

SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA DAS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL: LACUNAS INSTITUCIONAIS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE ALTERNATIVAS

ANA LUCIA CAMPHORA*

A formulação de modelos e planos de financiamento para a gestão das áreas protegidas considera distintas fontes orçamentárias e não orçamentárias. Isso porque benefícios disponibilizados por ecossistemas protegidos agregam atributos variáveis, abrangentes e economicamente significativos. O valor econômico atribuído à conservação da biodiversidade reflete benefícios diretos e indiretos, apropriados nos níveis local, nacional e internacional. Conserva-se tanto para assegurar investimentos futuros em biotecnologia, como para garantir às atuais e futuras gerações o acesso a valores culturais e espirituais associados à natureza. Entende-se que parte da responsabilidade por

sua conservação constitui compromisso internacional, conforme estabelecido no Artigo 20° da Convenção da Diversidade Biológica (MMA, 2000).

O destaque ao componente econômico trouxe necessária renovação ao debate sobre a efetividade das metas de política de conservação da biodiversidade nas agendas nacionais. Bruner *et al.* (2003) estimaram a necessidade de um investimento anual de cerca de 23 bilhões de dólares, durante 10 anos, considerando o 'deficit' orçamentário aproximado do sistema mundial de áreas protegidas¹. Este valor, que equivale à metade do que a população americana gasta anualmente com o consumo

* Artículo recibido el 4 de febrero de 2009. Aceptado el 11 de febrero de 2009. Estudio revisado e ampliado a partir de trabalho apresentado no Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, realizado pela FLACSO entre 29 e 31 de outubro de 2007, em Quito, Equador. Os dados examinados foram gerados no âmbito do Grupo Temático de Sustentabilidade Econômica do Fórum Nacional de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente, do qual participei como consultora técnica no período de 2005 a 2007. Doctora en Desenvolvimento, Agricultura y Sociedad. CPDA. Universidad Federal de Río de Janeiro. Maestría en Psicología de Comunidades y Ecología Social. Universidad Federal de Río de Janeiro. Correo electrónico. anacamphora@yahoo.com.br

¹ Bruner et al. (2003). Basearam suas estimativas na análise de diversos estudos que expõem os custos de implementação de áreas protegidas em países africanos, latino-americanos e europeus, realizados entre 1998 e 2003. Este cálculo considera condições de intensidade variável, derivadas de especificidades nacionais, socioeconômicas e ecossistêmicas.

de refrigerantes, reflete os custos de gestão das áreas protegidas que são, em geral, inferiores ao valor dos serviços ambientais proporcionados por seus ecossistemas.

No Brasil, assim como em outros países latino-americanos que detêm os maiores índices de diversidade biológica do planeta, concentram-se os maiores custos para criar, implantar e gerir áreas protegidas, de modo a assegurar conservação, uso sustentável e repartição equitativa de seus benefícios ambientais às atuais e futuras gerações. Apenas metade dos países da região conta com algum tipo de incentivo fiscal direcionado para áreas protegidas. Na atualidade, estima-se a existência de cerca de 4.000 áreas protegidas na América Latina e Caribe, correspondendo a mais de 18% de sua superfície territorial, conforme exposto pela Declaração de Bariloche, firmada no II Congresso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Areas Protegidas, em 2007.

Em contextos nacionais submetidos a restrições orçamentárias que comprometem objetivos básicos das estratégias de conservação, o debate acaba capturado num círculo vicioso onde gestão das áreas protegidas pressupõe insuficiência orçamentária, recursos humanos e materiais precários, entraves administrativos, institucionais e políticos. O foco sobre a dimensão econômica confere maior objetividade à avaliação e ao aperfeiçoamento dessas políticas, desde que associado à revisão dos componentes institucionais que interferem na efetividade das metas projetadas.

No Brasil, a construção de uma base de custos para o sistema de áreas protegidas não constitui tarefa trivial. A extensão e a diversi-

dade regional e ecossistêmica de seu território dificilmente são tomadas por critérios simplificados. Resultados quantitativos permitem uma visão parcial sobre componentes que reportam aos aspectos legais, administrativos e políticos da composição e gestão das fontes financeiras, orçamentárias e não orçamentárias. Quais são os custos, de onde vêm os recursos, quais são os 'deficits' orçamentários, quais as fontes alternativas e potenciais, e qual a melhor forma de gerir os recursos disponíveis de forma a atender aos objetivos de gestão das unidades de conservação? Até recentemente, a precária visibilidade social sobre a gestão financeira das áreas protegidas brasileiras impunha imensa lacuna ante tais indagações.

O desafio de dimensionar essas bases monetárias comporta aspectos macroeconômicos e seus efeitos diretos no orçamento público destinado às áreas protegidas; assim como prioridades, desafios e lacunas político-institucionais associadas aos custos e à efetividade dessas políticas. Como campo analítico ainda pouco explorado nos enfoques de planejamento do setor, a dimensão institucional da sustentabilidade econômica das políticas de conservação da biodiversidade permite repensar seus impasses e desvios de rota. Este mapeamento preliminar dos desafios implicados à consolidação de fontes financeiras destinadas às áreas protegidas brasileiras é tributário de estudos recentes, cujo principal mérito consiste em dar visibilidade a componentes essenciais para dimensionar um quadro atualizado das bases financeiras do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: DIMENSÃO TERRITORIAL E GESTÃO

As áreas protegidas brasileiras são objeto de um marco legal único que estabelece critérios e normas para um planejamento abrangente e integrado das unidades de conservação (UCs) federais, estaduais e municipais. O SNUC, criado a partir da Lei 9.985/2000, tem como propósito sistematizar e coordenar procedimentos para a criação, implantação e gestão de dois grupos de UCs: de Proteção Integral e de Uso Sustentável. Ambos os grupos constituem um total de 12 (doze) categorias de UCs, dotadas de características e finalidades específicas. Enquanto o primeiro grupo tem como propósito primordial assegurar a conservação da biodiversidade, UCs de Uso Sustentável têm por missão conciliar conservação e desenvolvimento sustentável das populações residentes. Conforme enunciado no Art. 20º da Lei do SNUC, tal modelo reconhece a realidade de populações tradicionais “cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica”.

