

1. Introdução; 2. O Papel dos Fundos na Gestão Ambiental Municipal; 3. Criação e Estruturação; 4. Captação de Recursos; 5. Gestão Operacional; 6. Intermediação de Recursos; 7. Considerações Finais; 8. Referências Bibliográficas.

1. Introdução

A presente Nota Técnica trata da estruturação e operação de fundos ambientais, considerando principalmente seus elementos fundamentais e principais processos (captação, gestão e intermediação de recursos), de modo a garantir e maximizar o papel desses mecanismos como instrumentos de financiamento de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento local e à conservação de recursos naturais.

Além de aspectos conceituais, este documento busca trazer referências para que gestores e técnicos municipais conheçam a diversidade de arranjos institucionais que podem ser instituídos para a operação de fundos ambientais, assim como as principais motivações para a criação e implementação desses mecanismos.

2. O Papel dos Fundos na Gestão Ambiental Municipal

A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, atribuindo aos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios e às fundações instituídas pelo Poder Público o papel de proteger e melhorar a qualidade ambiental.

Posteriormente, essas obrigações foram elevadas a um dever de caráter constitucional, sendo imposto ao Poder Público e à coletividade, pelo art. 225 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Em sinergia com tal dispositivo, o art. 23, incisos III, VI e VII, da Carta Magna estabeleceu que são de competência comum de todas as Unidades da Federação: a proteção dos documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, dos monumentos, das paisagens naturais notáveis e dos sítios arqueológicos; a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas; e a preservação das florestas, da fauna e da flora.

Nota-se, assim, que essas competências integram um campo de atuação compartilhado, atribuído conjuntamente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em função de seus interesses na preservação de certos bens ou na execução de determinadas atividades, exigindo-se a cooperação entre esses entes para sua implementação.

Durante um longo período não houve uma regulamentação concreta sobre o exercício de tais competências, surgindo dúvidas quanto ao limite da competência constitucional de cada ente, especialmente dos Municípios, e propostas diversas e modelos para a implementação da gestão ambiental nos diferentes níveis. Os Estados e os Municípios, usando das prerrogativas e do poder legal para proteger o meio ambiente, instituíram sistemas de meio ambiente estaduais e municipais.

Em 2011, foi promulgada a Lei Complementar nº 140 que fixou as normas para a cooperação entre os Entes da Federação, nas ações administrativas decorrentes do exercício de suas competências comuns, com vistas a, entre outros objetivos, promover a gestão descentralizada, democrática e eficiente; harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos; e garantir a uniformidade da política ambiental para todo o país, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Entre as ações administrativas dos Municípios, estabelecidas pela referida lei, estão a formulação, execução e exigência de cumprimento da Política Municipal de Meio Ambiente e o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras que causem ou possam causar impacto ambiental no âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados critérios de porte, potencial poluidor e natureza das atividades.

Além desses procedimentos, os Municípios também podem licenciar atividades de competência dos Estados, delegadas por estes através de instrumento legal ou convênio, desde que atendidas determinadas condições. O ente destinatário da delegação deve, por exemplo, dispor de órgão ambiental capacitado e de conselho de meio ambiente. Na perspectiva da Lei Complementar nº 140/2011, órgão ambiental capacitado é aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível para atender aos esforços demandados para execução das ações sob sua competência.

O fato é que, para realizar as ações administrativas de sua competência ou a eles delegadas, os

Municípios precisam ter os seus sistemas municipais de meio ambiente devidamente estruturados, incluindo a criação de organizações governamentais locais (como secretarias e conselhos de meio ambiente) e de instituições (como legislações, normas formais ou informais, práticas de consulta e participação popular e mecanismos de coordenação). Evidentemente, a definição desses sistemas depende das características de cada Municipalidade e do contexto regional no qual encontra-se inserida.

Os fundos ambientais são instrumentos de financiamento que integram esses sistemas, com a finalidade de captar, gerir e intermediar recursos para implementação de políticas públicas de meio ambiente, viabilizando a execução de planos, programas, projetos e iniciativas de interesse público.

Até 2002, segundo dados do IBGE (2014), os fundos ambientais estavam presentes em apenas 1,5% dos Municípios brasileiros, avançando para 29,6% em 2009, e para 37,2% em 2012. No ano de 2013, também houve aumento e o percentual de Municipalidades com fundos de meio ambiente cresceu para 42,8%, o que corresponde a 2.386 Municípios dentre os 5.570 existentes no país.

A presença desses instrumentos é maior entre os Municípios das regiões Sul (59,5%) e Centro-Oeste (58,9%), seguidas da região Norte (53,1%), sendo menor entre os Municípios das regiões Nordeste (25,2%) e Sudeste (42,6%), cabendo destacar que o desempenho desta última foi influenciado pelos baixos resultados obtidos entre os Municípios de Minas Gerais (29,5%).

No entanto, essa quantidade expressiva de fundos municipais não representa necessariamente financiamento efetivo das políticas públicas

ambientais locais ou estruturação adequada dos sistemas municipais. Muitos desses mecanismos foram instituídos em legislações específicas, por conta de requisitos impostos para delegação de competências dos Estados aos Municípios, mas nunca foram implementados de fato, existindo apenas “no papel”. Outros, apesar de estarem em funcionamento, nem sempre operam de forma transparente, de modo a assegurar o controle e a participação social.

Por essa razão, são necessários esforços para fortalecimento dos fundos ambientais, bem como para estabelecimento de estratégias que propiciem a atuação sistêmica e compartilhada desses mecanismos presentes nas três esferas da Federação, especialmente pela capilaridade e ganho de escala que isso pode trazer aos resultados e impactos das iniciativas por eles fomentadas.

