

**Deuda externa y economía ecológica:  
dos visiones críticas**

Fernando Martín Mayoral, compilador

# Deuda externa y economía ecológica: dos visiones críticas



# Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-198-6  
Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador, 2009  
1ª. edición: febrero, 2009

<b>Presentación</b> .....	7
Introducción	
<b>Deuda externa y economía ecológica: dos visiones críticas</b> .....	9
<i>Fernando Martín Mayoral</i>	
PRIMERA PARTE	
DEUDA EXTERNA	
<b>La importancia del gasto público en el proceso de convergencia entre los países de América Latina</b> .....	25
<i>Fernando Martín Mayoral</i>	
<b>Reflexiones sobre la deuda pública en el Ecuador</b> .....	53
<i>Mauricio Pozo Crespo</i>	
<b>El financiamiento público en América Latina: una visión de largo aliento</b> .....	77
<i>Oscar Ugarteche</i>	

SEGUNDA PARTE  
ECONOMÍA ECOLÓGICA

<b>Los conflictos ecológicos y el ecologismo de los pobres</b> .....	97
<i>Joan Martínez Alier</i>	
<b>Estructura biofísica de la economía ecuatoriana: un estudio de los flujos directos de materiales</b> .....	115
<i>María Cristina Vallejo</i>	
<b>Economía política de la biodiversidad. Conocimientos ancestrales y derechos de propiedad</b> .....	151
<i>Ramón Espinel</i>	
<b>Mapeamento das lacunas e desafios políticos para a sustentabilidade econômica das áreas protegidas no Brasil</b> .....	167
<i>Ana Lucia Camphora</i>	

# Mapeamento das lacunas e desafios políticos para a sustentabilidade econômica das áreas protegidas no Brasil

Ana Lucia Camphora Pacheco\*

## Resumo

A sustentabilidade econômica da gestão das áreas protegidas brasileiras constituiu agenda recente, com lacunas referentes à falta de dados sistematizados e atualizados sobre o quadro orçamentário das áreas protegidas federais, estaduais e municipais, que integram o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Mais do que identificar alternativas às reduzidas fontes financeiras orçamentárias, busca-se visibilidade sobre seus componentes institucionais. O tema integra-se ao projeto de ampliação territorial das áreas protegidas, na medida em que cada novo hectare 'protegido no papel', implica em uma maior carência de recursos financeiros, materiais e humanos para sua gestão. Nesse sentido, o exame das lacunas legais, normativas e operacionais, na captação e aplicação desses recursos, vem propiciar elementos analíticos essenciais para aprofundar o entendimento sobre impasses institucionais recorrentes no processo. Sob um enfoque institucional, a expansão territorial das áreas protegidas esbarra em estruturas tecno-burocráticas ambientais, pouco ágeis para imprimir ajustes e revisões necessários à operacionalização e consolidação das fontes alternativas de recursos. Quanto aos procedimentos adotados nos contextos nacionais da América Latina e Caribe, projeta-se possível avanço dessas reflexões, privilegiando-se o entendimento sobre os componentes institucionais de gestão econômica das áreas protegidas, considerados os mecanismos orientados à coordenação e integração entre governos e sociedades.

\* Graduada em Psicologia em 1988, por la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Master en Psicossociología de Comunidades y Ecología Social por el Instituto de Psicología, en 2003. Doctorado en Ciencias en Desempeño, Agricultura y Sociedad (PDA/UFRRJ), en 2008.

O destaque ao componente econômico, nas agendas nacionais dirigidas à gestão de áreas protegidas, trouxe significativa renovação ao debate sobre a efetividade das metas de política para a conservação da diversidade biológica 'in situ'. 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 protegidas<sup>1</sup>. Este valor, que equivale à metade do que a população americana gasta anualmente com o consumo de refrigerantes, reflete os custos de gestão das áreas protegidas que são, em geral, inferiores ao valor dos serviços ambientais proporcionados por seus ecossistemas.

Como os termos dessa discussão influenciam os contextos político-econômicos latino-americanos? Aos países da região –onde se concentram os maiores índices de diversidade biológica– cabem os maiores custos para criar, implantar e gerir áreas protegidas, de modo a assegurar a repartição equitativa de seus benefícios ambientais às atuais e futuras gerações.