No Brasil, com um território de 8,5 milhões de quilômetros quadrados, estima-se que as áreas protegidas federais e estaduais,

terrestres e marinhas, ocupem cerca de 1,05 milhão de quilômetros quadrados (MMA, 2007). O Quadro I ilustra a composição do SNUC, quanto às categorias de UCs instituídas, nos âmbitos federal, estadual e municipal. A Tabela I discrimina a extensão territorial e o número das UCs implantadas, com base no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, atualizado até março de 2007². Ressalta-se que informações sobre as UCs estaduais encontram-se incompletas e não foram consideradas as UCs municipais, cuja estimativa preliminar indica uma representatividade de cerca de menos de 2% do total do SNUC. Cabe, ainda, observar, que a extensão territorial total da cobertura dessas UCs deve ser menor, devido a ocorrência de sobreposição territorial de algumas UCs.

A inexistência de um sistema de informação integrado sobre a gestão das UCs federais, estaduais e municipais evidencia a fragilidade sistêmica do SNUC. Por isso mesmo, a maioria das análises disponíveis trata de questões relativas às UCs federais. Dados sobre UCs estaduais podem ser mais ou menos sistematizados, a depender das condições de cada órgão ambiental estadual. No âmbito municipal, a situação é ainda mais complexa. Com mais de 5.500 municípios, o controle sobre a criação e implantação dessas áreas protegidas requer um sistema de informação continuamente atualizado. A falta de coordenação entre os distintos níveis de governo contribui

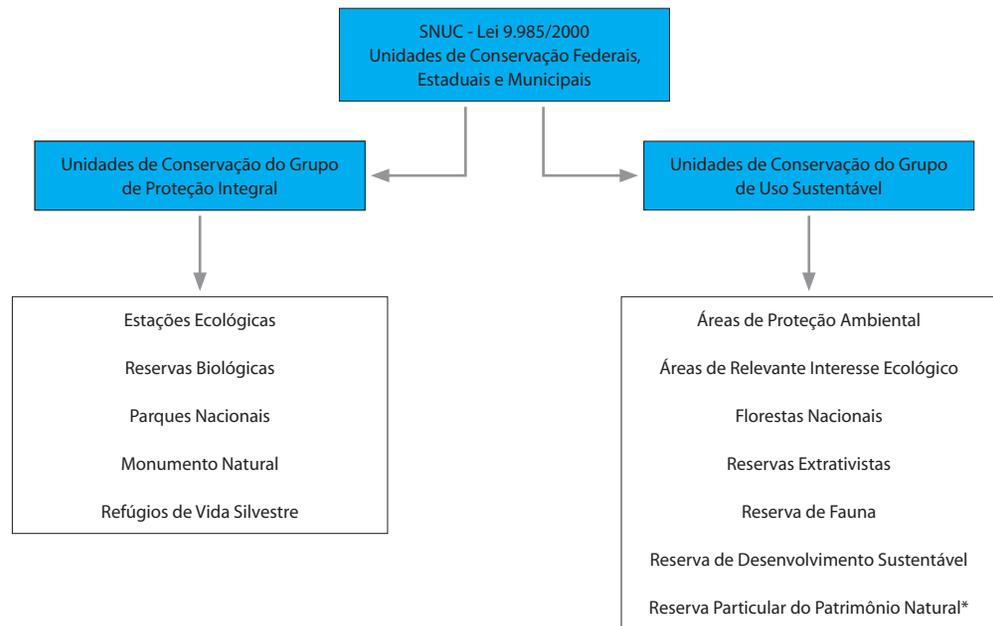
² Os dados apresentados na Tabela I foram compilados no relatório *Pilares para o Plano de Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação* (MMA, 2007), que apresenta resultados sumarizados dos estudos elaborados no âmbito do Grupo de Trabalho de Sustentabilidade Econômica implantado pelo Fórum Nacional de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente, em 2004.

para ampliar lacunas de informação, dificultando uma perspectiva sistêmica e integrada. No que se refere à percepção e à avaliação dos componentes de sustentabilidade econômica, essa falta de coordenação inter-governamental compromete a visibilidade sobre condições regionais e locais, assim como sobre a gestão de recursos e mecanismos prioritários em contextos sócio-econômicos distintos.

Metas essencialmente quantitativas, nas políticas brasileiras de conservação, podem ser dimensionadas no **Gráfico II**. A atual política de expansão territorial do SNUC amplia, tam-

bém, o lastro dos *deficits* financeiros e entraves administrativos crônicos, a cada novo hectare ‘protegido no papel’: maiores demandas em ações prioritárias para sua consolidação efetiva, tais como planos de manejo, regularização fundiária, fiscalização, infra-estrutura administrativa, conselhos gestores, programas de pesquisa e, monitoramento de gestão. O documento ‘Expansão e Consolidação das Áreas Protegidas dos Biomas Brasileiros’, apresentado pela Secretaria de Biodiversidade e Florestas/MMA, no Seminário para Definição de Metas Nacionais de Biodiversidade

QUADRO I: ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (MMA,2007)



*As Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), são UCs privadas de pouca expressão territorial.