Ao longo dos anos, os fundos ambientais demonstraram ser instrumentos estratégicos e efetivos, desde que presentes determinadas circunstâncias. Quando estas existem, os fundos tornam-se capazes de agregar valor e colaborar com os esforços de um território para conservar seus recursos ambientais e promover o desenvolvimento sustentável. Por outro lado, na ausência de tais circunstâncias, precisam ser consideradas outras abordagens, como o financiamento de ações por meio de projetos pontuais e específicos.

A criação e estruturação dos fundos ambientais devem levar em conta cinco elementos tidos como fundamentais: **estrutura jurídica**; **agenda de financiamento**; **estrutura financeira**; **estrutura de governança** e **procedimentos de responsabilidade**. Esses elementos acabam refletindo contextos territoriais, políticos, jurídicos

e condições idealizadas ou impostas pelos instituidores e aportadores de recursos desses mecanismos.



Figura 1 – Elementos fundamentais de fundos ambientais

Além disso, como mencionado anteriormente, os fundos ambientais atuam como instrumentos de financiamento, intermediando recursos. Para isso, precisam captar e internalizar esses recursos, realizando a sua gestão e disponibilizando-os às iniciativas de interesse público. Assim, é possível notar que eles possuem três principais processos para nortear a sua atuação: captação, gestão e intermediação de recursos.

Deste modo, as seções a seguir buscam explicitar as principais características dos elementos fundamentais e orientações importantes para a instituição e condução dos processos inerentes ao funcionamento dos fundos ambientais.

3. Criação e Estruturação

As **estruturas jurídicas** dos fundos ambientais, prevendo a sua natureza e personalidade jurídica, variam de acordo com os sistemas legais dos países onde esses instrumentos estão inseridos. Outros fatores também influenciam a definição dessas estruturas, como a natureza jurídica da fonte de financiamento e as condições para gestão de determinados recursos impostas pelas legislações vigentes.

Os recursos de natureza pública, como taxas e outros tributos, costumam ser geridos por fundos públicos, assim como aqueles cuja gestão é atribuída – de forma exclusiva – a entidades públicas, como algumas compensações financeiras (CIDE, CFEM, Cobrança pelo Uso da Água etc.). Já os de natureza privada, como doações voluntárias de organizações nacionais e internacionais e recursos advindos de comercializações de créditos de carbono em mercados voluntários, podem ser geridos tanto por fundos públicos quanto privados.

Os fundos públicos, como é o caso dos fundos ambientais municipais, de acordo com o previsto no art. 167, inciso IX, da CF/88, dependem de prévia autorização legislativa para sua instituição, devendo ser obrigatoriamente criados por lei, como a lei orgânica de uma Municipalidade, a lei que trata da política de meio ambiente ou uma lei especificamente destinada a tal finalidade.

A iniciativa para propor essa legislação deve ser do Executivo, já que se trata da criação de um órgão nesse Poder. Posteriormente, é importante que a lei de criação seja regulamentada por meio de decreto e outras normas que detalhem os demais elementos dos fundos ambientais, seus processos, procedimentos e regras.

Também devem ser elaboradas outras ferramentas para facilitar e, principalmente, trazer transparência e segurança jurídica ao funcionamento desses fundos, como regimentos internos e manuais de procedimentos ou operacionais. Essas ferramentas geralmente decorrem de deliberações do órgão de decisão máxima dos fundos, sendo oficializadas na forma de portarias, resoluções ou outras normas.

Leme (2008) aponta que esse tipo de previsão, especialmente no caso dos fundos ambientais públicos, ajuda a reduzir as chances de retrocessos e de perda de memória institucional decorrentes, especialmente, de substituição de equipes que acabam acontecendo em mudanças de governos.

Os fundos ambientais públicos podem ou não ter personalidade jurídica. Quando não possuem, funcionam como órgãos ou unidades gestoras vinculadas a um ente público integrante da Administração Direta. Quando possuem, podem adotar o formato de autarquias ou fundações públicas, pessoas jurídicas ou entidades administrativas integrantes da Administração Indireta, ou seja, o próprio Estado executando algumas de suas funções de forma descentralizada.

A Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, em seu art. 71, prevê que

constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Sendo assim, nota-se que a definição prévia e clara de uma **agenda de financiamento** é uma exigência legal para constituição de um fundo público. Essa

agenda delimita o objeto, as linhas de ação, o território de atuação e o público-alvo dos fundos ambientais, sendo considerada um elemento de grande importância para o planejamento das ações de captação, gestão e intermediação dos recursos. O objeto explica aquilo que os fundos buscam alcançar e as linhas de ação englobam as temáticas e ações a serem financiadas para o seu alcance.

No caso dos fundos municipais, o território de atuação está geralmente restrito ao próprio Município. Já o público-alvo das ações de financiamento pode ser o mais abrangente possível, englobando órgãos públicos, instituições de pesquisa e acadêmicas, empresas privadas, organizações da sociedade civil, comunidades tradicionais, povos indígenas etc.

A partir da definição da agenda de financiamento, costuma ser definida a missão de um fundo ambiental que, de forma resumida, explica o que ele se propõe a fazer e para quem. A missão, além de servir para alinhamento dos atores internos da organização, é utilizada para comunicação com os atores e parceiros externos.

Um fundo não é um instrumento adequado ao financiamento de todos os tipos de demanda. Por isso, o detalhamento da agenda de financiamento é importante para: delimitação do objeto e das ações a serem financiadas; precificação dessas ações, visando estimar o montante ideal de recursos para funcionamento do fundo; identificação de oportunidades de captação, afinal passa a existir clareza sobre o objeto de financiamento; e priorização das ações, considerando sua relevância para o alcance da missão do fundo e o volume de recursos disponíveis para fomento.