Em contextos nacionais submetidos a restrições orçamentárias que comprometem objetivos básicos de gestão ambiental, o debate acaba capturado pelo círculo vicioso em que se processam as políticas de criação e implantação de áreas protegidas. O cenário analítico, muitas vezes confuso e instável, caracteriza-se por insuficiência orçamentária, recursos humanos e materiais precários, e por entraves administrativos, institucionais e políticos. Seu enfoque, do ponto de vista econômico, confere maior embasamento para a avaliação e o aperfeiçoamento das políticas de gestão das áreas protegidas. Na opinião dos analistas, problemas do setor recaem, necessariamente, na revisão dos componentes institucionais implicados às metas ambientais (Seroa da Motta et al., 1996; Margulis, 1998; Acquatella, 2001; Acquatella & Bárcena, 2005).

A construção de uma base de custos para o sistema de áreas protegidas do Brasil não constitui tarefa trivial. Dada a complexidade e o alcance desse propósito, resultados obtidos são ainda preliminares e permitem apenas uma visão parcial sobre valores estimados. Cabe ressaltar que os

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.

componentes dessa análise ultrapassam o enfoque puramente quantitativo, na medida em reportam ao mapeamento dos aspectos legais, administrativos e políticos implicados às estratégias de composição e gestão de fontes financeiras alternativas.

O tema envolve alta margem de incerteza por sua precária visibilidade social, mantendo-se ainda à margem da agenda de debates da sociedade brasileira. 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.

Através deste estudo, busca-se contribuir com o ambicioso propósito de encontrar plenas respostas a estas e outras indagações, partindo da revisão de estudos recentes sobre os aspectos macroeconômicos e seus efeitos diretos no orçamento público destinado às áreas protegidas. Também são revisados diagnósticos sobre fontes não orçamentárias e outras alternativas financeiras potenciais, além de um exercício de simulação sobre os custos e investimentos necessários para uma efetiva consolidação das áreas protegidas brasileiras. O desafio de dimensionar essas bases monetárias constitui pré-requisito para situar custos e efetividade das políticas de conservação da diversidade biológica, assegurando a devida visibilidade social sobre prioridades, desafios e lacunas político-econômicas, no contexto brasileiro.

O passo seguinte consiste no exame das implicações institucionais que comprometem os processos de implantação e consolidação das fontes financeiras alternativas. Como campo analítico ainda pouco explorado nos enfoques de planejamento de política, a dimensão institucional das estratégias de sustentabilidade econômica permite repensar impasses e desvios de rota que, muitas vezes, prevalecem no conjunto das experiências verificadas.

Tal abordagem podem ser incrementada com reflexões e elementos relativos a procedimentos adotados nos contextos nacionais da América Latina e Caribe. Nesse sentido, projeta-se um possível avanço do debate, privilegiando-se o entendimento sobre os componentes institucionais de gestão econômica das áreas protegidas, considerando formas de coordenação e de estratégias de integração entre governos e sociedades.

## O relatório do grupo temático de sustentabilidade econômica

Em 2005, cumprindo com o compromisso firmado no âmbito da Conferência das Partes –COP 7, da Convenção da Diversidade Biológica<sup>2</sup>, o Ministério do Meio Ambiente instituiu o Plano Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, para consolidar um sistema abrangente de áreas protegidas terrestres e marinhas brasileiras, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, até 2015.

Para assegurar a efetiva participação da sociedade civil no processo, foi criado o Fórum Nacional de Áreas Protegidas – FNAP como espaço de participação, colaboração e controle social. O FNAP constituiu grupos temáticos coordenados por representações governamentais e não governamentais. Cada grupo assumiu pauta específica relacionada a monitoramento da biodiversidade, sustentabilidade econômica e gestão participativa.

O grupo temático de sustentabilidade econômica – GTSE, ocupou-se da elaboração de um diagnóstico inédito sobre a gestão financeira das áreas protegidas brasileiras. Ao longo de 15 meses, uma equipe multidisciplinar analisou dados jurídicos, regulatórios e administrativos, no esforço de mapear a situação orçamentária do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. O propósito final seria o de propor recomendações e alternativas de aprimoramento dos instrumentos econômicos e arranjos institucionais para sua gestão econômica. A situação orçamentária federal foi levantada, assim como dos recursos provenientes das agências multilaterais e organizações internacionais, dos instrumentos de política ambiental vigentes, e das cobranças por visitação de unidades de conservação –UCs<sup>3</sup>.