TABELA I. NÚMERO E EXTENSÃO TERRITORIAL DAS UCS FEDERAIS E ESTADUAIS (MMA, 2007)

Grupo/Categoria	Número de UCS federais	Extensão Territorial (km ²)	Número de UCS Estaduais	Extensão Territorial (km ²)	Total de UCS e da extensão territorial (km ²)
PI-Estação Ecológica	32	71.864	46	5.374	88-77.238
PI-Monumento Natural	0	0	03	296	03-296
PI-Parque Nacional	62	219.434	122	74.605	188-294.039
PI-Refúgio da Vida Silvestre	03	1.448	02	1.121	05-2.569
PI-Reserva Biológica	29	38.588	11	1.549	40-40.137
US-Floresta Nacional	63	168.402	21	15.349	84-183.751
US-Reserva Extrativista	51	102.276	03	4.109	54-106.375
US-Reserva de Desenvolvimento Sustentável	01	644	12	95.078	13-95.722
US-Reserva Particular do Patrimônio Natural	423	4.400	311	1.350	743-5.750
US-Reserva de Fauna	0	0	0	0	0
US-Área de Proteção Ambiental	30	92.937	81	102.896	111-195.833
US-Área de Relevante Interesse Ecológico	17	432	7	126	24-558
TOTAL	720	700.426	619	300.504	1.339-996.530

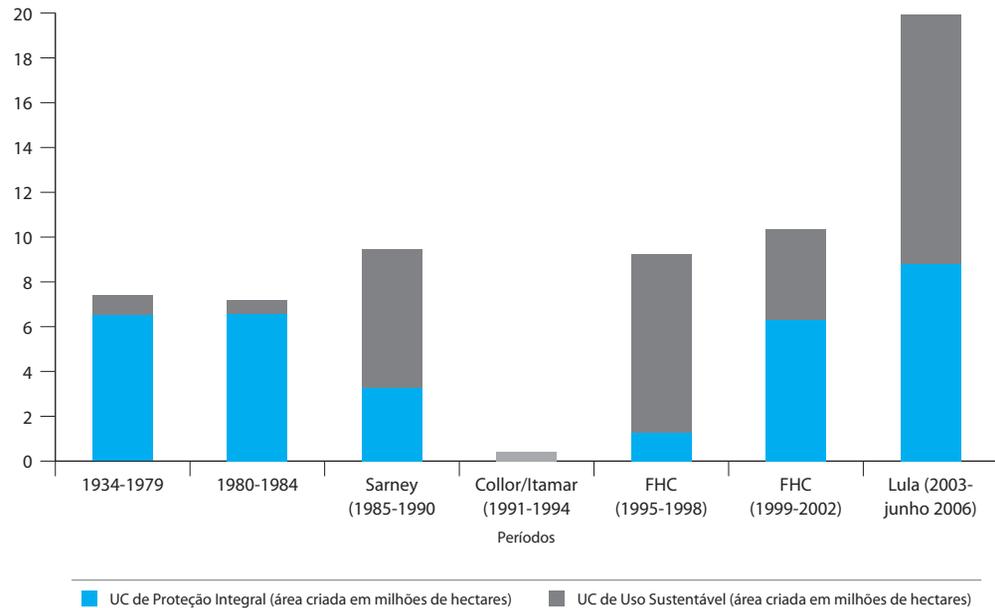
para 2010³, registra a lógica quantitativa que orienta as ações de política. Entre 2002 e 2004, foram criados 3,1 milhões de hectares de UCS. Comparativamente, conforme ilustra o Gráfico 8, esses números equivalem a mais UCS do que as que foram criadas nos últimos quatro governos eleitos (Silva, 2005). Até o fim do segundo mandato do Presidente Lula, em 2010, o MMA prevê a criação de mais 20 ou 30 milhões de hectares de áreas protegidas. Não por acaso, a implementação e o efetivo

manejo dessas UCS foram considerados, nas palavras da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, 'um enorme desafio' (*Ibid.*).

Na região amazônica, onde a política de implantação de UCS constitui a principal estratégia de combate ao desmatamento, o Tribunal de Contas da União considerou que essas áreas protegidas não cumprem com os objetivos para os quais foram criadas, pois enfrentam deficiências significativas nas ações de

³ Disponível em <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=15&idConteudo=4921>, (Acessado em 11/08/07).

GRÁFICO II. ÁREA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS CRIADAS NOS ÚLTIMOS GOVERNOS (EM MILHÕES DE HECTARES)



Fonte: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=15&idConteudo=4921>.

controle, proteção e ações sustentáveis (Barros *et al.*, 2004)⁴.

Diagnóstico elaborado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgão ambiental federal, em parceria com o World Wildlife Fund (WWF), avaliou 246 UCs federais. As conclusões confirmam a necessidade de investimentos em ações básicas: regularização fundiária, elaboração de planos de manejo, fiscalização e infra-estrutura. Também apontam para a necessidade de criar estímulos que mantenham funcionários em áreas remotas, e de um processo eficaz de captação de recursos

que assegure previsibilidade e constância dos fluxos financeiros (IBAMA/WWF, 2007).

Das UCs examinadas, 116 pertencem ao grupo de proteção integral, e 130 ao grupo de uso sustentável. Na região Norte (bioma Amazônico) estão localizadas 90 das UCs avaliadas; 55 estão localizadas na região Nordeste; 49 na região Sudeste; 33 na região Sul; e 19 na região Centro-Oeste. A representação por bioma não baseou-se exclusivamente no número de UCs, mas na extensão total das áreas protegidas. Foram consideradas, separadamente, as categorias de UCs de proteção integral e de uso sustentável, que guardam distinções

⁴ Os critérios aplicados nessa auditoria estabeleceram pontuação máxima de 100 pontos, mas poucos deles ultrapassaram os 20 pontos, com destaque especial para aspectos de planejamento, foco nos atores e gestão de processos.

e objetivos bastante específicos. A avaliação considerou as seguintes áreas: contexto (pressões, ameaças, vulnerabilidade, importância biológica e socioeconômica); efetividade de gestão (planejamento, insumos, processos e resultados) e sistema (desenho e planejamento, e ambiente político). O relatório identifica condições críticas relativas às políticas de planejamento e gerenciamento do sistema, que comprometem o alcance dos objetivos de conservação. Constatou-se que somente 13% das UCs avaliadas apresentam alta efetividade de gestão; 36% apresentam média efetividade; e 51% apresentam baixa efetividade de gestão.

