



**Encontro da Sociedade  
Brasileira de Economia  
Ecológica**

Brasília, 4 a 8 de Outubro de 2011

**Políticas Públicas e a Perspectiva da Economia Ecológica**

**IX ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO**  
Outubro de 2011  
Brasília - DF - Brasil

---

## **A SETORIALIZAÇÃO NO FINANCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: O CASO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL**

**João Paulo Sotero** (Serviço Florestal Brasileiro) - joapaulosotero@gmail.com

*Biólogo, mestre em Desenvolvimento Sustentável (Política e Gestão Ambiental). Analista Ambiental e Coordenador do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) do Serviço Florestal Brasileiro/MMA.*

**Marco Conde** (Serviço Florestal Brasileiro) - marco.g.c.conde@gmail.com

*Engenheiro Florestal, especialista em sensoriamento remoto aplicado à gestão ambiental, Perito Criminal Federal e Gerente de Fomento Florestal do Serviço Florestal Brasileiro/MMA.*

# **A SETORIALIZAÇÃO NO FINANCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: O CASO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL**

## **Eixo temático:**

Políticas públicas e meio ambiente  
Processos de formulação, avaliação, financiamento e  
execução de políticas públicas estatais e não estatais

## **Resumo**

O financiamento de políticas públicas socioambientais se faz cada vez mais necessário na contemporaneidade considerando as mudanças climáticas, a perda das florestas, da biodiversidade, a poluição e escassez dos recursos hídricos entre outras. Nesse sentido, refletir sobre o financiamento ambiental torna-se relevante tendo em vista o papel das políticas públicas de meio ambiente para a qualidade de vida. O presente trabalho buscou refletir sobre a setorialização dos fundos socioambientais federais, sobretudo aqueles ligados ao Ministério do Meio Ambiente focando a experiência do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), bem como os gargalos do modelo contábil dos fundos e as necessidades de inovação no setor.

Financiamento Ambiental; Fundo Público; Fundo Setorial; Desenvolvimento Florestal, FNDF

## **Abstract**

The need and importance of financing social and environmental policies are rising, mainly when we consider issues like the climate changes, lose on forested areas, biodiversity, pollution and the scarcity of water resources, among others. Evaluating the specialization of the environmental financing becomes to be relevant when we consider the role of environmental public policies to achieve a good quality of life. This paper addresses to the specialization of the federal funds related with socio-environmental concerns, especially those linked to the Ministry of the Environment. The major concern is to analyse the creation and the first operations of the National Fund for Forestry Development (FNDF), as well the bottlenecks of the accounting funds model and the needs for innovation in this sector.

Environmental Finance, Public Fund, Sector Fund, Forest Development, FNDF

## **1. Introdução**

O tema meio ambiente passou nos últimos anos da condição de preocupação de grupos de interesse – principalmente relacionado a ativistas ambientalistas e cientistas da área de recursos naturais – a uma temática tratada amplamente pela sociedade, nas escolas, nas empresas, pela mídia, pelos consumidores e pelo cidadão comum. Como decorrência desse processo, a questão ambiental deixou de ser tratada como tema periférico nas agendas de governo. Sua importância inicia-se nos embates eleitorais, e continua presente no momento da formulação dos planos de governo. Como exemplo, no atual Plano Plurianual do Governo Federal, deixou de ser abordada de forma pontual, circunscrita a programas e ações e passou a figurar junto aos objetivos estratégicos.

Embora a temática ambiental tenha ganhado forte destaque nos últimos anos, o meio ambiente enquanto política pública, ainda que de forma incipiente, vem sendo tratada no âmbito do Estado brasileiro há muito tempo. Alguns historiadores como PÁDUA (2004) e FRANCO (2009) trazem relatos sobre políticas públicas ambientais e, inclusive um ambientalismo incipiente, que remontam o tempo do Brasil Império e as primeiras décadas da República, partindo das primeiros empreendimentos de recuperação de áreas desmatadas, passando pela criação de órgãos com interface ambiental e a edição de legislações pertinentes ao tema, como o Código de Águas e o Código Florestal, ambos de 1934.

Mais recentemente, considerando os grandes eventos internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento – década de 1960 – a temática ambiental passou a ser tratada nos governos de forma mais estruturada, tanto na criação de órgãos de meio ambiente (e não mais somente com interface) quanto na criação de instrumentos para a gestão ambiental, com previsão em leis que fundamentam as políticas nacionais específicas.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), criada no início da década de 1980 pela Lei nº6.938/81, além de criar o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), introduziu vários instrumentos para a gestão ambiental pública, entre eles: o

estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; a criação de reservas e estações ecológicas, de áreas de proteção ambiental e de relevante interesse ecológico, a previsão de atuação pelo Poder Público nos níveis Federal, Estadual e Municipal; e as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental (Brasil, 1981).