2 A proposta apresentada aos 188 países signatários da CDB 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 (UNEP/CDB/COP/7/21, 2004).

3 As informações que fundamentam o presente estudo integram o relatório 'Pilares para a Sustentabilidade Financeira do SNUC', elaborado em 2006 pelo GTSE, instituído pelo FNAP, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Os comentários elaborados 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).

A falta de um sistema integrado de informação comprometeu o levantamento dos componentes financeiros de gestão das UCs estaduais e municipais. As análises tomaram como base o exercício de 2005, com foco prioritário nas UCs federais. Um total de 12 fontes distintas de recursos financeiros, efetivos e potenciais, foi identificado. O relatório revela ainda que importantes mecanismos que configuram estratégias legítimas para assegurar a sustentabilidade econômica do SNUC não foram implementados no Brasil (GTSE, 2006). Os resultados preliminares foram apresentados na Conferência das Partes da CDB - COP-8, realizada em Curitiba, em março de 2006.

## O Sistema Nacional de Unidades de Conservação

As áreas protegidas brasileiras são objeto de um marco legal único que estabelece critérios e normas para um planejamento abrangente e integrado das 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<sup>4</sup>. Ambos os grupos constituem um total de 12 (doze) categorias de UCs, dotadas de características e finalidades específicas. O Quadro I ilustra a composição do SNUC, ao mesmo tempo em que atualiza a extensão territorial e o número das UCs federais.

Segundo dados disponibilizados no documento 'Expansão e Consolidação das Áreas Protegidas dos Biomas Brasileiros', apresentado pela Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente, no Seminário para Definição de Metas Nacionais de Biodiversidade para 2010<sup>5</sup>, a extensão territorial total de áreas protegidas federais corresponde a 69.528.387 hectares.

4 As unidades de conservação de Proteção Integral permitem apenas o uso indireto de seus recursos naturais, salvo os casos previstos pela Lei do SNUC, e as unidades de conservação de Uso Sustentável permitem compatibilizar a conservação e o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais.

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

A evidente fragilidade sistêmica do SNUC pode ser verificada, na medida em que não existe um sistema de informação integrado sobre a gestão das UCs federais, estaduais e municipais. Por este motivo, a maioria dos estudos disponíveis trata dos aspectos relativos à extensão territorial e ao grau de consolidação das UCs federais. Dados relacionados às UCs estaduais podem ser mais ou menos sistematizados, a depender das condições de cada órgão ambiental estadual. Dados atualizados até abril de 2006 indicam um total de 598 UCs estaduais, sendo 251 do grupo de Proteção Integral e 347 do grupo de Uso Sustentável (GTSE, 2006).

No âmbito municipal, a situação torna-se mais complexa. Com mais de 5.500 municípios, o controle sobre a criação e implantação dessas áreas protegidas requer um sistema de informação contínua e eficiente. Contudo, a falta de coordenação entre os distintos níveis de governo contribui para ampliar ainda mais as lacunas de informação, impossibilitando 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.

O Gráfico I reflete a percepção essencialmente quantitativa do governo brasileiro sobre o SNUC. Sua política de criação de áreas protegidas ‘no papel’, sem condições para sua implementação efetiva, não comporta referência a ações prioritárias de consolidação, tais como planos de manejo, regularização fundiária, fiscalização, infra-estrutura administrativa, conselhos gestores, programas de pesquisa e monitoramento (SBF/MMA,2006). No primeiro semestre de 2007, o Ministério do Meio Ambiente anuncia que até o fim do mandato do Presidente Lula, em 2010, serão criados mais 20 ou 30 milhões de hectares de áreas protegidas.