Circunstâncias que corroboram esse cenário são as que apontam para a extensão inadequada dessas áreas, para fins de conservação da biodiversidade; pesquisas insuficientes e lacunas na identificação de espécies a serem protegidas; falta de programas de capacitação; monitoramento deficiente do manejo e gestão das UCs; estratégias falhas para integrar conservação e sustentabilidade das populações tradicionais; e problemas na estrutura organizacional da gestão do sistema. Também ressaltou-se falta de compromisso e de recursos para uma gestão efetiva do sistema; falhas de comunicação interinstitucional; e falta de 'enforcement' na aplicação das leis. Esses e outros fatores apontados determinam limitações sistêmicas que afetam de um modo difuso e contínuo a gestão das UCs federais. O conjunto desses fatores convergem para um quadro sistêmico de ausência de coordenação intersetorial e planejamento estratégico para assegurar a efetividade das metas de conservação (*Ibid.*).

SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O SNUC prevê, entre seus objetivos e diretrizes, a valorização econômica e social da diversidade biológica, a promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais, a sustentabilidade econômica das UCs, assim como a alocação adequada de recursos financeiros necessários para sua gestão eficaz. Na medida do possível, a autonomia financeira e administrativa da UC pode ser tomada como postulado, ainda que conflitante com os procedimentos marcadamente centralizadores de sua gestão.

Normas relativas à sustentabilidade econômica tratam das condições de exploração comercial de produtos e serviços obtidos a partir dos recursos ambientais fornecidos pelas UCs, das doações nacionais e internacionais, dos recursos obtidos através das taxas de visitação e de outras atividades realizadas nas UCs, e das compensações ambientais dos empreendimentos de significativo impacto ambiental, a serem aplicadas no benefício das UCs. O SNUC prevê, ainda, mecanismos de contribuição financeira por parte das empresas de abastecimento de água e das empresas de geração e distribuição de energia elétrica beneficiárias da proteção dos mananciais hídricos proporcionada por UCs.

O compromisso assumido pelos países signatários da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), durante a Conferência das Partes (COP 7), realizada em 2004, consistiu em consolidar sistemas nacionais abrangentes

tes de áreas protegidas, terrestres e marinhas, ecologicamente representativos e efetivamente manejados, até 2015. No Brasil, o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)⁵, foi instituído pelo Ministério do Meio Ambiente em atendimento a esse compromisso. Através do Fórum Nacional de Áreas Protegidas (FNAP)⁶, foram assegurados espaços de participação, colaboração e controle social, através de grupos temáticos coordenados por representações governamentais e não governamentais.

Cada grupo assumiu pauta específica dirigida para monitoramento da biodiversidade, sustentabilidade econômica e gestão participativa. O Grupo Temático de Sustentabilidade Econômica (GTSE) dimensionou e atualizou 12 fontes, orçamentárias e não orçamentárias, efetivas e potenciais. Resultados preliminares foram apresentados na Conferência das Partes da CDB (COP-8), realizada em Curitiba, em março de 2006. O relatório *Pilares para o Plano de Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação* (MMA, 2007) sintetiza os principais resultados obtidos pelo GTSE, que identificou 12 fontes financeiras, e alguns impasses institucionais e administrativos que comprometem a efetiva gestão desses recursos⁷.

CENÁRIO MACROECONÔMICO BRASILEIRO E RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DESTINADOS ÀS ÁREAS PROTEGIDAS

O prisma macroeconômico dimensiona o grau de prioridade de um governo em relação às metas de conservação ambiental. Os cenários são parecidos, nos contextos sócio-econômicos dos países em desenvolvimento e de economia em transição. Segundo informa Spergel (2001), na maioria dos países em desenvolvimento, as áreas protegidas são mantidas com o equivalente a 30% dos recursos necessários para uma administração efetiva.

No Brasil, a necessidade de gerar 'superávits' primários, para cumprir com o programa de ajuste fiscal firmado entre o Governo Federal e o Fundo Monetário Internacional, inviabilizou a ideia transmitida pelo Relatório 'Nosso Futuro Comum' (1987:174), de que "os governos do Terceiro Mundo podem conter a destruição das florestas tropicais e de outras reservas de diversidade biológica sem comprometer suas metas econômicas". Esses 'superávits' são obtidos por meio do contingenciamento das cotas orçamentárias, e incidem sobre despesas de pessoal, custeio da máquina administrativa e, principalmente,

⁵ O PNAP cumpre com o compromisso firmado em 2004, no âmbito da Conferência das Partes-COP 7, da Convenção da Diversidade Biológica, que consiste na execução de um ambicioso projeto global, que tem por meta ampliar e consolidar os sistemas nacionais e regionais de áreas protegidas, assegurando abrangência, representatividade ecológica e gestão eficaz.

⁶ Criado pela Portaria MMA 134 de 7 de junho de 2004, com o objetivo propor de políticas e programas para a implementação do Plano Nacional de Áreas Protegidas, o FNAP tem caráter consultivo e permanente, sob coordenação do Departamento de Áreas Protegidas do MMA.