SOTERO e LEME (2009) ressaltam que embora a PNMA tenha avançado em uma série de instrumentos e outras legislações sobre a matéria ambiental tenham agregado mais questões à política ambiental – *Lei das Águas, Lei de Crimes Ambientais, Lei da Educação Ambiental, Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Lei de Gestão de Florestas Públicas* – quando analisamos a Política Nacional do Meio Ambiente à luz do seu financiamento percebe-se que os avanços foram tímidos, sobretudo quando se comparada a outras políticas estratégicas para o desenvolvimento do país como a saúde, educação e ciência e tecnologia.

As principais estratégias de financiamento em voga tem como contraparte a realização de investimentos ou compensações oriundas de atividades com elevado potencial de degradação ambiental, seja pontual, como no caso de grandes investimentos de infra-estrutura, seja difusa, como no caso da indústria do petróleo.

A presença de temas contundentes relacionados à questão ambiental no dia-a-dia parece corroborar com a tese de que a sociedade definitivamente amadurece para a questão. As discussões sobre a legislação ambiental estão presentes em boa parte do noticiário nacional, variando de temas relacionados à matriz energética a adotar, qual o percentual aceitável de particulados nos combustíveis, até o mais recente embate quanto à flexibilização das leis de proteção florestal. O que parece emergir disso é o esgotamento de processo quase ingênuo, de que legislações ambientalmente avançadas poderiam coexistir com baixa responsabilização dos atores responsáveis pela degradação. A cada empreitada do Estado em busca do cumprimento das normas ambientais, diversos

setores econômicos se ressentem e pressionam para a mudança do arcabouço legal.

Boa parte dos embates recentemente travados no Congresso Nacional à respeito da necessidade de adequação das propriedades e dos processos produtivos às normas ambientais vigentes incide sobre a responsabilidade pelo financiamento dos custos associados à modernização tecnológica e à recuperação de danos que vinham sendo há muito tolerados pelo Estado. As demandas nesse sentido são pontuadas por termos como moratória da aplicação de multas, perdão de dívidas ambientais, dilatação de prazos para a conformidade ambiental, introdução de subsídios ambientais, pagamento por serviços ambientais, investimento direto do Estado e outros mecanismos diretos ou indiretos de financiamento que possam vir a ser utilizados para minimizar os custos da adequação ambiental das atividades produtivas.

## **2. A natureza dos fundos federais e suas limitações**

O primeiro fundo de meio ambiente a operar no âmbito federal foi o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). Fundo contábil, criado em 1989 pela Lei nº7.797/89. Anos antes, outros fundos ambientais começam a surgir como o Fundo Especial de Proteção ao Meio Ambiente de Santa Catarina, criado em 1980 e o Fundo Municipal de Defesa Ambiental de Belo Horizonte, criado em 1985.

De acordo com diagnóstico realizado pelo FNMA em 2005, o Brasil dispõe de diversos fundos públicos que fomentam ações socioambientais. Foram identificados 50 fundos socioambientais estaduais legalmente instituídos e que podem ser agrupados nas categorias: meio ambiente(26), recursos hídricos (21) e direitos difusos (3). Na época apenas 18 estavam ativos (TATAGIBA, 2007). Em nível municipal, a pesquisa MUNIC do IBGE (2009) apontou que 1.645 municípios afirmavam ter fundo municipal de meio ambiente, em 2002 a mesma pesquisa apontou que 986 municípios contavam com fundos ambientais, ou seja, um aumento de quase 70% em 8 anos.

Embora existam centenas de fundos públicos socioambientais no Brasil, suas naturezas e formas de atuação são muito semelhantes, de forma que as limitações em sua operação e a contribuição para a implementação das políticas

ambientais também são compartilhadas. LAMBERT (2000), de maneira geral, apresenta três diferentes formas para os fundos: *cash fund*, *endowment fund* e *revolving fund*. Para SAMPAIO (2006), os fundos ambientais públicos são portas de entrada de recursos da sociedade arrecadados pelo governo, para finalidades determinadas pelas respectivas leis que compõem seus marcos legais.

De maneira geral, os fundos públicos são categorizados em fundos financeiros e fundos contábeis. Os fundos financeiros são aqueles autorizados a realizar operações financeiras e de crédito, podendo possuir patrimônio subscrito. Seus recursos podem vir de fontes específicas e do próprio orçamento fiscal dos entes federados. São também conhecidos como fundos fiduciários.

