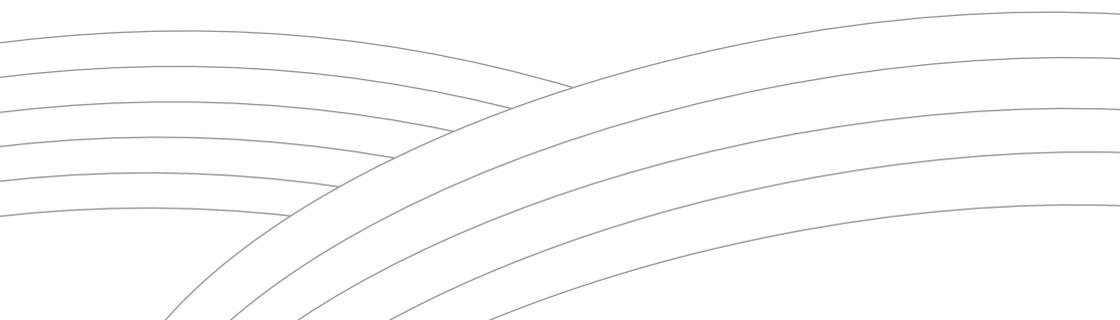
---

## PARTE II

# Preparação institucional para captação de recursos financeiros

---







## **CAPÍTULO 4**

### **O QUE UM FUNDO PRECISA PARA FUNCIONAR: RECURSOS FINANCEIROS**

---

---

Partindo de uma reflexão coletiva com mais de 20 fundos socioambientais (federal, estaduais e municipais), a autora apresenta e discute os elementos fundamentais para que um fundo ambiental possa funcionar, com ênfase nos recursos financeiros.

---

## O QUE UM FUNDO PRECISA PARA FUNCIONAR?

Taciana Neto Leme<sup>1</sup>

Antes de discutir “O que um fundo precisa para funcionar?”, é importante termos clareza do que vem a ser um fundo público.

Fundos são portas de entrada de recursos públicos e privados, que serão utilizados especificamente para o cumprimento de suas finalidades expressas em lei. Em outras palavras, os fundos públicos são instrumentos que facilitam a operação dos recursos captados nas diversas fontes, de modo a financiar as políticas ambientais. A operação de financiamento pode ser de forma centralizada, ou seja, pelo próprio órgão ambiental; ou descentralizada, de modo a agregar outros parceiros públicos e/ou privados na execução dos recursos, por meio de projetos, programas e políticas de meio ambiente.

A partir de uma reflexão coletiva com mais de 20 fundos socioambientais (federal, estaduais e municipais)<sup>2</sup>, identificou-se alguns elementos fundamentais para fazer um fundo funcionar. São eles:

1. Recursos
2. Marco Legal
  - 2.1. Da criação
  - 2.2. Da operação
  - 2.3. Da captação
3. Transparência
4. Procedimentos
  - 4.1. Linhas temáticas
  - 4.2. Acompanhamento e avaliação – prestação de contas
  - 4.3. Capacitação e comunicação
5. Estrutura
6. Parceiros
7. Vontade política

Trataremos brevemente cada um deles, pois não se pretende esgotar o assunto; por agora o objetivo é ter clareza sobre o conjunto de elementos necessários para fazer um fundo público funcionar. Cada um desses elementos requer um grande esforço de reflexão, pesquisa, estudo e desenvolvimento de alternativas para a real implementação do fundo.

1 Coordenadora do Programa Nacional de Apoio à Gestão Ambiental Municipal (PROGAM), do MMA.

2 Ver v. 1 da série “Financiamento e Fomento Ambiental no Brasil”.

## 1. Recursos

É evidente que um fundo não funciona sem recursos. De imediato nos perguntamos: de onde vêm os recursos para fazer um fundo funcionar? A resposta está em cada uma das leis que criam os fundos. Ao contrário de outros sistemas públicos, como na saúde e na área de assistência social, os fundos públicos estaduais e municipais não têm receita vinculada prevista em um sistema nacional. Cada fundo, isoladamente, contém um conjunto de fontes de recursos, mas ao analisarmos os marcos legais de diversos fundos, podemos compor um cardápio variado de possíveis fontes para o financiamento da gestão ambiental no Brasil. Porém, não basta colocar determinadas fontes de recursos na lei para que o recurso fique efetivamente disponível. É necessário um conjunto de esforços para a captação, aplicação e prestação de contas, além de vontade política. Por fim, é importante ter uma perspectiva sistêmica no levantamento, captação e aplicação dos recursos, na medida em que um fundo estadual ou federal pode representar uma possível fonte de recurso para fundo municipal.

## 2. Marco Legal

O marco legal representa o conjunto de leis e normas que interferem direta ou indiretamente na operação do fundo. Para melhor compreender a diversidade de normas que englobam o marco legal, dividiremos em três grupos: 1. Da criação à operação; 2. Da operação; 3. Da captação.

### 2.1 Da criação à operação

Um fundo público só pode ser criado via lei. Essa lei pode ser geral, como, por exemplo, uma lei orgânica de um município; ou uma lei que trata de todo o código de meio ambiente; ou, ainda, pode ser uma lei específica, tendo como matéria apenas a criação do fundo. A iniciativa para propor a lei deve sair do Executivo, pois trata da criação de um órgão nesse poder.

Além da aprovação da lei, é importante a sua regulamentação por meio de um decreto que especifique a forma de operação e a possível vinculação. Algumas dicas são importantes, com o intuito de dar transparência à aplicação dos recursos públicos. É fortemente desejável que a deliberação sobre o uso do recurso do fundo seja feita por meio de um colegiado participativo. Este pode ter a mesma composição do conselho de meio ambiente ou ser um órgão específico. Cada município deve avaliar o que é mais oportuno; para os pequenos municípios, o mais recomendável é que haja um único colegiado. Outra dica importante é que a lei de criação do fundo possa indicar as fontes de recursos. É conveniente colocar a maior quantidade possível de fontes que possam destinar recursos ao fundo, respeitando, é claro, as especificidades locais; porém, é fundamental deixar uma fonte prevista como “outros”, pois pode aparecer uma nova fonte de recurso, e essa previsão irá propiciar o lastro legal permitindo a captação.

Outro instrumento normativo importante é o regimento interno, que tem a finalidade de disciplinar a forma de operação. Os procedimentos operacionais podem estar formalizados em outros tipos de instrumentos: regulamento, manual de procedimentos, manual de apresentação de projetos, etc. Caso esses documentos sejam objetos de deliberação de um colegiado, este deve assumir o formato de uma resolução, uma prática bastante desejável. Esses instrumentos permitem o fortalecimento institucional, reduzindo as chances de retrocessos, de perda de memória institucional com as recorrentes mudanças de equipes.

Um fundo público, como toda a administração pública, está sujeita a um conjunto de princípios, normas, e procedimentos, que devem ser observados para a sua devida execução.

## **2.2 Da operação**

Os princípios constitucionais deverão reger a aplicação desses recursos. Além disso, há um conjunto de normas que interferem no funcionamento do fundo. Entre as mais importantes, estão: Lei 8.666/93, de Licitações e Contratos; Lei Complementar 101/2000, de Responsabilidade Fiscal; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Planos Plurianuais (PPAs). Dependendo da forma de operação e descentralização do recurso, deve-se considerar a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), que trata de termo de parceria, ou instrumentos legais que disciplinem a transferência voluntária de recursos.

## **2.3 Da captação**

Algumas leis podem representar uma oportunidade de captação de recurso. É o caso das leis orçamentárias, ou seja, PPAs, LDO e Lei Orçamentária Anual (LOA). O gestor deve estar ciente de que para garantir o orçamento de sua pasta, é fundamental organizar um conjunto de estratégias e uma agenda parlamentar, a fim de conquistar diversos atores que interferem nas decisões sobre o destino dos recursos.

Outras leis também são oportunidades de captação de recurso. É o caso da Lei de Crimes Ambientais, na sua previsão de multas; do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, na compensação ambiental; da lei do petróleo (9.478/1997), em relação ao recebimento de *royalties*; da Constituição Federal (art. 20, § 1º) e da Lei de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM); bem como dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, por prestação de serviços e cobranças de taxas.

## **3. Transparência**

Os fundos são instrumentos de Estado, que vão além dos programas de governo. Entre as vantagens de operar via fundo público, está a possibilidade de gestão transparente na aplicação dos recursos; essa característica pode, inclusive, ser o “cartão de visitas” para a captação de novos recursos financeiros.

Para garantir a transparência, é fundamental basear a operação nos princípios constitucionais da administração pública, são eles:

- Legalidade – tudo deve estar previsto em lei.
- Impessoalidade – as decisões não devem ser pessoais, precisam garantir acesso isonômico aos recursos, proporcionando iguais chances de oportunidade a todos interessados.
- Moralidade – atuação baseada em padrões éticos e de boa fé.
- Publicidade – todos os atos devem ser públicos, transparentes, permitindo que a sociedade possa acompanhar as decisões tomadas.
- Eficiência – a aplicação dos recursos deve buscar os melhores resultados, com os menores recursos.

Para além dos princípios constitucionais, propomos que os fundos possam ser geridos tendo como fundamento os princípios da boa governança. São eles: transparência, participação, responsabilidade, eficácia e coerência.

A participação social contribui para a transparência. Ter os diferentes setores da sociedade deliberando sobre os recursos é fundamental; assim, novamente alertamos sobre a importância do colegiado participativo. Além disso, como determina a Constituição Federal, o meio ambiente é um bem de uso comum: é dever do poder público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo. Não é possível conceber a formulação e implementação de políticas públicas ambientais sem a participação dos setores da sociedade. Dessa forma, as instituições sem fins lucrativos e os empreendedores devem ser entendidos como parceiros do poder público na elaboração e implementação das políticas, respeitadas as especificidades de cada tipo de ator social.

#### **4. Procedimentos**

Ter procedimentos claros, públicos, objetivos, são também instrumentos estratégicos para garantir a transparência para a sociedade e possíveis doadores. Além de facilitar a operação do fundo, evita-se a arbitrariedade na aplicação e no controle dos recursos públicos. É fundamental que os procedimentos sejam elaborados de modo a garantir o acesso isonômico, pois envolvem todo o processo do fundo: forma de acesso, operação, descentralização dos recursos, análise das prestações de contas, comunicação com a sociedade, etc. Vale lembrar que procedimentos devem estar de acordo com os dispositivos legais; a administração pública só faz aquilo que a lei permite. Eles podem ser reunidos em manuais internos e externos, que orientam a sociedade para a apresentação das demandas e a prestação de contas

##### **4.1 Linhas temáticas e forma de acesso**

É comum que o marco legal indique os temas que o fundo deve financiar; por isso, é interessante organizar a operação do fundo tendo esse referencial. É recomendável o

detalhamento das linhas temáticas, de modo que elas “conversem” com as políticas setoriais ambientais. O financiamento de um tema deve ser coerente com a sua respectiva política pública. O detalhamento da linha temática estabelece o tipo de ação deve ser financiada em cada área; por exemplo: em educação ambiental, pode-se financiar a constituição de salas verdes ou a formação de coletivos educadores; na gestão florestal, pode-se financiar a recuperação de nascentes e matas ciliares, a manutenção de áreas protegidas; e assim por diante. O detalhamento de linhas temáticas orienta a sociedade e a administração pública para as prioridades, ações, resultados e produtos esperados para cada tema.

Outra vantagem da organização de linhas temáticas é o possível planejamento sobre o volume de recursos para cada linha – o montante de recursos, os tipos de despesas e até os prazos para financiar uma política de educação ambiental são bem distintos do financiamento de uma política de gestão de resíduos, por exemplo. É claro que esse planejamento deve estar em consonância com os planejamentos e instrumentos legais que tratam de orçamento.

Um fundo de meio ambiente deve financiar políticas públicas e ter uma perspectiva sistêmica. Considerar os entes da Federação e até outros atores sociais, e planejar a partir disso, facilita uma gestão eficiente e eficaz, na medida em que se identificam nichos diferenciados de atuação dos inúmeros atores do sistema. A regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, que aponta para a cooperação entre os entes federativos no exercício das competências comuns, deve orientar o planejamento das ações a serem financiadas em cada instância.

Numa lógica sistêmica, é fundamental compreender que para a implementação de políticas públicas são necessários programas e projetos de diferentes escalas, riscos, valores. Os mecanismos de acesso aos recursos e a respectiva prestação de contas devem ser compatíveis com as diferentes escalas; não é possível tratar da mesma maneira os projetos que diferem em escala, risco, duração e volume de recursos.

#### **4.2 Acompanhamento e análise da prestação de contas**

É importante também que o fundo tenha procedimentos relativos a uma série de etapas da sua execução, tais como acompanhamento, análise da prestação de contas, avaliação de políticas, programas, projetos, e de desempenho do fundo. Para tanto, há um conjunto de normas que devem ser observadas. Esses instrumentos e procedimentos de acompanhamento e prestação de contas são fundamentais. Ao descentralizar o recurso, o ordenador de despesa deve ter mecanismos de controle e acompanhamento que garantam a boa aplicação do que foi pactuado.

É essencial que se faça a distinção entre os instrumentos de prestação de contas e os mecanismos de avaliação de políticas públicas. A prestação de contas observa o cumprimento do objeto e a devida aplicação dos recursos públicos; ao passo que a avaliação de políticas

públicas deve ter um olhar para além do objeto de um único projeto – precisa, no mínimo, examinar o conjunto de projetos e eventuais programas, a fim de mensurar os resultados no financiamento de uma política.

Para a captação de novos recursos, é fundamental a demonstração dos resultados da aplicação desses recursos. Isso só poderá ser sistematizado se houver mecanismos de acompanhamento e avaliação das políticas públicas financiadas.

### **4.3 Capacitação e comunicação**

Para que um fundo público opere de forma adequada, é indispensável a realização de processos de qualificação/capacitação da equipe, para o devido cumprimento dos procedimentos e normas. Sem uma equipe qualificada, dificilmente será possível uma gestão compatível com os princípios defendidos. Além disso, se a estratégia é contar com a sociedade para a implementação das políticas, por meio de instituições sem fins lucrativos, é necessário que se empenhem esforços no sentido de orientá-las, não somente na formulação de projetos, mas em especial na sua boa execução.

Uma instituição pública tem o dever de dar publicidade aos atos, e não só com a publicação nos meios oficiais; é imprescindível que se adote uma estratégia de divulgação das ações, dos resultados e dos desafios superados.

Também é recomendável ter uma boa estratégia de comunicação interna entre o órgão de meio ambiente e o governo, bem como uma estratégia externa voltada para a sociedade e os possíveis proponentes do fundo. A área de comunicação é primordial para a captação de novos recursos.

### **5. Estrutura**

Para fazer o fundo funcionar, é preciso que se tenha uma estrutura mínima: equipamento, local, capacidade instalada e um núcleo de pessoas. Esse núcleo pode, até mesmo, ser composto a partir de parcerias com outros setores do próprio órgão ou de outros órgãos da Administração. A partir de investimentos iniciais em equipe e estrutura, é que se podem efetuar esforços na captação de novos recursos.

### **6. Parceria**

Por fim, as parcerias são extremamente estratégicas. Na gestão ambiental, mais do que nunca temos clareza da necessidade de transversalidade das ações. Temos de garantir que o meio ambiente seja a preocupação dos diversos setores do governo. Além disso, deve-se dar prioridade ao estabelecimento de parcerias: políticas, financeiras, de captação de recursos e na execução dos programas e projetos ambientais. Sem parcerias, não é possível fazer um fundo funcionar.

## **7. Vontade Política**

Todos esses elementos necessários para o bom funcionamento de um fundo só poderão se concretizar se houver vontade política e apoio institucional. O responsável pelo órgão ambiental, o prefeito ou governador, os parlamentares, os formadores de opinião, os representantes da sociedade no colegiado ambiental, são todos atores estratégicos que precisam ser convencidos das vantagens da criação e operação de um fundo. Portanto, o ponto de partida para a criação e o fortalecimento de um fundo é a conquista dos atores estratégicos.



---

## CAPÍTULO 5

### **PREPARAÇÃO INSTITUCIONAL COMO FATOR DE SUCESSO NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS - CONSIDERAÇÕES PARA FUNDOS SOCIOAMBIENTAIS**

---

---

Neste capítulo, o autor chama atenção para a preparação institucional como fator imprescindível à captação e execução de recursos financeiros. Mostra, ainda, que a captação de recursos pode se transformar em um transtorno para o gestor e técnicos se a instituição não estiver preparada para executá-los.

---

## A IMPORTÂNCIA DA PREPARAÇÃO INSTITUCIONAL NO SUCESSO DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS PARA OS FUNDOS SOCIOAMBIENTAIS

*Manoel Serrão Borges de Sampaio<sup>1</sup>*

Depois de se deliciar com o cardápio de fontes apresentado a partir do capítulo 6, os gestores de fundos ficarão com água na boca para buscar novas fontes de financiamento, no mais breve tempo possível. Entretanto, a captação de recursos pode se transformar em um transtorno se a instituição não estiver preparada para executá-los. Como assim? – vocês devem estar se perguntado. É que para viabilizar o fundo municipal ou estadual, o fator-chave não é a obtenção de recursos, de preferência o mais rápido e na maior quantidade possível. Infelizmente, as coisas não são tão simples assim.

Se fosse possível traçar um caminho crítico para a captação de recursos de uma organização – no caso um fundo, muito provavelmente público –, esse processo seria o resultado de um plano de captação, e este um desdobramento do seu planejamento estratégico.

Então, antes de mais nada, a organização deve ter clara a sua missão, visão, objetivos e metas, pelo menos de curto e médio prazo; seus pontos fortes e fracos; e as oportunidades em seu horizonte, elementos básicos de um plano estratégico.

Outro aspecto que um gestor deve ter em mente é que ninguém quer dar recursos a você ou ao seu fundo, as pessoas, empresas, fundações, agências multilaterais e governos desejam investir recursos em uma causa ou em uma agenda, e querem que esses recursos venham a gerar impactos positivos, preferencialmente mensuráveis.

Um exemplo dessa posição foi colhida por Sampaio<sup>2</sup>, a partir de apresentações realizadas na Assembléia Geral da RedLAC, em Antigua, na Guatemala, e feitas entrevistas complementares no Brasil, durante a 8ª Conferência das Partes da Convenção de Diversidade Biológica (CDB). O caso mais claro trata da percepção da Gordon and Betty Moore Foundation, uma fundação criada em 2000, que em 2006 foi o maior doador privado individual do mundo para meio ambiente, com o aporte de aproximadamente US\$ 200 milhões.

A análise de potenciais projetos pela fundação considera quatro pontos principais. O primeiro deles trata da relevância da proposta: *“O projeto era importante?”*. Uma segunda resposta trata da possibilidade de mensuração dos resultados. Como terceiro ponto, foi questionada a existência de *“uma estratégia definida para a utilização dos fundos concedidos”*.

1 Gestor da Unidade de Modelagem de Instrumentos Econômicos e Financeiros do Funbio.

2 SAMPAIO, Manoel Serrão Borges de. *A contribuição dos fundos públicos para o financiamento ambiental: o caso do FNMA*. Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.

Por fim, houve a preocupação em dimensionar a participação da Fundação para a iniciativa, ou seja, *“a atividade da Fundação poderia fazer alguma diferença?”*.

Voltando ao ponto. No terceiro setor, e mesmo no setor público, planejamentos estratégicos já fazem parte do cotidiano das organizações. No entanto, um plano de captação ainda é novidade para muitas dessas organizações. Mas afinal, para que serve um plano de captação? Do que ele é composto? Basicamente, um plano de captação serve para orientar esforços na obtenção de novos recursos. De acordo com a FGV – fonte das definições utilizadas neste artigo –, um plano de captação pode ser representado esquematicamente na forma de um cubo, composto por seis elementos: Gerenciamento, Mercados, Recursos Humanos, Veículos, Funções Dinâmicas e Preparação Institucional (FGV/PEC).

Como Gerenciamento, compreende-se questões de análise, planejamento, execução, controle e avaliação das ações desenvolvidas, ou seja, trata da parte executiva e da análise desta execução.

Na avaliação de Mercados, são observados indivíduos, empresas, governos, instituições, organizações internacionais ou outras, que possam se interessar por sua missão ou, no caso de fundos públicos, pelo seu mandato. Deve-se levar em consideração que nem todos os que simpatizam com a causa querem ou podem contribuir financeiramente com a solução da questão. E mesmo entre aqueles que estão dispostos a contribuir financeiramente, talvez um número ainda menor decida que a sua organização possui a melhor maneira de confrontar o tema. Desse modo, conclui-se que apenas uma fatia muito menor desse universo está efetivamente disposta a alocar recursos nessa causa e em sua instituição.

Outro aspecto a ser considerado na análise de Mercado, é que recursos não são todos iguais, então aqui cabem outras perguntas. Quais são esses diferentes recursos, que tipos de despesas cada tipo de recurso pode financiar e quais dos recursos disponíveis servem de fato às suas necessidades? São fatores primordiais de sucesso para a captação e a boa execução de recursos, seja para fundos privados ou públicos. Já imaginou fazer uma grande captação de recursos para um fundo público e não ter feito previsão orçamentária, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>3</sup>, e ter de passar o ano inteiro esperando a aprovação de uma suplementação pela Câmara, em setembro, e não conseguir executar nada? No caso de um fundo privado, já pensou em desconsiderar aspectos éticos envolvidos na aceitação de doações de determinados “empreendedores”, dispostos a dar um “*green wash*” ou “banho verde” na sua imagem, e os possíveis impactos negativos em sua instituição?

Mais um elemento fundamental trata de seu posicionamento em relação ao mercado. Você tem concorrentes? Opositores? Talvez você possa estar se perguntando: como assim? Apenas para exemplificar, nas gestões para a aprovação do Projeto de Lei do Imposto de Renda Ecológico – que trata da possibilidade de doações a projetos ambientais debitáveis

<sup>3</sup> Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.

do imposto de renda devido –, pôde-se presenciar uma árdua disputa paralela entre artistas famosos e atletas igualmente famosos pelos subsídios oferecidos à Cultura, que agora compartilhariam limites anuais de isenção com a área dos Esportes. E nós estamos prontos para confrontos como esse?

Quantos aos Recursos Humanos, deve-se considerar prioritariamente: motivação, pois uma equipe motivada opera milagres; liderança, já que é necessário que haja uma clara definição de funções e que a equipe reconheça a capacidade de se fazer representar por seus líderes; da mesma forma, a captação demanda “saberes” diversos, mesmo que não seja possível tê-los em seu quadro permanente, busque apoio nos membros de seu conselho deliberativo. Constitua grupos de trabalho (GTs), ainda que temporários; e por falar nisso, é oportuno que seja feito um grande e continuado investimento em seus conselheiros ou membros de instâncias colegiadas, mesmo que consultivas, visto que eles são um dos maiores patrimônios de sua instituição. Vale ressaltar que é comum a formação de Câmaras Técnicas temporárias “*pro bono*”, ou seja, GTs com voluntários para suprir lacunas de formação ou ampliar a capacidade de trabalho da sua instituição.

Os veículos, por sua vez, devem observar principalmente qual o objetivo de sua captação. Sua organização está definindo uma campanha anual de pequenas doações, voltadas para pessoas físicas ou está em busca de grandes doações de empresas, para a constituição de seu fundo patrimonial? Cada um desses diferentes objetivos de captação precisa de estratégias diversas: no primeiro caso, é razoável pensar em uma mala direta ou até mesmo no uso de *telemarketing*; mas não tente fazer isso para conseguir R\$ 10 milhões, necessários no segundo caso.

Este artigo tem a ambição de lançar mais luz sobre os dois últimos pontos: a Preparação Institucional e as Funções Dinâmicas. Como veremos, as duas são complementares e se dão de forma seqüencial. A definição original de Preparação Institucional considera que este é o momento de definição dos públicos, necessidades e metas, assim como a reafirmação do compromisso com a causa, por meio da comunicação interna e externa e a administração desse esforço. As Funções Dinâmicas compreendem, então, a aceitação da missão, a validação das necessidades, a preparação do plano, a seleção dos mercados e a formação da equipe.