⁷ As informações que fundamentam o presente estudo integram o relatório 'Pilares para a Sustentabilidade Financeira do SNUC' (MMA, 2007). Os comentários são de responsabilidade exclusiva da autora, que atuou como consultora técnica do GTSE, na elaboração do relatório 'Compensação ambiental no benefício da sustentabilidade econômica do SNUC' (Camphora, 2006).

investimentos de infra-estrutura econômica e social. Assim como os outros setores públicos, a política ambiental foi severamente afetada pelo ajuste fiscal firmado pelo Governo Lula, a partir de 2003, através do contingenciamento e da redução dos recursos para programas do setor. Exames sobre a evolução do quadro orçamentário do setor ambiental, revelam clara falta de prioridade política. Apesar do crescimento do orçamento total federal, Young (2005) e Dutra *et al.* (2006) identificaram uma tendência de redução dos recursos orçamentários destinados ao setor ambiental. Em 2006, os recursos orçamentários destinados ao Ministério do Meio Ambiente corresponderam a R\$ 2 bilhões, ou 0,13% do orçamento total (Dutra *et al.*, *Op. cit.*).

Nota-se, assim, uma relação inversa entre redução orçamentária e aumento dos compromissos do setor, ante a novas e crescentes atribuições. Orçamentos insuficientes para atender a demandas e competências cada vez mais abrangentes e complexas, comprometem a capacidade do setor em conceber, implantar e executar políticas de modo eficaz. Em 2003 e 2004, Souza (2006) registrou redução de cerca de 50%, dos recursos liquidados para programas ambientais. Em 2004, novas contratações de pessoal determinaram o aumento das despesas administrativas, mas os gastos totais do Ministério do Meio Ambiente não

aumentaram, mantendo-se nos 0,12% dos gastos totais com programas federais. Muitas vezes, esses recursos sequer são totalmente aplicados no cumprimento das despesas previstas. Enquanto uma parte significativa é destinada à reserva de contingência e aos juros e amortizações da dívida externa, a parcela liquidada passa por inúmeros entraves burocráticos da Secretaria do Tesouro Nacional, determinando que a maior parte desse orçamento seja liberada apenas no último trimestre do ano. Em 2005, os recursos liquidados até junho corresponderam ao equivalente a 11% do orçamento anual previsto para o Ministério do Meio Ambiente.

As receitas orçamentárias para a gestão das UCs federais provêm do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o órgão responsável pela gestão do SNUC, juntamente com outros órgãos estaduais e municipais⁸. Esses recursos cobrem despesas com pessoal e com 'programas finalísticos', que são ações governamentais pré-estabelecidas para as UCs (Souza, *op. cit.*). Outra fonte de recurso orçamentário provém do Fundo Nacional de Meio Ambiente⁹, criado em 1989 pelo governo federal para fomentar projetos em UCs, pesquisa tecnológica, educação ambiental, desenvolvimento institucional e aproveitamento sustentável de espécies da biodiversidade. Em

⁸ O ICMBio foi criado por Medida Provisória em 2007, assumindo a gestão das UCs federais que, até então, era uma das funções do IBAMA.

⁹ O Fundo Nacional de Meio Ambiente conta com recursos provenientes do Tesouro Nacional, de 10% das multas aplicadas pela Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98), de um pequeno percentual referente aos royalties do petróleo, dos contratos de empréstimos do BID, do acordo de cooperação técnica com o governo do Reino dos Países Baixos, do PPG-7, e de outras fontes e doações de pessoas físicas e jurídicas.

2005, o total das receitas orçamentárias federais aplicadas no SNUC correspondeu a R\$ 184,2 milhões de reais, conforme exposto na **Tabela II**. Cabe ressaltar que não estão incluídas as receitas orçamentárias provenientes dos estados e municípios.

TABELA II. RECEITAS DO ORÇAMENTO FEDERAL APLICADAS NO SNUC EM 2005 E 2006 (UCS FEDERAIS)

Fonte	Valor estimado em 2005 (milhões de R\$)	Valor estimado em 2006 (milhões de R\$)
Programas finalísticos e pessoal (IBAMA e MMA)	184,2	202
Fundo Nacional do Meio Ambiente	2,2	0,1
Total	186,4	202,1

Fonte: MMA, 2007

FONTES NÃO ORÇAMENTÁRIAS

As principais fontes não orçamentárias de receitas efetivas para o SNUC derivam dos recursos provenientes da compensação ambiental prevista pelo Art. 36º do SNUC, dos acordos de cooperação internacional com agências bi-laterais, multilaterais e outras fontes, e das arrecadações com visitas em unidades de conservação. Valores correspondentes estão indicados na **Tabela III**.

TABELA III. FONTES NÃO ORÇAMENTÁRIAS DE RECURSOS EFETIVOS PARA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS

Fonte	Descrição	Valor estimado em 2005 (R\$ milhões)	Valor estimado em 2006 (R\$ milhões)
Compensação Ambiental	Prevê a aplicação de um percentual de 0,5% do valor dos empreendimentos de significativo impacto ambiental em UCs de proteção integral	4,1	10,1
Cooperação Internacional	Projetos federais de cooperação efetivos em 2005 (ARPA, Corredores Ecológicos, Reservas Extrativistas, PROBIO, Sítios do Patrimônio e Promanejo/Flona Tapajós)	19,5	17
Visitação em UCs*	Arrecadação com a visitação em 16 parques nacionais federais	14,3	-
TOTAL		37,9	27,1

Fonte: MMA, 2007

* Os dados relativos aos valores arrecadados no exercício de 2006 não estavam disponíveis até a conclusão do relatório do MMA.

LACUNAS E ENTRAVES INSTITUCIONAIS À GESTÃO ECONÔMICA DAS ÁREAS PROTEGIDAS

Discussões que ampliam objetivos de gestão das áreas protegidas, conduzidas durante a Conferência das Partes-COP 8, apontam para a necessária conversão dos modelos convencionais de gestão, pautada em um tipo de cultura institucional pública centralizada e tecnocrática, em processos de parceria essenciais para acessar novas fontes de recursos financeiros e, sobretudo, geri-los com eficiência.