No caso dos fundos contábeis – *característica comum a maior parte dos fundos públicos socioambientais* – estes limitam-se a executar gastos a conta de recursos públicos previstos nos Orçamentos Gerais dos entes federados a que pertencem, podendo ainda ter consignados às suas operações fontes específicas de recursos, conforme previsão legal<sup>1</sup>, e tendem a ser direcionados para a realização de operações não reembolsáveis.

Por fim, a maioria dos fundos públicos socioambientais podem ser considerados como contas gráficas no âmbito dos orçamentos dos entes federados, sujeitando-se às suas regras de operação de gastos públicos, aos frequentes contingenciamentos de recursos para contenção de déficits ou geração de superávits primários, e costumeiramente apresentam limitações para a aplicação de recursos não utilizados de um exercício em exercícios posteriores, além de dificuldades de execução relacionadas a uma regulamentação excessivamente restritiva quando às normas de execução de gastos, que os torna pouco atraentes enquanto solução para o financiamento de diversos temas relacionados à agenda ambiental do setor público e da sociedade como um todo.

### **3. Os fundos federais e o Meio Ambiente**

Tomando-se a esfera de gestão do Governo Federal, atualmente existem sete fundos socioambientais, relacionados a seguir, que apontam para um processo

---

<sup>1</sup>Os fundos públicos devem obrigatoriamente ser criados por lei.

de fragmentação e sobreposição de áreas de atuação, apesar de, em algum momento, também ocuparem-se de temas ambientais específicos:

Fundo/Vínculo	Natureza	Legislação	Fonte de recursos	Temas apoiados
Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)	Contábil	Lei nº7.797/1989	Dotações orçamentárias da União; Parcela dos valores arrecadados pelas multas ambientais federais; Recursos originados em doações.	Unidades de Conservação; pesquisa e desenvolvimento tecnológico; educação ambiental; manejo e extensão florestal; desenvolvimento institucional; controle ambiental; aproveitamento econômico racional e sustentável da flora e fauna nativas.
Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) / Serviço Florestal Brasileiro/MMA	Contábil	Lei nº11.284/2006. Decreto nº7.167/2010	Parte dos valores apurados com contratos de concessão florestal federais. Dotações orçamentárias da União; Recursos originados em doações.	Pesquisa e desenvolvimento tecnológico em manejo florestal; II - assistência técnica e extensão florestal; recuperação de áreas degradadas com espécies nativas; aproveitamento econômico racional e sustentável dos recursos florestais; controle e monitoramento das atividades florestais e desmatamentos; capacitação em manejo florestal e formação de agentes multiplicadores em atividades florestais; educação ambiental; proteção ao meio ambiente e conservação dos recursos naturais.
Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC)	Contábil	Lei nº 12.014/2009	Parte dos <i>royalties</i> de petróleo.	Projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos.
Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica	Contábil	Lei nº11.428/2006. Não está regulamentado	Não há fontes específicas de recursos previstas em lei	Apoiará projetos de conservação de remanescentes de vegetação nativa, pesquisa científica ou áreas a serem restauradas, implementados em municípios que possuam plano municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica, devidamente aprovados pelos Conselhos Municipais de Meio Ambiente.
Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD)/Min. da Justiça	Contábil	Lei nº7.347/1985 (artigos 13 e 20). Lei nº 9.008/95.	Recursos oriundos de multas decorrentes da violação dos direitos difusos, bem como	Apóia projetos para manutenção dos direitos e interesses difusos e coletivos – meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor

			de outras fontes extrajudiciais.	artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, da defesa da concorrência entre outros.
Fundo Amazônia/BNDES	Financeiro	Decreto nº 6527/2008	Doações em virtude da redução dos desmatamentos na Amazônia brasileira	Gestão de florestas públicas e áreas protegidas; Controle, monitoramento e fiscalização ambiental; Manejo florestal sustentável; Atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da floresta; Zoneamento ecológico e econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; Conservação e uso sustentável da biodiversidade; e Recuperação de áreas desmatadas.
Fundo Socioambiental da CAIXA	Financeiro	Resolução da Diretoria nº 4549/2010	Até 2% do lucro líquido da CAIXA	Habitação de interesse social; saneamento ambiental; gestão ambiental; educação; desenvolvimento rural, entre outras, vinculadas ao desenvolvimento sustentável e que beneficiem, prioritariamente, a população de baixa renda.
Outros fundos também financiam ações socioambientais a exemplo do: Fundo de Amparo ao Trabalhador, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.				

Tabela 1: Os fundos federais socioambientais em resumo. Adaptado de SOTERO e LEME 2010

#### 4. A especialização dos fundos ambientais.

Os registros de criação de fundos de meio ambiente no Brasil remetem a década de 1980. O primeiro fundo federal de meio ambiente (FNMA) foi criado em 1989, sendo, portanto, mais antigo que o próprio Ministério do Meio Ambiente. Nas décadas seguintes foram criados inúmeros outros fundos ambientais e, seguindo uma tendência do ambientalismo, o perfil destes fundos passou por mudanças ao agregarem outras iniciativas sociais aos seus portfólios de projetos, sendo desta forma, considerados fundos socioambientais.