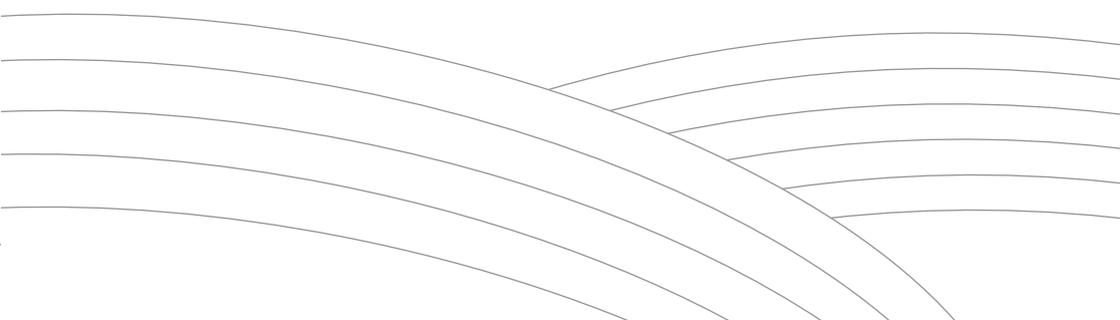
Como esforço para simplificar o plano de captação, parece possível a junção dessas ações em um único mecanismo, atribuindo assim um novo e mais abrangente significado à Preparação Institucional. A chave aqui é a adoção de métodos participativos, ferramentas de apoio para nivelamento e a determinação de momentos de validação. Dessa forma, no processo de definição dos públicos, necessidades e metas, abre-se espaço para se verificar a aceitação da missão e a validação das necessidades pelo conjunto de interessados. A comunicação, tanto interna como externa, assume então um papel central. De um lado, a comunicação interna garante o alinhamento e dá suporte à formação da equipe; de outro, a comunicação externa facilita o acesso a mercados e apóia a implementação do plano.

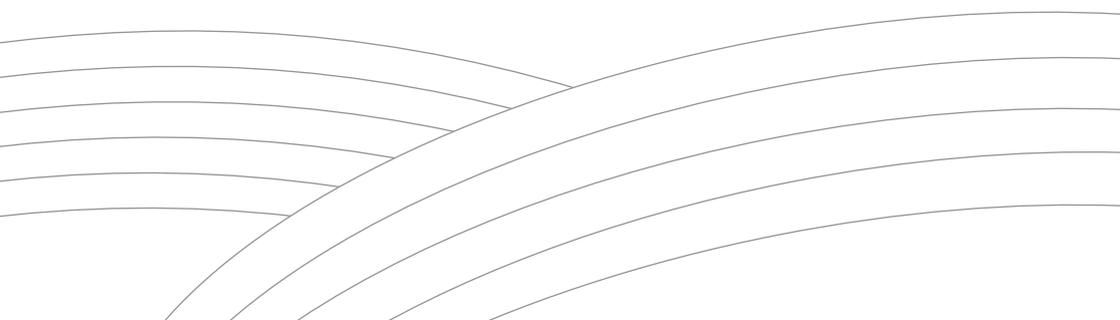
---

## PARTE III

### Cardápio de fontes

---







## CAPÍTULO 6

### **CARDÁPIO DE FONTES DE RECURSOS PARA A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA**

---

Este capítulo apresenta, em caráter preliminar, os principais grupos de fontes que podem gerar recursos para o financiamento da gestão ambiental. Trata-se de um verdadeiro cardápio de fontes, que podem ser encontradas em diversas leis que criam fundos ambientais de todo o país.

---

## **CARDÁPIO DE FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA**

*Fernando C. P. Tatagiba<sup>1</sup>*

Identificar as fontes capazes de gerar recursos para o financiamento da gestão ambiental não é tarefa óbvia, demandando ampla e cuidadosa investigação. Oficina realizada em julho de 2007 reuniu especialistas em gestão ambiental de várias partes do país, tendo por objetivo somarem contribuições para a concepção do Sistema Estadual de Financiamento da Gestão Ambiental (SEFIGA) em Pernambuco. Considerável parte do trabalho se deu no sentido de identificar os dispositivos e as possíveis fontes de financiamento para o sistema, tarefa considerada fundamental, mas que, ao término do encontro, permaneceu incompleta. Essa dificuldade parece refletir a carência de referências bibliográficas que orientem a captação de recursos financeiros para a gestão pública e tratem do conjunto de oportunidades de financiamento para a administração pública da área.

A Lei 6.938/81, em seu artigo 9º, institui os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Apesar de indispensáveis para a implementação e atuação dos entes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), não é previsto um mecanismo específico para geração de recursos financeiros para a PNMA. Entretanto, há instrumentos previstos na lei que geram receita em sua implementação, mesmo sem terem sido criados com finalidade arrecadatória. Da mesma forma, podemos encontrar dispersos na legislação ambiental ou de outras políticas setoriais, dispositivos que permitem o incremento do financiamento da gestão ambiental pública.

Os instrumentos de gestão ambiental estão, de maneira geral, reunidos em dois grandes grupos: os de comando e controle (C&C) e os instrumentos econômicos (IEs). É importante destacar que “instrumento econômico” não é sinônimo de “fonte de receita”. Há instrumentos de ambos os grupos capazes de gerar recursos em sua implementação: o licenciamento ambiental, com Taxa de Licenciamento, Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TFCA) e compensação ambiental, e as penalidades (multas e indenizações) são exemplos de instrumentos de C&C, previstos na Lei 6.938/81, capazes de gerar ingresso de receita. A análise, caracterização e classificação de instrumentos da gestão ambiental (especialmente os IEs) foram trabalhadas cuidadosamente em outras publicações, por Lustosa, Cánepa e Young (2003), Serôa da Motta (2005, 2006), May (2003) e Mota (2006), não sendo o objeto deste texto.

No texto “O que um fundo precisa para funcionar?”, de Taciana Leme<sup>2</sup>, que integra este volume, podemos ver como os fundos públicos são portas de entrada de recursos públicos

<sup>1</sup> Profissional Sênior do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – Funbio.

<sup>2</sup> Capítulo 4.

e privados, a serem utilizados especificamente para finalidades expressas em seu marco legal. A Constituição Federal de 1988 estabelece que os fundos especiais devem ser criados por lei. De maneira geral, as leis que instituem os fundos estabelecem sua vinculação institucional, seus objetivos, bem como suas fontes de recursos. Dessa forma, a análise de um conjunto de leis de criação de fundos socioambientais pode revelar possíveis fontes de recursos dirigidos para ações nessa área. Apresentamos aqui um cardápio elaborado com base em leis de fundos municipais, estaduais e federais, indicando as principais fontes de recursos para a gestão ambiental pública.

### **Cardápio de fontes de recursos**

Para fundos municipais, foram analisadas as leis de criação dos 15 fundos municipais participantes da capacitação do *Edital de Fundos* (TATAGIBA, 2007); para os fundos estaduais, foram utilizadas as fontes de recursos identificadas no Anexo 4 do *Edital de Fundos*; e para os fundos federais, foram analisadas as leis de criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) e do Fundo Nacional de Defesa Florestal (FNDF). As fontes apresentadas a seguir, podem ser encontradas tanto nas leis de fundos municipais, como nas de fundos estaduais e federais (guardando especificidades dessas esferas administrativas).

**1. Dotação orçamentária, orçamento de outras secretarias e entes do governo.** Dos fundos estaduais apresentados por Tatagiba (2005), no “Panorama de fundos socioambientais estaduais públicos”, mais de 90% têm prevista essa fonte em suas leis. Por meio da articulação com diversos atores, o FNMA tem conseguido dobrar sua execução de recursos com o estabelecimento de parcerias com outros ministérios e unidades gestoras ao longo dos últimos três anos (SAMPAIO et al., 2007), mostrando que é viável exercer a transversalidade da gestão ambiental por meio de um diálogo orçamentário.

Além da articulação com as unidades gestoras de outras políticas setoriais, um diálogo bem conduzido com o Legislativo pode significar recursos para o meio ambiente, provenientes do orçamento. Desses diálogos, é possível identificar interesses comuns do gestor ambiental e de parlamentares com atuação “ambientalista”. Para o atendimento destes interesses (conservação da biodiversidade, por exemplo), o parlamentar poderá destacar recursos por meio de emendas orçamentárias, enquanto o gestor operacionaliza as ações necessárias.

Deputados poderão destinar R\$ 144 milhões para projetos de interesse das bases eleitorais no próximo ano. A cada um deles será permitido incluir até 50 emendas no valor máximo de R\$ 6 milhões (*Correio Brasiliense*, 07/11/2007, p. 9).

Os Capítulos 7 e 14 aprofundam mais a utilização de recursos do orçamento para a gestão ambiental<sup>3</sup>, apresentando aspectos operacionais, táticos e estratégicos para um melhor aproveitamento dessa fonte, envolvendo Planos Plurianuais (PPAs), Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) e Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs).

**2. Multas administrativas e sanções judiciais.** Previstas na Lei 9.605/98 (de crimes ambientais e infrações administrativas) e na Lei 7.347/85 (que estabelece a Ação Civil Pública e cria o Ministério Público e o FDD). O art. 73 da Lei 9.605/98 estabelece que:

Os valores arrecadados em pagamentos de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei 7.797, de 10 de julho de 1989, Fundo Naval, criado pelo Decreto 20.923, de 8 de janeiro de 1932, fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador.

O artigo 76 da mesma lei, diz que a multa imposta por estados, municípios, Distrito Federal ou territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência. Sendo as multas administrativas lavradas por fiscais do órgão ambiental (que é o órgão arrecadador), torna-se necessário que o gestor instaure processos contínuos de formação e capacitação de fiscais e técnicos ambientais, para que as multas não sejam impugnadas por falhas de preenchimento nos talonários de multas ou na condução dos processos administrativos. A Carteira Fauna ([www.faunabrasil.org.br](http://www.faunabrasil.org.br)), administrada pelo Funbio, é um exemplo de gestão privada de recursos de multas e sanções judiciais.

**3. Fontes tributárias.** O artigo 145 da Constituição Federal estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão instituir os seguintes tipos e tributos: *impostos* (ICMS Ecológico, IPTU Ecológico, etc.); *taxas*, “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”; *contribuição de melhoria*, “decorrente de obras públicas”.

A Emenda Constitucional (EC) nº 42/2003 estabelece normas gerais em matéria tributária, definindo tributos e suas espécies, bem como fatos geradores de impostos, base de cálculo, contribuintes, entre outras questões.

Em sua análise dos instrumentos tributários para as políticas ambientais municipais, Rocco (2004) enfatiza a necessidade de estabelecer formas de estímulo às políticas públicas que valorizem a vocação ambiental local. Nesse sentido, vale a pena conhecer a experiência de Montes Claros (MG) com o Eco-crédito, que remunera proprietários por desempenho ambiental, com créditos que podem ser utilizados para o pagamento de tributos municipais ou serviços prestados por órgãos da Prefeitura.

3 “Estratégia do FNMA na captação de recursos orçamentários externos; e “Fundo Único de Meio Ambiente do Município de Natal (FUNAM): perspectiva administrativa e financeira”.

São exemplos de taxa, a TCFA, a Taxa de Licenciamento, aplicada nos processos de licenciamento de empreendimentos, e as taxas de turismo, ingresso ou utilização de espaços públicos, lixo, água, iluminação, etc.

No caso das taxas de cobrança pela água, no Brasil, é previsto em lei que até 7,5% dos recursos arrecadados poderão ser destinados a cobrir os custos administrativos e de monitoramento, possibilitando a estruturação do sistema de gestão dos recursos hídricos (SANTOS, 2003).

Wilson Loureiro, no Capítulo 9, detalha e trás dados inéditos sobre as vantagens da implementação do ICMS Ecológico<sup>4</sup>, um dos tributos com elementos ambientais que tem sido mais difundido e empregado.

**4. Compensação ambiental.** A compensação ambiental é instituída pela Lei Federal 9.985/2000, artigo 36, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), em processos de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que provoquem perda de biodiversidade e de recursos naturais. A compensação ambiental pode aparecer, ainda, nos chamados Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), firmados pelos órgãos públicos de competência ambiental, com interveniência do Ministério Público (§ 6º do art. 5º. Lei 7.347/85, da ação civil pública, com redação dada pela Lei 8.078/90, artigo 113). Nesse caso, o TAC pode prever – independentemente da responsabilidade civil, penal e administrativa pelos danos causados –, a compensação ambiental com investimentos em programas ambientais realizados pela atividade em questão.

Se o instrumento da compensação ambiental surge como potencial fonte de receita para a gestão ambiental, por meio de fundos socioambientais ou não, o gestor deve adotar duas linhas de ação: a primeira diz respeito ao preparo institucional, envolvendo a formação de corpo técnico capacitado para desempenhar as atividades dos processos de licenciamento ambiental, que resultam em compensações; a segunda consiste no desenvolvimento de parceria com o Ministério Público, buscando viabilizar compensações por meio do TAC. Nessa parceria, os fundos podem oferecer garantia de critérios técnicos, transparência e participação social na utilização de recursos oriundos das compensações, além de eficiência na gestão financeira com estrito cumprimento das normas legais. A compensação ambiental, prevista na Lei do SNUC, é aprofundada no Capítulo 11 por Leonardo Geluda<sup>5</sup>.

**5. Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).** A Constituição Federal de 1988, no parágrafo 1º do artigo 20, assegura aos estados, Distrito Federal, municípios e órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de

<sup>4</sup> "ICMS Ecológico: a oportunidade do financiamento da gestão ambiental municipal no Brasil".

<sup>5</sup> "A compensação ambiental prevista na Lei do SNUC".

energia elétrica e de outros recursos minerais em seu respectivo território. A Lei nº 7.990/89 instituiu, então, a CFEM (Compensação Financeira pela Exploração Mineral), cujos valores arrecadados são distribuídos aos Municípios, aos Estados e à União, em cotas de 65%, 23% e 12%, respectivamente.

Como o valor arrecadado pela CFEM tem sua origem na comercialização ou transformação industrial do mineral, só haverá ingresso de receita se as atividades de exploração, processamento e comercialização do dado minério estiverem regularizadas.

Com o fim da clandestinidade, haverá uma recuperação das margens e leitos de rios, pois o empreendedor, respaldado para usufruir dessas áreas, também terá a responsabilidade de recuperá-las e protegê-las. Atualmente, no Tocantins, a estimativa é de que com a regulamentação, cerca de 200 empresas de cerâmica deixem a clandestinidade. A regulamentação também vai possibilitar o aumento na arrecadação de tributos e os maiores beneficiados serão os municípios (GOEBEL, 2006).

Em uma das ações do programa de arrecadação para o quadriênio 2004-2008, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) firma convênios com as prefeituras municipais, no sentido de, entre outras questões, acompanhar as declarações realizadas pelas empresas mineradoras do município e fiscalizar de forma conjunta a arrecadação da CFEM (PIMENTA, 2006). O autor realça que, em razão dos efeitos degradadores gerados pelas atividades de mineração sobre os recursos naturais, tem-se dado prioridade à aplicação do recurso em projetos destinados ao meio ambiente.

De acordo com o DNPM, as receitas deverão ser aplicadas em projetos dedicados à melhoria da infra-estrutura, da qualidade ambiental, da saúde e da educação, tendo a comunidade local como beneficiária. Segundo o artigo 8º da Lei 7.990/89 e pelo parágrafo único do artigo 26 do Decreto 01/91, está vedada a aplicação dos valores arrecadados em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

Na página eletrônica do DNPM ([www.dnpm.gov.br](http://www.dnpm.gov.br)), no *link* CFEM, o órgão disponibiliza informações sobre os valores arrecadados pelos estados e municípios, bem como minério gerador da arrecadação (Anexos 1 e 2).

**6. Royalties de petróleo e gás natural.** Instituídos pelas Leis Federais 2004/53 e 9.478/97. Os *royalties* do petróleo são calculados mensalmente para cada campo produtor, aplicando-se a alíquota sobre o valor da produção do petróleo. O valor da produção, por sua vez, é obtido multiplicando-se o volume de petróleo produzido durante o mês pelo preço de referência relativo a esse mês. Essa fonte gera importantes recursos financeiros para a gestão ambiental nos estados e municípios produtores de petróleo e gás natural, como o Rio de Janeiro, que têm o Fundo Estadual de Controle Ambiental (FECAM) abastecido anualmente com mais de R\$ 200 milhões provenientes dos *royalties* do petróleo da Bacia de Campos.

**7. Doações; empréstimos e trocas de dívidas.** Desde 1990, as doações têm sido importantes fontes de financiamento para o meio ambiente no Brasil. Miriam Miller mostra, no Capítulo 12 deste volume<sup>6</sup> que há quase um bilhão de dólares de doações em negociação ou em execução no Brasil. Ainda segundo a autora, só no MMA, doadores direcionaram recursos significativos para o apoio a ações na Amazônia, Caatinga e Mata Atlântica.

Para unidades de conservação, a Lei 9.985/2000, artigo 34, estabelece que:

Os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação podem receber recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua manutenção.

As ONGs com atuação de fundos privados são importantes atores no cenário das doações para projetos socioambientais. O Instituto Sociedade População e Natureza (ISPN), por exemplo, já apoiou financeiramente, com recursos do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais (PPP-ECOS), mais de 220 projetos voltados para a ocupação ou produção sustentáveis, com concentração no bioma cerrado. O Funbio, em seus mais de 10 anos de existência, já captou e destinou mais de R\$ 100 milhões para ações dedicadas à conservação da biodiversidade brasileira. A SOS Mata Atlântica tem criado diversos fundos privados ao longo do bioma, além de captarem recursos, por meio de parcerias com o empresariado, revertidos, principalmente, para a recuperação de áreas degradadas, com plantio de mudas nativas. A Fundação O Boticário apoiou mais de mil projetos de conservação em todo o país (FUNDAÇÃO O BOTICÁRIO, 2008).

No já citado Capítulo 12, Miriam Miller apresenta os principais passos que os gestores públicos devem trilhar para viabilizarem recursos por meio de empréstimos ou trocas de dívidas, especialmente com organismos internacionais.

**8. Patrocínios.** Uma das principais fontes no financiamento em esportes e cultura, com estímulo de abatimentos fiscais, os patrocínios do setor empresarial apóiam financeiramente a carreira de atletas, determinadas despesas de equipes esportivas e o desenvolvimento de projetos culturais. No setor ambiental público, temos o exemplo da parceria do Jardim Botânico do Rio de Janeiro com empresários locais, que passam a ter suas marcas vinculadas a determinados espaços, como o orquidário, o roseiral, ou a própria cerca que delimita a área da instituição, em troca de recursos financeiros para a conservação e manutenção daquele espaço. A aprovação do Imposto de Renda Ecológico no Congresso Nacional deverá estimular o ingresso de recursos para ações de gestão ambiental por meio dessa fonte.

---

6 "Contratos e empréstimo, doações e trocas de dívida".

**9. Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA).** Serviços ambientais podem ser definidos como aqueles capazes de sustentar e satisfazer as condições de vida humana (DE GROOT, 1992 apud MELO; MOTTA, 2006) ou os processos e funções dos ecossistemas que influem diretamente na manutenção da vida, geram benefícios e bem-estar para as pessoas e comunidades (SEMARNAT, 2003), como, por exemplo, a proteção que vegetações naturais proporcionam aos solos contra a erosão, e a proteção dos corpos de água contra processos de assoreamento, conservando sua capacidade de armazenamento ou vazão.

Dudley e Stolton (2003) enumeram uma série de benefícios para a população, no que se refere à água potável de alta qualidade, gerados pelas áreas florestais. Apesar de todos esses benefícios, as florestas têm sido devastadas a taxas alarmantes. Pagiola (2003) aponta como uma das causas dessa devastação a falta de instrumentos compensatórios que estimulem a conservação das florestas, para que não cedam lugar a atividades econômicas diversas. Para o autor, os princípios centrais do PSA rezam que aqueles que proporcionam o fornecimento de serviços ambientais devem ser remunerados por sua ação, ao passo que aqueles que se beneficiam dos serviços devem pagar por eles.

A Lei 9.985/2000 prevê o pagamento por serviços ambientais desempenhados por unidades de conservação, nos seguintes termos:

Art. 33. A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem da unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento [O Decreto 4.340/2002 regulamenta o artigo].

Art. 47. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica [O Decreto 4.340/2002 regulamenta o artigo].

Art. 48. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pela geração e distribuição de energia elétrica, beneficiário da proteção oferecida por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica [O Decreto 4.340/2002 regulamenta o artigo].

Iniciativas governamentais como o Proambiente, para viabilizar o pagamento a proprietários rurais por serviços ambientais que conservem áreas de vegetação natural e/ou ribeirinha, são tímidas para as dimensões e características do Brasil. Infelizmente, tais iniciativas têm sofrido descontinuidade diante de problemas orçamentários. Pagiola (2003) indica os principais atores – empreendedores, vários níveis e instâncias governamentais, ONGs locais e internacionais, doadores, grupos comunitários e usuários individuais de terra –, bem como as condições que encorajam a utilização dos PSAs.

Diversas abordagens de valoração ambiental podem ser empregadas para o estabelecimento de preços pelos serviços ambientais, devendo-se identificar o pagador –ator responsável pelo financiamento do PPA, função que pode ser compartilhada entre governos, beneficiários (usuários) e doadores –, o recebedor e a forma de remuneração.

O pagamento pelos benefícios de serviços ambientais pode ser viabilizado por diferentes vias, como a tributária, por meio da assinatura de contratos com usuários beneficiários desses serviços (empresas de abastecimento de água ou concessionária de usina hidrelétrica, por exemplo), negociações de títulos de determinados serviços ambientais nos mercados (como os créditos de carbono, por exemplo), etc.

**10. Licenças, certificados e papéis de mercado.** Constituem-se na criação de mercados baseados em alguns princípios de respeito aos direitos de propriedade, como sugerido por Dales (1968 apud MOTA, 2006, p.133). Para esse autor, o principal instrumento de licença de mercado é denominado direito de poluir. Seja por meio de um leilão inicial, seja através da alocação proporcional aos empreendimentos já existentes, o Estado está racionando o “espaço” ambiental entre os poluidores (CÁNEPA, 2003). Os créditos de carbono, responsáveis pela recente captação de R\$ 34 milhões pelo município de São Paulo, em negociação intermediada pela BMVF, são um exemplo deste tipo de fonte<sup>7</sup>. Existem também os títulos de obrigação ambiental, ou certificado de depósito de garantia, um depósito-retorno a ser aplicado sobre embalagens de agrotóxicos ou pilhas e baterias, por exemplo.

Pearce e Turner (1990, p. 111-115 apud MOTA, 2006) apontam as seguintes vantagens para as licenças de mercado:

- Minimização de custos: o mercado é sensível aos custos da poluição, pois os poluidores têm custos diferenciados. Assim, os poluidores com baixo custo-eficácia terão mais facilidade para negociar seus títulos.
- Novos poluidores: o efeito da entrada de novos poluidores no mercado desloca a demanda agregada de títulos para a direita. Por outro lado, a autoridade ambiental deseja manter o mesmo total de títulos, pois o objetivo ambiental está sendo alcançado; então, o preço dos títulos aumenta. Os novos poluidores somente comprarão títulos se a análise custo-eficácia lhes for favorável; caso contrário, adquirirão equipamentos de controle de poluição.
- Grupos de pressão: caso o mercado de direitos a poluir seja completamente livre, um grupo ambiental pode se dispor a pagar um valor mais alto pelos títulos de poluição, o que fornecerá uma queda global no nível de poluição.
- Dimensão espacial: entende-se que existem muitos poluidores e poucos pontos receptores da poluição. Então, as taxas devem ser estabelecidas em função da capacidade dos receptores de poluição.

7 Ver o capítulo 16, “FEMA – Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Município de São Paulo: a importância e as possibilidades de novas captações de recursos para os fundos socioambientais”.

**11. Rendimentos obtidos com a aplicação de seu próprio patrimônio e outras fontes.** Para que um fundo ambiental público possa acumular e gerir patrimônio próprio, passível de ser aplicado, e auferir rendimentos, seu marco legal deverá criá-lo como ou vinculá-lo a um ente da administração indireta, como agência, autarquia ou fundação, tal como ocorre com alguns fundos membros da rede.

### **Conclusões**

Uma variedade de possíveis fontes de recursos para o financiamento da gestão ambiental pública é prevista em leis federais e nas legislações municipais e estaduais.

Há uma grande diversidade de atores, com diversos graus de influência na captação de recursos para a gestão ambiental pública. O planejamento para a captação implica em uma análise de ambiente, identificando as coincidências entre os objetivos da gestão ambiental e os objetivos dos outros diversos segmentos, como os órgãos de outras políticas setoriais (desenvolvimento agrário, educação, saúde, energia, transportes, turismo), do Parlamento, Judiciário, Ministério Público, empresariado, conselhos de meio ambiente, comitês de bacias hidrográficas, ONGs, instituições financeiras nacionais e internacionais, cidadãos, etc., avaliando o seu grau de influência na realização de determinada fonte de recursos.