Deficiências de implementação e de gestão dessas fontes financeiras revelam ausência de estratégias de planejamento, e falhas crônicas, de ordem institucional e administrativa, que comprometem a implantação de distintos mecanismos financeiros, conforme exposto a seguir.

I) Visitação e concessões de serviços em UCs

A desarticulação administrativa que prevalece na cobrança por visitação em UCs, e nas concessões dos serviços de uso público¹⁰, compromete a consolidação de uma alternati-

va financeira adotada mundialmente, com tendência de crescimento anual de 10% a 30%.

No Brasil, dos 62 parques nacionais federais¹¹, 23 encontram-se abertos à visitação por apresentarem condições e infra-estrutura mínima para atividades de uso público. Apenas 5 desses parques nacionais geram receita significativa com visitação¹². Em 2006, auditorias realizadas em sete parques nacionais brasileiros pela Secretaria de Controle Interno do Ministério do Meio Ambiente¹³ constataram sub-utilização do potencial arrecadatório e dos contratos de concessão dos serviços de uso público, recomendando urgente reformulação desses procedimentos.

O incremento dessas fontes de arrecadação pressupõe aprimoramento da gestão administrativa das UCs no planejamento, controle e monitoramento dos serviços e atividades de uso público, viabilizadas através de parcerias e concessões com a iniciativa privada. Os tipos de concessão a terceiros variam conforme as características de cada UC. Ao prestador dos serviços cabe se auto-remunerar e à UC, através da exploração comercial dos serviços, mas não existe legislação específica para concessões em UCs, e sim uma legislação

¹⁰ O relatório elaborado pelo GTSE não considerou os recursos financeiros oriundos de concessões de serviços tais como alimentação, lazer, turismo, e outros, devido à falta de dados disponíveis acerca dos contratos em vigor no período do levantamento.

¹¹ Dados atualizados até março de 2007 (MMA, 2007).

¹² O total dos recursos arrecadados com a cobrança de visitação vai para o 'caixa único' da União, e sua aplicação é definida segundo critérios legais que não prevêem o retorno integral dos recursos à UC de origem: uma parte é destinada à própria UC arrecadadora, outra parte é destinada à regularização fundiária de UCs do mesmo grupo da UC arrecadadora (Proteção Integral ou Uso Sustentável), e outra parte ainda é destinada à implementação, manutenção e gestão de UCs do grupo de proteção integral. A decisão sobre esses percentuais é definida no âmbito da aprovação orçamentária federal.

¹³ 'Ciset/Meio Ambiente faz auditoria operacional nos Parques Nacionais', disponível no endereço eletrônico <http://www.sfc.fazenda.gov.br/sfc/dp/dp19/parques.htm>, (Acessado em 10/12/2006).

geral que regulamenta as concessões para todos os serviços públicos.

II) Compensações financeiras por serviços hidrológicos em UCs

A aplicação de mecanismos de PSE no benefício das UCs, seja através de mecanismos de regulação direta ou por instrumentos de mercado constitui lacuna preocupante na gestão ambiental brasileira. Mesmo contando com base legal específica que prevê compensações financeiras das empresas públicas ou privadas de geração de energia e de abastecimento d'água, que se beneficiam dos serviços ambientais disponibilizados por UCs¹⁴, critérios para essas cobranças não foram ainda regulamentados, no âmbito federal.

III) Compensação ambiental

A compensação ambiental instituída pelo Art. 36º da Lei do SNUC previu, em sua concepção original, que todo o empreendimento, público e privado, de significativo impacto ambiental, deveria destinar um valor mínimo de 0,5% do seu custo total de implantação para aplicação em ações prioritárias para a criação e implementação de UCs de proteção integral (ou do grupo de uso sustentável, se diretamente afetada pelos impactos gerados pelo empreendimento). As ações prioritárias para a destinação dos recursos financeiros, atendem, nesta ordem, à regularização fundiária, elaboração de planos de manejo, fiscalização e infra-estrutura.

Seu potencial gerador de recursos financeiros, estritamente direcionados para ações de conservação da diversidade biológica, projetou-se como uma das mais promissoras fontes para a sustentabilidade financeira das UCs. Mas sua trajetória institucional, considerada no período de 2000 a 2007, foi marcada por sucessivos impasses relacionados à sua implementação (Camphora, 2008). Em abril de 2008, por decisão do Supremo Tribunal Federal, o Artigo 36º foi declarado parcialmente inconstitucional, devido à inexistência do nexo de causalidade entre a obrigação de reparar o dano causado pelo empreendimento e os custos totais de sua implantação.

Os inúmeros impasses que comprometeram a gestão da medida compensatória, durante quase uma década, determinaram perdas financeiras significativas, e pouca efetividade em termos de resultados. Algo em torno de 10% dos recursos oriundos dos licenciamentos regularizados até 2005 foi executado no benefício das UCs. O maior entrave na aplicação dos recursos financeiros disponibilizados esteve associado aos procedimentos de regularização fundiária, para os quais foi destinada mais da metade desses recursos. Outro aspecto crítico corresponde à ausência de sistemas de controle social compatíveis com a magnitude das transações, complexidade institucional e dinâmica decisória de sua operacionalização. Tal cenário contribuiu para ampliar o perfil discricionário de sua gestão, considerada como uma autêntica 'caixa-preta'.

Lacunas verificadas em sua implementação podem ser traduzidas em termos de:

¹⁴ Conforme estabelecido nos Artigos 47º e 48º da Lei do SNUC.

baixa visibilidade social sobre benefícios gerados; insegurança do agente econômico quanto à efetividade das ações executadas; ausência de bases de dados e informações para aprimoramento do processo e maior coordenação intra e intersetorial; fragilidade do órgão nas tomadas de decisão e na estruturação dos arranjos institucionais; e falta de clareza quanto à dimensão dos problemas associados à sua implementação e a possibilidades de flexibilização da gestão.