Na década de 2000, os fundos (socio)ambientais passaram a apresentar uma nova perspectiva, com agendas mais focadas em temas específicos da problemática ambiental, a exemplo da setorialização observada em outras áreas do financiamento governamental, como a ciência e tecnologia.

Aprofundando-se na comparação com a área de financiamento da Ciência e Tecnologia, entretanto, há uma fundamental diferença entre o modelo institucional adotado, no caso do financiamento ambiental, há a proposição de

mecanismos de gestão exclusivos para cada Fundo, e baixo relacionamento com as demais políticas estaduais e municipais de meio ambiente, diferentemente do modelo adotado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), que passou a contar com diversas fontes de financiamento para seus fundos setoriais, mas manteve todos atrelados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, conforme ressalta LEME e SOTERO (2008). Portanto, a tendência percebida no caso do Ministério do Meio Ambiente é que seus fundos setoriais<sup>2</sup> – criados recentemente – não tenham vínculo institucional, por exemplo, com o Fundo Nacional do Meio Ambiente.

## **5. O FNDF enquanto um fundo setorial**

A criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF vincula-se ao desejo de que parte do setor florestal possa contar com ações de fomento específicas, e está associado à oportunidade da criação de uma nova fonte de arrecadação e financiamento, representada pelos ingressos arrecadados com a exploração privada dos recursos florestais da União, a partir dos contratos de concessão florestal celebrados pelo Ministério do Meio Ambiente.

O anseio pela existência de um instrumento financeiro específico para o desenvolvimento do setor florestal se faz mais presente desde o término das políticas de incentivos fiscais federais, representadas pelo Fundo de Incentivo Setorial (FISSET), instituído pelo Decreto Lei nº 1.376/1974 e largamente utilizado para apoiar a ampliação das áreas de florestas plantadas no país, principalmente nas décadas de 1970 e 1980.

Uma vez descontinuado esse instrumento, em 1987, observou-se o gradativo aumento da participação do setor financeiro, com destaque para o BNDES, no financiamento de empreendimentos industriais de celulose e papel, siderurgia e painéis, que em seu bojo também previam o financiamento das atividades florestais, já como operação integrada, própria do processo de verticalização da produção dessas commodities.

A maior parte do investimento em pesquisa e desenvolvimento florestal, que inicialmente era realizada pelas universidades e pela Embrapa, passou a ser

---

<sup>2</sup>FNDF, FNMC e Fundo Mata Atlântica

realizado pela indústria de base florestal (papel e celulose, siderurgia e carvão vegetal e madeira industrial para serraria), por intermédio de parcerias entre as associações das indústrias e os centros de pesquisa e universidades.

Os resultados dessa pesquisa, que permitiram ao país obter sucessivos recordes em produtividade florestal, foram gerados, inicialmente em parceria com o setor público, e mais recentemente quase que exclusivamente pelo setor industrial, sendo o *know-how* parcialmente repassado aos silvicultores independentes através de atividades de fomento florestal (LINHARES-JUVENAL e MATTOS, 2002).

Visando ampliar a participação do setor público no desenvolvimento tecnológico do setor, no final do ano de 2003 o Ministério da Ciência e Tecnologia submeteu à Comissão de Desenvolvimento Regional e Inclusão Social, do Conselho de Ciência e Tecnologia, a proposta de criação do Fundo Setorial de Florestas, visando à constituição de um instrumento para o financiamento público da pesquisa voltada para o setor florestal, que na opinião do então Ministro Roberto Amaral deveria “atender a demanda de pesquisa em C&T para setores que hoje estão no vazio do financiamento institucional.” A proposta de constituição desse Fundo Setorial, como outros tantos estabelecidos pelo MCT não foi adiante.

O problema representado pela carência de mecanismo específico para o fomento ao setor florestal subsistia, principalmente quando considerado o desenvolvimento de tecnologias e atividades relacionadas ao manejo florestal de florestas naturais, para a produção continuada de produtos florestais madeireiros e não-madeireiros.

Visando suprimir essa lacuna do financiamento público ao setor florestal, o Projeto de Lei nº 4.776/2005 elaborado em 2005 pelo Executivo Federal, visando uma melhor definição do arcabouço jurídico nacional para os instrumentos de gestão das florestas públicas, também propunha a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, originalmente com a finalidade de “(...) fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e promover a inovação tecnológica no setor”.