Tais aspectos, que precisam ser constantemente reavaliados e ajustados, são a base para planejamentos estratégicos de curto, médio e longo prazo que possam assegurar a disponibilidade contínua de recursos e o alcance de resultados mais efetivos. A sustentabilidade financeira dos fundos ambientais também depende das estratégias que esses instrumentos adotam para mobilizar e alavancar recursos adicionais, preservar o seu capital e gerar rendimentos para implementação das ações programadas.

Para isso, é preciso haver uma **estrutura financeira** bem definida, prevendo as fontes de recursos que serão destinadas ao funcionamento de sua governança e cumprimento de sua agenda de financiamento, assim como os tipos de operações financeiras e os modos de financiamento a serem adotados pelo fundo ambiental.

Os fundos públicos devem ter suas receitas especificadas em lei (art. 71 da Lei nº 4.320/1964). No entanto, o fato das receitas estarem previstas na legislação que os institui não significa que elas estejam automaticamente e efetivamente disponíveis para sua utilização. Os fundos ambientais públicos, mesmo com a entrada de recursos assegurada, podem sofrer contingenciamentos que retardam ou levam à inexecução das despesas programadas, diminuindo a oferta de recursos e o fomento de iniciativas na ponta. É necessário que haja, principalmente, vontade política para evitar esse tipo de problema.

As operações financeiras utilizadas para manutenção dos recursos dos fundos ambientais englobam, fundamentalmente, três tipos: fundos de amortização, fundos rotativos e fundos fiduciários. Essas podem ser aplicadas de forma isolada ou conjuntamente.

Os fundos de amortização desembolsam o capital principal e os rendimentos, em uma taxa superior à taxa de rendimento, até que todo capital seja esgotado. Esses fundos são projetados para desembolsar todo o seu principal ao longo de um período fixo de tempo. Nesta modalidade, toda a execução financeira se dá a fundo perdido. Os fundos rotativos, por sua vez, possuem uma entrada constante de novos recursos para repor ou aumentar o capital original utilizado.

Já os fundos fiduciários imobilizam uma grande soma de recursos e utilizam apenas os rendimentos resultantes da gestão de seus ativos. Este formato de operação possui limites, uma vez que a manutenção do equilíbrio entre a disponibilidade financeira e a necessidade de recursos depende do volume de capital imobilizado. Esta modalidade de operação financeira é comumente utilizada para garantir o financiamento de longo prazo de custos recorrentes e administrativos de áreas protegidas ou organizações, como ocorre no Programa Arpa do Fundo Brasileiro para Biodiversidade.

É possível, ainda, a escolha pela adoção de fundos de parceria, nos quais o desembolso de recursos aos proponentes está condicionado à apresentação de contrapartida, em proporções e condições preestabelecidas. Um dos objetivos desta operação é agregar recursos que – usualmente – não seriam dirigidos à atividade financiada (BARCELLOS et al., 2013).

Outro aspecto observado na estrutura financeira de um fundo ambiental é o modo como este disponibiliza seus recursos para fomento de iniciativas. Os recursos podem ser concedidos na forma de financiamentos não reembolsáveis, reembolsáveis ou investimentos de impacto.

De acordo com Sampaio (2014), existem, ainda, os chamados fundos de “nicho” que apenas financiam objetos específicos, como uma área protegida. Outras variáveis que definem a atuação desses fundos são, por exemplo, a escala dos projetos (pequeno, médio ou grande porte) e a espacialidade da sua atuação (por biomas, por regiões, por esfera federativa ou por outro território específico).

Tanto a aplicação de operações financeiras quanto os modos de financiamento utilizados pelos fundos públicos possuem algumas limitações em razão dos formatos legais hoje previstos para esses mecanismos. De acordo com o art. 71 do Decreto Federal nº 93.872/1986, os fundos especiais públicos podem ser classificados como contábeis ou financeiros.

De forma resumida, os fundos contábeis são os de despesas, custeios ou programas e os fundos financeiros são os que concedem financiamentos ou empréstimos, ou seja, adotam modos de financiamento reembolsáveis e realizam uma administração mais elaborada de seu capital que pode incluir ações para gestão de ativos.

Existem características comuns aos dois modelos – contábeis e financeiros – como a preservação do saldo patrimonial do exercício, ou seja, salvo se a lei instituidora estabelecer o contrário, o saldo apurado em balanço patrimonial do fundo será transferido para o exercício seguinte a crédito do mesmo fundo (art. 73 da Lei nº 4.320/1964 e art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000).

A identificação individualizada dos recursos também se aplica a ambos os modelos. Assim, na escrituração das contas públicas, a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de

modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada (art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000).

A **estrutura de governança** dos fundos ambientais compreende as instâncias e os órgãos instituídos para tomada de decisão e realização das ações de captação, gestão, intermediação e execução dos recursos destinados à implementação de sua agenda de financiamento. O funcionamento de cada instância é regido por um conjunto de regras e a relação entre elas se dá a partir da definição de fluxos operacionais que apresentem o caminho e as etapas dos principais processos desenvolvidos no âmbito dos fundos.

Ao longo do tempo, percebeu-se que não existem desenhos predefinidos para essas estruturas, sendo necessário decidir caso a caso qual é o seu tamanho ideal, sua composição e as regras e procedimentos necessários ao alcance de suas finalidades.

A atuação dos fundos ambientais como intermediários financeiros impõe uma série de responsabilidade a esses instrumentos, principalmente porque eles costumam lidar com recursos de propriedade de terceiros, precisando ter credibilidade e garantir a transparência de suas operações. Além disso, pelo interesse público inerente as suas agendas de financiamento, devem assegurar os meios necessários ao controle social de sua atuação. Essas e outras obrigações estão inseridas no âmbito do elemento chamado **procedimentos de responsabilidades**.