IV) Projetos de conservação da biodiversidade executados com recursos internacionais

O posicionamento do Banco Mundial com respeito à conservação da biodiversidade mundial se traduz no portfólio de 233 projetos e programas, realizados em parceria com outros organismos internacionais, que soma um investimento de US\$ 3,234 milhões. Os projetos foram executados em 94 países e a maior cota desses recursos, US\$1,408 milhões, ou 45%, foi destinada a projetos na América Latina e Caribe (World Bank, 2003).

Diversos projetos e programas implementados com recursos internacionais¹⁵, para a conservação da biodiversidade e fortalecimento das áreas protegidas brasileiras, apresentaram obstáculos e deficiências na execução desses compromissos. O estudo de Diewald *et al.* (2007), baseado na análise de 15 projetos desenvolvidos em áreas protegidas brasileiras desde 1990, explora fatores decisivos relacio-

nados à composição de arranjos institucionais e bases administrativas eficazes.

Sistemas de cooperação internacional contribuem para o fortalecimento da credibilidade dos compromissos assumidos interna e externamente, além de ampliar as bases orçamentárias e os programas para a conservação da biodiversidade. Envolve capacidade de cooperação governamental com *stakeholders* para a definição e o cumprimento de prazos, metas e resultados; proporcionam ampliação do intercâmbio de conhecimento e tecnologias de conservação; difundem internacionalmente a agenda de conservação brasileira; e ampliam alternativas para o desenvolvimento e a continuidades de projetos e programas a médio e longo prazo.

No período entre 1988 e 2003, tais recursos foram investidos no fortalecimento e na criação de áreas protegidas; pesquisa e inventários; educação ambiental; zonas de amortecimento e corredores ecológicos; controle de espécies exóticas; participação e inclusão social; ações de fortalecimento institucional, desenvolvimento de arranjos de governança e de mecanismos financeiros alternativos para áreas protegidas.

Segundo Diewald *et al.* (*Op. cit.*), as condições de eficiência dos procedimentos de cooperação, ao longo da última década, foram precárias. A implementação desses projetos ultrapassou prazos previstos nos contratos, determinou conflitos entre as partes e cancelamentos de alguns acordos. Na prática estes óbices podem vir a restringir cooperações fu-

¹⁵ Financiados com o apoio de organismos bilaterais e multilaterais, como o Fundo Global para o Meio Ambiente-GEF, Banco Mundial, PNUD, UNESCO, BID, USAID, entre outros.

turas, considerando que, no caso do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), foram utilizados menos de 60% dos recursos externos disponibilizados no período de 12 anos.

O enfoque analítico aplicado considerou o sentido de eficiência, entendido como a aplicação dos recursos disponíveis em um dado período de tempo. Cabe ressaltar que problemas associados à eficiência de implementação são verificados na maioria dos projetos financiados com recursos externos e, portanto, verificados em outros setores, como saúde e educação. Com respeito à lentidão na aplicação dos recursos, a percepção do governo brasileiro é de que o tempo 'interno' de implementação do projeto e de aplicação dos recursos difere do tempo determinado pelo doador. Da parte dos doadores, também caberia uma ampla revisão dos procedimentos, para assegurar formas efetivas de cooperação, pautadas em princípios de comprometimento (*ownership*), alinhamento às prioridades e sistemas nacionais, harmonização entre doadores, gerenciamento por resultados e responsabilização mútua (*accountability*).

A gestão e administração dos projetos executados em UCs expõe um limitado leque de opções gerenciais, fundamentadas nas decisões tomadas pelos gestores e suas equipes. Consta-se a ausência de capacitação administrativa e gerencial para o planejamento de ações como obras, contratações e aquisições de bens e ser-

viços¹⁶. A desejável capacidade gerencial, com conseqüente aumento da autonomia decisória da UC, demanda necessária reforma orientada para uma gestão por resultados, entendida como o gerenciamento e a implementação da ajuda a partir de um enfoque nos resultados desejados, com base em informações que facilitem a tomada de decisões.

Trata-se de um desafio não exclusivo do setor ambiental, que caracteriza um modelo de gestão pública que não imprimiu critérios de desempenho, qualificação e incentivo a um servidor público para o qual o alcance de resultados "...*pode ser menos importante do que manter uma boa relação com os superiores ou 'padrinhos' fora da instituição*" (*Ibid.*, 22-23).

Doadores internacionais exigem que as unidades de gestão de projetos sejam estabelecidas no âmbito dos órgãos e agências ministeriais que, de maneira geral, não dispõem da necessária estrutura executiva, na medida em que têm por missão a formulação e implantação de políticas públicas. Nessas circunstâncias, os programas executados nessas esferas administrativas são percebidos como um 'peso adicional' às estruturas existentes já deficitárias, resultando em rejeições ou desentendimentos no curso do processo, quando este claramente entre em 'disputa' por recursos humanos escassos. A revisão dessa deficiência de gestão tornar-se aspecto fulcral para garantir a continuidade dos fluxos de recursos internacionais destinados às UCs.

¹⁶ Nas ações desenvolvidas pelo Projeto Áreas Protegidas da Amazônia-ARPA, essas deficiências foram supridas através do deslocamento das ações administrativas e de planejamento para a ONG Fundo Brasileiro para a Biodiversidade-FUNBIO, que executa as aquisições e contratações requeridas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fator econômico confere balizamento objetivo para o aprimoramento institucional das políticas de conservação da biodiversidade, proporcionando maior visibilidade sobre a efetividade das ações de conservação. Um dos resultados gerados pelo GTSE corresponde ao Sistema de Projeção de Investimentos Mínimos para a Conservação (IMC), uma ferramenta formulada para projetar custos do SNUC¹⁷. Consiste em um conjunto de planilhas de cálculo criadas para estimar investimentos e despesas de custeio mínimos para a gestão de sistemas de áreas protegidas, assim como projeções de cenários futuros. Suas estimativas de custo consideram uma quantidade mínima de pessoal de campo por unidade de conservação e um conjunto de fatores de custo calibráveis pelo usuário.