O Relator do Projeto de Lei na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, Deputado Beto Albuquerque observou que:

*“(...) o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) gerencia apenas recursos a fundo perdido, situação que inviabiliza ter empresários rurais como beneficiários diretos. Além disso, acredito que devem ser resguardadas expressamente as atribuições hoje em vigor de entidades como a EMBRAPA e outras.*

*No que se refere ao FNDF, gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro, os aperfeiçoamentos necessários foram além de simples ajustes. Cabe desenvolver um tema ausente da proposta, os parâmetros mínimos para a aplicação dos recursos do fundo: Os recursos do FNDF serão aplicados a fundo perdido e, por isso mesmo, carecem de disposições mínimas sobre sua aplicação e controle. Podem ser especificadas modalidades de projeto que receberão os recursos e critérios em relação aos beneficiários, entre outros pontos”.*

Desta forma, durante o processo legislativo houve um fundamental aprimoramento da redação do Projeto de Lei, sendo atribuídas ao FNDF áreas prioritárias para aplicação de recursos, proposta a discriminação dos potenciais beneficiários e a definição da função de seu Conselho Consultivo.

Assim, embora tenha sido mantida a finalidade do Fundo, foram também delineadas, no artigo 41 da Lei nº 11.284/2006, as suas prioridades para a aplicação dos recursos, envolvendo as seguintes áreas temáticas:

- Pesquisa e desenvolvimento tecnológico em manejo florestal, dando-se prioridade às entidades públicas de pesquisa;
- Assistência técnica e extensão florestal;
- Recuperação de áreas degradadas com espécies nativas;
- Aproveitamento econômico racional e sustentável dos recursos florestais;
- Controle e monitoramento das atividades florestais e desmatamentos;
- Capacitação em manejo florestal e formação de agentes multiplicadores em atividades florestais;
- Educação ambiental;
- Proteção ao meio ambiente e conservação dos recursos naturais

Excetuando-se os dois últimos temas, pode se observar a exclusividade das prioridades em temas florestais, mas não exclusivamente tratando apenas da produção, mas também da proteção e recuperação dos recursos florestais. No

mesmo artigo da Lei nº 11.284/2006 também se determina a exclusividade da aplicação dos recursos a projetos de órgãos e entidades públicas, ou de entidades privadas sem fins lucrativos, podendo abranger comunidades indígenas, sem prejuízo do atendimento de comunidades locais e outros beneficiários.

Quanto à origem de seus recursos, além da previsão legal da destinação de parcela dos recursos auferidos nos contratos de concessão florestal em florestas públicas da União celebrados pelo Governo Federal, o FNDF também está habilitado a receber recursos de doações realizadas por entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas, e outras fontes de recursos que lhe forem especificamente destinadas, inclusive orçamentos compartilhados com outros entes da Federação.

Tomando apenas a previsão de arrecadação de recursos a partir dos contratos de concessão florestal<sup>3</sup> já firmados pelo Serviço Florestal Brasileiro, o FNDF poderá destinar já no próximo ano dois milhões de reais para as atividades do Setor Florestal.

Considerando a previsão de novas concessões florestais, apenas em Unidades de Conservação do tipo Floresta Nacional, conforme previsto nos Planos Anuais de Outorga Florestal (PAOF) de 2009, 2010 e 2011, publicados pelo Serviço Florestal Brasileiro, o potencial de financiamento do FNDF eleva-se dos atuais R\$ 500 mil, em 2011, para aproximadamente R\$ 40 milhões anuais no ano de 2019.

Arrecadação potencial (em milhões de reais)	2011	2012	2013	2015	2017	2019
<b>FNDF</b>	0,5	1,91	3,50	16,06	26,71	39,74
<b>Concessões florestais</b>	1,52	13,69	25,04	114,76	190,84	283,88

Tabela 2: Estimativas de arrecadação relativa às concessões florestais federais e parcelas a serem destinadas ao FNDF (em milhões de reais)

A gestão do FNDF foi atribuída ao Serviço Florestal Brasileiro, do Ministério do Meio Ambiente, na qualidade de órgão gestor federal, que

<sup>3</sup>De acordo com o Serviço Florestal Brasileiro, a **concessão florestal** é a delegação onerosa, feita pelo poder público, à uma pessoa jurídica, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços em uma unidade de manejo. Por sua vez, o **manejo florestal** sustentável é a administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação dos ecossistemas.

corresponde ao órgão ou entidade do poder concedente com a competência de disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal.

O processo de gestão do Fundo, conforme disciplinado pelo Decreto nº 7167/2010, envolve a participação de um Conselho Consultivo, composto por representantes dos entes federativos e da sociedade civil, que tem por função opinar sobre a distribuição dos seus recursos e a avaliar sua aplicação.