Não há aporte passivo de recursos financeiros. Ou seja, é necessária preparação institucional, pró-ativa e intencional, com o desencadeamento de ações e articulações específicas para cada possível fonte, observando-se as particularidades da Administração Pública, como, por exemplo, a alternância de mandatos.

Quanto mais os governos fortalecem institucionalmente a gestão socioambiental, mais estarão aptos a viabilizar recursos financeiros, tanto das fontes mais convencionais, como dotação orçamentária, até fontes ainda pouco difundidas, como os créditos de carbono ou o percentual de contratos firmados com empresas prestadoras de serviços (abastecimento de água, por exemplo). Essa preparação institucional envolve estruturação organizacional, processos continuados de formação/capacitação de quadros técnicos, voltados para o alcance de resultados previamente estabelecidos.

A composição e a capacitação dos quadros técnicos devem ser acompanhadas do desenvolvimento e utilização de ferramentas operacionais, e da adoção de critérios claros e públicos de decisão. Da mesma forma, deve-se desenvolver e utilizar os instrumentos da PNMA especialmente destinados ao apoio às decisões, como o zoneamento ambiental (Lei 9.985/2000 e Decreto 4.297/2002), o Estudo e o Relatório de Impacto Ambiental (cf. artigo 225, § 1º, IV; Resolução CONAMA 01/86 – sobre EIA/RIMA), o SISNAMA, o Cadastro Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais (Lei 6.938/81, artigo 9º).

O efetivo envolvimento e participação de variados segmentos sociais, em etapas do planejamento, execução e financiamento da gestão ambiental, proporcionam legitimidade e transparência, conferindo maior credibilidade às ações e à figura do órgão ambiental. Essa credibilidade é fator positivo em processos de captação de recursos oriundos de diversas fontes, tais como emendas parlamentares, doações, patrocínios e até mesmo iniciativas de mercado. Um primeiro caminho é a criação e a valorização dos colegiados ambientais, que devem ser providos de meios para funcionar e compostos por representações legítimas e de qualidade – ver os Cadernos de Formação do Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC) e materiais do Encontro Nacional de Colegiados Ambientais (ENCA), disponíveis na página eletrônica do Conselho Nacional de Meio Ambiente do MMA.

É importante destacar que tanto a captação como a execução de recursos financeiros no setor público devem ser norteadas pelos princípios constitucionais da Administração Pública, com especial atenção à legalidade, eficiência e publicidade<sup>8</sup>.

Esses e outros pontos sobre o financiamento no setor público serão retomados e aprofundados nos outros capítulos da Parte III.

### **Bibliografia**

CÁNEPA, Eugenio Miguel. Economia da poluição. In: MAY, Peter Herman; LUSTOSA, Maria Cecília; Vinha, Valéria da. (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2003. p. 61-78.

DUDLEY, Nigel; STOLTON, Sue. *Águas, cidades e florestas: a importância das áreas florestais protegidas para suprimento de água nas cidades*. Brasília: Banco Mundial: WWF, 2003.

FUNDAÇÃO O Boticário de Proteção à Natureza. Programa de Incentivo à Conservação da Natureza – histórico de projetos apoiados. Disponível em: <[http://internet.boticario.com.br/Internet/staticFiles/Fundacao/pdf/projetos\\_apoiados\\_20080508.pdf](http://internet.boticario.com.br/Internet/staticFiles/Fundacao/pdf/projetos_apoiados_20080508.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2008.

GOEBEL, Luciane. Mineração é beneficiada com regulamentação do uso de APPs. Notícias. SECOM-TO. Disponível em: <<http://www.to.gov.br/secom/noticia.php?id=9562>>. Acesso em: 24 fev. 2006.

LUSTOSA, Maria C.; CÁNEPA, Eugenio M.; YOUNG, Carlos E. F. Política ambiental. In: MAY, Peter Herman; LUSTOSA, Maria Cecília; Vinha, Valéria da. (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2003. p. 135-153.

---

<sup>8</sup> Ver o Capítulo 1, "Reflexões sobre o sistema de financiamento ambiental no Brasil".

MAY, Peter Herman; LUSTOSA, Maria Cecília; Vinha, Valéria da. (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2003. p. 61-78.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. *Política nacional de meio ambiente*. Instrumentos da gestão ambiental municipal. Brasília: MMA, 2006. (Cadernos de Formação, 1).

\_\_\_\_\_. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. *Como estruturar o sistema municipal de meio ambiente*. Brasília: MMA, 2006. (Cadernos de Formação, 2).

\_\_\_\_\_. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. *Planejando a intervenção ambiental no município*. Brasília: MMA, 2006. (Cadernos de Formação, 3).

\_\_\_\_\_. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. *Instrumentos da gestão ambiental municipal*. Brasília: MMA, 2006. (Cadernos de Formação, 4).

\_\_\_\_\_. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. *Recursos para a gestão ambiental municipal*. Brasília: MMA, 2006. (Cadernos de Formação, 5).

MELO, Adriano Lopes de; MOTTA, Paulo César Silva da. Biodiversidade, serviços ambientais e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) na Mata Atlântica. Disponível em: < <http://www.bioatlantica.org/download.asp>>. Acesso: 1 maio 2008.

MOTA, J. A. *O valor da natureza: economia e política dos recursos naturais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

PAGIOLA, S. Uma visão geral sobre economia: pagamentos pelos serviços ambientais. In: DUDLEY, Nigel; STOLTON, Sue. *Águas, cidades e florestas: a importância das áreas florestais protegidas para suprimento de água nas cidades*. Brasília: Banco Mundial: WWF, 2003. p. 47-54.

PIMENTA, Reinaldo Paulino. Compensação financeira pela exploração de recursos minerais – CFEM: viabilidade e conveniência de aplicação dos recursos em benefício do meio ambiente. *MPMG Jurídico*, Belo Horizonte, ano 2, n. 6, jul./set. 2006.

ROCCO, Rogério. Dos instrumentos tributários para a sustentabilidade das cidades. In: COUTINHO, R.; ROCCO, R. (Org.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SAMPAIO, M.; TATAGIBA, Fernando C. P.; MILLER, Miriam; LEME, T. N. A contribuição da Rede Brasileira de Fundos Socioambientais para a constituição de um sistema de financiamento ambiental público baseado em fundos. In: TATAGIBA, F. C. P.; LEME, T. N. (Coord.). *Fortalecimento dos fundos socioambientais: experiências e perspectivas*. Brasília:

Fundo Nacional do Meio Ambiente, Ministério do Meio Ambiente, 2007. (Série Financiamento e Fomento Ambiental no Brasil, 1).

SANTOS, M. R. M. O princípio poluidor-pagador e a gestão de recursos hídricos: a experiência européia e brasileira. In: MAY, Peter Herman; LUSTOSA, Maria Cecília; Vinha, Valéria da. (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2003. P. 291-313.

SERMANAT — SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES DE MÉXICO. *Saber para proteger: introducción a los servicios ambientales*. México, D.F., 2003.

SERÔA DA MOTTA, Ronaldo. *Economia ambiental*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006a.

\_\_\_\_\_. Instrumentos econômicos e política ambiental. In: MAY, Peter Herman.; AMARAL, C.; MILLIKAN, B.; ASCHER, P. [et al.] (Org.). *Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

TATAGIBA, Fernando C. P. O fortalecimento de fundos socioambientais públicos: contextualização e histórico. In: TATAGIBA, F. C. P.; Leme, T. N. (Coord.). *Fortalecimento dos fundos socioambientais: experiências e perspectivas*. Brasília: Fundo Nacional do Meio Ambiente, Ministério do Meio Ambiente, 2007. p. 18-24.

\_\_\_\_\_. Panorama dos fundos socioambientais estaduais públicos. Ministério do Meio Ambiente. Fundo Nacional do Meio Ambiente. Editais e Termos de Referência. Anexo 4 do Edital FNMA 04/2005 de Apoio à Criação e ao Fortalecimento de Fundos Socioambientais Públicos. Disponível em: <[www.mma.gov.br/fnma](http://www.mma.gov.br/fnma)>.

**ANEXO 1.** Valores arrecadados pelos estados e o DF, por meio da CFEM, de 2004 a 2007.

	UF	2004	2005	2006	2007	total 2004-2007	Principais substâncias geradoras de arrecadação
1	Minas Gerais	143.891.958	205.547.110	240.296.834	129.278.128	719.014.030	Ferro, minério de ferro, fosfato
2	Pará	73.368.615	120.208.472	132.945.640	70.893.699	324.047.810	Ferro, minério de alumínio, minério de cobre, caulim, manganês

	UF	2004	2005	2006	2007	total 2004-2007	Principais substâncias geradoras de arrecadação
3	Goiás	14.314.317	15.252.587	16.044.281	14.081.479	59.692.663	Amianto, apatita, ouro, fosfato, minério de níquel, níquel
4	Bahia	8.985.488,1	9.779.463,3	13.240.973	5.987.608,8	37.993.533	Cobre, minério de cromo, magnesita, ouro
5	São Paulo	8.588.026,4	9.293.232,6	12.470.776	6.940.995,4	37.293.030	Areia, calcário, granito, basalto, água mineral
6	Santa Catarina	7.090.322,7	7.414.895,1	8.726.450,4	4.242.665,1	27.474.333	Carvão, carvão mineral, areia
7	Mato Grosso do Sul	3.641.781,5	5.535.186,5	6.141.941,5	2.681.916,7	18.000.826	Ferro, minério de ferro, minério de manganês
8	Sergipe	6.141.095,5	4.531.538,3	3.632.918,6	2.637.366,4	16.942.919	Silvita, fertilizante fosfatado, calcário
9	Espírito Santo	5.694.426,1	4.032.453,7	4.087.887,9	2.363.319,3	16.178.087	Granito, gnaisse, mármore
10	Rio Grande do Sul	3.718.131,9	4.337.093,8	5.169.259,2	2.936.380,7	16.160.866	Carvão, carvão mineral, basalto
11	Rio de Janeiro	3304628,5	3.455.938,3	3.895.536,9	2.208.961,7	12.865.065	Água mineral, gnaisse, granito, areia
12	Amapá	4.857.181,8	3.629.953	296.779,97	3.142.274,9	11.926.190	Caulim, água mineral, calcário, diabásio para brita, ouro
13	Paraná	1.916.870,9	2.310.187,4	2.905.457,2	1.853.956,3	8.986.471,8	calcário, areia, ouro

	UF	2004	2005	2006	2007	total 2004-2007	Principais substâncias geradoras de arrecadação
14	Mato Grosso	2.962.826,2	1.739.206,9	1.913.377,6	1.859.702,6	8.475.113,4	Calcário, calcário dolomítico, minério de ouro, água mineral
15	Amazonas	1.916.467,4	2.028.653,4	2.694.641,8	1.591.891,4	8.231.654	Cassiterita, tantalita- columbita, água mineral
16	Paraíba	1.318.792	209.2681,1	1.673.854,5	1.055.739	6.141.066,6	zirconita, ilmenita, granito, calcário
17	Pernambuco	834.738,53	832.543,66	1.005.566,7	828.496,92	3.501.345,8	Gipsita, granito para brita, água mineral
18	DF	564.476,07	740.257,25	796.484,62	451.838,69	2.553.056,6	Calcário, dolomito
19	Ceará	555.612,87	481.319,4	703410,21	510.846,46	2.251.188,9	Calcário, água mineral, granito
20	Rondônia	563.157,91	854.397,36	553.480,85	265.381,9	2.236.418	Minério de estanho, granito, cassiterita
21	Rio Grande do Norte	249.768,49	388.268,55	479.570,77	462.537,03	1.580.144,8	Granito, calcário, água mineral
22	Piauí	293.153,63	426.594,61	296.779,97	147.877,9	1.164.406,1	Água mineral, calcário diabásio para brita
23	Alagoas	124.027,1	205.135,31	282.885,2	150.669,26	762.716,91	Calcário, água mineral
24	Tocantins	239.176,31	219.791,37	230.683,4	66.643,63	756.294,71	Calcário dolomítico, fosfato, granito

	UF	2004	2005	2006	2007	total 2004-2007	Principais substâncias geradoras de arrecadação
25	Maranhão	109.085,67	174.093,27	171.648,71	185.660,31	640.487,96	Água mineral, areia, calcário, calcário dolomítico
26	Acre	19.480,54	21.650,08	29.543,58	13.177,28	83.851,48	Água mineral, areia
27	Roraima	5.947,08	5.108,3	30.296,84	21.712,79	63.065,01	Basalto, água mineral, granito

Fonte: [https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao\\_cfem\\_substancia.aspx](https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem_substancia.aspx)

**ANEXO 2.** Valores de CFEM, exemplos de arrecadação por municípios em 2006.

Estado	Município	Arrecadação	Substância geradora
Acre	Cruzeiro do Sul	5.851,16	Areia
	Rio Branco	16.017,39	Água mineral, areia
	Feijó	-	-
Bahia	Vitória da Conquista	75.206,32	Granulito, diatomito
	Salvador	138.864,71	Gnaisse, calcário
	Feira de Santana	3.747,47	Argila
Ceará	Crato	20.548	Granito, argila
	Fortaleza	166.844,1	Água mineral
	Sobral	70.628,95	Calcário
Espírito Santo	Barra de São Francisco	601.501,37	Granito
	Cachoeiro do Itapemirim	478.196,91	Granito, mármore
	Serra	146.459,89	Granito
Goiás	Goiânia	40.547,62	Gnaisse
	Mináçu	3.449.867,38	Amianto
	Pirenópolis	382,31	Areia
Pará	Breu Branco	9.164,62	
	Canaã dos Carajás	21.344.415,2	Minério de cobre
	Paraupebas	77.182.521,9	Ferro
Pernambuco	Recife	180.630,79	Água mineral
	Caruaru	26.906,89	Granito, água mineral
Rio de Janeiro	Campos dos Goytacazes	138.194,44	Granito
	Casimiro de Abreu	20.281,83	Areia
	Petrópolis	451.540,4	Água mineral



---

## CAPÍTULO 7

### **ESTRATÉGIA DO FNMA NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS “EXTERNOS”**

---

---

O objetivo deste texto é apresentar à sociedade, em especial aos gestores de outros fundos públicos, a estratégia do FNMA de captação de recursos no próprio orçamento público, promovendo a transversalidade da gestão ambiental, por meio de articulações programáticas entre pastas de outras políticas setoriais e, até mesmo, com o setor parlamentar, responsável por emendas ao orçamento.

---

## **ESTRATÉGIA DO FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (FNMA) NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS “EXTERNOS”**

*Elias de Paula Araújo*<sup>1</sup>

*Ana Beatriz Oliveira*<sup>2</sup>

*Alcides Gatto*<sup>3</sup>

*Estela Dalpim Castellani*<sup>4</sup>

### **Introdução**

A criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), pela Lei 7.797, de 10 de julho de 1989, fez parte de um conjunto de medidas adotadas pelo Governo Federal, no âmbito do Programa Nossa Natureza, a partir da crescente atuação e demanda do movimento ambientalista na década 1980, que culminou com criação da Secretaria do Meio Ambiente, vinculada à Presidência da República, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Tais iniciativas visavam atender não apenas às demandas internas da sociedade civil nacional, mas também preparavam o País para a Cúpula da Terra, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992, no Rio de Janeiro.

Desde a sua criação, o FNMA conta, de forma inovadora, com um Conselho Deliberativo, no qual a sociedade civil tem atuação garantida, a fim de exercer o seu papel de participação e controle social. No FNMA, as entidades ambientalistas elegem diretamente seus representantes – governo se limita a nomeá-los oficialmente.

A missão institucional do FNMA está associada à implementação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), cuja formulação está a cargo do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Hoje, o alcance da missão do Fundo se dá pela descentralização de recursos e responsabilidades, por meio do apoio a projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental, no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira.

O objetivo deste texto é apresentar à sociedade, em especial aos gestores de outros fundos públicos, a estratégia do FNMA de captação de recursos no próprio orçamento público, promovendo a transversalidade da gestão ambiental, por meio de articulações programáticas entre pastas de outras políticas setoriais e, até mesmo, com o setor parlamentar, responsável por emendas ao orçamento.

---

1 Diretor do FNMA e Secretário Executivo da Rede Brasileira de Fundos Socioambientais.

2 Gerente de Projetos do FNMA.

3 Coordenador da Gerência de Projetos do FNMA.

4 Coordenadora do Núcleo Água e Floresta/FMNA.

## Breve histórico e estratégias de fomento

A operação do FNMA, mesmo que limitada inicialmente ao Orçamento Geral da União, constituiu-se em uma fonte segura e isenta para o apoio a projetos socioambientais, especialmente por parte da sociedade civil, sem que o governo pudesse adotar quaisquer discricionariedades políticas no direcionamento dos recursos. As prefeituras, fundações e universidades, independentemente do posicionamento político em relação ao governo de plantão, também foram beneficiadas, lançando-se, assim, as bases para uma política pública de fomento ambiental continuada e segundo os melhores princípios de boa governança.

O FNMA trabalha com orçamento de cerca de R\$ 20 milhões anuais, porém variável de ano a ano, destinado ao repasse de recursos às instituições convenientes, celebração de novos convênios, manutenção da estrutura física da instituição, custeio de passagens e diárias aos técnicos, quando em serviço externo, e aos conselheiros do FNMA.

Não obstante as conquistas e os ganhos de transparência propiciados pela participação e controle social, e pela análise técnica dos projetos como critério de seleção, a atuação do FNMA como fundo meramente contábil demonstrou desde cedo suas limitações, em especial com relação à segurança e regularidade dos aportes anuais de recursos, bem como quanto às normas de repasse. No sentido de buscar a continuidade do compromisso do governo brasileiro com a implementação da PNMA, buscou-se em 1992 um primeiro empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Assim, obrigado pela contrapartida e pelas cláusulas contratuais, foi possível manter durante os anos 90 uma contínua atuação e aperfeiçoamento dos procedimentos de seleção, execução, monitoramento e avaliação dos projetos apoiados.

Até 2000, o FNMA funcionou basicamente com os recursos ordinários do Tesouro Nacional previstos no Orçamento Geral da União (OGU), como um balcão para atendimento de demandas da sociedade civil ou de entes governamentais (a chamada *demandas espontânea*). Vale destacar que inexistia, na época, a maioria dos atuais instrumentos de gestão e implementação de políticas públicas de meio ambiente e de recursos hídricos, tais como o Plano Nacional de Combate à Desertificação, o Zoneamento Econômico-Ecológico nos Estados, o Plano Nacional de Recursos Hídricos e a definição das Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade, criados a partir de 2003.

A capacidade de captação de recursos para fomentar projetos mostrou-se desde cedo incerta e limitada. De um lado, o próprio caráter contábil do Fundo submeteu-o às contingências do perfil da estreita capacidade de investimento do Orçamento Público brasileiro, num ministério historicamente pouco priorizado na alocação de recursos. De outro lado, as seguidas tentativas de regulamentação do patrimônio previsto em seu diploma legal sempre resultaram infrutíferas. Assim, afora uma doação de 6 milhões de euros, feita pela Embaixada do Reino Unido dos Países Baixos (Holanda), as fontes de recursos (incluindo o

Empréstimo do BID), limitaram-se, como já foi dito, aos recursos do OGU, sem que a previsão de recursos oriundos de multas ambientais tenha se mantido regular ou constituído uma fonte extra – independente dos limites orçamentários e financeiros e de seus contingenciamentos anuais.

### **Captação de recursos em orçamentos externos ao FNMA**

Considerando o próprio OGU como fonte de recursos para o alcance de sua missão, o FNMA tem promovido articulações e captado recursos de outras unidades gestoras do próprio MMA, destacando-se o Programa Nacional de Florestas (PNF), do quadro da Secretaria de Biodiversidades e Florestas (SBF), como a principal parceira no aporte de recursos e na publicação de editais. Estes visam à seleção de projetos que tenham por objetivo a formação de agentes multiplicadores e assistência técnica e extensão florestal para agricultores familiares em todos os biomas brasileiros, e a proteção e recuperação de áreas de preservação permanente. O PNF descentraliza seu orçamento para o FNMA, que faz sua execução. Todos os editais desta parceria estão disponíveis na página do FNMA na internet ([www.mma.gov.br/fnma](http://www.mma.gov.br/fnma)).

Outra instância do MMA que descentralizou recursos via FNMA, entre 2004 e 2006, foi o Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN), parte integrante do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). As ações financiadas visaram ao fortalecimento do Sistema Municipal de Meio Ambiente da Amazônia Brasileira.

Nos últimos cinco anos, portanto desde 2003, seguindo a diretriz da atual gestão de priorizar a transversalidade nas ações governamentais, o FNMA expandiu sua execução orçamentária, agregando à sua dotação recursos de secretarias e programas do MMA e de ministérios parceiros, a exemplo dos Ministérios da Integração, do Desenvolvimento Agrário e da Saúde. Os investimentos com recursos de dotação externa ao FNMA somam R\$ 85,7 milhões, captados e em execução. O período foi de intensa atividade na captação de demandas por meio de editais e termos de referência. Foram lançados 10 editais e 10 termos de referência, e selecionados 62 projetos por meio da demanda espontânea. O resultado foi a assinatura de 401 novos convênios e 61 Memorandos de Entendimento com instituições públicas e privadas sem fins lucrativos.

Somam mais de R\$ 85 milhões os recursos externos ao orçamento do FNMA, captados no orçamento de outros ministérios, além de secretarias e programas do MMA.

No segundo semestre de 2007, o FNMA inovou na sua estratégia de captação de recursos, executando, pela primeira vez, orçamento proveniente de emendas parlamentares de bancada. Essas emendas foram direcionadas a três regiões e temas prioritários para a Política Nacional do Meio Ambiente. A primeira, no valor de R\$ 12,5 milhões, visa à implementação de

estratégias integradas de conservação e manejo da biodiversidade para o estado da Bahia. A segunda emenda alocou R\$ 5 milhões para a recuperação e conservação da sub-bacia do rio Taquari (MT/MS). A terceira emenda, no valor de R\$ 4 milhões, visa à recuperação ambiental da bacia do rio dos Sinos (RS). A soma dos recursos com as emendas parlamentares de bancada ultrapassaram o orçamento do FNMA no período.

Recursos financeiros provenientes de emendas parlamentares de bancada, a serem destinados à gestão ambiental.

Região de destinação dos recursos	Valor	Área temática
Bahia	R\$ 12,5 milhões	Implementação de estratégias integradas de conservação e manejo da biodiversidade para o estado
Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (bacia hidrográfica do rio Taquari)	R\$ 5 milhões	Recuperação e conservação da sub-bacia do rio Taquari
Rio Grande do Sul (bacia hidrográfica dos Sinos)	R\$ 4 milhões	Recuperação ambiental da bacia do rio dos Sinos (RS)

Gestores estaduais e municipais também podem desenvolver a estratégia de articular orçamentos externos, ampliando os recursos disponíveis para investimentos nas ações de suas políticas ambientais. Ter um fundo bem estruturado torna-se um diferencial positivo para implementar essa e outras estratégias de captação de recursos, tais como doações e patrocínios. Também são fatores diferenciais na relação com financiadores (externos ou internos ao governo), o fato de o fundo possuir conselho deliberativo, com participação social, adotar critérios, procedimentos e ferramentas de execução de recursos, além de avaliar, monitorar e tornar públicos os resultados positivos de seus investimentos.





---

## **CAPÍTULO 8**

### **MULTAS ADMINISTRATIVAS E SANÇÕES JUDICIAIS**

---

---

Este artigo apresenta, em linhas gerais, os procedimentos e prazos a serem seguidos, a fim de que seja imposta sanção administrativa e judicial em caso de infrações e crimes ambientais. É destacada, ainda, a regulamentação em nível municipal e as receitas revertidas ao fundo ambiental do município.

---

## MULTAS ADMINISTRATIVAS E SANÇÕES JUDICIAIS

Luciana Surita<sup>1</sup>

No direito ambiental existem regras jurídicas que são, em sua maioria, de natureza pública. As normas estão espalhadas em diversas leis elaboradas ao longo dos anos, e, por se tratar de matéria multidisciplinar, é por meio de seus princípios que ocorre a organização delas, tornando possível a aplicação do direito e objetivando soluções harmônicas com todo o ordenamento.

Quando da aplicação das normas ambientais pela Administração Pública, seus agentes deverão não só observar os princípios do direito ambiental, mas também os princípios do direito público e administrativo.