A partir desses dados, tomados como base de cálculo, outros parâmetros são dimensionados, tais como quantidade de postos de fiscalização, número de viaturas, barcos, etc. O parâmetro-chave é obtido através da extensão territorial da UC, categoria de manejo, tipo de bioma e grau de ameaças, tais como incêndios, desmatamento ilegal e outras pressões antrópicas. A ampliação e aprimoramento desses diagnósticos deve assegurar a efetiva participação dos distintos níveis governamentais, através de um processo deflagrador de avaliação e debate junto à sociedade brasileira, que o desconhece.

Este sistema está sendo implementado junto aos sistemas de unidades de conservação dos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Espírito Santo, com o apoio da ONG TNC Brasil (*The Nature Conservancy*), que integrou a coordenação não governamental do Fórum Nacional de Áreas Protegidas.

Este estudo destaca que importantes e legítimos mecanismos para assegurar a sustentabilidade econômica das UCs não foram plenamente implantados no Brasil. Na atualidade, apenas dois instrumentos constituem fontes não orçamentárias efetivas para o SNUC: a CA e a cobrança de visitação em UCs, ambas com valores muito inferiores aos seus potenciais de captação.

São múltiplos os efeitos da ausência de uma política de gestão efetiva para assegurar a sustentabilidade econômica do SNUC. A começar pela falta de recursos humanos. Apenas em 2007, foi possível estimar o número de servidores dedicados às UCs federais (MMA, 2007). Como implantar benefícios em UCs, sem gente para gerenciar? Nota-se, ainda, que a inexistência de uma política fundiária eficaz determina perdas financeiras relevantes na aplicação dos recursos da CA, além de constituir fator impeditivo para o investimento em infraestrutura em UCs. Finalmente, observa-se que políticas de conservação, de modo geral, ressentem-se da falta de visibilidade social sobre os benefícios ambientais gerados a partir

¹⁷ O IMC baseado no módulo financeiro do MICOSYS (Minimum Conservation System), encontra-se disponível no endereço eletrônico <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=149&idConteudo=8317>, (Acessado em 22/06/09).

dos investimentos em UCs, e de um sistema *accountable* sobre a gestão desses recursos.

No atual governo, a retomada do propósito de ‘assumir as rédeas’, por parte dos gestores públicos, contraria a tendência de terceirizar serviços para organizações da sociedade civil, através de sistemas de parceria, preconizada como uma das metas da reforma institucional da década de 90. No âmbito da política de gestão das UCs, percebe-se clara relutância do setor governamental em compartilhar e delegar responsabilidades com ONGs ambientalistas. Entretanto, tal decisão não se sustenta politicamente, sem o devido compromisso governamental com a melhoria de sua *performance* administrativa, planejamento, monitoramento e avaliação das ações executadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bruner, A., Hanks, J., & Hannah, L. (2003). How Much Will Effective Protected Area Systems Cost? Durban, South Africa: Vth World Parks Congress, 8–17 September.
- Camphora, Ana Lucia. (2006). “Compensação Ambiental” no Benefício da Sustentabilidade Econômica do Sistema Nacional de Unidades de Conservação”. Relatório para Fórum Nacional de Áreas Protegidas. Brasília: MMA/SBF/DAP.
- _____. (2008). “Ambiente institucional da compensação ambiental de que trata o Artigo 36 da Lei Federal 9.985/2000: da necessidade de governança regulatória”. Tese (doutorado)-Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. 171 pgs.
- Declaração de Bariloche. (2007). *II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Areas Protegidas*. Argentina: PNUMA/REDPARQUES/FAO/APN/CMAP/IUCN.
- Diewald, Cristoph; Freitas, Analuce & Barros, Ana C. (2007). “Aperfeiçoando a cooperação internacional para áreas protegidas no Brasil”. *Série de Documentos Técnicos de Assuntos Externos*, n° 4, Brasília: TNC.
- Dutra, Renato Cabral Dias; Oliveira, Adrilane Batista & Prado, Alexandre Curvelo de Almeida. (2006). “Execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente entre 2000 e 2005”. In: *Política Ambiental*, n° 2 /Set 2006, Brasília: Conservação Internacional. (p. 3-14).
- Barros, Fábio Henrique; Costa, Sildaléia Silva & Kiemle Jr., Fritz. (2004). “Avaliação da sustentabilidade socioeconômica e ambiental das unidades de conservação na Amazônia Legal”. En Anais do IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Vol. 1 (p. 11-20), Curitiba, Brasil.
- IBAMA/WWFBrasil. (2007). “Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil”. Brasília.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. (2007). “Pilares para o Plano de Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação”. *Série Áreas Protegidas do Brasil*, n° 6. Brasília.
- Silva, Marina. (2005). “O programa brasileiro de unidades de conservação”. *Revista Megadiversidade*. vol. 1, n° 1, Conservação Internacional: Brasília, DE, (pp. 22-26).
- Spergel, Barry. (2001). “Raising Revenues for Protected Areas: A Menu of Options”. Washington: Center For Conservation Finance-World Wildlife Fund.
- World Bank. (2003). “Cornerstones for conservation: World Bank assistance for protected areas-1988-2003”, Working Paper. Disponível no endereço

eletrônico http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000160016_20040419143655 (Acessado em 11/01/08).

Young, Carlos Eduardo Frickman. (2005). “Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável: o caso brasileiro”. In: Parreira, Clélia. & Alimonda, Hector. (Org.) *As instituições financeiras públicas e o meio ambiente no Brasil e na América Latina*. Brasília, FLACSO/Brasil.