O Conselho Consultivo do FNDF conta com as seguintes representações: Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS), contando com três representações relacionadas aos movimentos sociais, às organizações ambientalistas e às comunidades tradicionais, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria de Madeira e Construção (CONTICOM), Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

O principal instrumento de planejamento do FNDF é o Plano Anual de Aplicação Regionalizada (PAAR) dos seus recursos, que deve ser publicado até o dia 31 de dezembro de cada ano. O PAAR deve conter informações sobre a carteira de projetos em execução, o volume de recursos já contratado e a estimativa de recursos disponíveis para aplicação, deve indicar as áreas, temas e regiões prioritários para aplicação e apontar as modalidades de seleção, formas de aplicação e volume de recursos.

Adicionalmente, o relatório da execução do Plano Anual de Aplicação Regionalizada, deve integrar o relatório anual do órgão gestor, que também contém informações sobre as concessões outorgadas, o valor dos preços florestais, a situação de adimplemento dos concessionários, os Planos de Manejo Florestais Sustentáveis e seu estado de execução, as vistorias e auditorias florestais realizadas e os respectivos resultados, assim como as demais informações

relevantes sobre o efetivo cumprimento dos objetivos da gestão de florestas públicas da União.

Conforme apresentado na tabela 1, o FNDF é um fundo contábil, sujeito, portanto, as mesmas regras das demais contas gráficas do Orçamento Geral da União. Normalmente os fundos contábeis apóiam projetos por meio do estabelecimento de convênios<sup>4</sup>, seja para instituições públicas (estaduais e municipais)<sup>5</sup>, seja para instituições privadas sem fins lucrativos. A execução de políticas públicas federais por meio de convênios, entretanto, tem apresentado diversas limitações quanto a valores, prazos, itens financiáveis, características dos beneficiários, objetos de financiamento e, principalmente, o excessivo foco nos mecanismos de controle e aplicação de recursos, em detrimento dos resultados.

Buscando referenciar-se em outras experiências de fomento, sobretudo no caso do FNMA – fundo com 22 anos de existência e mais de 1.400 projetos apoiados – o FNDF optou, desde o primeiro ano de atividade a buscar inovações na forma de apoio a projetos, privilegiando a busca por resultados e a redução nos custos de transação para a aplicação de seus recursos. Desta forma, já no PAAR-2010, foi previsto o apoio a projetos pelo fornecimento de produtos e serviços a serem contratados diretamente pelo FNDF e entregues aos beneficiários identificados por mecanismo de seleção pública.

Assim como os demais fundos socioambientais contábeis do Governo Federal, no caso do FNDF a seleção dos projetos objetiva principalmente ao levantamento e qualificação da demanda de grupos sociais para apoio a determinado tema, geralmente estabelecido na Chamada Pública<sup>6</sup>. Nesse sentido, ao receber, analisar e classificar os projetos passíveis de apoio, o FNDF organiza

---

<sup>4</sup> De acordo com o Portal de Convênios do Governo Federal, os convênios são um acordo ou ajuste que disciplina a transferência de recursos financeiros (...) que tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

<sup>5</sup>No caso de instituições federais, o instrumento de repasse de recursos é o Termo de Cooperação.

<sup>6</sup> Instrumento de seleção de projetos onde constam informações relacionadas à sua finalidade e objetivo, etapas, critérios do processo de seleção, datas e prazos, o montante de recursos disponíveis, os limites de valores para apoio aos projetos e respectivas contrapartidas (quando houver), as instituições elegíveis, a documentação necessária para participação da chamada e outras informações pertinentes ao processo seletivo.

as demandas das comunidades e beneficiários para, em seguida, realizar a contratação de uma instituição (pública, privada ou privada sem fins lucrativos) que fornecerá os serviços e bens solicitados.