Um fundo público, como as demais entidades públicas, está sujeito a um conjunto de princípios, normas e procedimentos que deve ser observado em sua operação, mas os procedimentos de

responsabilidade devem extrapolar os mecanismos e instrumentos para prestação de contas adotados obrigatoriamente pelos fundos ambientais públicos, estando diretamente associados a aspectos de alta relevância, como credibilidade, transparência, participação, monitoramento e avaliação, controle social e resolução de conflitos.

Nesse sentido, os arts. 71 e 74 da Lei nº 4.320/1964 estabelecem que a lei que instituir o fundo poderá estabelecer normas adicionais de aplicação, controle, prestação e tomada de contas, ressalvadas as normas que tratam dos assuntos de competência específica dos Tribunais de Contas.

Outro ponto é a recomendação de que a destinação dos recursos de um fundo ambiental seja definida mediante deliberação de um órgão colegiado participativo, podendo este ser o próprio conselho de meio ambiente ou um órgão criado especificamente para tal finalidade. Em razão especialmente de custos, sugere-se que, em Municípios de pequeno e médio porte, haja apenas um órgão colegiado que acumule o papel de instância máxima de decisão do fundo, com outras responsabilidades no tratamento de questões socioambientais locais, incluindo a proposição e formulação de políticas públicas sobre o tema.

Ao longo desta seção foram trazidas algumas informações sobre os elementos fundamentais dos fundos ambientais. As escolhas e decisões em torno desses elementos resultam no desenho do arranjo institucional dos fundos, devendo ser muito bem pensadas e discutidas pelos atores locais, buscando assegurar que esses instrumentos operem e cumpram o seu papel no financiamento de políticas públicas de meio ambiente.

4. Captação de Recursos

Os fundos ambientais são tidos como organizações constituídas para atuar como intermediários entre fontes de financiamento e agentes financiados. Assim, a existência de recursos é imprescindível ao seu funcionamento. Um fundo ambiental não pode administrar seus programas sem recursos adequados. Em contrapartida, a demonstração de habilidade e capacidade para gerir programas exitosos ajuda esses fundos a arrecadarem recursos.

Cada fonte de financiamento possui características e especificidades que precisam ser observadas pontualmente. Algumas, embora tragam um aporte significativo de recursos, não estão disponíveis para cobertura de certas despesas. Outras, apesar da periodicidade e flexibilidade, podem não trazer o volume necessário para cobertura da agenda de financiamento.

Por essa razão, conforme recomendado por Sampaio (2014), os fundos ambientais

devem buscar a diversificação das suas fontes de recursos e, principalmente, devem estar preparados institucionalmente para arcar com as responsabilidades da gestão dos recursos por eles mobilizados.

No Município de Cotriguaçu, os representantes do Conselho Municipal de Meio Ambiente pleiteiam junto a Prefeita e ao Secretário Municipal de Finanças que, pelo menos, 10% dos valores do ICMS Ecológico repassados à Municipalidade pelo Estado do Mato Grosso sejam transferidos ao Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente (FUNDEMA).

O ICMS é uma importante fonte de renda tanto para os Estados quanto para os Municípios. Tais

recursos, incluindo a parte recebida pelo atendimento dos critérios ambientais, acabam sendo utilizados para cobertura de diferentes despesas municipais, na maioria das vezes não associadas a finalidades ambientais, tendo em vista a autonomia de cada ente federado para definição da alocação dos recursos financeiros por eles recebidos. Contudo, a legislação que cria o ICMS Ecológico pode induzir o uso dos recursos em questões ambientais pelos Municípios, através de critérios qualitativos, como a melhoria da gestão das unidades de conservação (LOUREIRO, 2005).

As receitas de capital arrecadadas pelo Município de Cotriguaçu, em torno de R\$1 milhão em 2015, possuem um valor pequeno quando comparadas às receitas correntes, ficando nítida a dependência da Municipalidade às receitas transferidas pelos demais entes para cobertura de suas despesas, quadro comum em grande parte dos Municípios brasileiros. Além dessa dependência, os Municípios, de modo geral, possuem orçamentos limitados para financiamento de seus sistemas municipais de meio ambiente.

Levando em conta o valor hoje existente no FUNDEMA, os valores do ICMS Ecológico poderiam representar uma importante fonte de recurso, mas, devido ao cenário financeiro do Município de Cotriguaçu, notou-se a importância de realizar esforços para captação de novos recursos, evitando-se a competição por recursos que já estão sendo destinados a outras finalidades e demandas municipais.

Identificar as fontes capazes de gerar recursos para o financiamento da gestão ambiental não é tarefa óbvia, demandando ampla e cuidadosa investigação, além – claro – da vontade política. Porém, existem algumas oportunidades. Um fundo estadual ou federal, por exemplo, pode

representar uma possível fonte de recursos para um fundo municipal.

A promulgação da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605), em 1998, também promoveu estímulos à criação e implementação de fundos municipais, em razão da previsão expressa em seu art. 73, no sentido de que os valores arrecadados por meio do pagamento de multas por infração ambiental podem ser revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, ao Fundo Naval, aos fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador, representando uma importante oportunidade de captação e gestão de recursos para o financiamento de longo prazo das políticas públicas ambientais nas diferentes esferas federativas.

As penas pecuniárias impostas a infrações penais de menor potencial ofensivo, objeto de transações penais, representam potenciais fontes de recursos aos fundos ambientais. Os recursos hoje existentes na conta do FUNDEMA, por exemplo, foram repassados pelo Ministério Público Estadual, com atuação na Comarca de Cotriguaçu.

Outras potências receitas são as taxas oriundas do exercício de poder de polícia de atos praticados pelas Secretarias Municipais de Meio Ambiente, assim como das emissões de licenças e autorizações ambientais e da utilização de serviços públicos solicitados à Administração Pública Municipal, cuja competência seja dessas Secretarias.