Quadro I. Estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação com número e extensão territorial das Unidades de Conservação Federais (SBF/MMA,2006)

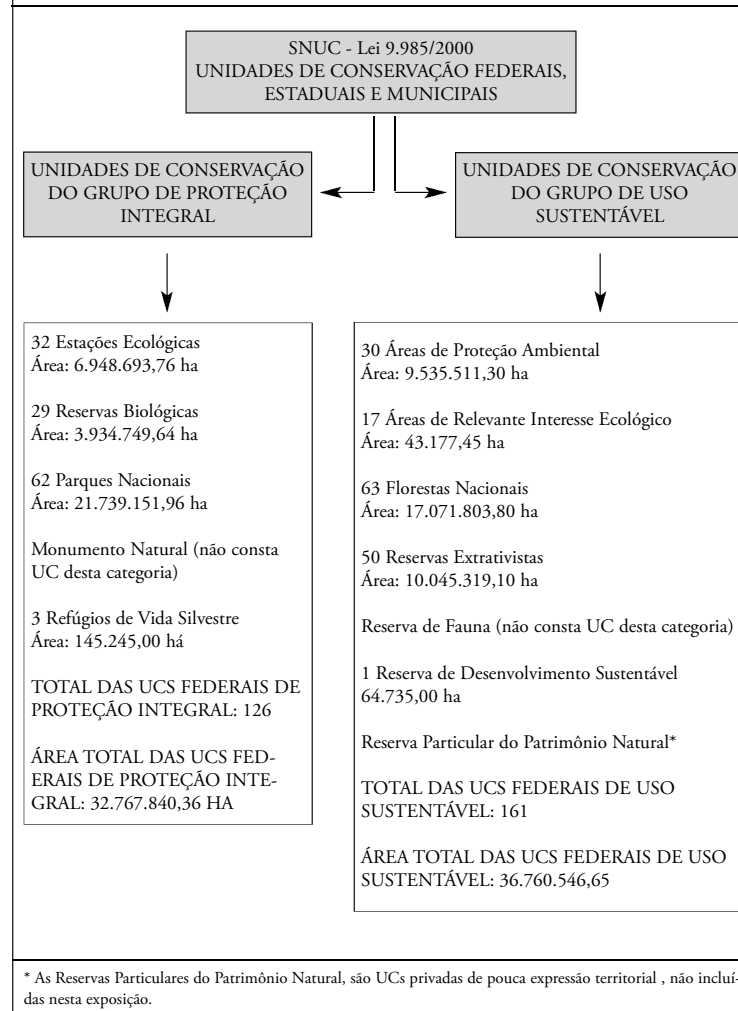
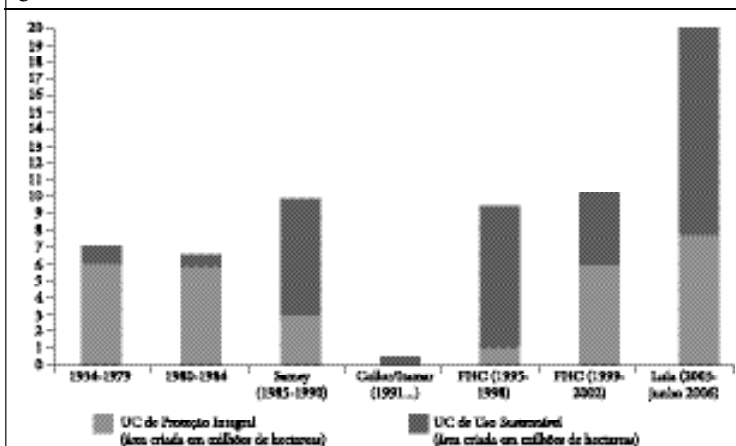




Gráfico 1. Área das Unidades de Conservação Federais criadas nos últimos governos (em milhões de hectares)



Fonte: SBF/MMA, 2006.

Recente diagnóstico elaborado pelo órgão ambiental federal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em parceria com o World Wildlife Fund – WWF, avaliou 245 UCs federais, em atendimento à determinação da Convenção da Diversidade Biológica<sup>6</sup>. As conclusões mais uma vez reafirmam a necessidade de investimento prioritário 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.

Na região amazônica, onde a política de implantação de UCs constitui a principal estratégia de combate ao desmatamento, análise do Tribunal de Contas da União chega à mesma conclusão (Granja e Barros

6 Matéria intitulada ‘WWF e Ibama avaliam unidades de conservação no país’ (21/06/07), disponível no endereço eletrônico <http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=31897>, acessado em 22/06/07.

et al., 2004)<sup>7</sup>. O exame sobre as condições das áreas protegidas revela deficiências significativas nas ações de controle, proteção e ações sustentáveis, indicando que elas não cumprem com os objetivos para os quais foram criadas.