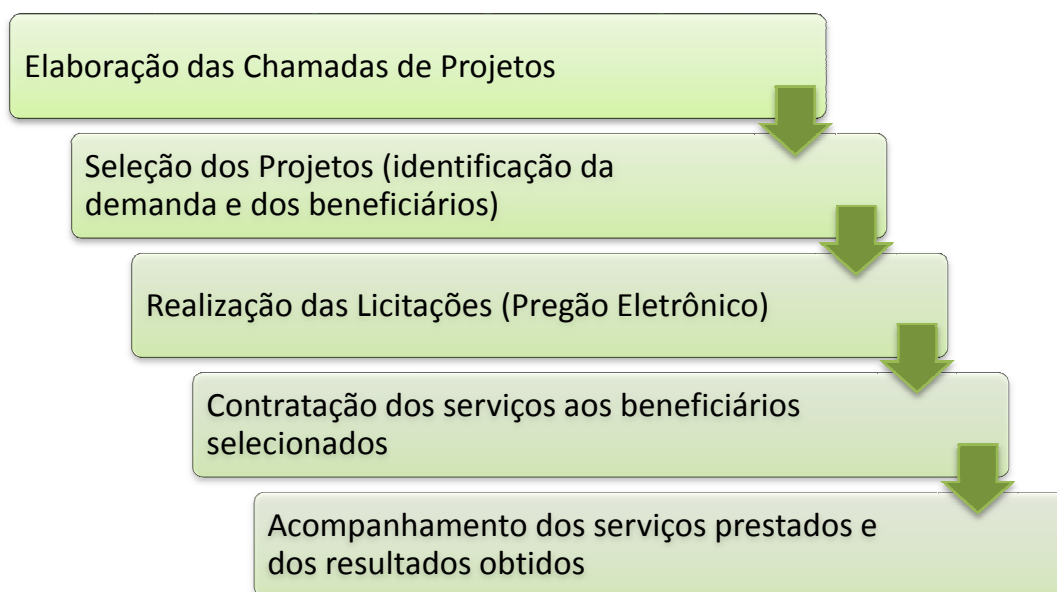
A primeira operação do FNDF contou com o lançamento de quatro Chamadas de Projetos orientadas a prover capacitação e assistência técnica em atividades florestais, de forma que os projetos apresentados ao fundo traziam informações objetivas no sentido de caracterizar as demandas dos grupos sociais para os temas objeto das Chamadas. Em seguida, de posse de tais informações foram elaborados os Termos de Referência e Editais necessários a realização da licitação pública, adotando-se nesses casos a modalidade de pregão eletrônico.

Esse processo ainda encontra-se em curso, contudo, cabe destacar que como resultado das quatro Chamadas foram apresentados 69 projetos, encaminhados por 23 instituições. Destes projetos, 49 foram recomendados para o apoio sendo 18 passíveis de apoio considerando a disponibilidade de recursos previstos no PAAR-2010. Estes 18 projetos serão apoiados por meio da contratação de instituições para fornecer os serviços de capacitação, assistência técnica e logística. Portanto, ao invés de estabelecer 18 convênios, o FNDF elaborou quatro editais de licitação para contratar os serviços demandados, que resultarão na celebração de aproximadamente seis contratos de prestação de serviços especializados.

Um possível diferencial relacionado à contratação de fornecedores, em detrimento da celebração de convênios, se relaciona aos ganhos na eficiência e eficácia, principalmente pelo foco na obtenção dos produtos e resultados preconizados no processo licitatório, com a realização dos gastos apenas após a validação dos produtos, ao contrário dos convênios em que os recursos são liberados antes da execução das atividades.

O maior desafio nesses casos é a efetividade dos serviços, que se materializa na dificuldade inicial da melhor especificação dos produtos, que usualmente passam a incluir elementos de inclusão produtiva e social e respeito à cultura local e fortalecimento da participação, de forma que o processo de atendimento às populações alvo seja também um processo de enriquecimento e

troca. O fluxograma a seguir apresenta de forma resumida a operação inicial do FNDF:



Fluxograma 1: Operação – resumida – do FNDF.

Embora esta operação ainda esteja em curso, um resultado esperado é a otimização do uso do recurso público, tendo em vista que o ponto de partida do pregão é a apresentação de um valor máximo, para a contratação e, considerando a concorrência entre as instituições interessadas, os valores tendem a se reduzir consideravelmente. Adicionalmente pode-se observar o papel indutor das aquisições governamentais no estímulo às empresas especializadas na prestação de serviços de engenharia florestal e consultoria florestal.

## 6. Considerações finais

Conforme apresentado ao longo do texto, é crescente o número de fundos socioambientais tanto no Governo Federal, quanto nos âmbitos estaduais e municipais. Na esfera federal, sobretudo no Ministério do Meio Ambiente, os últimos cinco anos foram significativos do ponto de vista da criação de fundos, entretanto, não produziram a necessária inovação quanto a sua natureza jurídica. A inovação ficou somente a cargo da especialização, setorialização e possível ampliação do número de instrumentos de aplicação.

Tal especialização é positiva, considerando que os esforços empreendidos por determinado fundo tendem a propiciar foco em determinada matéria, todavia,

a não conexão, a falta de articulação destes novos instrumentos de fomento pode comprometer a eficiência do sistema como um todo, principalmente considerando as duplicidades de esforços e eventuais sobreamentos. A esse respeito, a necessidade de interlocução e coordenação das atividades de fomento sob a governança do Ministério do Meio Ambiente pode buscar lições aprendidas em outras áreas do próprio governo federal, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

A experiência tem demonstrado que a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente e suas políticas setoriais não ocorrerá de forma efetiva com o atual estrutura de repasse de recursos federais, pautada na celebração de convênios e contando com fundos eminentemente contábeis. É fundamental buscar um novo marco legal para a transferência de recursos públicos e, sobretudo, buscar um outro modelo institucional para os fundos socioambientais federais, considerando que o modelo de fundo contábil está superado tendo em vista que trata-se de uma conta gráfica no Orçamento Geral da União.