Nos fundos públicos, o aporte e a disponibilidade de recursos dependem diretamente da vontade política e do apoio institucional advindos do sistema de gestão onde o mecanismo está inserido. Alcançada essa vontade e o engajamento de atores estratégicos, a captação de recursos para o fundo,

incluindo aqueles não orçamentários, torna-se uma tarefa bem menos árdua. Como apontado por Leme (2008),

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.

A captação de recursos também está diretamente vinculada à capacidade de execução de um fundo ambiental, não só de modo eficiente e eficaz, mas principalmente de forma efetiva, através da implementação de iniciativas relevantes ao seu território de atuação. Para garantir essa execução, é importante que sejam realizados planejamentos estratégicos de curto e médio prazo para consecução de sua missão, prevendo objetivos gerais e específicos, atividades, indicadores e metas, além de resultados esperados, preferencialmente mensuráveis.

No caso dos fundos públicos, esses planejamentos costumam ser anuais e plurianuais (com períodos de quatro anos), por conta das dinâmicas governamentais inerentes à elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e dos Planos Plurianuais. Apesar da limitação de prazo, é importante que esses mecanismos visem a um horizonte de mais longo prazo, planejando iniciativas que possam, de fato, trazer transformações ambientais, sociais e econômicas ao território e aos atores locais.

5. Gestão Operacional

O funcionamento de um fundo ambiental também depende de procedimentos de gestão operacional, os quais compreendem atividades de planejamento estratégico e financeiro, mobilização de recursos, monitoramento, prestação de contas, avaliação das ações desenvolvidas, mensuração de resultados, comunicação, entre outras. Tais procedimentos devem ser constantemente atualizados e readequados pelos membros da estrutura de governança do mecanismo para melhoria contínua de sua operação, de modo a torná-la mais eficiente e eficaz.

Existem aquelas tidas como boas práticas de gestão operacional para qualquer fundo ambiental, mas é importante destacar algumas exigências inerentes aos fundos de natureza jurídica pública, regidos por regras específicas de execução orçamentária e financeira.

Esses mecanismos precisam obedecer às regras previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, já que as disposições desta obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abrangendo os fundos a eles pertencentes (LC nº 101/00, art. 1º, § 3º, alíneas i e b); na Lei nº 8.666/1993, de Licitações e Contratos; na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos Planos Plurianuais (PPAs).

Dependendo da forma de operação e descentralização de seus recursos, os fundos também devem atender a Lei nº 9.790/1999 sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), e a Lei nº 13.019/2014 que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de

finalidades de interesse público. Esta última define, ainda, diretrizes para a política de fomento e de colaboração com OSCs e institui o termo de colaboração e o termo de fomento.

A aplicação das receitas que constituem os fundos públicos, englobando receitas especificadas, próprias ou transferidas, deve ser efetuada por meio de dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais (art. 165, § 5º, da CF/88, e art. 72 da Lei nº 4.320/1964). Além disso, a aplicação dessas receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos definidos na criação dos fundos (art. 71 da Lei nº 4.320/1964).

Há outras disposições legais que devem ser seguidas pelos fundos ambientais municipais, sendo importante o acompanhamento de técnicos dos órgãos de finanças dos Municípios para orientação de sua equipe e verificação do atendimento adequado de aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial.

6. Intermediação de Recursos

O papel de um fundo ambiental público é atuar como um intermediador de recursos destinados a viabilizar a conservação do meio ambiente e o desenvolvimento territorial sustentável, através da promoção de políticas públicas ambientais. Para isso, precisa definir os procedimentos necessários para concretizar esse fomento e levar recursos a iniciativas de “chão”.

No âmbito desse processo, uma ferramenta de grande importância para os fundos públicos é o Plano Anual de Aplicação dos Recursos (PAAR), o qual consiste em uma deliberação de ordem política, vinculado a previsões orçamentárias já

aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta ferramenta trata de aspectos sobre a distribuição dos recursos do fundo, tendo como principal objetivo garantir a implementação de programas e ações de relevância para atendimento da agenda de financiamento do mecanismo, considerando o orçamento disponível e as necessidades locais.

O PAAR deve conter informações sobre a carteira de projetos, descrevendo o volume de recursos já contratado pelas iniciativas em execução e a estimativa de recursos disponíveis para futura aplicação; a indicação de áreas, temas e regiões prioritários para aplicação dos recursos; a indicação das modalidades de seleção, formas de aplicação e volume de recursos; e definição do limite de despesas. Uma vez aprovado, este plano vincula o uso das verbas do fundo.

As modalidades de seleção, de modo geral, envolvem a realização de demandas espontâneas, demandas induzidas ou a realização de licitações para contratação de bens e serviços. Nas demandas espontâneas, os atores interessados encaminham propostas, por iniciativa própria, a qualquer tempo, conforme a agenda de financiamento, regras, linhas de atuação e critérios de acessibilidade e flexibilidade relativamente fixos e divulgados periodicamente pelos mecanismos.

Já nas demandas induzidas, os atores interessados encaminham aos fundos propostas em resposta a editais ou outras ferramentas similares de seleção lançadas previamente, as quais estabelecem o enfoque da concorrência. Esta modalidade de seleção precisa ser utilizada com cautela para não promover a ocorrência ou o acirramento de disputas no território. Além dos editais, este tipo de demanda costuma trazer modelos de propostas de projetos a serem seguidos pelos proponentes.

Outra modalidade de seleção é a contratação direta, por meios de certames licitatórios que podem ser compreendidos como o conjunto de procedimentos legais a ser observados pela Administração Pública, quando da realização de contratações de obras, serviços, compras e alienações.