### 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, impõe conseqüências práticas que inviabilizam a idéia 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”, transmitida pelo Relatório ‘Nosso Futuro Comum’ (1987:174).

Como esses ‘superávits’ são obtidos por meio do contingenciamento das cotas orçamentárias, seus efeitos diretos incidem no maior controle sobre as despesas de pessoal, no custeio da máquina administrativa e, principalmente, nos 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.

7 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.

Através do exame sobre a evolução do quadro orçamentário do setor ambiental, os analistas reconhecem uma clara falta de prioridade política, evidenciada pela relação inversa entre redução orçamentária e aumento dos compromissos do setor com novas e crescentes atribuições. 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 2003 e 2004, Souza (2006) observa redução significativa, de cerca de 50%, dos recursos liquidados para programas ambientais. Em 2004, as 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. 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., 2006).

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, em consequência da liberação de recursos concentrados, no mês de dezembro.

As receitas orçamentárias para a gestão das UCs federais provêm do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA, o órgão responsável pela gestão do SNUC, juntamente com outros órgãos estaduais e municipais. Esses recursos cobrem despesas com pessoal e com 'programas finalísticos', que são ações governamentais pré-estabelecidas para as UCs (Souza, 2006). Outra fonte de recurso orçamentário provém do Fundo Nacional de Meio Ambiente<sup>8</sup>, criado em 1989 pelo governo federal para fomentar

<sup>8</sup> Atualmente, 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 (Ros Filho, 1994).

projetos em UCs, pesquisa tecnológica, educação ambiental, desenvolvimento institucional e aproveitamento sustentável de espécies da biodiversidade (Ros Filho, 1994).

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

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

Fonte: GTSE, 2006.

### Outras fontes não orçamentárias destinadas às áreas protegidas

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 que prevalecem na 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 bene-

fício 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.

Dessa forma, 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 II. Uma importante fonte de recursos dirigida às áreas protegidas da Amazônia, o Fundo de Áreas Protegidas – FAP<sup>9</sup>, não aplicou recursos em 2005 e, portanto, não foi incluída no relatório do GTSE.

Fonte	Descrição	Valor (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
Cooperação Internacional	Projetos federais de cooperação efetivos em 2005 (ARPA, Corredores Ecológicos, Reservas Extrativistas, PROBIO, Sítios do Patrimônio e Promanejo/Flona Tapajós)	19,5
Visitação em UCs	Arrecadação com a visitação em 16 parques nacionais federais	14,3
TOTAL		37,9

Fonte: GTSE, 2006

9 O FAP, criado para apoiar a longo prazo as unidades de conservação no âmbito do Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA, encontra-se em fase de consolidação, com 15 milhões de reais. Seus recursos provêm de doações de bens e direitos de agentes públicos e privados, nacionais e estrangeiros, e direitos de rendimentos dos investimentos de ativos nos mercados doméstico e exterior.

### Algumas lacunas e entraves institucionais à gestão econômica das áreas protegidas

Cabe ressaltar que os valores referentes à compensação ambiental e à cobrança de visitação em parques nacionais estão muito abaixo do potencial de captação desses mecanismos. Em ambos os casos, problemas de ordem normativa, administrativa e institucional, criam sérios entraves à efetividade e à consolidação política dessas alternativas.

A compensação ambiental<sup>10</sup> é considerada como uma das mais significativas fontes de recursos para a consolidação do SNUC (Ferraz, 2003; Granja e Barros et al., 2004). O Quadro II apresenta, de forma sumariada, dados relativos à arrecadação total no âmbito dos licenciamentos federais. Apenas cerca de 8% do total arrecadado foi efetivamente aplicado no benefício das UCs. Esses recursos destinam-se a ações prioritárias de regularização fundiária, plano de manejo, criação e implementação, definidas legalmente.