### ***Quanto à multa administrativa***

A Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, vem corroborar o sentido de processualidade ampla, colocado pela Constituição Federal de 1988, trazendo para Administração Pública a obrigação de apurar as infrações ambientais em processo administrativo – como especifica o § 4º do art. 70 da referida lei.

Art. 70 Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.

---

1 Secretária Municipal de Gestão Ambiental e Assuntos Indígenas de Boa Vista-RR.

A lei supracitada introduziu no direito ambiental, no campo da administração ambiental, algumas novidades, principalmente no que concerne às infrações administrativas, definidas como sendo as condutas que violem “regras jurídicas de uso, gozo, proteção e recuperação do meio ambiente” (art. 70). A mesma lei definiu que para a apuração das infrações administrativas, bem como para a aplicação das sanções, são competentes os “funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha” (art. 70, §1º).

O auto de infração é o ato inicial para a exigência de uma obrigação fiscal. Ele acusa o descumprimento de obrigação fiscal, sendo lavrado por servidor competente, no local da verificação da falta.

A autoridade fiscal, ao lavrar o auto de infração, notifica ou intima o contribuinte para cumprir a exigência no prazo determinado no próprio documento entregue.

O autuado vai se defender no prazo legal através da impugnação, que é o ato que contesta a exigência fiscal lavrada pela autoridade competente, e inicia a fase litigiosa do procedimento fiscal.

A defesa/impugnação do auto de infração deve ser formalizada por escrito e instruída com os documentos em que se fundamentar, e será apresentada ao órgão preparador no prazo de 20 dias, contados da data em que foi houve a autuação.

O prazo é sempre contínuo, excluindo-se na sua contagem o dia do início e incluindo-se o do vencimento.

A impugnação fora do prazo legal torna-se intempestiva e não é aceita pela autoridade competente para apreciá-la.

Todas as provas documentais devem ser apresentadas no ato da defesa/impugnação.

Art. 71. O processo administrativo para apuração de infração ambiental deve observar os seguintes prazos máximos:

I - vinte dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação;

II - trinta dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação;

III - vinte dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, ou à Diretoria de Portos e Costas, do Ministério da Marinha, de acordo com o tipo de autuação;

IV - cinco dias para o pagamento da multa, contados da data do recebimento da notificação.

Esse artigo revela os prazos a serem seguidos, a fim de que seja imposta sanção administrativa de maneira a não violar a Carta Magna, nos moldes referidos no art. 70 da Lei 9.605/1998.

Em face dos princípios do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e da motivação, a defesa do autuado deverá estar em consonância com os artigos 2º, parágrafo único, inciso X, e art. 38 da Lei 9.784/99.

### ***Quanto às sanções judiciais***

A proteção ao meio ambiente é uma questão complexa, como expresso no art. 225 da Constituição de 1988, e todo dano ao meio ambiente sujeitará o infrator a sanções penais e administrativas, independentemente da responsabilidade civil.

Assim, o infrator responderá no âmbito administrativo, penal e judicial.

A apuração da infração administrativa ambiental deve seguir cinco fases que se desenvolvem nesta ordem: instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento.

No âmbito municipal, o rito processual para apuração de infração administrativa ambiental é regulado pela Lei Municipal 513/2000.

Depois de esgotadas as etapas do processo administrativo ambiental, caso a decisão da autoridade julgadora seja a aplicação de multa, o administrado tem o prazo de cinco dias para o pagamento, contados da data do recebimento da notificação, conforme o inciso IV, do art. 71, da Lei 9.605/98.

Caso ele não efetue o devido pagamento no prazo legal, o processo administrativo será encaminhado à Procuradoria Fiscal para inscrição do mesmo na Dívida Ativa.

Se mesmo assim, após a notificação ele não efetuar o pagamento, será aberto um processo de execução fiscal na justiça comum para o recebimento do valor original da multa, seguido de juros e correção.

No âmbito penal, os policiais irão apurar as denúncias dos crimes ambientais através da Verificação Preliminar de Informação (VPI) ou do Inquérito Ambiental (IP). A partir daí, o autuado será ouvido pelo escrivão, que inicia o termo circunstanciado e o encaminha ao Poder Judiciário/Ministério Público, para conhecimento e apreciação.

Quando apreciado pelo Ministério Público e verificada a infração/crime ambiental, este órgão solicita ao Poder Judiciário a abertura de Processo Judicial de Crime contra o meio ambiente. Desse modo, após a primeira audiência, que é a de conciliação, firma-se o Termo

de Ajustamento de Conduta (TAC), o qual, na maioria das vezes, é assinado e cumprido pelas partes. Porém, se o TAC não for aceito ou cumprido pelo infrator, o Ministério Público solicita o prosseguimento da ação até que haja o julgamento pelo juiz competente.

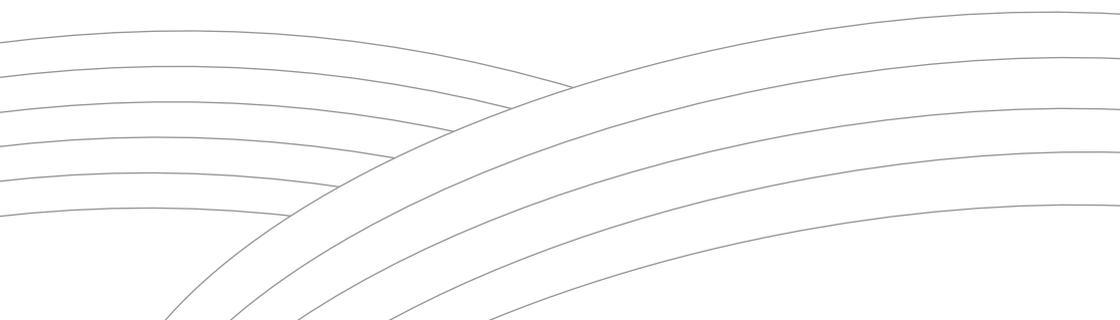
Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup> escreve:

Pode-se falar em processo num sentido amplo, de modo a abranger os instrumentos de que se utilizam os três Poderes do Estado – Judiciário, Legislativo e Executivo, para a consecução de seus fins. Cada qual, desempenhando funções diversas, se utiliza de processo próprio, cuja fonte criadora é a própria Constituição.

Recursos captados pelo Fundo Municipal do Meio Ambiente de Boa Vista – RR, disponíveis para o ano de 2008.

<b>Fonte</b>	<b>Valor</b>
Multas	65.158,56
Licenças	190.270,57
T.A.C.	100.000,00
	352.429,13

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1993.





## CAPÍTULO 9

### **ICMS ECOLÓGICO: A OPORTUNIDADE DO FINANCIAMENTO DA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL NO BRASIL**

---

---

O capítulo caracteriza e apresenta o *estado da arte* do ICMS Ecológico, mecanismo que possibilita aos municípios acessarem recursos financeiros do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a partir da definição, em leis estaduais, de critérios de desempenho na gestão ambiental.

---

## ICMS ECOLÓGICO: A OPORTUNIDADE DO FINANCIAMENTO DA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL NO BRASIL

Wilson Loureiro<sup>1</sup>

O ICMS Ecológico é um mecanismo que possibilita aos municípios acessarem recursos financeiros do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a partir da definição, em leis estaduais, de critérios ambientais para a repartição de parte da “quota-parte” que os municípios têm direito de receber como transferências constitucionais.

Essa oportunidade aproveita o disposto no inciso II, do artigo 158 da Constituição Federal, que define poder de os estados legislarem sobre até ¼ do percentual a que os municípios têm direito de receber do ICMS. A saber:

Pertencem aos Municípios:

IV - *vinte e cinco por cento* do produto da arrecadação do imposto do estado sobre operações relativas à circulação de mercadoria e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único - As parcelas de receita pertencentes aos municípios, mencionados no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - *três quartos*, no mínimo, na proporção do valor adicional nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - *até um quarto*, de acordo com o que dispuser a lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

O Paraná foi o primeiro estado brasileiro a utilizar esse dispositivo, com a aprovação de legislação em 1991; outros 12<sup>2</sup> estados aprovaram legislação, conforme descrito na tabela 1.

1 Engenheiro agrônomo do Instituto Ambiental do Paraná (IAP); mestre e doutor em Economia e Política Pública Florestal pela Universidade Federal do Paraná; e coordenador do ICMS Ecológico no IAP. wilson@loureiro.bio.br

2 O estado do Acre está com legislação aprovada, em fase de regulamentação; o Rio de Janeiro tem legislação aprovada que deverá iniciar vigência a partir de 2009; e o de Goiás aprovou emenda constitucional criando o ICMS Ecológico, em fase de regulamentação legislativa.

**TABELA 1.** Estados que possuem legislação sobre o ICMS Ecológico, ano de criação, critérios ambientais, percentuais repassados em março de 2008.

ESTADO	ANO DE CRIAÇÃO	CRITÉRIOS AMBIENTAIS		Valores em reais
		Biodiversidade (%)	Demais critérios(%)	
Paraná	1991	2,5	2,5	115.795.725,00
São Paulo	1993	0,5	0	72.235.558,75
Minas Gerais	1995	0,5	0,5	42.545.117,50
Rondônia	1996	5	-	16.658.825,00
Amapá	1996	1,4	-	1.007.538,00
Rio Grande do Sul	1998	7,0 (1)	-	0,00
Mato Grosso	2001	5	2	39.456.662,50
Mato Grosso do Sul	2001	5	-	37.622.475,00
Pernambuco	2001	1	5	72.961.545,00
Tocantins	2002	3,5	9,5	23.473.937,50
Acre (3)	2004	20	-	21.466.200,00
Rio de Janeiro (4)	2007	1,125	1,375	92.531.087,50
Goiás (5)	2007	5	-	58.732.775,00
Total em 2006	-	-	-	594.487.446,75

Fonte: Legislações estaduais e dados financeiros produzidos a partir de dados disponíveis na página do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ). Notas: (1) No caso do RS, o critério é território multiplicado por três onde houver áreas protegidas; (2) embora aprovado em 2004, apenas em 2007 o Acre está regulamentando o ICMS Ecológico; (3) lei aprovada com início da vigência a partir de 2009; e (4) aprovado emenda constitucional sobre o ICMS Ecológico, em fase elaboração da lei a ser enviada para a Assembléia Legislativa pelo Poder Executivo.

A tabela 1 traz ainda informações sobre os percentuais utilizados, em relação ao critério biodiversidade (unidades de conservação, terras indígenas, comunidades tradicionais, conexão de fragmentos vegetais, recuperação de áreas degradadas), adotado por todos os estados, bem como os valores estimados<sup>3</sup> do quanto é repassado aos municípios globalmente, considerando dados do total arrecadado no ano de 2006.

Outros temas ambientais também estão contidos nas legislações, tais como: coleta, processamento e destinação adequada do lixo; conservação do patrimônio histórico, dos mananciais de abastecimento e dos solos; controle de queimadas e combate a incêndios florestais; e organização de sistemas municipais de meio ambiente.

Outros estados estão debatendo o ICMS Ecológico que em alguns estados ganham o nome de ICMS Verde, ICMS Socioambiental.

3 Exceto nos casos dos estados do Acre, Rio de Janeiro e Goiás, cujos recursos ainda não estão sendo enviados aos municípios, considerando que os processos de implementação do ICMS Ecológico encontram-se em diferentes fases.

Nesses estados, vários outros critérios ambientais estão em discussão. Entre os estados que estão travando esse debate, estão:

- a) Alagoas – proposta em formatação junto a Grupo de Trabalho organizado no seio do estado, com participação da sociedade civil;
- b) Amazonas – minuta de anteprojeto de lei, preparado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente, em debate, necessitando de tramitação interna, especialmente para obter o apoio da Secretaria de Estado da Fazenda;
- c) Bahia – proposta de legislação preparada pelo Centro de Recursos Ambientais (CRA), em conjunto com outras instituições do estado, mas necessita de apoio para ser levada adiante;
- d) Ceará – proposta de legislação em debate, com indicativo da Assembléia Legislativa para a sua aprovação. É um estado que poderia dar uma das maiores contribuições à modernização da gestão ambiental brasileira, caso incorporasse ao ICMS Ecológico critérios já em utilização pelo Programa Selo Município Verde;
- e) Espírito Santo – proposta em tramitação interna na administração do estado, que trata de modo consistente a conservação da biodiversidade, a recuperação de áreas degradadas e as comunidades tradicionais, entre outros critérios, e tem o empenho da Secretaria de Estado do Meio Ambiente para aprovação da lei;
- f) Pará – já debateu anteprojeto de lei e tem organizado discussão sobre o assunto, estando em mobilização para o debate de novo anteprojeto de lei que considere como critério, entre outros, o “desmatamento evitado”;
- g) Paraíba – debates incipientes, porém já existentes no âmbito do órgão oficial do meio ambiente, incluindo seminários realizados;
- h) Santa Catarina – proposta em debate, necessitando de apoio político no estado, em especial de ajustes no que concerne às lideranças municipalistas;
- i) Sergipe – debates liderados pela Universidade Federal do Sergipe (UFS), por meio de Programa de Formação de Pós-graduação, que inclui linha de pesquisa na gestão ambiental.

Em relação aos demais estados, as informações são incipientes, havendo, no entanto pequenas mobilizações.

A Aliança para a Mata Atlântica (SOS Mata Atlântica e Conservação Internacional) e a The Nature Conservancy (TNC), no âmbito do bioma da Mata Atlântica, está empreendendo esforços em articulação com os estados, visando à criação ou consolidação do ICMS Ecológico.

Em relação aos outros estados, a TNC também tem se empenhado no mesmo sentido. Todos estes esforços receberam o apoio da Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), que tem incentivado e apoiado os estados na modernização dos instrumentos de gestão.

Esses recursos definidos na forma de percentuais são repassados ao município, em geral semanalmente, em função da arrecadação realizada, e devem ser utilizados pelos municípios de acordo com o que dispuser sua legislação sobre orçamento e programas de ação, mas em especial na composição de suas despesas no que tange à gestão ambiental.

As últimas e mais modernas legislações sobre o ICMS Ecológico estabelecem que para obter acesso a tais recursos, os municípios necessitam ter, como pré-requisito, estrutura adequada à gestão ambiental local. Na realidade, isso se constitui numa demanda da sociedade, que não vê justificativa no fato de um município receber recursos em função de critérios ambientais e não dar tratamento adequado à gestão ambiental no próprio município. Aliás, o ICMS Ecológico tem sido um grande aliado do gestor ambiental local, que vê no momento em que entra o recurso no município a oportunidade de financiamento das demandas de sua pasta de trabalho. Diante disso, por esse critério, é recomendável que não sejam enviados recursos financeiros aos municípios que não possuam um mínimo de instrumentos locais, tais como:

- a) Conselho Municipal de Meio Ambiente.
- b) Fundo Municipal de Meio Ambiente.
- c) Organização executiva mínima, essencial para uma adequada gestão ambiental.
- d) Outros instrumentos que forem julgados essenciais, caso a caso.

Recomenda-se, ainda, que haja um processo de planejamento local com vistas à gestão ambiental, que tenha conexão com outros instrumentos, tais como o Plano Diretor, a Agenda 21 Local e iniciativas da comunidade; enfim, as ações devem ter complementaridade, visando à otimização e à efetivação das ações.

Na prática, a melhor forma de se oportunizar o acesso a recursos do ICMS Ecológico é potencializar sua vocação, qual seja: a arrecadação do ICMS Ecológico pelo município se dá a partir da “definição de objetos ou processos ambientais”. Por si só, isso justifica a alocação do todo ou de parte do mesmo nas ações ambientais locais, via atividades desenvolvidas pelo Órgão Ambiental Local. Até em função do procedimento de cálculo do percentual adotado, cria-se uma espécie de “circulo virtuoso” em alguns estados, como ocorre no Paraná. Ou seja, quanto mais bem avaliado o objeto ou o processo ambiental, mais os municípios recebem. Por exemplo: digamos que exista uma unidade de conservação num município; o município recebe os recursos financeiros em função de sua superfície, mas também e especialmente, em função do nível da qualidade da sua conservação; portanto, quanto mais conservada estiver a área, considerando um conjunto de critérios – em geral definidos pelo plano de manejo –, mais dinheiro entrará na caixa municipal; em vista disso, vale a pena o município apoiar a melhoria da conservação, seja ela municipal, estadual ou federal. Por esse mecanismo, o município pode ter um parque que gera recursos, mas ter o parque bem conservado gera ainda mais recursos, tudo depende da qualidade de sua conservação.

Essa regra se adapta a qualquer outro critério. Os estados que não concedem esse tratamento ao ICMS Ecológico, deveriam adotá-lo com urgência, pois estão deixando de utilizar todo o potencial do mecanismo.

A parceria na gestão ambiental a partir do ICMS Ecológico também é fundamental, e pode se dar em vários domínios: entre órgãos municipais, com outros entes federados, e especialmente com a sociedade civil. Para isso, basta a articulação de convênios entre o Poder Executivo Municipal e entidades jurídicas sem fins lucrativos.

Um dos exemplos é a experiência que vem sendo desenvolvida no estado do Paraná, em relação aos proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs). As RPPNs são unidades de conservação passíveis de contribuir na melhoria da *performance* financeira do município, estratégia que operacionaliza o tal “circulo virtuoso” já qualificado: “quanto mais o município apóia a conservação da RPPN, mais esta melhora, mais o proprietário fica satisfeito e mais dinheiro o município arrecada – uma corrente proativa em que todos ganham.

A consecução das ações municipais de apoio à conservação da biodiversidade nas RPPNs exige cuidados e prevê zelo pelo dinheiro público, sendo efetuada com apoio e orientação do Tribunal de Contas do Estado. No caso paranaense, segue os seguintes passos:

- a) deve haver tratativas “entre o Município e o proprietário da RPPN, diretamente ou através de seus representantes, com a interveniência” do Órgão Ambiental do Estado, IAP;
- b) deve haver “aprovação de Lei Municipal estabelecendo as bases do apoio à conservação da biodiversidade nas reservas privadas, em especial as RPPN”;
- c) deve ser feito “convênio entre o Município e entidade sem fins lucrativos, proprietária ou que represente o proprietário”;
- d) é fundamental a “aprovação de Projeto específico com o respectivo Plano de Aplicação dos recursos a serem recebidos, quer sejam em espécie, quer sejam recursos materiais ou humanos, com indicadores objetivos de resultados e de efetividade, que pode fazer parte do Convênio;
- e) deve ser realizada “prestação de Contas dos recursos recebidos”; e
- f) realizada Auditoria técnica”.

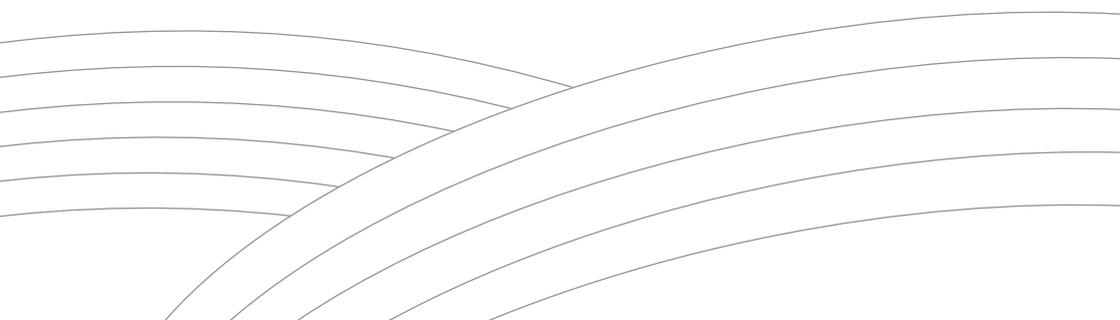
As entidades do terceiro setor que intermediarem a negociação deverão estar “cadastradas junto ao Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEMA) e ter atuação comprovada na proteção à biodiversidade através de unidades de conservação, por pelo menos dois anos antes da apresentação do Projeto”. Para receber quaisquer benefícios oriundos do município, a RPPN deverá contar com plano de manejo aprovado, tendo, no entanto, o prazo de cinco anos para que o mesmo seja elaborado, podendo “receber recursos municipais para a

proteção da integridade da UC e para a elaboração do Plano de Manejo”. Por fim, as normas definem que os recursos oriundos da negociação deverão ser todos aplicados na unidade de conservação.

Essa experiência pode e deve ser reproduzida e aprimorada, servindo de estímulo para outros tipos de parcerias, que dêem conta da gestão ambiental.

O ICMS Ecológico não é um instrumento que tem fim em si mesmo, mas é um meio para que se chegue a determinados fins. Embora possa por si só contribuir para a solução de determinados problemas ambientais, deve, sempre que possível, ser utilizado em articulação com outras ferramentas, potencializando, principalmente, as políticas públicas ambientais já em andamento no estado.

Talvez um dos melhores argumentos em favor do ICMS Ecológico seja o seu custo zero, pois não se trata de um tributo novo, de mais uma retirada no bolso do contribuinte, mas sim da definição da forma como o imposto será distribuído e gasto pelos municípios.





## **CAPÍTULO 10**

### **COBRANÇA DE TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL POR ESTADOS E MUNICÍPIOS: FORTALECIMENTO DO SISNAMA POR MEIO DO CADASTRO TÉCNICO FEDERAL**

---

---

Neste capítulo, os autores apresentam o Cadastro Técnico Federal, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, e a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA). Os valores da TCFA devem ser utilizados para suprir os recursos necessários às tarefas de controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais.

---

## **COBRANÇA DE TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL POR ESTADOS E MUNICÍPIOS: FORTALECIMENTO DO SISNAMA POR MEIO DO CADASTRO TÉCNICO FEDERAL**

*Cláudia Enk de Aguiar<sup>1</sup>*

*Luiz Carlos Ferreira<sup>2</sup>*

### **Introdução**

O objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente (PMNA), estabelecida pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, é a “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. Com esse fim, são criados órgãos nas diferentes esferas do Poder Executivo, que vão interferir sobre as atividades econômicas e sociais no sentido de minimizar os impactos diretos ou indiretos sobre essa qualidade ambiental. Para realizar a tarefa, é necessário organizar as informações geradas pelas atividades de controle, conforme as responsabilidades e obrigações de cada ator no desenvolvimento do país. A necessidade de troca de informações entre as diferentes áreas e órgãos que tratam de meio ambiente se faz ainda mais necessária diante do fato de que essas ações de controle, conforme determinado pela Constituição Federal, são realizadas no âmbito das três esferas de organização política: municípios, estados e União.

A administração pública pode limitar ou disciplinar direito, interesse ou liberdade, regular a prática de ato ou mesmo determinar a abstenção de atividades que são lícitas. Esse tipo de ação é chamado “poder de polícia”, conforme determina o artigo 78 do Código Tributário Nacional, Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Em relação à PNMA, o Poder Executivo conta com alguns instrumentos para a realização dessa tarefa, sendo um desses o Cadastro Técnico Federal. O artigo 17 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelece a obrigatoriedade do registro para todas as pessoas físicas e jurídicas que realizam atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais; bem como consultoria técnica ambiental e fabricação de equipamentos, aparelhos e instrumentos, destinados ao controle de atividades potencialmente poluidoras. É administrado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e seus dados podem e devem ser utilizados por todos os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), a fim de organizar e integrar as bases de dados que fornecerão informações fundamentais para o controle ambiental.

---

1 Coordenadora de Avaliação da Qualidade do IBAMA.

2 Consultor Técnico do IBAMA.

Para executar essa tarefa, os órgãos de meio ambiente podem contar com a cobrança direta da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA). Essa é a fonte de recursos determinada para a execução de atividades governamentais ligadas ao controle das atividades econômicas e sociais que têm o potencial de degradar meio ambiente. Criada pela Lei 6.938/1981, art. 17-B e seguintes, tem como fato gerador o poder de polícia exercido pelos órgãos de meio ambiente. Seus valores são calculados em função das atividades desenvolvidas e do porte da empresa, sendo recolhidos trimestralmente.

A integração das atividades de controle permite a verificação de pendências em relação a qualquer um dos assuntos tratados nas diferentes esferas, o que resulta na emissão ou não do Certificado de Regularidade – um documento que atesta o cumprimento da legislação ambiental por um empreendedor, tendo sido criado pela Instrução Normativa 96, de 30 de março de 2006. Hoje está restrito à verificação do cumprimento de obrigações junto ao IBAMA, para aqueles serviços disponibilizados de forma *on-line*, e dos sistemas estaduais que já estão integrados diretamente ao Cadastro Técnico Federal ou por meio de seus módulos, como o Documento de Origem Florestal. A ampliação do leque de informações e a participação das demais instituições que compõem o SISNAMA garantirão informações amplas e representativas para toda a sociedade brasileira, quanto à responsabilidade socioambiental de empresas e pessoas físicas que realizam atividades sujeitas ao controle dos órgãos de meio ambiente.