A Lei nº 8.666/1993, em razão das características de cada objeto a ser contratado, estabelece formas específicas de licitação. Essas formas diferenciadas são tratadas pela legislação como modalidades e a escolha delas é feita em razão do valor estimado da contratação (para as modalidades concorrência, tomada de preços e convite) e em razão da natureza do objeto (para a modalidade pregão). Pode haver, ainda, casos de dispensa de licitação, dependendo do valor ou da especificidade e natureza do objeto da contratação.

Vale a pena mencionar a modalidade criada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF, a qual acaba mesclando modalidades mencionadas anteriormente. De modo geral, tanto na demanda induzida quanto na espontânea, aqueles que tiveram suas propostas aprovadas costumam receber diretamente os recursos solicitados ficando responsáveis pela execução das iniciativas. O FNDF, mesmo utilizando a modalidade de demandas induzidas, costuma utilizar procedimentos diferentes, inovadores, que considera mais eficiente para um fundo público.

O FNDF, primeiramente, elabora Chamadas Públicas para receber projetos e qualificar demandas. Em seguida, um comitê de seleção escolhe os projetos passíveis de apoio, conforme o critério de cada chamada. Posteriormente, tem início a etapa de contratação do serviço demandado, por meio de licitação, na modalidade de pregão, muito embora possa se valer de outros

instrumentos, como o Termo de Cooperação com outro órgão da esfera federal. Assim, o FNDF contrata uma instituição com capacidade técnica para executar as demandas previamente selecionadas, não havendo transferência de recursos à instituição demandante, nem ao beneficiário, e sim a oferta direta de produtos e serviços.

Ainda existem outras modalidades de seleção e intermediação de recursos, como a celebração de parcerias, sem realização de concorrências, para implementação de projetos apresentados por instituições públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos (convênios e congêneres); o repasse dos recursos a um fundo parceiro (termos de execução descentralizada ou destaque orçamentário).

A estruturação dos processos seletivos prevê, ainda, a definição de critérios de acessibilidade e flexibilidade a serem atendidos pelas instituições interessadas em receber recursos de um fundo ambiental, lembrando que esses critérios devem estar totalmente adequados à realidade dos atores locais e ao contexto territorial no qual o mecanismo atua.

Os critérios de acessibilidade trazem as condições de acesso aos recursos do fundo, como a comprovação de regularidade fiscal e de experiências pregressas, assim como determinado tempo de existência formal do requerente. Outra condição de acesso pode ser a exigência de contrapartida (em dinheiro ou em bens e serviços) pelos proponentes.

Os critérios de flexibilidade correspondem a condições impostas para utilização dos recursos que podem estar relacionadas a restrições legais. Este é o caso da utilização dos recursos advindos da compensação ambiental prevista na Lei nº

9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação), já que o Decreto nº 4.340/2002 define as despesas elegíveis nas quais esses recursos podem ser aplicados. Outras condições de flexibilidade preveem limitações de agendas temáticas e insumos cuja aquisição é permitida. Existem fontes, por exemplo, que não permitem a cobrança de taxas administrativas nos projetos que financiam.

Ao estabelecer esses critérios, os fundos ambientais, especialmente os fundos municipais, precisam levar em consideração a realidade dos atores e a capacidade de execução das organizações locais. De modo geral, esses atores e organizações costumam possuir dificuldades ou não conseguem atender condições de acesso impostas por outras fontes de financiamento de médio e grande porte.

Assim, respeitados os limites legais, especialmente os limites impostos aos recursos públicos, os fundos ambientais devem tentar flexibilizar os critérios de acessibilidade e agilidade aos seus recursos, mantendo – claro – o foco em seus objetivos e metas institucionais. Uma das possibilidades, para isso, é iniciar o fomento por intermédio de iniciativas voltadas à quebra de barreiras de acesso ao próprio mecanismo ou a outras fontes, prevendo, por exemplo, a realização de oficinas para ensinamentos sobre elaboração de propostas e gestão de projetos.

Após a estruturação dos processos seletivos, chega o momento de colocá-los em prática, dando início às seleções das iniciativas a serem fomentadas, por meio, primeiramente, do lançamento e da ampla divulgação das ferramentas de seleção. Posteriormente, ocorre o recebimento e julgamento das propostas e, mais uma vez, a aplicação de procedimentos para divulgação dos

resultados, garantindo a transparência na atuação do mecanismo. Por fim, ocorre a formalização dos instrumentos contratuais que darão início à etapa voltada à execução das iniciativas selecionadas.

A estratégia de divulgação de editais e ferramentas similares deve levar em consideração as características da área de abrangência do processo seletivo e do perfil do público potencialmente beneficiário dos recursos a serem disponibilizados, tendo como objetivo dar ampla publicidade à seleção em curso, com antecedência considerável para que os interessados estructurem suas propostas.

O julgamento das propostas apresentadas é realizado pelos órgãos presentes nas instâncias deliberativas do fundo ambiental, de acordo com os critérios previamente elencados nas ferramentas de seleção. Além do conselho de caráter deliberativo, em alguns fundos existem comissões que se manifestam tecnicamente quanto ao escopo das propostas, subsidiando a tomada de decisão pelos conselheiros.

Outro procedimento que costuma ocorrer na etapa de julgamento é o enquadramento preliminar das propostas pela equipe técnica do fundo, buscando-se verificar o atendimento a aspectos formais presentes nas ferramentas de seleção. Quando não enquadradas, as propostas nem seguem para apreciação dos órgãos deliberativos.

A formalização dos instrumentos contratuais engloba a definição do escopo, objetivo, prazo de execução, uso dos recursos e direitos e obrigações das partes contratantes do projeto, entre outras condições. No caso da existência de outros parceiros, os mesmos devem ser identificados nos instrumentos contratuais e, se necessário, podem ser parte do mesmo.