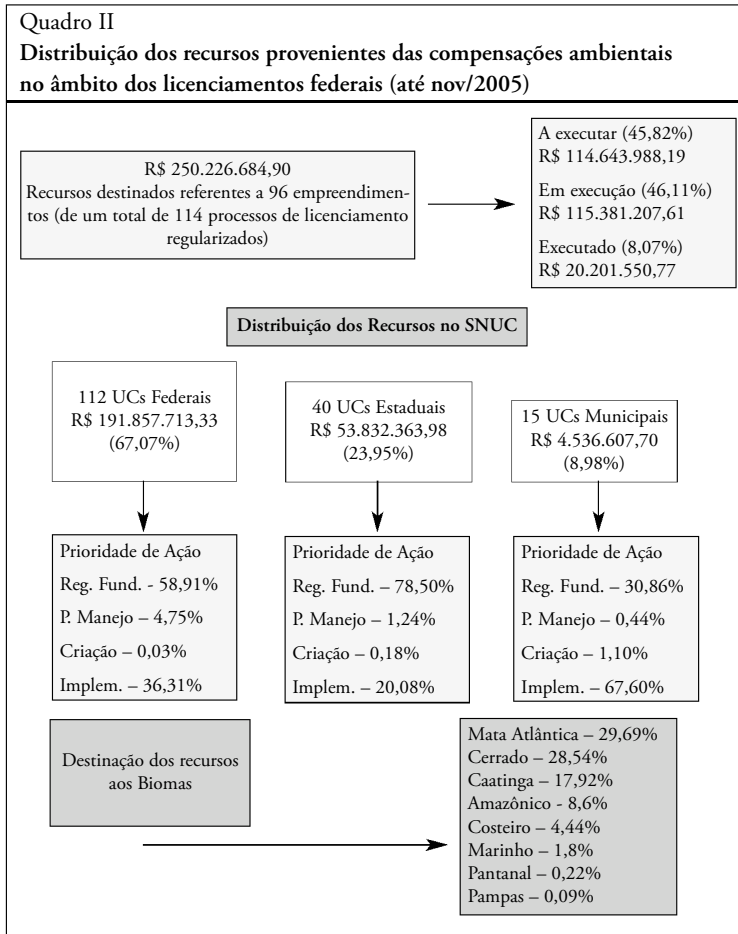
A implementação desse instrumento envolve inúmeros problemas de ordem legal, normativa, institucional e administrativa. Ainda não foram definidas regras claras para o cálculo da compensação devida pelo empreendimento, e diversos entraves burocráticos dificultam a execução efetiva dos recursos no benefício das UCs –principalmente aqueles associados à regularização fundiária, que concentra a maior parte dos recursos destinados.

Para o setor econômico, a compensação ambiental envolve alto grau de incerteza sobre os custos impostos ao investimento, motivando inúmeras disputas jurídicas que questionam o poder discricionário do órgão ambiental em um processo de implementação complexo e pouco transparente.

No que diz respeito à visitação em UCs –e às concessões de serviços de uso público, que não foram consideradas no relatório do GTSE, por falta de informação disponível–, alto nível de desarticulação institucional pode ser constatado.

10 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei 9.985/2000), determina em seu Art. 36º, que todo o empreendimento, público e privado, de significativo impacto ambiental, deverá destinar um valor mínimo de 0,5% do seu custo total de implantação para aplicação na implantação e manutenção de unidades de conservação –UCs de proteção integral– e de UCs de uso sustentável, quando por ele afetadas.

A visitação em unidades de conservação brasileiras ocorre, principalmente, nos parques nacionais. Entretanto, dos 55 parques nacionais, 23 permanecem fechados à visitação por falta de condições e infra-estrutura (GTSE, 2006). Toda a arrecadação vai para o ‘caixa único’ da União, e sua aplicação é definida segundo critérios legais.



Até 50% e não menos do que 25% deve ser aplicado na implementação, manutenção e gestão da UC arrecadadora; até 50% e não menos do que 25% deve ser aplicado na regularização fundiária das UCs do grupo (uso sustentável ou proteção integral); e até 50% e não menos do que 15% deve ser aplicado na implementação, manutenção e gestão de UCs do grupo de proteção integral. Portanto, o valor do ingresso não retorna integralmente para a UC. Durante as discussões sobre orçamento nacional é que se decide o percentual do repasse ao IBAMA.

Em 2006, auditorias realizadas em sete parques nacionais brasileiros pela Secretaria de Controle Interno do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal<sup>11</sup>, constataram, *in loco*, a sub-utilização do potencial arrecadatório e dos contratos realizados nessas UCs, recomendando a 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. O capital privado, aplicado por meio de parcerias eficazes e efetivas, pode proporcionar melhorias infraestruturais no atendimento aos visitantes das UCs, através de contratos de concessão de serviço.