## **1. Cadastro Técnico Federal**

Podemos afirmar que o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais tem condições de ser um integrador e organizador das informações contidas nos registros das pessoas físicas e jurídicas existentes nos órgãos relativos ao meio ambiente. Tendo a finalidade de agregar a informação de diferentes instâncias de controle, fiscalização e licenciamento ambiental, o Cadastro Técnico permitirá a utilização integrada da informação por parte de todos os participantes. Sua base parte dos seguintes princípios, entre outros:

- Todas as atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais a serem controladas, licenciadas ou fiscalizadas, são executadas por pessoas físicas ou jurídicas que têm a responsabilidade por passivos gerados no decorrer usual da atividade e em acidentes.
- As atividades seguem seu próprio curso, independentemente do fato de diferentes setores, órgãos ou esferas serem responsáveis por controlar, licenciar e fiscalizar partes de seus processos; a visão fragmentada não corresponde à realidade, de forma que o modelo precisa permitir as especificidades da atuação de cada um, articulando-as nos pontos de interseção.
- São, em sua essência, declaratórios, tanto em papel como em formato digital, incluindo as solicitações feitas por pessoa física ou jurídica, em que há necessidade de autorização ou licenciamento, e, ainda, todos os relatórios entregues por pessoa que realiza atividade controlada.

- O formato digital possui maior eficiência e eficácia de processamento, bem como maior possibilidade de distribuição da informação.
- A automatização de execução, com base em decisões previamente tomadas, garante tanto o princípio constitucional da impessoalidade quanto o deslocamento da força de trabalho para ações de maior relevância.
- Quanto menor a replicação de um mesmo dado, e mais eficazes as ações de vistoria e fiscalização, menor será o erro.
- As informações captadas pelo Cadastro Técnico Federal podem ser utilizadas por qualquer órgão do SISNAMA, desde que esse órgão informe, em contrapartida, os resultados das ações e processamentos efetuados com essa informação.

Em resumo, o Cadastro Técnico Federal é um instrumento de fundamental importância para os entes federados, visto que apresenta com grande clareza o responsável por cada fonte potencialmente poluidora e por cada utilização de recursos ambientais. Permite, portanto, o planejamento e a integração das ações de controle, fiscalização e gestão ambiental a serem desenvolvidas pelos órgãos de meio ambiente. Permite, também, o processamento dessas informações para a avaliação da regularidade de cada pessoa física ou jurídica potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos ambientais.

O início de implantação de um sistema como esse – além de necessitar da boa vontade dos dirigentes estaduais e municipais, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais de Vereadores –, caso não aproveite as facilidades que a tecnologia já desenvolvida e atuante oferece, implicará em custos de processamento e de pessoal, tanto na coleta, digitação e disponibilização de informações, como na fiscalização. Por outro lado, a União, utilizando a troca *on-line* de informações e as vantagens de quem já opera sistemas de informações consolidados, garantirá o menor custo operacional para todos. É suficiente a definição de base de informações comuns, com fornecimento de tecnologia e serviço para aqueles que, no momento, não disponham dessa capacidade instalada; até que, alavancada pelo trabalho de capacitação em desenvolvimento pelo Ministério do Meio Ambiente, possa administrar o seu banco de informações em interação *on-line* com o Cadastro Técnico Federal.

Para acesso individual de servidores de órgãos de meio ambiente ao Sistema Corporativo do IBAMA, é necessário preencher um termo de compromisso sobre o uso da informação, que pode ser obtido junto à Diretoria de Qualidade Ambiental do IBAMA. Com o acesso ao Sistema Corporativo do IBAMA, é possível fazer o levantamento das atividades cadastradas estabelecidas no seu estado ou município no Cadastro Técnico Federal. Esse levantamento permite a avaliação do trabalho de acompanhamento e dos recursos que poderão ser arrecadados para financiar a gestão ambiental no estado e no município.

## 2. A Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental

A TCFA é cobrada pela União. O valor é cobrado de todas as pessoas que exercem as atividades listadas no anexo VIII da Lei 6.938/1981, conforme modificação introduzida pela Lei 10.165, de 27 de dezembro de 2000. O objetivo dessa taxa é suprir os recursos necessários às tarefas de controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais. Nas ações de fiscalização, lei permite a formação de convênios entre as instituições ligadas ao meio ambiente. Contudo, existe uma forma ainda mais efetiva de arrecadação por parte dos estados e municípios, sem onerar o contribuinte.

Os próprios contribuintes, no ato do pagamento da Taxa à União, podem descontar do valor (até um máximo de 60%) o montante pago ao estado e município, a título de TCFA, desde que o Estado e Município tenham lei aprovada e vigente sobre o assunto. Esse crédito é dado pelo artigo seguinte:

*Art. 17-P. Constitui crédito para compensação com o valor devido a título de TCFA, até o limite de sessenta por cento e relativamente ao mesmo ano, o montante efetivamente pago pelo estabelecimento ao Estado, ao Município e ao Distrito Federal em razão de taxa de fiscalização ambiental.*

Consideramos ser este um grande avanço no sentido de incentivar a articulação dos três entes federados nas ações de controle e fiscalização, com a participação correspondente nos recursos destinados para esse fim, sem que para isso haja necessidade de convênio ou repasse. O contribuinte paga a taxa ao estado e, mediante o comprovante de pagamento, desconta da quantia a ser paga à União, obedecendo aos valores estabelecidos em lei. No caso do estado também apresentar dispositivo equivalente na sua lei, o município também poderá ter legislação específica e recolher a TCFA. Neste caso, o contribuinte descontará do valor a pagar ao estado o valor que pagou ao município, e do valor a pagar à União a soma dos valores que pagou ao estado e ao município.

Quatro estados já possuem leis que autorizam a cobrança da Taxa Estadual e estão arrecadando recursos por meio da TCFA. São eles: Goiás, Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Norte. Na página do IBAMA, encontram-se os textos das leis de criação da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental Federal e dos estados citados. Analisando as leis estaduais, percebemos os seguintes aspectos:

- Diferem, adaptando-se a cada especificidade local, em função das organizações administrativas que tratam da área ambiental em cada estado.
- É mantida a classificação das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, do anexo VIII da Lei 6.938/1981, com pequenas modificações.
- É mantida a definição de porte das empresas para o cálculo do valor da taxa.

- Nenhuma das leis estaduais tem dispositivo que garanta abertura para compensação de valores pagos a seus municípios, em função da existência de Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, na forma do artigo 17-P da Lei 6.938/1981.

Consideramos que o aumento no número de pessoas físicas e jurídicas corretamente cadastradas e regulares compensa a aparente perda de 60% da arrecadação, provocada pela inclusão de um dispositivo na forma do artigo 17-P. Devido à ampliação da capacidade de poder fiscalizatório das entidades ambientais municipais – hoje contando com recursos financeiros mais escassos, mas estando fisicamente mais próximas dos objetos de controle –, ocorrerá um aumento da base de arrecadação (número de empresas e valores arrecadados), para todos os entes envolvidos: federal, estadual e municipal. No entanto, isso só será efetivo caso seja adotada a integração da informação por meio de um Cadastro Técnico Nacional ou por cadastros que troquem informações de forma contínua. A comunicação contínua, com geração consorciada de boletos, é tecnologicamente possível sem maiores gastos. Tal procedimento já está sendo utilizado para serviços compartilhados entre o IBAMA, a ANVISA e o Ministério da Agricultura, na expedição de Registros de Agrotóxicos, e entre o IBAMA e órgãos estaduais, na expedição de Documentos de Origem Florestal, com grande sucesso.

### **3. Cooperação técnica para a troca de informações**

A comprovação dos valores pagos aos estados em função de lei para a compensação na Taxa Federal depende de uma eficiente troca de informações sobre esses pagamentos. A implantação desses mecanismos instantâneos de verificação do pagamento das taxas estaduais e federais é imprescindível para a adoção de procedimentos contábeis de baixas nos respectivos sistemas de arrecadação de cada órgão.

A troca de informações de forma contínua possibilita manter atualizados os cadastros no plano federal e estadual, inclusive no que se refere ao recolhimento da Taxa Estadual, que deve ser compensada no pagamento da Taxa Federal. Para a definição e formalização de procedimentos nessa troca de informações, o IBAMA propõe a celebração de um Termo de Cooperação Técnica, cuja minuta pode ser obtida na Diretoria de Qualidade Ambiental. A proposta apresentada visa possibilitar, por meio do desenvolvimento de instrumentos informatizados, a consulta imediata da regularidade do solicitante, a todas as instituições integrantes do SISNAMA, para licenciar ou autorizar novos serviços. Esse instrumento é de fundamental importância para a operação de cobrança da Taxa. Dessa forma, a troca de informações proposta na minuta de cooperação técnica também possibilita a gestão financeira e ambiental em cada esfera de governo. Esse documento se constitui, portanto, num embrião para a concepção de um sistema que, em futuro próximo, possa funcionar nos moldes do SERASA, utilizado pelo setor bancário. Poderíamos chamá-lo de “Serviço Brasileiro de Consulta à Regularidade Ambiental”.

O IBAMA disponibiliza a área de informática e a Coordenação de Avaliação da Qualidade Ambiental para a criação de instrumentos de troca de informações, por meio de *web service*, não limitado a informações de recebimento de taxas, mas apto também a fornecer informações dos demais serviços prestados pela instituição a pessoas estabelecidas nesse estado. As trocas de informações são importantes para aumentar a confiabilidade dos dados disponíveis em cada conjunto de registros administrativos. Permitem também a averiguação da regularidade em todos os conjuntos de registros administrativos, sejam federais, estaduais ou municipais.

#### **4. Estratégias recomendadas para implantação dos registros**

É nosso entendimento que a gestão do registro da TCFA deve estar no órgão de meio ambiente, e não sob a administração do órgão de arrecadação. O objetivo é suprir os recursos necessários ao desenvolvimento das tarefas de controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, por meio da cobrança da taxa de pessoas que exercem as atividades afetas à Política Nacional de Meio Ambiente. Isso porque o enquadramento de tais atividades nos termos da lei depende de uma análise técnica.

Todos os registros relativos ao meio ambiente deverão conter o CNPJ/CPF da pessoa responsável pela atividade. Além do registro de débito/pagamento da TCFA, também o registro de licenciamento ambiental, o de controle de madeira e subprodutos florestais, o da fiscalização ambiental, entre outros. Os registros também deverão ser capazes de processar e informar impeditivos à regularidade da pessoa com relação à atividade que controla. Sempre é preciso levar em conta, na verificação da regularidade, os prazos de pagamento e a existência de recursos administrativos.

A lei estadual e as leis municipais devem prever a obrigatoriedade do registro e a regularidade no Cadastro Técnico Federal. Com o objetivo de integrar as informações relativas à área ambiental, a próxima regulamentação do Cadastro Técnico Federal deverá prever, na emissão do Certificado de Regularidade, a verificação da regularidade no âmbito dos demais órgãos integrantes do SISNAMA que participarem da integração de informações. Portanto, ao estabelecer que, para obter qualquer benefício ambiental, a pessoa interessada deverá apresentar regularidade no Cadastro Técnico Federal, a falta nas obrigações com um órgão irá se refletir na não obtenção de benefícios por outro, fortalecendo a todos. O IBAMA, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente, formulou uma minuta que pode ser utilizada pelos estados e municípios na elaboração de seu projeto de lei. Esse documento pode ser obtido na Diretoria de Qualidade Ambiental do IBAMA.

Os estados e municípios não precisam criar cadastros técnicos estaduais e municipais para desfrutar da troca de informações e da taxa. Podem usar diretamente o serviço prestado

pelo Cadastro Técnico Federal. No caso de um estado ou município que pretenda desenvolver seu próprio Cadastro Técnico, no qual serão processadas as informações de regularidade de todos os registros administrativos do meio ambiente daquele estado ou município, a troca de informações pode ser feita entre esse cadastro e o Cadastro Federal. Neste caso, é desnecessária a conexão direta de cada um dos bancos de registros administrativos com o Cadastro Federal. É suficiente que haja a ligação do sistema que agregue as informações. É importante que esse intercâmbio de informações seja feito de forma eficiente, para que não se constituam sistemas diferentes de avaliação da regularidade.

## 5. Intercâmbio de informações

O IBAMA adota o processo declaratório para o cadastramento e enquadramento nas atividades e no porte. As declarações são comprovadas por meio de vistorias e cruzamentos de informações. Essa metodologia garante rapidez no cadastramento e transfere para o declarante a responsabilidade pelos dados informados. Para o usuário, é muito extenuante ter que entrar em diversos formulários diferentes para preencher os mesmos dados, e ainda mais para os manter atualizados. O IBAMA conta com um *software* desenvolvido em linguagem de programação PHP, disponibilizado aos usuários para acesso por meio da Internet. Além disso, possui um serviço de suporte ao usuário que garante o atendimento disponível e padronizado. Esses dados alimentam um banco Oracle 10g, cujos servidores se encontram em local seguro, e que armazenam os dados do Cadastro Técnico Federal. Os estados e municípios podem utilizar os dados já registrados no Cadastro Técnico Federal, a fim de montar seus bancos de registros administrativos e mantê-los atualizados. Portanto, não há necessidade de digitação por parte dos funcionários dos estados e dos municípios, nem necessidade de montar novas vias de captação de dados.

Em resumo, pode-se constituir o seguinte modelo de troca de informações:

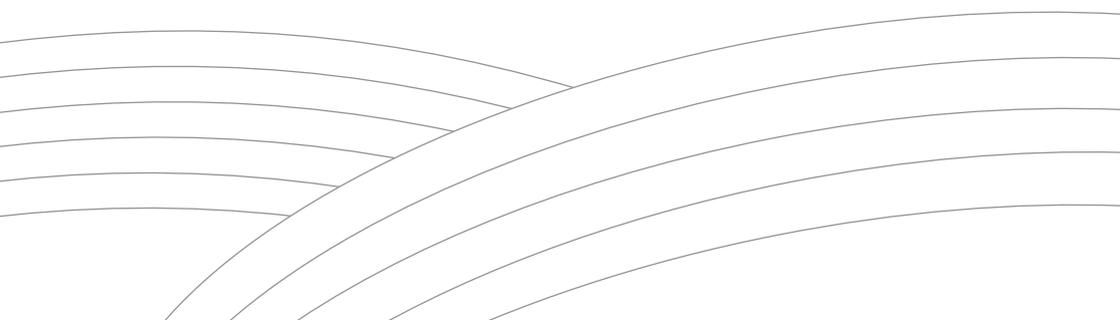
- Os estados e municípios usam a base do Cadastro Técnico Federal para montar suas bases de devedores/pagadores da taxa; em contrapartida, informam os valores recebidos de forma a propiciar condições para a baixa no sistema federal, que, por sua vez, informará aos estados e municípios os pagamentos efetuados à União.
- As bases de licenciamento informam ao Cadastro Técnico Federal as pessoas que solicitam licenças e as licenças concedidas, bem como o seu atendimento em relação às condicionantes; em contrapartida, o Cadastro fornece às bases de licenciamento, a informação sobre a situação da pessoa em relação a todas as outras bases, assim como as informações referentes ao Relatório Anual de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais.
- As bases de licenciamento informam ao Cadastro Técnico Federal os dados relativos às autorizações de supressão de vegetação; e o Cadastro garante que sejam utilizadas pelo órgão de controle de material florestal.

Esses são alguns exemplos das possibilidades de articulação entre os entes federados para trocas de informações por meio do Cadastro Técnico Federal. Foi constituído um menu contendo as propostas, que podem ser discutidas no âmbito do IBAMA, conforme os diferentes cenários de cada parceiro.

## **6. Conclusão**

São inegáveis as vantagens advindas do esforço para a elaboração e a publicação de um instrumento legal que garanta aos estados a cobrança de uma taxa de fiscalização ambiental. O mecanismo mencionado no artigo 17-P da Lei 6.938/1981 resulta em que essa cobrança não implica num maior pagamento por parte da sociedade do que aquele que já é obrigatório. Contudo, esse valor servirá ao fortalecimento dos órgãos de meio ambiente dos estados, em especial se houver a inclusão na legislação estadual de dispositivos que prevejam o registro e a regularidade no Cadastro Técnico Federal. Com isso, será possível a construção de uma rede de intercâmbio de informações que tornará mais eficientes as atividades de controle executadas pela administração pública, diminuindo o esforço do usuário para manter vários cadastros e permitindo a ele atestar a sua regularidade no que tange às obrigações ambientais, em relação às esferas federal, estadual e municipal.

O acesso a informações e serviços de caráter ambiental, por meio de consulta a uma base integrada de dados – constituída com a participação de todos os entes federados –, acessível por todos, sem privilégios de qualquer natureza, com informações sobre pessoas físicas e jurídicas que realizam atividades relacionadas ao meio ambiente, resultará em um novo patamar de qualidade dos serviços prestados pelos órgãos e entidades ligados ao meio ambiente, em todo o território nacional.





## **CAPÍTULO 11**

### **A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NA LEI DO SNUC**

---

---

Neste capítulo, o autor caracteriza origem, possíveis utilizações e como acessar os recursos da Compensação Ambiental, mecanismo jurídico previsto na lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, que trata de contrabalançar os danos ambientais causados por atividades antrópicas.

---

## A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NA LEI DO SNUC

*Leonardo Geluda<sup>1</sup>*

Nem todo impacto ambiental provocado por atividades humanas pode ser mitigado. Foi com base nesse conceito que nasceu a compensação ambiental, um mecanismo jurídico que trata de contrabalançar os danos ambientais causados por atividades antrópicas.

A primeira compensação ambiental para unidades de conservação foi estabelecida em 1987, pela Resolução 010 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Era previsto que o licenciamento de obras de grande porte, assim consideradas pelo órgão licenciador, teria como um de seus pré-requisitos a implantação de uma estação ecológica pela empresa responsável pelo projeto.

A Resolução CONAMA 002 de 1996 modificou a anterior e definiu que a categoria de unidade de conservação a ser implantada poderia ser qualquer uma de “uso indireto”<sup>2</sup>. Também estabeleceu que o montante dos recursos deveria ser proporcional ao dano ambiental, não podendo ser inferior a 0,5% dos custos totais previstos para implantação do empreendimento.

Com a Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), conhecida como Lei do SNUC, a compensação passou a ser obrigatória para empreendimentos que provoquem significativo impacto ambiental. O artigo 36 dessa lei determina que todos os empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim definidos pelo órgão ambiental licenciador, devem obrigatoriamente apoiar a implementação e manutenção de unidade de conservação. O montante de recursos a ser destinado para as unidades não pode ser inferior a 0,5% do custo total de implementação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador de acordo com o grau de impacto causado pelo projeto. As unidades a serem apoiadas são as de “proteção integral”<sup>3</sup>. Porém, caso o empreendimento afete uma unidade de “uso sustentável”<sup>4</sup> ou sua zona de amortecimento, estas também deverão ser apoiadas. É o órgão ambiental licenciador que define as unidades a serem apoiadas, devendo levar em consideração as sugestões do empreendedor.

1 Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio). leonardo@funbio.org.br.

2 Unidades de conservação de uso indireto são aquelas de proteção integral, ou seja, onde não é permitido o uso direto, mesmo que de forma sustentável, de seus recursos. Hoje, as seguintes categorias, de acordo com a Lei 9.985/00, se encaixam nesse grupo: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

3 Ver nota 2.

4 As unidades de conservação de uso sustentável visam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Dado que a maior parte das unidades de conservação brasileiras carece de recursos financeiros para cumprir os objetivos para as quais foram criadas, tal instrumento aparece com uma fonte complementar importante para a consolidação das unidades e do SNUC como um todo.

A Resolução CONAMA 371, de 2006, explicita que “os empreendedores públicos e privados se submetem às mesmas exigências no que se refere à compensação ambiental”, sujeitando os projetos públicos a também pagarem uma compensação. Como é o órgão ambiental licenciador que define a compensação, esta poderá ser gerida e aplicada no plano federal, estadual ou municipal, dependendo de qual esfera é responsável pelo licenciamento.

O Decreto 4.340, de 2002, regulamentou uma série de artigos da Lei do SNUC. Nele, decidiu-se que o percentual a ser cobrado é estabelecido a partir dos impactos negativos, e não mitigáveis, sofridos pelos recursos naturais. Os impactos negativos mitigáveis são alvos de condicionantes específicas durante o processo de licenciamento, e por isso não devem entrar no rol dos impactos a serem compensados. O decreto define ainda a ordem de prioridade de uso dos recursos oriundos da compensação<sup>5</sup>.

Porém, em abril de 2008, o Supremo Tribunal Federal (STF), como resultado do julgamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) requerida em 2004 pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), aboliu o piso de 0,5% e definiu que a compensação deve ser equivalente ao impacto de cada obra, e não mais proporcional ao valor dos custos do empreendimento<sup>6</sup>. Tal ADIn visava extinguir a compensação ambiental, sob o argumento de que ela violava princípios legais ao estipular indenizações prévias sem definição e comprovação dos reais impactos ambientais. Porém, o STF julgou que a compensação deveria continuar, todavia modificada. O desafio atual é desenvolver uma metodologia de cálculo para a compensação, pois esta continua sendo obrigatória, mas sem parâmetros de valoração.

### **A Câmara de Compensação Ambiental**

O Decreto 4.340 estabeleceu que Câmaras de Compensação Ambiental devem ser instituídas no âmbito dos órgãos licenciadores e compostas por representantes desses

<sup>5</sup> A ordem decrescente de prioridade é: (i) regularização fundiária e demarcação das 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. Mas, nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não forem do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades: (i) elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade; (ii) realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes; (iii) implantação de programas de educação ambiental; e (iv) financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

<sup>6</sup> BOURSCHHEIT, A. E. *Agora José? O Eco*, 16 abr. 2008. Disponível em: < [www.oeco.com.br](http://www.oeco.com.br) >. Acesso em: 17 abr. 2008.

órgãos. As câmaras têm a função de analisar e propor a aplicação da compensação, e para tanto devem ouvir os representantes dos demais entes federados, os sistemas de unidades de conservação, os Conselhos de Mosaico das Unidades de Conservação e os conselhos das unidades de conservação afetadas pelo empreendimento, se existentes.

No plano federal, a Câmara de Compensação Ambiental (CCA) foi criada pela Portaria 07 de 2004, objetivando adotar as decisões necessárias à aplicação e uso dos recursos financeiros oriundos da compensação. Em 2007, a Portaria Conjunta 513 passou o mandato da CCA ao Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade (ICMBio).

A CCA é uma entidade autárquica, de caráter deliberativo, integrada por membros do IBAMA<sup>7</sup>; do ICMBio<sup>8</sup>, da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA) e da Secretaria de Biodiversidade de Florestas do MMA. O representante deste último irá presidir a CCA. As principais atribuições da Câmara são:

- Decidir sobre critérios de graduação de impactos ambientais, procedimentos administrativos e financeiros para execução dos recursos advindos da compensação.
- Examinar e propor sobre a aplicação das medidas compensatórias.
- Analisar e propor o plano de aplicação anual dos recursos da compensação.
- Estruturar e disponibilizar informações sobre a aplicação dos recursos provenientes da compensação ambiental.

Assim como no plano federal, alguns estados também criaram, por meio de alguma norma legal (resolução, decreto ou portaria), suas CCAs. São eles: Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás<sup>9</sup>, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo. Teoricamente, embora isso ainda tenha se concretizado, os municípios também podem criar CCAs para a gestão dos procedimentos da compensação ambiental aplicada pelos órgãos licenciadores municipais, se existentes.

### **Metodologias de cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental.**

A Resolução CONAMA 371, de 2006, definiu algumas metodologias necessárias para a execução da compensação ambiental. O percentual estabelecido para a compensação deve ser definido no processo de licenciamento, na emissão da Licença Prévia (LP) ou,

7 Da Diretoria de Licenciamento Ambiental.

8 Incluindo membros das seguintes Diretorias: de Planejamento, Logística e Administração; de Unidade de Conservação de Proteção Integral; de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais; e de Conservação da Biodiversidade.

9 Com o nome de Câmara Superior de Unidades de Conservação do Estado de Goiás.

quando esta não for exigível, da Licença de Instalação (LI). O pagamento não é requerido antes da emissão da LI, e a forma contratual que o prevê é um termo do compromisso, que deve prever mecanismos de atualização dos valores dos desembolsos.