Existem diferentes tipos de instrumentos contratuais (contratos, convênios, termos de fomento e de colaboração, entre outros), a serem utilizados de acordo com a modalidade de seleção e do escopo contratado. Todos esses instrumentos devem apresentar um Plano de Trabalho, prevendo o início e o fim das etapas ou fases da execução do objeto, bem como o prazo de vigência do instrumento, uma vez que é vedada a realização de despesas antes do início ou após o término de sua vigência.

Vale destacar que, para intermediação dos recursos, os Municípios devem observar o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil (OSCs), instituído pela Lei nº 13.019/2014, que prevê instrumentos jurídicos próprios para formalização de parceria entre essas organizações e o Poder Público, adequados às especificidades das OSCs: o termo de fomento e o termo de colaboração. Com a criação de instrumentos jurídicos próprios, a partir dessa lei, o convênio deve ser utilizado apenas para a relação do Governo Federal com Estados e Municípios.

Após a assinatura dos instrumentos contratuais, tem início a execução físico-financeira das iniciativas aprovadas, de acordo com o cronograma de desembolso estabelecido no Plano de Trabalho acordado entre as partes. De modo geral, os recursos são liberados para execução em parcelas de desembolso.

Em regra, quando a liberação dos recursos ocorre em mais de uma parcela, a liberação da parcela subsequente fica condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente. Após a aplicação da última parcela, será apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos.

A liberação dos recursos pode ser suspensa quando constatadas irregularidades, inclusive, ser suspensa definitivamente em caso de rescisão do instrumento contratual, a qual poderá ocorrer em virtude do não saneamento das impropriedades identificadas pelo fundo ambiental.

No caso dos fundos públicos, os beneficiários ou agentes financiados também estarão sujeitos à observância das normas legais aplicáveis aos recursos públicos municipais para execução orçamentária, financeira e patrimonial, além de outras, inclusive devendo o beneficiário, ainda que entidade privada, sujeitar-se a processo licitatório, quando da execução de despesas com os recursos transferidos.

As prestações de contas pelos executores dos projetos ensejam a elaboração de diferentes relatórios parciais e finais. Esses relatórios são importantes instrumentos de acompanhamento e avaliação dos projetos e iniciativas fomentadas. É por meio deles e das visitas técnicas que se avalia o desempenho dessas iniciativas. Os relatórios farão parte do acervo do fundo ambiental e servirão como material de divulgação, mediante citação autoral, técnica e bibliográfica do projeto apoiado, podendo subsidiar e inspirar novas ações similares no território de abrangência do mecanismo.

De modo geral, os fundos ambientais costumam realizar o monitoramento dos projetos por meio de visitas de acompanhamento, relatorias e encontros para troca de experiências entre os executores. A realização de visitas periódicas aos projetos destina-se ao acompanhamento da execução das atividades.

No caso dos fundos públicos, o monitoramento dos projetos por suas equipes não restringe as ações dos órgãos de controle interno ou externo de cada

poder, ou seja, não garante a concordância destes órgãos com o entendimento dado pela equipe de monitoramento do mecanismo.

Por fim, após a implementação das iniciativas fomentadas, é necessária a sua avaliação. Afinal, como descrito em outros processos, um fundo ambiental, assim como outras instituições financiadoras, precisa conhecer detalhadamente e mensurar a sua contribuição ao alcance daquilo que se propõe a fazer, o que representa a sua missão.

7. Considerações Finais

Depois de ler esse texto e conhecer um pouco mais sobre a diversidade de aspectos que envolvem a criação e estruturação de fundos ambientais e as possibilidades de arranjos institucionais que podem ser constituídos para sua operação e financiamento, os gestores e técnicos públicos e outros atores locais ainda podem se perguntar sobre as principais motivações para criação desses instrumentos em âmbito municipal.

Os fundos ambientais podem ser extremamente importantes para a resolução de problemas socioambientais em nível local de maneira autônoma, trazendo oportunidades de financiamento ao território e possibilitando o atendimento de demandas dos atores e comunidades locais.

Esses fundos, apesar das limitações temporais impostas pelas regras orçamentárias e financeiras públicas ou por descontinuidades advindas de mudanças de governo, se bem estruturados e fortalecidos, podem representar importantes instrumentos para financiamento de agendas de desenvolvimento de longo prazo, trazendo

transformações significativas a seus territórios de atuação em diferentes aspectos – sociais, ambientais e econômicos.

Além de influenciar o fortalecimento do sistema de gestão de meio ambiente municipal, os fundos ambientais podem promover o fortalecimento da governança ambiental na esfera local, ao trabalhar o empoderamento dos diferentes atores e setores atuantes nos Municípios, possibilitando, muitas vezes, a constituição de um elo entre a sociedade civil e o Poder Público.

Este resultado pode ser alcançado pela participação desses atores nas diferentes instâncias da estrutura de governança dos fundos ambientais, incluindo a formação de conselhos deliberativos multissetoriais e representativos dos diferentes interesses presentes no território. Outro meio para assegurar o fortalecimento da governança ambiental é a instituição de procedimentos que garantam o controle social, incluindo a construção participativa de planos e procedimentos para aplicação dos recursos dos fundos.

Os fundos ambientais podem ainda beneficiar, prioritariamente ou exclusivamente, organizações públicas e privadas de atuação local que nem sempre conseguem acessar recursos em outras esferas da Federação ou disponibilizados por instituições financeiras e entidades de maior porte.

Um dos aspectos mais críticos à implementação de políticas públicas ambientais municipais é a escassez de recursos disponíveis. Os fundos ambientais podem ajudar a resolver esse problema, porque são uma forma de “gravar” os recursos, já que estes precisam ser aplicados nas finalidades instituídas em suas leis de criação. Um fundo público é essencialmente um meio de

vinculação de recursos financeiros a um fim específico.