Esta seria uma alternativa à escassez dos recursos públicos capaz de promover benefícios diretos para a sociedade, o investidor e a UC. Não existe, no Brasil, uma legislação específica para concessões em áreas protegidas; uma legislação geral regulamenta as concessões para todos os serviços públicos. 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.

Finalmente, com respeito a outras possíveis alternativas financeiras potenciais, identificadas no âmbito do GTSE e ainda não consolidadas, a lacuna mais preocupante diz respeito à precária utilização de mecanismos de pagamentos por serviços ecossistêmicos no benefício das áreas protegidas. O extrativismo, baseado no uso direto de serviços ecossistêmicos, não

<sup>11</sup> '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.

constitui fonte de recursos para as UCs de uso sustentável, que permitem a exploração sustentável de seus recursos naturais. Apenas a Reserva Estadual de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, no Estado do Amazonas, consegue aplicar parte dos recursos arrecadados com o extrativismo na sua manutenção.

Apesar do enorme potencial associado à bioprospecção, não foram identificadas receitas geradas no benefício das UCs<sup>12</sup>. Internacionalmente, a bioprospecção em áreas protegidas tem sido objeto de acordos, através do pagamento de uma taxa fixa pela pesquisa, de um percentual sobre os lucros advindos do processamento da biodiversidade prospectada ou, da prestação de serviços técnicos e tecnológicos para a gestão da área protegida.

Mas a lacuna mais preocupante é a que trata do estreito vínculo existente entre UCs e a manutenção e recuperação dos serviços hídricos. 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 UCs<sup>13</sup>, critérios para essas cobranças não foram ainda regulamentados.

### Uma simulação dos custos operacionais e investimentos necessários às áreas protegidas brasileiras

Uma estimativa dos custos de gestão do SNUC foi concebida a partir do 'Minimum Conservation System' – MICOSYS (GTSE, 2006), ferramenta de cálculo formulada para o Banco Mundial para auxiliar na identificação da representatividade e das lacunas dos sistemas nacionais de áreas protegidas. Para uma estimativa sobre custos operacionais e investimentos necessários à implementação do SNUC, foram considerados dados simplificados e quantitativos, relativos a pessoal e equipamentos, sem considerar demandas de aprimoramento funcional das estruturas administrativas federais e estaduais.

12 A primeira autorização de bioprospecção em UC, concedida à empresa Natura, em parceria com a comunidade extrativista do Rio Iratapuru, no Amapá, não disponibiliza os valores associados.

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

As duas categorias utilizadas nesta simulação correspondem a custeio (com pessoal, administração, equipamento e programas de gestão) e investimento (em infra-estrutura, equipamento e consolidação). Apesar de não traduzir a complexidade institucional e administrativa do SNUC, essa simulação oferece um cenário preliminar, até então inacessível aos tomadores de decisão, administradores, gerentes, chefes e técnicos de unidades de conservação, seus conselhos consultivos e deliberativos, assim como para os diversos setores da sociedade. Despesas de custeio projetadas pelo MYCOSIS discriminadas na Tabela III, englobam UCs federais e estaduais; os valores destinados às UCs federais correspondem a 56% do total apresentado.

O outro item, referente a investimentos em infraestrutura, equipamentos e consolidação – ou seja, despesas com a criação, demarcação de terras, regularização fundiária e criação de RPPNs, estimou um total de R\$ 1.338.488.657,00, para as UCs federais e estaduais.

Tabela III Despesas de custeio projetadas para o SNUC (UCs federais e estaduais)		
Categoria de despesa	Valor (reais)	% total
Pessoal	R\$363.376.827	62%
Administração	R\$ 125.089.048	21%
Equipamento	R\$ 34.295.594	6%
Programas de Gestão	R\$ 67.618.696	11%
<b>Total de custeio do SNUC</b>	<b>R\$ 590.380.165</b>	<b>100%</b>
Fonte: GTSE, 2006		

### Considerações finais

Os dados examinados são preliminares e parciais, não permitindo aportes conclusivos. Entretanto, evidenciam a dissonância entre estratégias de política conduzidas através de duas agendas distintas. Uma agenda progressiva, focada na ampliação territorial do SNUC, e uma agenda regressiva, que amplia lacunas financeiras crônicas, além dos entraves institucio-

nais e administrativos à efetiva consolidação das UCs implantadas e recém-criadas. A cada novo hectare ‘protegido no papel’, maior será a carência de recursos financeiros, materiais e humanos para sua gestão.