Também é definido que, inexistindo unidade de conservação ou zona de amortecimento afetada pelo empreendimento, parte dos recursos deverá ser destinada às unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral, localizadas preferencialmente no mesmo bioma e na mesma bacia hidrográfica do empreendimento licenciado. A resolução em questão determina que os recursos que não forem usados dessa forma devem ser empregados em outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral, em observância ao disposto no SNUC, deixando uma brecha para que qualquer unidade seja favorecida.

Caso os recursos de uma compensação direcionada para uma unidade (ou grupo de unidades) diretamente afetada(s) por um empreendimento sejam superiores às necessidades de recursos comprovadas por essa(s) unidade(s), o restante será aplicado em programas estruturantes em outras unidades, de preferência do mesmo bioma<sup>10</sup>. Os programas estruturantes são aqueles que buscam atender a necessidades maiores de consolidação do SNUC.

A Resolução CONAMA 371, apesar de estabelecer diretrizes gerais, não chegou a definir uma metodologia de cálculo propriamente dita para o valor da porcentagem da compensação (lembrando que tal resolução é anterior ao julgamento do STF que definiu as mudanças nas regras do jogo). Assim, permanecia um vácuo metodológico na aplicação desse instrumento. Para que a falta de metodologia não impedisse a cobrança da compensação, a Resolução determinou uma regra geral fixando o percentual em 0,5%, que é o valor mínimo previsto na Lei do SNUC. Tal regra não é mais válida, em consequência da decisão do STF.

Na esfera estadual, São Paulo, Minas Gerais, Piauí, Paraná, Santa Catarina e Rio de Janeiro estão entre aqueles que desenvolveram metodologias para cálculo do valor do percentual a ser aplicado, mas terão de revê-las para se enquadrarem nas novas regras.

O desenvolvimento de uma nova metodologia de cálculo, pautada pelos impactos ambientais causados, e não mais na proporção dos custos de implementação do empreendimento, é o desafio atual a ser enfrentado. A vertente ambiental das ciências econômicas já desenvolveu algumas metodologias de valoração ambiental que podem ser utilizadas. Entretanto, todas possuem suas limitações, devendo ser utilizadas criteriosamente. Conferir um valor à natureza é uma tarefa necessária, mas que ainda gera muitas controvérsias.

---

<sup>10</sup> Informações contidas na apresentação da Câmara de Compensação Ambiental (CCA). Compensação Ambiental. 16 de março de 2006.

É importante que a nova metodologia seja de fácil aplicação, o menos subjetiva possível e amplamente aplicável, impedindo contestações e entraves financeiros e temporais em sua execução.

### **Procedimentos para a gestão da compensação**

No âmbito federal, a Instrução Normativa 47, de 2004, ordenou as ações internas e estabeleceu os procedimentos da compensação ambiental. Essa instrução determinou que após a definição do valor da compensação, as diretorias das quais fazem parte as unidades de conservação a serem beneficiadas devem elaborar indicativos de aplicação (demandas das unidades). Estes indicativos são encaminhados à CCA, que definirá a destinação dos recursos conforme plano de aplicação, podendo distribuir parcela dos recursos para os projetos estruturantes.

Posteriormente, são elaborados o Plano de Trabalho<sup>11</sup> e o Termo de Compromisso<sup>12</sup>. A partir daí, caberá ao empreendedor executar o plano de trabalho (compras e contratações) ou aderir voluntariamente ao Fundo de Compensações Ambientais.

### **O Fundo de Compensações Ambientais**

O Fundo de Compensações Ambientais (FCA), criado em 2006, é fruto de uma parceria entre o IBAMA e a Caixa Econômica Federal (CAIXA). O FCA tem como objetivo oferecer uma alternativa de implementação das ações decorrentes da compensação ambiental. O FCA possibilitaria uma previsibilidade de recursos da compensação, além de admitir a sua rentabilidade financeira. Os rendimentos dos recursos dentro do FCA têm dois destinos: um montante de 20% fica mantido como Reserva de Contingência; e os 80% restantes são aplicados em programas estruturantes e demais programas, conforme for decidido pela CCA. O FCA também permitiria que o empreendedor se desonerasse das obrigações de executar as compras e contratações para a área protegida, já que a própria CAIXA faria esse papel. A adesão ao FCA é voluntária e se trata de uma forma de desonerar o empreendedor da execução direta da obrigação. Os custos envolvidos para o uso dessa alternativa são extraídos do valor da compensação e não implicam em qualquer despesa extra para o empreendedor.

Esse arranjo pretendia dar maior agilidade, planejamento e controle (transparência) às ações referentes à compensação. Porém, tal agilidade no uso dos recursos não foi alcançada, até porque a adesão ao Fundo foi muito baixa, uma vez que os processos e obrigações permaneciam em nome do empreendedor, que desejava ser desonerados dessas atribuições.

<sup>11</sup> Plano de trabalho é o conjunto de atividades e ações técnicas decorrentes da destinação dos recursos de cada empreendimento, a serem implementadas como parte do Termo de Compromisso.

<sup>12</sup> Termo de compromisso é o instrumento firmado entre o IBAMA e o Empreendedor, que estabelece as condições de execução da compensação ambiental.

## Execução atual e potencial do uso dos recursos da compensação

O total de recursos oriundos da compensação ambiental, para dados atualizados em abril de 2007, era de cerca de R\$ 409 milhões. Destes, R\$ 192 milhões, ou 46% do total, estavam disponíveis para execução<sup>13</sup>, e apenas 7,8% do total (aproximadamente R\$ 31,9 milhões) tinham sido executados. Os restantes 46,2% (cerca de R\$ 189 milhões) estavam em fases de tramitação que antecedem a execução propriamente dita. O ano de 2006 teve o maior nível de execução da compensação, desde 2001, atingindo valores pouco superiores a R\$ 10 milhões (com aproximadamente o dobro de execução dos anos anteriores)<sup>14</sup>.

Do total de recursos acordado, pequena parte foi para o FCA, mostrando que a adesão ao mesmo foi baixa. Como já dito, tanto os recursos acordados destinados ao FCA quanto os de execução direta do empreendedor foram minimamente destinados às unidades de conservação. Como os dados a respeito do uso dos recursos são limitados, é fundamental o estudo dos elementos que possam contribuir para a execução lenta dos recursos já disponíveis.

Pode-se notar que a compensação ambiental possui grande potencial de gerar recursos para a conservação nacional. Levando-se em conta o total de investimentos realizados no país anualmente, os valores podem alcançar montantes ainda maiores. O gargalo, hoje, está na execução dos recursos acordados.

Os recursos da compensação têm sido executados onde se concentram a maior parte dos investimentos em empreendimentos de significativo impacto ambiental, o que deixa o bioma amazônico e a região Norte mais carentes desses recursos, como pode ser visto na tabela 1<sup>15</sup>.

**TABELA 1.** Distribuição por região e bioma dos recursos da compensação

Bioma	Recursos da compensação	Região	Recursos da compensação
Mata Atlântica e Campos Sulinos	41%	Nordeste	28%
Cerrado e Pantanal	24%	Sul	27%
Marinho e Costeiro	15%	Sudeste	24%
Caatinga	14%	Centro-Oeste	17%
Amazônia	6%	Norte	4%

13 Estar disponível quer dizer que o Termo de Compromisso entre o IBAMA e o empreendedor já foi assinado.

14 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Chico Mendes. *Financiamento para a gestão de unidades de conservação*. In: UNIDADES de Conservação no Brasil. Brasília: MMA, 2007.

15 Ibid.

Um exercício simples pode nos mostrar que uma volumosa quantidade de recursos ainda pode ser gerada através da compensação ambiental. Para tanto, podemos nos basear nos investimentos em infra-estrutura (passíveis de gerar compensação) previstos no Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), lançado pelo Governo Federal em janeiro de 2007. Os investimentos totais previstos no PAC em logística e energia para o território brasileiro são de cerca de R\$ 333,1 bilhões. Incidindo 0,5% de compensação ambiental (ainda considerando a regra inicial da Lei do SNUC) sobre diferentes frações do valor dos investimentos (se nem todos os empreendimentos forem considerados de significativo impacto para o meio ambiente), temos que os valores de compensação conseqüentes variam entre R\$ 0,42 bilhão e R\$ 1,67 bilhão, como mostra a tabela 2.

**TABELA 2.** Total de compensação gerada pelo PAC considerando diferentes cenários

<b>Proporção do investimento considerado como de significativo impacto ambiental</b>	100%	75%	50%	25%
<b>Valor total de investimento considerado (R\$ bilhão) – [energia + logística]</b>	333,1	249,8	166,55	83,55
<b>Total (R\$ bilhão) de compensação Percentual: 0,5%</b>	1,67	1,25	0,83	0,42

Se usássemos um valor maior para o percentual da compensação, os números gerados poderiam alcançar níveis significativamente mais elevados. Vale lembrar que os gastos do PAC serão divididos em quatro anos, e a compensação poderá ser diluída durante esses anos.

Para fim comparativo, o Grupo Temático de Sustentabilidade Financeira do Fórum Nacional de Áreas Protegidas desenvolveu um estudo chamado *Pilares para o plano de sustentabilidade financeira do SNUC*, que calculou em R\$ 0,19 bilhão as despesas executadas para o SNUC durante o ano de 2005. Considerando o cenário com aplicação de 0,5% de compensação sobre 50% dos investimentos em infra-estrutura (energia e logística) previstos no PAC, divididos por quatro anos (mais de R\$ 0,20 bilhão por ano), temos que os valores alcançados são um pouco superiores ao que teria sido gasto em 2005.

### **Como acessar os recursos da compensação ambiental**

Os recursos advindos da compensação têm um destino bem definido, que são as unidades de conservação, primordialmente as de proteção integral. Dessa forma, é essencial que as unidades tenham suas demandas bem estruturadas para que possam ser atendidas por esse instrumento. Mesmo que não sejam diretamente afetadas por algum empreendimento passível de compensação ambiental, existe a possibilidade de as unidades acessarem os recursos compensatórios destinados aos projetos estruturantes.

Em relação à gestão dos recursos, é essencial que a estrutura federal seja revista, já que a execução tem se mostrado lenta. Formas alternativas devem ser testadas, a fim de que os recursos cumpram o papel para o qual foram criados.

Em relação aos estados, estes deveriam estruturar a gestão dos recursos da compensação com: (i) a criação da Câmara de Compensação Ambiental (para os estados que ainda não a possuem); (ii) a possível estruturação de um fundo para alocar tais recursos; (iii) possíveis parcerias que objetivem uma execução efetiva e eficiente dos recursos gerados. Nos casos dos municípios que façam ou pretendam fazer licenciamentos locais, os mesmos procedimentos devem ser realizados. Os fundos criados podem prever a entrada de recursos de outras fontes para complementar o aporte da compensação. Tais fundos podem, ainda, ser concebidos por região ou bioma. Uma gestão integrada de territórios e fontes de recursos permitiria proporcionar maior efetividade ao direcionamento de recursos para as unidades e para o SNUC.

Vale destacar que os recursos de compensação ambiental oriunda do licenciamento de uma determinada esfera governamental podem ser destinados a unidades de conservação sob gestão de outra esfera do governo.

### **Questões pendentes e controversas referentes à compensação ambiental**

A metodologia de cobrança inicial, proporcional e não inferior a 0,5% dos custos do empreendimento, sofreu diversas críticas, algumas delas incluídas nos argumentos da ADIn, que, ao ser julgada, determinou as mudanças já descritas. Os custos do empreendimento considerados na incidência do percentual definido é um exemplo. Quais seriam as despesas consideradas para compor os custos totais do empreendimento? A Resolução 371/2006 define que os investimentos de redução de impactos ambientais negativos que não são exigidos pela legislação ambiental, mas estabelecidos no processo de licenciamento ambiental para mitigação e melhoria da qualidade ambiental, não integrarão os custos totais para efeito do cálculo da compensação ambiental. Por outro lado, os investimentos destinados para a melhoria da qualidade ambiental e à mitigação dos impactos causados que são exigidos pela legislação ambiental devem integrar os custos que são levados em conta para o cálculo da compensação. Outra dúvida era se os valores despendidos em impostos, encargos trabalhistas e responsabilidade social do empreendimento também iriam compor o montante a ser considerado para fins de compensação ambiental<sup>16, 17, 18</sup>.

16 ALTMANN, Alexandre. A compensação por significativo impacto ambiental como fonte de recursos extraorçamentários para a implantação e manutenção de unidades de conservação. Porto Alegre, 2005. Especialização (Direito Ambiental Nacional e Internacional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

17 DOMINGUES, José Marcos. A chamada “compensação financeira SNUC”. *Revista Dialética de Direito Tributário*, v. 133, p. 43-66, 2006.

18 GELUDA, Leonardo; 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, Curitiba. *Anais...* Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2004. v. 1. p. 641-651.

A Resolução CONAMA 371 não explicita nada referente a esses custos, mas ao não observá-los entre aqueles que podem ser excluídos, tendo a acreditar que tais custos devem ser levados em conta.

Uma das questões mais polêmicas era o possível enquadramento da compensação ambiental como tributo<sup>19</sup>. Se fosse considerada tributo, seria inconstitucional, uma vez que todo tributo deve ter *status* de lei complementar e não pode ser derogado por lei ordinária, como é a Lei do SNUC.

Outro ponto crítico era a falta de uma metodologia para delimitar o grau de impacto e o percentual cobrado. No plano federal não se tinha estabelecida uma metodologia que pudesse orientar o órgão licenciador nessa tarefa. Todos os empreendimentos enquadrados como de significativo impacto ambiental deveriam pagar 0,5% de compensação, tratamento injusto, pois atividades ou empreendimentos possuem graus de impacto diferenciados, e acabavam tendo a compensação ambiental fixada no mesmo percentual<sup>20</sup>.

A lei estabeleceu como base de cálculo o custo total do empreendimento, e não o valor econômico do impacto ambiental negativo causado por ele, o que foi alterado pela decisão do STF. A metodologia baseada no valor do impacto permite que o valor pago seja proporcional ao dano, o que é, além de lógico, mais justo<sup>21, 22</sup>.

Seja com as regras iniciais ou com as novas, pode ocorrer um revés no orçamento público para as questões ambientais devido ao grande potencial da compensação em gerar recursos para as unidades de conservação<sup>23</sup>. Em razão da ênfase na geração de superávits fiscais, é possível que os órgãos responsáveis pelo planejamento e execução do orçamento público reduzam a participação de receitas ordinárias não-vinculadas para a área ambiental, sob o argumento de que a gestão do meio ambiente já iria receber um aporte elevado de receitas oriundas da compensação ambiental. O resultado final poderá ser o corte de recursos públicos para as unidades ou para outras áreas relevantes da agenda ambiental, com graves conseqüências para o bem-estar da população.

Também não se pode conceber que as unidades de conservação passem a depender da compensação ambiental para serem criadas ou consolidadas, uma vez que os recursos da compensação são provenientes de atividades que degradam ou podem degradar de forma intensa o meio ambiente. As unidades devem ter uma verba pública independente, capaz de sustentá-las e até de ampliar o seu número, dando à compensação

---

19 DOMINGUES, op. cit.

20 ALTMANN, op. cit.

21 DOMINGUES, op. cit.

22 GELUDA, op. cit.

23 GELUDA, op. cit.

um papel de aliada. Não se pode aceitar a compensação ambiental como instrumento ordinário de arrecadação fiscal<sup>24</sup>.

### **O setor privado e a compensação ambiental**

Por se tratar de um dispêndio extra para os empreendedores, a compensação ambiental vem sendo motivo de debate e descontentamento dentro de parte do setor empresarial brasileiro. Apoiados em muitas das críticas a esse instrumento acima listadas, parte do empresariado brasileiro vem fazendo *lobby* contra a cobrança da compensação ou exigindo mudanças em sua forma de cobrança. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) já demonstrou publicamente sua insatisfação com a compensação ambiental, o que inclui a ADIn supracitada. Além das questões citadas na seção acima, a falta de transparência no fluxo dos recursos, a necessidade de pagamento da compensação no curto prazo (enquanto os custos do empreendimento podem ocorrer num prazo maior) e o fato da compensação onerar ainda mais o já tributado investimento no Brasil, são outros pontos negativos apontados pelo setor privado em relação à compensação ambiental.

Com o fim do valor mínimo, a tendência é que o empresariado passe a pleitear o mínimo pagamento possível e pressione para o estabelecimento de um teto máximo.

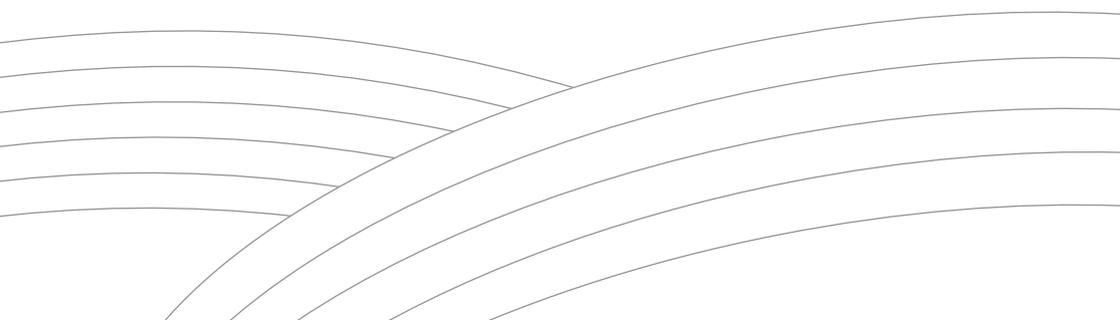
### **Conclusão**

A compensação ambiental tem grande potencial de direcionar recursos para a conservação, mais precisamente para as unidades de conservação, que são áreas protegidas que carecem de recursos complementares para poderem atingir seus objetivos. Para tornar tal instrumento mais eficiente, é necessário rever a sua gestão federal e dar tempo para que a gestões estaduais e municipais amadureçam. A criação de fundos e parcerias para a execução pode contribuir significativamente para a efetividade do instrumento compensatório.

As recentes mudanças conseqüentes do julgamento pelo STF da ADIn requerida pela CNI criaram um vácuo metodológico na aplicação da compensação. O desafio atual é o desenvolvimento de uma metodologia de cobrança baseada no valor econômico do dano ambiental causado. Para isso, é necessário que se leve em conta que o novo processo deve evitar entraves temporais e econômicos.

---

24 Ibid.





## **CAPÍTULO 12**

### **CONTRATOS DE EMPRÉSTIMO, DOAÇÕES E TROCAS DE DÍVIDA**

---

---

O objetivo deste capítulo é traçar um panorama dos contratos de empréstimo e doações, que têm sido importantes fontes de financiamento de ações ambientais da União e dos governos estaduais e municipais, complementando os limitados recursos orçamentários destinados às políticas ambientais.

---

## CONTRATOS DE EMPRÉSTIMO, DOAÇÕES E TROCAS DE DÍVIDA

Miriam Jean Miller

Nas últimas décadas, os contratos de empréstimo e doações têm sido importantes fontes de financiamento de ações ambientais da União e dos governos estaduais e municipais, ampliando os escassos recursos orçamentários destinados ao meio ambiente. Atualmente, existe aproximadamente US\$ 1,7 bilhão para apoio a projetos ambientais, provenientes de organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito, em negociação ou em execução na Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), do Ministério do Planejamento. As negociações de empréstimos e doações tendem a ser longas e dependem da disponibilidade de recursos orçamentários para a contrapartida. Em alguns casos, como doações do Global Environment Facility (GEF), a maior parte dos recursos para investimento no Brasil nos próximos quatro anos já está comprometida com projetos prioritários do Governo brasileiro. Não obstante essas limitações, empréstimos e doações podem multiplicar os recursos disponíveis para os fundos socioambientais brasileiros, fomento a projetos e fortalecimento institucional.

A tabela abaixo resume as informações sobre doações e empréstimos no Brasil, em negociação ou em execução, no período até setembro de 2007:<sup>1</sup>

Empréstimos			
Fonte	Fase	Esfera	Valor <sup>1</sup>
BIRD	Em preparação <sup>2</sup>	União	63.140
BIRD		Estado	375.000
CAF <sup>3</sup>		Estado	100.158
BID	Em negociação <sup>4</sup>	Município	54.500
BIRD	Em execução <sup>5</sup>	União	11.840
BID		União	40.000
BID		Estado	108.000
FONPLATA <sup>6</sup>		Município	14.750
<b>TOTAL: 767.388</b>			

### Contratos de empréstimo

Nas décadas de 1970, 1980 e 1990, os contratos de empréstimo foram uma fonte significativa de recursos internacionais para financiar o desenvolvimento brasileiro. No início da década de 1990, concomitantemente com a criação do Ministério do Meio Ambiente

<sup>1</sup> Fonte: Secretaria de Assuntos Internacionais, Ministério do Planejamento.

(MMA), iniciou-se a principal fase do fomento ambiental por meio de empréstimos no âmbito do Governo Federal. Nesse período, foi negociado o primeiro empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que financiou o Programa FNMA I, no valor de US\$ 30 milhões. Nos anos seguintes, foram assinados contratos com o BID, o Banco Mundial (BIRD) e o Banco do Japão para a Cooperação Internacional (JBIC), a fim de apoiar programas como o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur), o Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e o Programa Pantanal.

Os dois contratos de empréstimo firmados com o BID contribuíram de forma decisiva para a consolidação do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) como o principal fundo público de fomento socioambiental no país. O primeiro acordo de empréstimo, o FNMA I, foi assinado com o BID em 1992, no valor de US\$ 30 milhões, sendo US\$ 22 milhões do BID e US\$ 8 milhões de contrapartida, com o objetivo de apoiar projetos destinados à conservação e utilização sustentável dos recursos naturais, à melhoria da qualidade ambiental no Brasil e ao incentivo da participação da sociedade civil na solução dos problemas ambientais. Com esses recursos, 437 projetos ambientais receberam apoio, que correspondeu a 81% dos recursos aplicados pelo FNMA de 1990 a 1998.

Ao término do primeiro contrato de empréstimo, foi negociado um novo programa, o FNMA II, no total de US\$ 40 milhões. O contrato, assinado em 1999 e ainda em execução, previu o aporte de US\$ 24 milhões pelo BID e US\$ 16 milhões pelo Governo brasileiro. Os recursos do contrato financiaram 513 projetos socioambientais no período de 1999 a 2005.

A consolidação e sustentabilidade do FNMA foram garantidas por meio da inclusão, nos dois contratos de empréstimo, do componente *fortalecimento institucional*. O primeiro contrato destinou US\$ 1,2 milhão e o segundo US\$ 5,7 milhões para fortalecer o FNMA como entidade executora, ampliar sua articulação e proporcionar treinamento geral aos proponentes dos projetos, bem como ampliar a base de recursos financeiros do Fundo. Como contribuição à operação do FNMA, o Programa financiou a aquisição de bens móveis e equipamentos, e a contratação de consultorias para aprimorar os procedimentos operacionais, melhorando os processos de recebimento, análise e aprovação de projetos.

Consultorias também foram financiadas pelo contrato, a fim de avaliar os resultados dos Programas FNMA I e II. A avaliação dos projetos financiados com recursos do primeiro contrato indicou a necessidade de direcionar o apoio a questões ambientais consideradas prioridades estratégicas da política ambiental brasileira, o que resultou na adoção da modalidade de seleção de projetos por demanda induzida. Atualmente, essa modalidade de demanda é responsável por 82% dos projetos em execução no FNMA.

Cabe ressaltar que, apesar de contribuir para o fortalecimento do Fundo Nacional, os contratos de empréstimo também trouxeram restrições ao uso dos recursos do contrato –

até mesmo da contrapartida. Todos os editais e termos de referência apoiados com recursos do BID foram submetidos à sua aprovação, antes de serem publicados.

Com frequência, antes da contratação do empréstimo, os bancos multilaterais também impõem exigências à União e aos governos locais, em termos de ajustes na política macroeconômica, com destaque para o equilíbrio fiscal. Atualmente, o alcance de metas sociais – como o investimento em saúde e educação –, também são fatores levados em consideração, tanto pelo BID como pelo BIRD, para a aprovação de empréstimos.

Os contratos assinados com o BID para financiar as ações do FNMA contaram com recursos concessionais do Fundo para Operações Especiais (FOE), com taxas de juros reduzidas, de 3% ao ano, e um prazo de 20 anos para a amortização. Os recursos do FOE não estão mais disponíveis para o Brasil; são restritos às economias mais vulneráveis da região – Bolívia, Guiana, Haiti, Honduras e Nicarágua. No entanto, estados e municípios em regiões de baixo IDH no Brasil poderiam negociar com o Banco a sua inclusão na classificação de economias vulneráveis, tornando-se aptos para receber recursos do FOE.