O Fundo de Meio Ambiente do Município de São Paulo – FEMA, por mobilização de seus técnicos junto ao Prefeito e ao Poder Legislativo municipal, conseguiu ir além, determinando que 10% dos recursos por ele arrecadados anualmente serão sempre destinados a iniciativas de pagamentos por serviços ambientais.

Os fundos ambientais são ainda instrumentos estratégicos para repartição de benefícios. No Acre, os recursos oriundos do Programa ISA Carbono, relacionado à primeira iniciativa de REDD+ Jurisdicional no mundo, são aportados ao Fundo Florestal estadual e, a partir deste, são disponibilizados àqueles atores locais que sempre contribuíram para manutenção da floresta em pé e conservação dos recursos naturais no Estado, como os povos indígenas e comunidades tradicionais.

Deste modo, é possível notar que os fundos ambientais podem ser utilizados de diferentes formas e representar papéis de grande importância no âmbito local, mas, para que isso se concretize, é preciso, pelo menos, haver reconhecimento dessa relevância, articulação dos atores locais para pleitear a sua instituição junto aos Prefeitos e Vereadores e vontade política para atender essa demanda e o funcionamento desses instrumentos no médio e longo prazo.

8. Referências Bibliográficas

BARCELLOS L. *A institucionalidade dos Fundos Indígenas Kayapó e Paiter Suruí: possíveis modelos de fundos socioambientais para REDD+ em âmbito local*. Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2015.

BARCELLOS L., SANTOS A., SAMPAIO M., PRADELA L. e FIGUEIREDO G. *Fundo Paiter Surui: Manual Operacional*. Rio de Janeiro: FUNBIO, 2013.

BATH, P. *Estrategias de recaudación de fondos para los fondos ambientales*. Rio de Janeiro: RedLAC, 2011.

BAYON R, DEERE C, NORRIS R and SMITH SE. *Environmental funds: Lessons learned and future prospects*. Washington, DC: Global Environmental Fund, 1999.

FILHO, J. dos S. C. *Manual de direito administrativo*. 18. ed. Revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.319.

GEBARA, M.F.; MUCCILLO, L.; MAY, P.; VITEL, C.; LOFT, L.; SANTOS, A. Lessons from local environmental funds for REDD+ benefit sharing with indigenous people in Brazil. CIFOR Infobrief. Bogor, Indonesia: Ano: 2014 Vol.: nº 98

GEF, 1999. Experience with Conservation Trust Funds, *Evaluation Report #1-99*: Washington, DC.

GELUDA, L. *Sustentabilidade financeira das unidades de conservação amazônicas: cenário atual e perspectivas das fontes de financiamento*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade,

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2010.

GOLDSCHMIDT, A.; CALFAT S. *Manual de Captação de Recursos*. São Paulo: **Apoena Sustentável**, 2008.

GUERIN-MCMANUS, M. Conservation Trust Funds. *UCLA Journal of Environmental Law and Policy* 20:1, 2001.

IBGE. *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

LEME, T. N.; SOTERO, J. P. Reflexões sobre o sistema de financiamento ambiental no Brasil. In: TATAGIBA, F. C. P., LEME, T. N. (Coord). *Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais*. Brasília: Rede de Fundos Socioambientais, 2008.

LOUREIRO, W. ICMS ecológico – a consolidação de uma experiência brasileira de incentivo a conservação da biodiversidade. In: III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002, Fortaleza. Anais. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação/Fundação O Boticário de Proteção à Natureza/Associação Caatinga, 2002. p. 702-712.

_____. *O ICMS ecológico, um instrumento econômico de gestão ambiental aplicado aos municípios*. Paraná: 2005.

_____. ICMS Ecológico: a oportunidade do financiamento da gestão ambiental municipal no Brasil. In: TATAGIBA, F. C. P., LEME, T. N. (Coord). *Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais*. Brasília: Rede de Fundos Socioambientais, 2008.

Fundos Ambientais: instrumentos de financiamento de políticas públicas ambientais municipais



Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

MARTINS DA COSTA, L. da S. G. *Fundos federais – um diagnóstico*. UFMG, 2012.

MIKITIN, K. (1995). *Issues and Options in the Design of GEF Supported Trust Funds for Biodiversity Conservation*. The World Bank, Environment Department Papers, Biodiversity Series.

MOFFAT, B. Governance. In: NORRIS, R. (Ed.) *The IPG handbook on environmental funds. A resource book for design and operation of environmental funds.*, New York, USA: Pact Publications, 2000. 136 p.

SAMPAIO, M. S. B. *Mecanismos para o financiamento da agenda socioambiental: a contribuição dos fundos e instrumentos econômicos. Ferramentas e mecanismos para o financiamento socioambiental*. Rio de Janeiro: Funbio, 2014.

SAMPAIO, M. S. B. A contribuição dos fundos públicos para o financiamento ambiental: o caso do

FNMA. Dissertação de mestrado, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília: Brasília, 2006.

SOTERO, J. P.; CONDE, M. G. C.. A setorialização no financiamento ambiental no Brasil: o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal. In: IX Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2011, Brasília. <http://www.ecoeco.org.br/publicacoes/encontros/223-ix-encontro-nacional-brasilia-df>, 2011. Acesso em 28/9/2016

SPERGEL B.; MIKITIN K. *Practice Standards for Conservation Trust Funds (CTFs)*. CFA, 2014.

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.



ibam

Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Municípios do Bioma Amazônia – PQGA
Rua Buenos Aires nº 19 – Centro – RJ
Email: contato-amazonia@ibam.org.br | Web: amazonia-ibam.org.br

Autora:

Luiza Muccillo de Barcellos - Consultora do PQGA/IBAM
Advogada Ambiental, Bacharel em Direito pela Universidade Cândido Mendes, Pós-graduada em Direito Ambiental pela PUC/RJ e Mestre pelo Programa CPDA/UFRJ.