Sob o ponto de vista institucional, a atual política de expansão das áreas protegidas brasileiras choca-se com as estruturas tecno-burocráticas do órgão ambiental, pouco ágeis para imprimir ajustes e revisões institucionais e administrativas necessárias para operacionalizar necessárias fontes alternativas de recursos.

A formulação, implantação e implementação dessas fontes financeiras alternativas impõe estratégias estruturantes, como condição necessária para consolidar sua gestão. O fator econômico oferece balizamento objetivo para incorporar princípios de governança, desde que acompanhado de uma força-tarefa institucional, dirigida ao aprimoramento legal e normativo dos procedimentos, assim como para uma maior visibilidade sobre a efetividade das ações de conservação.

No Brasil, a implementação de instrumentos de regulação ambiental, com ou sem finalidade arrecadatória, ignora procedimentos prévios relativos à análise dos seus possíveis impactos sobre o sistema sócio-econômico. Da mesma forma, são ignorados procedimentos de avaliação e monitoramento do processo de implementação, que têm por finalidade avaliar resultados efetivos e aprimorar possíveis deficiências.

Durante a Conferência das Partes - COP 8, realizada em março de 2006, na cidade de Curitiba, no Brasil, foram apontados novos paradigmas que ampliam objetivos de gestão das áreas protegidas. A governança destaca-se como um desses paradigmas, sugerindo 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.

Nesse sentido, o diagnóstico formulado pelo GTSE não deveria ser reduzido a uma ação pontual, focada na Conferência das Partes – COP 8, da Convenção da Diversidade Biológica. Sua revisão e ampliação, com a efetiva participação dos distintos níveis governamentais, poderia ser tomada como elemento deflagrador de um processo ampliado de avaliação e debate junto à sociedade brasileira, que o desconhece.

## Referências Bibliográficas

- Acquatella, Jean (2001). *Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes*. Santiago de Chile: CEPAL/PNUD.
- Acquatella, Jean e Alicia Bárcena (2005). *Política fiscal y medio ambiente: Bases para una agenda común*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bruner, A., J. Hanks, 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.
- Dutra, Renato Cabral Dias, Adrilane Batista Oliveira e Alexandre Curvelo de Almeida Prado (2006). “Execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente entre 2000 e 2005”. *Política Ambiental 2* :3-14, septiembre. Brasília: Conservação Internacional.
- Ferraz, Cecilia (2003). *Institutional Solutions for the Financing of Protected Areas in Brazil*. V World Parks Congress: Sustainable Finance Stream: Durban, South Africa.
- Granja e Barros, Fábio Henrique, Sildaléia Silva Costa e Fritz Kiemle Jr. (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: 11-20. Curitiba, Brasil.
- Grupo Temático de Sustentabilidade Econômica (2006). *Pilares para a Sustentabilidade Financeira do SNUC*. Relatório para o Fórum Nacional de Áreas Protegidas. Brasília: DAP/SBF/MMA.
- Margulis, Sergio (1996). *A regulamentação ambiental: instrumentos e implementação*. Rio de Janeiro: Texto para Discussão nº 437, IPEA.
- Ros, Filho (1994) *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*. Rio de Janeiro.

- Seroa da Motta, Ronaldo, Jack Ruitenbeek e Richardyo Huber (1996). *Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações*. Rio de Janeiro: Texto para Discussão n° 440, IPEA.
- Spiegel, Barry (2001) *Raising Revenues for Protected Areas: A Menu of Options*. Washington: Center For Conservation Finance / World Wildlife Fund.
- UNEP/CDB/COP/7/21 (2004). *Relatório da Sétima Reunião da Conferencia das Partes da Convenção Sobre Diversidade Biológica*. Kuala Lumpur.
- Young, Carlos Eduardo Frickman (2005). “Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável: o caso brasileiro”, org. Clélia Parreira & Hector Alimonda, *As instituições financeiras públicas e o meio ambiente no Brasil e na América Latina*. Brasília: FLACSO /Brasil.

Este Libro se terminó de  
imprimir en febrero de 2009  
en la imprenta Rispergraf  
Quito, Ecuador