### **Doações**

Desde 1990, as doações também têm sido importantes fontes de financiamento para o meio ambiente no Brasil. Como registra a tabela abaixo, há quase um bilhão de dólares de doações em negociação ou em execução no Brasil. No MMA, doadores aportaram recursos significativos para o apoio a ações na Amazônia, Caatinga e Mata Atlântica. Apenas para o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (PPG7) – uma iniciativa da União e dos governos estaduais na Amazônia e Mata Atlântica, com apoio dos governos do G7, da Comunidade Européia de Cooperação e do Governo da Holanda –, as contribuições chegaram ao valor de US\$ 350 milhões. O programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), coordenado pelo MMA e IBAMA, em parceria com estados e municípios da Amazônia Legal brasileira, o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), o Banco Mundial, o KfW Bankengruppe (KfW), o Fundo Mundial para a Natureza (WWF-Brasil) e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), tem a previsão de receber doações no valor de US\$ 400 milhões, a fim de consolidar áreas protegidas já existentes na Amazônia e aumentar o território conservado de 4 para 12%.

Doações			
Fonte	Fase	Esfera	Valor
GEF/OUTROS	Em preparação	União	324.993
PNUMA		União	1.412
GEF/BIRD	Em negociação	União	97.000
GEF/OUTROS	Em execução	União	103.151
PPG7		União	190.597
GEF/BIRD/PPG7		União	63.000
WB-JG		União	1.579
ITTO		União	1.325
GEF/FAO/GM/FIDA	Efetividade <sup>7</sup>	União	15.469
KfW	Em preparação	Estado	20.591
GEF/OUTROS	Em preparação	Estado	34.166
BID	Assinatura <sup>8</sup>	Estado	3.450
GEF/BIRD	Em execução	Estado	92.307
PPG7		Estado	27.596
BID		Estado	1.500
KfW		Estado	19.136
<b>TOTAL: 997.272</b>			

Na Caatinga, o projeto GEF-Caatinga, coordenado pelo MMA, e o recém-aprovado projeto GEF-Mata Branca, a ser executado pelos governos da Bahia e do Ceará, contam com orçamentos que totalizam quase US\$ 28 milhões.

Muitos doadores direcionam seus recursos para temas específicos, como proteção da biodiversidade, ampliação de áreas protegidas, combate à desertificação ou mudanças climáticas. De 2001 a 2005, o FNMA contou com uma doação no valor de € 3 milhões do governo dos Países Baixos. O Projeto de Cooperação Técnica Brasil-Holanda foi uma iniciativa daquele país, que procurou o governo brasileiro com a intenção de apoiar pequenos projetos relacionados ao combate à desertificação, às mudanças climáticas e à superação da pobreza. A doação viabilizou o início do apoio a projetos nessas importantes temáticas no MMA. Por meio do projeto de cooperação técnica, foram fomentados projetos-piloto de combate à desertificação na caatinga, estudos de viabilidade de projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) em todo o país e o Programa de desenvolvimento Socioambiental da produção Familiar Rural da Amazônia (Proambiente).

## Contratação de empréstimos e doações internacionais

A aprovação de projetos de financiamento externo é atribuição da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEIX), do Ministério do Planejamento e Gestão. As diretrizes básicas definidas pela COFIEIX para a identificação de projetos passíveis de financiamento externo são: a) para o Governo Federal, o enquadramento do projeto dentro dos programas, ações e recursos previstos no Plano Plurianual (PPA) e a observância, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de fontes de recursos vinculadas, contraparte ao financiamento externo; e b) para estados, municípios e suas entidades, a compatibilidade das ações previstas no projeto com as prioridades dos planos e programas de investimentos do Governo Federal.

Nono caso de projetos apresentados por estado, município, Distrito Federal, empresa estatal (federal, estadual ou municipal) ou autarquia, são observados os seguintes critérios, quando aplicáveis: 1) inclusão do montante a ser financiado no contrato ou programa de ajuste fiscal assinado com a União; 2) limite de endividamento; 3) capacidade de pagamento; 4) capacidade de aporte de recursos de contrapartida; 5) adimplência com o Poder Público Federal; e 6) oferta de contragarantia(s) que efetivamente cubra(m) a concessão do aval pelo Tesouro Nacional.

O proponente à obtenção de empréstimo externo apresenta a proposta à SEAIN, na qualidade de Secretaria Executiva da COFIEIX, por meio de carta-consulta. A carta-consulta descreve ações e custos previstos na execução do projeto, e deverá ser acompanhada de ofício de encaminhamento assinado: a) pelo Ministro de Estado, quando o proponente mutuário for a União; b) pelo Governador, quando o proponente mutuário for o Estado; c) pelo Prefeito, quando o proponente mutuário for o Município; ou d) pelo respectivo Presidente, quando o proponente mutuário for empresa estatal ou sociedade de economia mista.<sup>2</sup>

Os trâmites necessários para a aprovação e assinatura de contratos de empréstimo estão detalhados no *Manual de financiamentos externos do setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito*, da SEAIN. O manual detalha os procedimentos envolvidos na pré-negociação, na negociação e na assinatura do contrato. Cabe destacar que a negociação de um financiamento externo requer a aprovação do Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central e Senado Federal, além da COFIEIX.

Os procedimentos para negociar doações são mais simplificados que os exigidos para empréstimos. Nesses casos, o proponente deve preparar um termo de referência, seguindo o roteiro fornecido pela SEAIN, que inclui a justificativa, os objetivos, as ações previstas e o cronograma físico-financeiro do projeto, entre outras informações. De acordo com a Resolução 231 da COFIEIX:

<sup>2</sup> SEAIN-MPOG. *Manual de financiamentos externos do setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito*.

Poderão ser aprovados pela Secretaria Executiva da COFIEIX, independentemente de realização de reunião formal, pleitos de cooperação financeira não reembolsável destinados: i) à preparação de projetos e programas que já tenham sido aprovados pela COFIEIX; ii) à execução de projetos com custo total inferior a US\$ 5,0 milhões; e iii) à execução de projetos cuja contrapartida nacional seja integralmente não financeira.

### **Troca ou redução de dívida**

Em 1998, os Estados Unidos promulgaram o decreto *Tropical Forest Conservation Act*, instituindo um mecanismo por meio do qual países em desenvolvimento podem reduzir suas dívidas com o governo americano investindo na conservação de florestas tropicais. O decreto é implementado por meio de acordos bilaterais entre os Estados Unidos e os países elegíveis. Até o presente, foram investidos US\$ 83 milhões em 11 países.

De acordo com o decreto, existem três tipos de troca de dívida. Nas três modalidades, uma diretoria, composta por representantes dos governos de cada país e representantes de ONGs aprovadas pelos dois países, faz a gestão do fundo que financia pequenos projetos a fundo perdido. A primeira modalidade é a redução ou reestruturação da dívida. Nessa opção, o pagamento dos juros e/ou a amortização são investidos, em moeda nacional, diretamente em um fundo criado para a conservação de florestas tropicais.

Outra opção é a troca de dívida subsidiada. Nessa modalidade, o governo americano e ONGs contribuem com recursos para reduzir ou cancelar parte da dívida do país elegível. Em geral, as ONGs contribuem com aproximadamente 20% dos recursos. Os recursos da troca de dívida podem ser usados para o apoio a pequenos projetos ambientais ou ações de maior vulto, como a criação ou manejo de unidades de conservação, o desenvolvimento de programas de capacitação ou a criação de um fundo patrimonial para a gestão de unidades de conservação a longo prazo.

O terceiro tipo de redução é a compra de dívida. Nessa opção, o país pode comprar uma dívida elegível em dólares, com desconto, para investir em um fundo patrimonial de conservação. Também nesse caso, os recursos do fundo patrimonial financiam pequenos projetos ambientais.

O país interessado em se beneficiar da redução ou troca de dívida com os Estados Unidos deverá enviar um ofício, assinado pelo ministro da Fazenda, ao secretário do Tesouro americano. Essa correspondência inicia o processo de análise da elegibilidade do país proponente, definida, principalmente, por critérios econômicos e políticos. Caso seja constatada a elegibilidade, define-se a modalidade a ser negociada e os acordos são elaborados.

Vários países latino-americanos já se beneficiaram da redução de dívida com os Estados Unidos. A Colômbia, por exemplo, negociou uma troca de dívida subsidiada, com

a participação das ONGs The Nature Conservancy (TNC), Conservation International (CI) e WWF no valor de US\$ 10 milhões. A maior operação de troca de dívida já efetuada pelos Estados Unidos foi com a Guatemala, no valor de US\$ 26 milhões. Essa troca, negociada em 2006, também conta com contribuições da TNC e da CI.

Até o presente, não houve aprovação do governo brasileiro para a negociação de troca de dívida com os Estados Unidos. Por um lado, a dívida com os Estados Unidos representa uma pequena parcela da dívida externa. Por outro, a participação de representantes daquele país na diretoria dos fundos que fazem a gestão dos recursos é interpretada, por alguns representantes do governo, como uma ameaça à soberania nacional.

### **Conclusões**

Esta breve análise das fontes de financiamento externo para o meio ambiente demonstra que há várias oportunidades postas. Tudo indica que o problema não é falta de recursos. Ocorre que o proponente a receber recursos externos tem de preencher uma série de pré-requisitos. Em primeiro lugar, estar preparado para negociações a longo prazo, que poderão passar de um mandato eletivo a outro. Também é fundamental fazer o planejamento orçamentário para a execução plena dos recursos financiados, garantindo a contrapartida e negociando o descontingenciamento, quando for o caso. O sucesso da execução depende, principalmente, do preparo institucional, que engloba a infra-estrutura física, a qualificação e experiência da equipe técnica na execução de projetos, e a articulação com os possíveis beneficiários. Instituições que não contam com esse preparo devem incluir um componente de fortalecimento institucional nos projetos apresentados aos agentes financiadores.

#### **Principais fontes de empréstimos e doações**

As principais fontes de empréstimos e doações estão listadas abaixo, com os endereços dos sítios eletrônicos onde poderão ser obtidos maiores detalhes:

**Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)** – [www.iadb.org](http://www.iadb.org). Fundado em 1959, é uma das principais fontes de financiamento multilateral para o desenvolvimento econômico, social e institucional da América Latina e do Caribe. Os empréstimos e doações financiam o desenvolvimento econômico e social sustentável, por meio do apoio a projetos para a redução da pobreza, de integração regional e de modernização do Estado. O Banco também apóia operações de cooperação técnica em escala nacional ou regional.

**Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)** – [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org). É uma instituição financeira de caráter multilateral, criada em 1944, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Desde 1960, o BIRD direciona

a maior parte de seus recursos para os países em desenvolvimento. O Banco contribui para programas de ajuste estrutural, mediante a imposição de metas macroeconômicas aos países assistidos e vem condicionando a prestação de assistência financeira a compromissos na área social. Em 2006, a avaliação realizada pelo Banco de suas ações no Brasil indicou as seguintes prioridades para os próximos dois anos: investimento em infra-estrutura, com prioridade para a esfera privada; aumento da sustentabilidade ambiental; ajuste fiscal; desenvolvimento de capital humano e desenvolvimento regional. Os empréstimos para estados estarão condicionados a ações, por parte dos governos estaduais, que contribuam para: o equilíbrio fiscal; a reforma administrativa; o desenvolvimento da capacidade institucional do setor público; a eficiência e a transparência; o desenvolvimento sustentável; e o combate à pobreza. Investimentos do Banco em municípios serão direcionados a consórcios ou projetos regionais.<sup>3</sup>

**Corporação Andina de Fomento (CAF)** – [www.caf.com](http://www.caf.com). É uma instituição financeira multilateral que apóia o desenvolvimento sustentável de seus países acionistas, incluindo o Brasil, e a integração regional. O CAF oferece empréstimos de curto, médio e longo prazo; estruturação e financiamento de projetos sem recursos ou com garantias limitadas; co-financiamento com instituições multilaterais; assessoria financeira; garantias e avais; participações acionárias; serviços de tesouraria; cooperação técnica e programas estratégicos. Alguns dos programas estratégicos do CAF pertinentes aos fundos socioambientais são: apoio ao desenvolvimento produtivo, social e ambientalmente sustentável nas regiões de fronteiras, conservação e uso da biodiversidade e promoção do uso de energias renováveis.

**Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA)** – [www.fonplata.org](http://www.fonplata.org). Tem como missão apoiar técnica e financeiramente as iniciativas de desenvolvimento harmônico e de integração dos países membros da Bacia do Prata. As principais funções do FONPLATA são: a) conceder empréstimos e outorgar fianças e avais; b) gerenciar recursos por demanda de seus membros e exercer todas as atividades necessárias para cumprir com seus objetivos fundamentais; e c) apoiar financiamento de estudos de pré-investimento, identificando oportunidades de interesse para a região. Em 2007, a prefeitura de Campo Grande assinou um contrato de empréstimo com o FONPLATA no valor de US\$ 17 milhões para a recuperação de áreas degradadas.

**Global Environment Facility (GEF)** – [www.gefweb.org](http://www.gefweb.org). É uma organização financeira independente, criada em 1991, com a finalidade de financiar programas e projetos para a proteção do meio ambiente global. As áreas focais financiadas pelo GEF são: diversidade biológica; mudança climática; águas internacionais; destruição da

<sup>3</sup> INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. *Country assistance strategy progress report for the Federative Republic of Brazil for the period of 2004-2007*. 2006.

camada de ozônio; degradação de terras e poluentes orgânicos persistentes. Em julho de 2007, o GEF preparou um relatório com as Estratégias das Áreas Focais e de Programação Estratégica para o GEF-4. A estratégia da nova fase do GEF prioriza abordagens mais integradas para o desenvolvimento de capacidades, a gestão do conhecimento e o envolvimento do setor privado em todas as áreas focais.<sup>4</sup>

**Japan Bank for International Cooperation (JBIC)** – [www.jbic.go.jp](http://www.jbic.go.jp). O Banco do Japão para a Cooperação Internacional financia e apóia projetos de desenvolvimento econômico e social de países em desenvolvimento. Por meio de suas operações de financiamento, *Official Development Assistance (ODA)*, o JBIC oferece recursos para apoiar projetos de infra-estrutura socioeconômica, meio ambiente, desenvolvimento social e capacitação de recursos humanos. O Banco financia 70% do custo total do projeto.

**KfW Bankengruppe (KfW)** – [www.kfw.de](http://www.kfw.de). O KfW apóia projetos de países em desenvolvimento nas áreas de infra-estrutura social e econômica, sistemas financeiros e proteção ambiental. Na questão ambiental, o Banco apóia projetos de conservação e manejo dos recursos naturais e energias renováveis. Além do apoio financeiro, o KfW também ajuda com serviços de assessoria durante a fase de planejamento e no monitoramento e avaliação final dos projetos. No Brasil, o KfW tem financiado projetos de combate à pobreza e de conservação das florestas tropicais. Desde 1964, quando se iniciou a cooperação financeira com o Brasil, o governo alemão já investiu € 1,3 bilhão em projetos e programas localizados, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste.

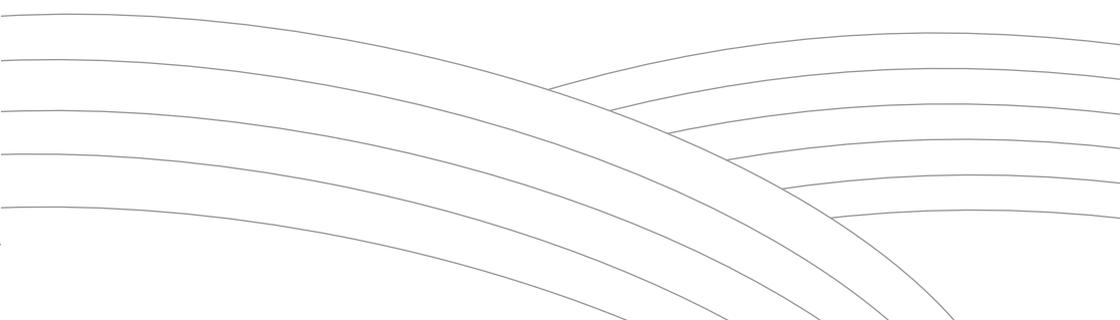
<sup>4</sup> *Global environment Facility. Focal area strategies and strategic programming for GEF-4. Julho, 2007.*

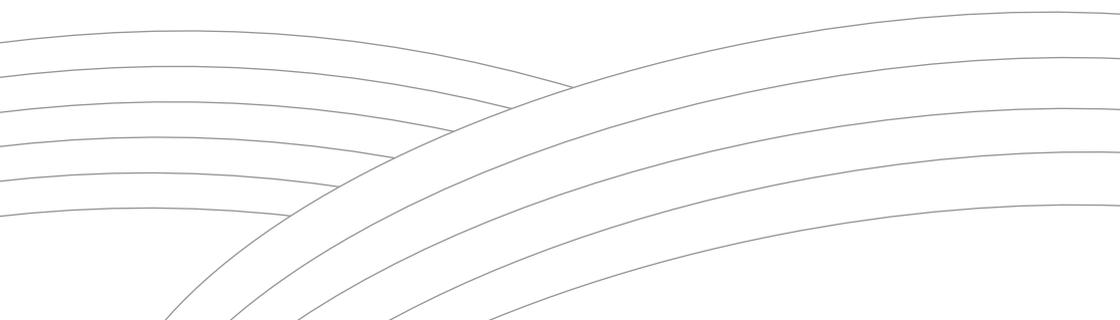
---

## PARTE IV

### **Experiências na captação de recursos para a gestão ambiental pública**

---







## **CAPÍTULO 13**

### **A FUNDEMA E O FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE (FMMA) / JOINVILLE NO CONTEXTO DA GESTÃO AMBIENTAL LOCAL**

---

---

O capítulo mostra a experiência e os importantes avanços na captação de recursos para o Fundo Municipal de Meio Ambiente de Joinville, que conta com fontes como CFEM, percentual sobre o faturamento do Sistema Municipal de Águas, TACs, entre outras.

---

## **A FUNDEMA E O FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE (FMMA) / JOINVILLE NO CONTEXTO DA GESTÃO AMBIENTAL LOCAL**

*Eduardo Schroeder<sup>1</sup>*

A Fundação Municipal de Meio Ambiente de Joinville (FUNDEMA) foi criada no âmbito da administração indireta do município, por meio da Lei Complementar 31.197/1990. Ao longo dos seus 17 anos, vem desenvolvendo a gestão ambiental local, com destaque para a implementação das Políticas Locais de Meio Ambiente, e o conseqüente exercício no nível local da representação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), através do licenciamento, fiscalização e promoção do meio ambiente.

Sua atuação, que alterna momentos de maior ou menor efetividade e prestígio, vem apresentando, nos últimos anos, uma curva extremamente ascendente no que se refere à consolidação como órgão gestor ambiental local. Isso se deve, principalmente, ao seu aperfeiçoamento institucional, com mecanismos de participação e controle social, bem como à revitalização e/ou ao desenvolvimento de projetos e ações inovadores de grande alcance socioambiental.

No entanto, essa maior dinâmica da componente ambiental, que exerce influência na rotina das ações e decisões, tanto do Executivo Municipal como da iniciativa privada, e também da comunidade em geral, acabou por possibilitar a percepção de alguns entraves na gestão local do meio ambiente.

Nesse sentido, evidenciou-se a existência do que podemos chamar de gestão ambiental oficial, formada precipuamente pelo órgão gestor local, ou seja, a FUNDEMA, e paralelamente outros atores ambientais locais, que, embora com o mesmo objetivo, em determinados momentos acabavam por criar, de forma involuntária, obstáculos para uma melhor gestão ambiental local.

Para minimizar esse contexto de eventual dispersão, e até mesmo de surgimento de antagonismos, mesmo que momentâneos, foi criado, através de lei, o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMMAM), com o intuito de criar condições favoráveis a uma atuação integrada, harmônica e mais unificada, objetivando a otimização da gestão ambiental local.

Tal institucionalização trouxe para um ordenamento comum o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONDEMA), o Fundo Municipal do Meio Ambiente de Joinville (FMMA), o órgão gestor, assim como a base normativa ambiental, entre outras estruturas já existentes.

---

<sup>1</sup> Diretor executivo da FUNDEMA.

Além disso, criaram-se os Conselhos Locais de Meio Ambiente, com representação por bacias hidrográficas, e a Câmara Técnica de Gestão Ambiental (instância interna ao governo). Sem dúvida, essas ações resultaram no fortalecimento da gestão ambiental local.

De forma destacada, a fixação pelo SISMMAM dos recursos para financiar a gestão ambiental municipal através do FMMA consolidou os princípios de sustentabilidade do sistema de gestão, no qual estão previstos as seguintes fontes:

- 2% do faturamento mensal do Sistema Municipal de Águas (aproximadamente R\$ 120.000,00/mês);
- 2% decorrente do faturamento mensal da concessão de operação do Aterro Industrial de Joinville (aproximadamente R\$ 20.000,00/mês);
- 35% decorrente dos recursos do contrato de concessão devida ao aproveitamento de biogás gerado pelo Aterro Sanitário Municipal (previsto, mas não realizado);
- recursos transferidos à FUNDEMA através do Convênio DNPM/CFEM (mineração; aproximadamente R\$ 20.000,00/ mês);
- receitas decorrentes de ações judiciais, termos de ajustamentos de conduta, multas (valor variável mínimo: média de R\$ 10.000,00/mês).

Dessa forma, o FMMA-Joinville dispõe para investimento mensal de uma média de R\$ 170.000,00, constituindo situação bastante favorável para a gestão ambiental do município, principalmente por se tratar de cidade de porte médio.

Deve-se destacar ainda que os recursos financeiros, originados através do Sistema Águas de Joinville, é decorrente do pagamento, pela população, pela gestão do sistema; ou seja, captação, adução, tratamento e distribuição da água no município, operados por uma empresa municipal, não se confundindo com gestão de águas e outorga.

O FMMA, criado em 1996, com alterações posteriores, da mesma forma que a FUNDEMA, mais recentemente passou a incrementar sua importância no contexto da gestão ambiental municipal, de modo a possibilitar o conseqüente e efetivo fortalecimento da mesma.

De maneira geral, o FMMA facilitou a percepção da sociedade sobre a “lógica” da gestão ambiental, clareando mecanismos e canais diretos para a participação e controle social, no conhecimento e nas decisões sobre o meio ambiente local.

Outro fato de destacada importância na existência de um FMMA, é a possibilidade de mesmo promover a visibilidade institucional perseguida pelos demais atores presentes no cenário ambiental municipal, sejam eles da iniciativa pública ou privada, notadamente na destinação de recursos para projetos socioambientais aprovados através do CONDEMA, em parceria público-privada.

Em relação à aplicação dos recursos do FMMA, temos que complementarmente aos parâmetros legais pertinentes, a lei do SISMMAM definiu que os recursos deverão ser aplicados em:

- ações, projetos e estudos para a melhoria do meio ambiente de Joinville;
- financiamento de programas e projetos socioambientais para órgãos municipais que compõem o SISMMAM e ONGs, através de edital aprovado pelo CONDEMA, prioritariamente para:

I. Educação Ambiental e mobilização comunitária.

II. Manejo, recuperação de mata ciliar e reflorestamento.

III. Ações de revitalização de bacias hidrográficas.

Do exposto, sem dúvida, podemos afirmar que a existência e a efetividade operacional de um FMMA, atuando em conjunto com o órgão gestor, e um Conselho Municipal de Meio Ambiente atuante, formam estrutura de fundamental importância estratégica no fortalecimento da gestão ambiental municipal.

Esse fortalecimento ocorre, entre outros aspectos, através da viabilização de captação de recursos específicos para financiar o meio ambiente, e na promoção de maior participação e controle social nas ações de gestão. Isso contribui sobremaneira para a implementação de projetos e ações socioambientais, e, por consequência, ajuda a consolidar a Política Municipal de Meio Ambiente, focada na melhoria das condições ambientais e da qualidade de vida das pessoas.



## **CAPÍTULO 14**

### **FUNDO ÚNICO DE MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE NATAL (FUNAM): PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA**

---

---

Este capítulo apresenta as etapas legais e administrativas vencidas na consolidação e ativação financeira do Fundo Único do Meio Ambiente de Natal.

---

## **FUNDO ÚNICO DE MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE NATAL (FUNAM): PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA**

Ana Míriam Machado da Silva Freitas<sup>1</sup>

Josivan Cardoso Moreno<sup>2</sup>

Maria Geneania da Silva Barreto<sup>3</sup>

Vânia Maria D. Mendes de Farias<sup>4</sup>

### **1. Ações administrativas e financeiras para a estruturação do Fundo Único de Meio Ambiente do Município do Natal (FUNAM)**

#### **1.1 Fundo Único de Meio Ambiente do Município do Natal**

Em conformidade com a o art. 55, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Natal, o Fundo Único do Meio Ambiente (FUNAM), criado pela Lei 4.100, de 19 de junho de 1992 – que dispõe sobre o Código do Meio Ambiente do Município de Natal –, foi regulamentado através do Decreto 7.560, de 11 de janeiro de 2005, e publicado em 12 de maio de 2005 no *Diário Oficial*.

Atualmente, o FUNAM é gerenciado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB). Os recursos financeiros são provenientes das receitas de dotação constantes do orçamento do Município, arrecadadas através das cobranças dos processos de licenciamento ambiental; também podem ser incorporadas receitas resultantes de convênios, contratos e acordos celebrados entre o Município e instituições públicas e privadas; de receitas resultantes de doações; de rendimentos que venham auferir remunerações decorrentes de aplicações do seu patrimônio, inclusive aplicações financeiras; de transferências da União, do estado ou de outras entidades públicas, e de quaisquer outros recursos ou rendas que lhe sejam destinados. Esses recursos devem ser investidos nas linhas de aplicação já definidas: desenvolvimento científico, tecnológico, de apoio editorial e de educação ambiental.

#### **1.2 Participação na Capacitação para Fortalecimento de Fundos Socioambientais Públicos: os resultados e avanços alcançados e os desafios**

A participação do FUNAM na Capacitação para Fortalecimento de Fundos Socioambientais Públicos ocorreu através do Edital 004/2005. A SEMURB, através do Departamento Administrativo e Financeiro (DAF) e do Departamento de Planejamento

1 Secretária Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal.

2 Representante da OSCIP Gente Feliz.

3 Chefe do Departamento Administrativo e Financeiro.

4 Assessora técnica.

Urbanístico e Ambiental (DPUA) – por meio do Setor de Educação Ambiental (SEA) –, propôs o Projeto de Fortalecimento do FUNAM. O projeto aprovado estabeleceu a participação de três técnicos, sendo dois do poder público e um da sociedade civil.

No momento atual, o FUNAM está organizando a sua estrutura administrativa; as propostas de regimento interno e o lançamento de editais deverão ocorrer ainda em 2008.

Como produtos dessa capacitação, iniciada em dezembro de 2005, tivemos os seguintes avanços e práticas de sucesso:

- Integração da SEMURB com o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (CONPLAM).
- Socialização da proposta de fortalecimento do FUNAM, para toda a equipe da SEMURB e para os Conselheiros do CONPLAM.
- Maior dedicação e comprometimento da SEMURB e do CONPLAM, quando do gerenciamento do FUNAM.
- Parceria com instituições não-governamentais (Horto Florestal Parque do Pitimbu e OSCIP Gente Feliz) para a gestão dos recursos do FUNAM e das linhas de aplicações.
- Alocação de recurso financeiro, no orçamento de 2007, visando futura abertura de edital para o desenvolvimento de projetos na área de educação ambiental.
- Participação no Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais e Conselheiros do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), realizando oficinas de Estruturação de Fundos Socioambientais Públicos para Municípios do Estado do Rio Grande do Norte.

Grandes desafios ainda estão para serem alcançados, dentre os quais e prioritariamente, podemos destacar:

- Estruturação da SEMURB para um ótimo gerenciamento do FUNAM.
- Apresentação e instituição do regimento interno proposto para o FUNAM.
- Lançamento do 1º Edital para projetos de Educação Ambiental em 2008.

### **1.3 Ações administrativas e financeiras**

A criação do FUNAM, em 19 de junho de 1992, pelo Código de Meio Ambiente de Natal, foi um grande avanço na estrutura administrativa ambiental no município. Entretanto, durante os 13 primeiros anos após sua criação o FUNAM não desenvolveu suas atividades de forma efetiva, o que gerou grandes perdas na busca de ações que deveriam ter sido realizadas para efetivar, estruturar e adquirir experiências de funcionamento desse instrumento tão importante de aporte de recursos para a área ambiental.

A partir de 2005, após o decreto de regulamentação, já mencionado acima, começaram as ações para dar início ao processo de funcionamento, levando ao conhecimento público, buscando a participação social e, conseqüentemente, obtendo uma maior atenção da administração pública para o gerenciamento do FUNAM.

As ações para tornar o FUNAM uma realidade só aconteceram porque existe um grande apoio da atual Administração Municipal, em termos técnicos e financeiros. No âmbito dessas ações, além do apoio logístico e financeiro, vale também destacar a atuação dos técnicos comprometidos com o programa de ações do fundo, contribuindo para o fortalecimento geral dos fundos socioambientais públicos.

Entre as várias ações ligadas ao FUNAM que o Poder Executivo e os seus órgãos vêm desenvolvendo, é importante relatar a articulação daquelas que possibilitaram a utilização dos recursos aportados no Fundo.

No ano de 2004, diante da preocupação com a efetivação do FUNAM, a SEMURB, em face do planejamento orçamentário anual municipal para o ano de 2005, inseriu uma unidade executora – Fundo Único de Meio Ambiente do Município do Natal (FUNAM) –, com seu devido plano de aplicação. Esta inserção foi o marco principal para iniciar o processo de ativação financeira do Fundo, tendo em vista a sua regulamentação para 2005.

Paralelamente ao processo de publicação do decreto de regulamentação, foi feita uma análise das receitas já arrecadadas pela Secretaria, e que seriam passíveis de serem alocadas na unidade executora FUNAM. Estas receitas se iniciaram com licenças ambientais, multas, licenças de publicidade, e utilização de área de domínio público. Todas elas tiveram base legal de destinação, de acordo com a lei de criação do Fundo.

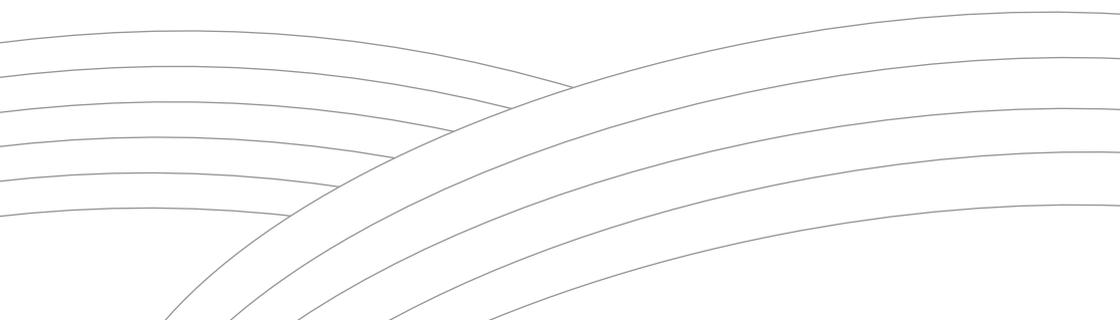
Posteriormente, abriu-se uma conta bancária específica, gerenciada pela SEMURB, na qual o titular da Secretaria, em sintonia com as deliberações do CONPLAM e de acordo com as normas gerais da administração financeira do município, avalia e ordena o uso dos recursos alocados.

O processo de incorporação dos recursos destinados ao FUNAM é realizado de acordo com os critérios administrativos e financeiros do município, a saber: identificado o depósito na conta, dá-se ciência à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças, que toma as devidas providências para incorporá-lo ao orçamento municipal, previamente elaborado, e de acordo com o plano de aplicação.

Com ações de gerenciamento relativamente recentes, porém seguras e planejadas na efetivação do uso de recursos já inseridos no FUNAM em 2005 – para planos, programas

e projetos na área ambiental –, a Administração Municipal intensificou o investimento, por meio de recursos próprios que buscam fortalecer as ações e atividades na área ambiental.

Atualmente, investem-se os recursos do FUNAM de acordo com o planejamento orçamentário municipal anual, cuja elaboração é realizada pelos diversos técnicos da Secretaria, bem como pela análise do CONPLAM. Até o final de 2008, espera-se que haja o primeiro edital do FUNAM para o apoio a projetos de educação ambiental no município, seguindo as orientações recebidas no Curso de Capacitação para Fortalecimento de Fundos Socioambientais Públicos.





## **CAPÍTULO 15**

### **VITÓRIA DA CONQUISTA E A EXPERIÊNCIA DO FUNDO CONQUISTENSE DE APOIO AO MEIO AMBIENTE (FAM)**

---

---

O capítulo mostra o processo de consolidação do Fundo Conquistense de Apoio ao Meio Ambiente (FAM), a determinação de aproximar a sociedade de sua gestão e os resultados na captação de recursos.

---

## **VITÓRIA DA CONQUISTA E A EXPERIÊNCIA DO FUNDO CONQUISTENSE DE APOIO AO MEIO AMBIENTE (FAM)**

*Iragildo Silva Pereira*<sup>1</sup>

*Marcondes Souza Barbosa*<sup>2</sup>

*Maurício Sena Santos*<sup>3</sup>

*Ricardo Santos Marques*<sup>4</sup>

A defesa do meio ambiente é uma atribuição conferida a todos: organizações ambientalistas, sindicatos, associações, empreendedores e governos, entre outros atores e organismos sociais ou ações. Somados, transformam-se numa extensa rede de relações, refletindo positivamente na interação entre o Estado e a sociedade.

Com esse entendimento, o Fundo Conquistense de Apoio ao Meio Ambiente (FAM) voltou-se para a articulação social, com a finalidade de estabelecer um liame entre agente financiador e comunidade, buscando fortalecer a participação da coletividade não somente na execução de projetos, mas, também, no controle social e na captação de recursos.

Quando participou, em 2005, do Projeto de Fortalecimento de Fundos Socioambientais, promovido pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), o FAM existia apenas legalmente. Mas as ações só vieram a ser efetivadas depois de sua estruturação.

A metodologia adotada para a participação coletiva em defesa do meio ambiente foi uma necessidade identificada através do processo de capacitação pelo qual passaram os técnicos do FAM. Soma-se, nesse aspecto, a necessidade da informação para o estabelecimento da interação entre as diversas vertentes sociais, na busca da coletivização do conhecimento como suporte necessário para as tomadas de decisões.

Entendemos que essa busca de interação com a comunidade é fundamental, por ser um dos elementos que contribuem para o cumprimento das obrigações do ente administrativo.

O chamamento realizado através de reuniões pontuais, associado posteriormente a eventos mais amplos, focando segmentos sociais específicos – como prefeituras, estudantes, conselhos e entidades de classe –, fortalecem a relação entre o poder público e a sociedade.

---

1 Gerente de Estudos, Viabilização de Projetos e Promoção da Secretaria Municipal do Meio Ambiente. [gildopereira@hotmail.com](mailto:gildopereira@hotmail.com)

2 Secretário Executivo do FAM. [mgrandimyr@hotmail.com.br](mailto:mgrandimyr@hotmail.com.br)

3 Assistente administrativo da Secretaria Municipal do Meio Ambiente. [senamauricio@hotmail.com](mailto:senamauricio@hotmail.com)

4 Secretário Municipal do Meio Ambiente. [admicardomarques@gmail.com](mailto:admicardomarques@gmail.com)

Assim, as reuniões realizadas com parceiros estratégicos, como o Ministério Público e o setor empresarial, estabelecem planos de ação e de mobilização, culminando com o retorno prático da captação de recursos, pois essas entidades possuem laços estreitos com a sociedade e influenciam de maneira determinante no aporte de recursos. A relação com o Ministério Público, por exemplo, propiciou nova forma de arrecadação, oriunda de prestação pecuniária, proveniente dos casos julgados e executados pelo Juizado Especial Criminal.

Numa outra ponta, a capilaridade da informação, suscitada por um cronograma de atividades cuja meta é envolver um maior número de pessoas, torna a idéia de investimento ambiental muito mais palpável. Torna-se de fundamental importância o estabelecimento de uma agenda de eventos, como seminários, palestras, reuniões ampliadas, de forma a manter na pauta cotidiana dos indivíduos o pensamento e a simpatia pelas ações concernentes ao meio ambiente.

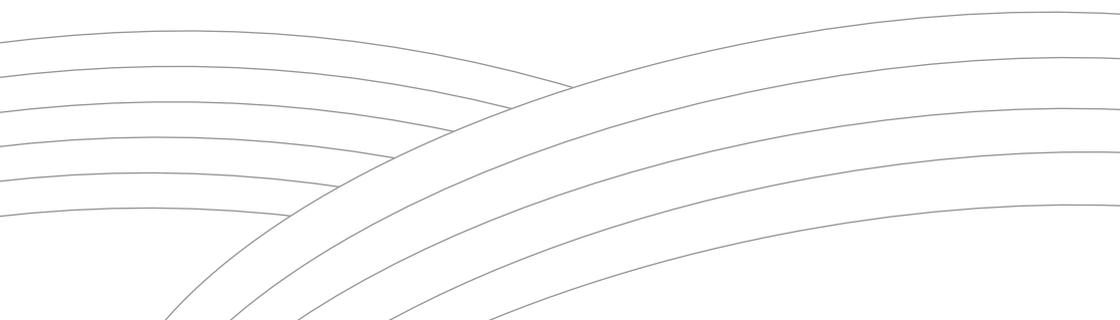
Os eventos realizados pelo FAM, a exemplo do ocorrido no transcorrer do segundo semestre de 2007 – o Seminário Regional de Fundos Socioambientais, cujo objetivo foi a regionalização do tema com outros governos municipais, em setembro; e o Seminário de Políticas Públicas Socioambientais, em novembro – serviram como base para a capilarização, não somente dos temas ligados à gestão de recursos, mas, também, como elementos de aproximação com outros segmentos sociais.

Esses eventos, associados ao lançamento de portal na rede mundial de computadores (internet) e ao lançamento da *Revista do FAM*, assumiram um papel pedagógico, buscando contribuir para a formação da consciência ecológica na comunidade, educando-a na medida em que o cidadão envolvido passe a agir na proteção do bem ambiental.

Como resultado prático, podemos citar o convênio firmado entre o município de Vitória da Conquista e a Companhia de Eletricidade da Bahia (Coelba), que estabeleceu um repasse de recursos financeiros no valor de R\$ 72.000,00, destinados a um projeto de arborização urbana, garantindo o plantio de 2.100 mudas de espécies nativas, ação resultante de uma demanda apresentada pela comunidade local.

Outras parcerias empresariais estão acontecendo, dentro da perspectiva de que o setor público pode e deve ser parceiro do setor produtivo, em busca de um interesse comum: a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida da população.

A sinergia entre os diversos atores sociais, provocada por ações coletivas e individuais, ganha, nesse sentido, dimensões mais favoráveis quando o ente administrativo passa a cumprir a sua função de modo a propiciar aos interessados todos os mecanismos necessários aos investimentos em projetos socioambientais.





## CAPÍTULO 16

### **FUNDO ESPECIAL DO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – FEMA - A IMPORTÂNCIA E AS POSSIBILIDADES DE NOVAS CAPTAÇÕES DE RECURSOS PARA OS FUNDOS SOCIOAMBIENTAIS**

---

---

Este capítulo mostra o processo de aperfeiçoamento de instrumentos e mecanismos operacionais do FEMA-São Paulo, e o caminho percorrido até a captação de mais de R\$ 30 milhões como negociação de créditos de carbono.

---

## **FEMA - FUNDO ESPECIAL DO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: A IMPORTÂNCIA E AS POSSIBILIDADES DE NOVAS CAPTAÇÕES DE RECURSOS PARA OS FUNDOS SOCIOAMBIENTAIS**

*Rubens Borges<sup>1</sup>*

Com a participação no processo de Capacitação para Constituição e Fortalecimento de Fundos Socioambientais Públicos, promovido pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), o FEMA passou a contar com apoio tanto financeiro quanto técnico, o que possibilitou o aperfeiçoamento de seus instrumentos e mecanismos de operação, como a formulação de proposta de revisão de seu Regulamento, a reformulação do processo de elaboração de editais e de habilitação de proponentes, a introdução de novos critérios de avaliação de projetos, a criação de novo Modelo para Apresentação de Projetos e de Ficha de Avaliação de Projetos<sup>2</sup>.

O lançamento e a execução de editais, que já somam cinco, têm sido a experiência mestra para o fortalecimento e aprimoramento do FEMA. A integração dos técnicos da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) nesse processo, através de sua participação na elaboração de editais e na composição das Comissões de Avaliação Técnica, de Acompanhamento de Projetos e de Prestação de Contas, caracteriza-se como uma prática de sucesso pelos resultados obtidos e, principalmente, pelo envolvimento de grande parte da instituição com o Fundo.

As realizações do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, no entanto, não se limitam à aplicação de recursos em projetos especiais. Para que um fundo possa financiar, ele deve ter uma capacidade de captação de recursos compatível com o volume de financiamentos pretendidos. Isso não significa que os fundos devam ter em conta valores muito acima de sua capacidade de financiamento, pois, nesse caso, podemos concluir que há falhas no funcionamento do fundo, e este deve ser revisto. Porém, os fundos devem ter capacidade suficiente de captação, de forma a viabilizar o financiamento de projetos ambientais que se reflitam na melhoria da qualidade de vida da população.

No caso de São Paulo, a legislação define as fontes de captação de recursos, que compreendem: dotações orçamentárias; créditos adicionais suplementares; produto de multas impostas por infrações à legislação ambiental; doações de pessoas físicas ou jurídicas; doações de entidades internacionais; valores advindos de acordos, contratos, consórcios, convênios, termos de cooperação e outras modalidades de ajuste; preços públicos cobrados

1 Secretário Executivo do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA-SP).

2 TOSIN, Mara Eliana; BORGES, Rubens; COSTA, Sérgio Rogério Cesário. Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de São Paulo/SP (FEMA-São Paulo). In: TATAGIBA, Fernando C. P.; LEME, Taciana Neto (Coord.). *O fortalecimento de fundos ambientais: experiências e perspectivas*. Brasília: Fundo Nacional do Meio Ambiente, Ministério do Meio Ambiente, 2007. (Financiamento e Fomento Ambiental no Brasil, 1).

pela análise de projetos ambientais e informações requeridas ao cadastro do banco de dados da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; rendimentos de aplicações financeiras de seu próprio patrimônio; indenizações decorrentes de cobranças judiciais; ressarcimentos devidos por força de Termos de Compromissos Ambientais ou Termos de Ajustamento de Conduta; valores recebidos por utilização de áreas sob a administração da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; compensações financeiras em razão de restrições sofridas por instituição de espaços territoriais especialmente protegidos por força de legislação federal ou estadual; recursos provenientes de repasses ao Município, previstos em legislação de proteção ambiental; recursos hídricos e saneamento; e outros recursos que lhe forem destinados.

Apesar desse rol de possibilidades de captação, surgem a cada dia novas oportunidades, e a legislação fica impedida de prevê-las diante do desconhecimento da gama de variantes possíveis.

A mais recente possibilidade de captação de recursos para o FEMA ocorreu em 26/09/2007, por ocasião de 1º Leilão de Créditos de Carbono, realizado pela Bolsa Mercantil e de Futuros BM&F de São Paulo – o primeiro leilão de créditos de carbono realizado por um órgão público no Brasil.

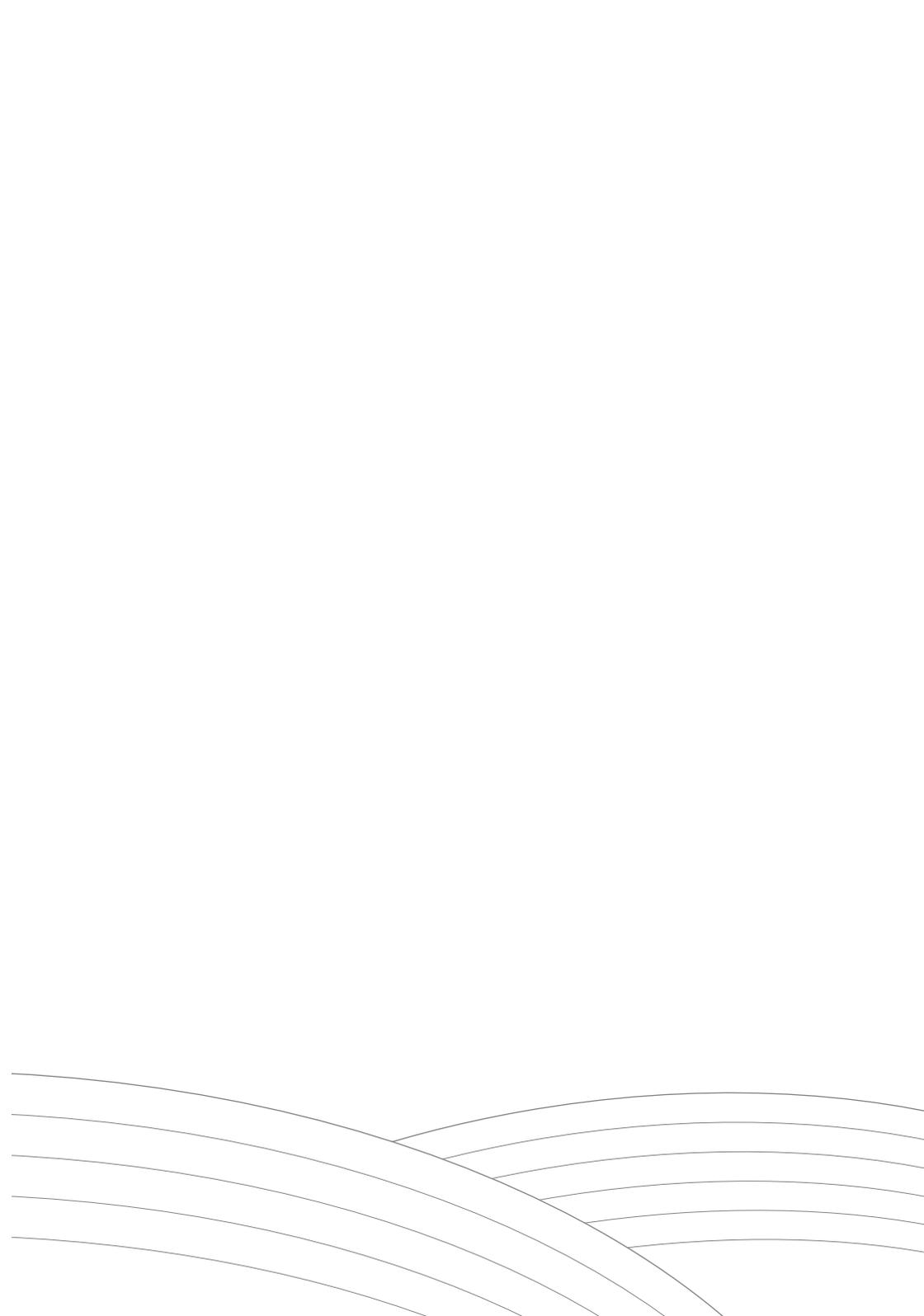
O projeto que originou os créditos de carbono foi o aproveitamento para a geração de energia de gás metano originado no Aterro Sanitário Bandeirantes. O resultado do leilão foi a captação de mais de 34 milhões de reais, obtidos pela venda de 808.450 créditos de carbono do município. O lote foi arrematado pelo Fortis Bank NV/SA, da Holanda, que pagou 16,20 euros por tonelada de carbono equivalente, o que representou um ágio de 27,5% sobre o preço mínimo de 12,70 euros, que havia sido fixado pela Prefeitura.

Conforme deliberação do Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CONFEMA), os recursos obtidos pelo leilão deverão ser aplicados em projetos ambientais na própria região onde se localiza o aterro, tendo em vista que a população do entorno é a mais prejudicada por sua operação.

Podemos destacar ainda a possibilidade de obtenção de recursos provenientes de doações, do ICMS Ecológico e do IR Ecológico, sendo que este último encontra-se em fase de votação do projeto de lei.

Além da procura por novas fontes de recursos pelo FEMA, a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente encaminhou proposta orçamentária para o exercício de 2008, ampliando a dotação orçamentária de R\$ 2.700.000,00 para R\$ 11.000.000,00. Ressaltamos que esses valores ainda se encontram em fase de votação na Câmara Municipal, podendo sofrer alterações por ocasião da aprovação do novo orçamento.







Ministério do  
Meio Ambiente