É necessário pensar em fundos financeiros, fiduciários, capazes de gerir seus patrimônios, seus recursos captados e por meio de aplicações no sistema financeiro, ampliar seus quantitativos. Cabe ressaltar que os mesmos princípios estabelecidos no financiamento ambiental por meio dos fundos contábeis, deverão ser observados em outros modelos de financiamento, sobretudo a participação e controle social para a boa aplicação dos recursos.

Embora o FNDF seja um fundo contábil e tenha nascido com um componente de inovação relativa à sua especialização, sendo considerando um fundo setorial, buscou-se também inovação em sua gestão. O primeiro ponto que merece destaque é a existência de um Plano Anual de Aplicação Regionalizada, onde o fundo apresenta à sociedade quais temas serão apoiados no ano seguinte, as áreas (territórios) prioritárias, as estratégias escolhidas e os recursos disponíveis, além de apresentar relatório da execução anterior.

Outro ponto de inovação está relacionado à forma de contratação dos projetos, tendo em vista que são selecionados projetos com o intuito exclusivo de levantar e qualificar a demanda por serviços. Em seguida são preparados os documentos necessários à realização das licitações. Isso garante entre outras

coisas que comunidades apresentem suas demandas e recebam serviços sem que tenham que gerir recursos públicos e, portanto, prestar contas de recursos financeiros. É notória a dificuldade que instituições, estruturadas ou não, tem em prestar contas dos recursos captados junto ao Governo Federal.

Um desafio que está posto para o FNDF é continuar realizando este tipo de operação quando da ampliação dos quantitativos de recursos, conforme apresenta a tabela 2. Certamente os projetos deverão ser estruturantes, com escala, ou seja, mais robustos. Além disso, será necessária uma estrutura de atuação onde os fundos estaduais e municipais tenham papel relevante e que mecanismos de transferências automáticas fundo a fundo sejam utilizados, inclusive com apresentação de contrapartida, ampliando assim os recursos disponíveis para atividades que promovam o uso e a conservação dos recursos florestais e da biodiversidade.

## **7. Referências bibliográficas**

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da União, Brasília, 2 de setembro de 1981.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.284 de 2 de março de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, 3 de março de 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei nº 1.376 de 12 de dezembro de 1974. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de dezembro de 1974.

\_\_\_\_\_. Decreto 7.167 de 5 de maio de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, 5 de maio de 2010.

\_\_\_\_\_. Serviço Florestal Brasileiro, Ministério do Meio Ambiente. Plano Anual de Aplicação Regionalizada 2010. Resolução SFB Nº 3 de 5 de agosto de 2010.

\_\_\_\_\_. Serviço Florestal Brasileiro, Ministério do Meio Ambiente. Plano Anual de Aplicação Regionalizada 2011. Resolução SFB Nº 1 de 19 de maio de 2011.

\_\_\_\_\_. IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros; meio ambiente 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

FRANCO, J. L. A. e DRUMMOND, J. A. Proteção a natureza e identidade nacional no Brasil, anos 1920-1940. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2009.

LAMBERT, Alain. Fundos Ambientais: Bem mais do que simples mecanismos financeiros: uma ferramenta de gestão ambiental. Workshop do UK Department for International Development (DFID) sobre Ferramentas de gestão ambiental que não sejam do tipo clássico de "comando e controle". Cuiabá, 2000. Disponível em:

[http://www.conservationfinance.org/Documents/CF\\_related\\_papers/Fundos Ambientais - Portuguese.pdf](http://www.conservationfinance.org/Documents/CF_related_papers/Fundos_Ambientais_-_Portuguese.pdf)> Acesso em: 10junho 2011.

LEME, T. N. e SOTERO, J. P. Reflexões sobre o Sistema de Financiamento Ambiental no Brasil. TATAGIBA, F. C. P. Leme, T. N Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais. Brasília: Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, p 10-20, 2008.

LINHARES-JUVENAL, T. e MATTOS, R. L. G. O setor florestal no Brasil e a importância do reflorestamento. In: BNDES Setorial, Rio de Janeiro, nº. 16, p. 3-30, Setembro de 2002.

MOTTA, S. M, RUITENBEEK, J. HUBER, R. Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações. Rio de Janeiro: Texto para discussão Nº 440, IPEA. 1996.

PADUA, J. A. Um Sopro de Destruição: Pensamento Político e Crítica Ambiental no Brasil Escravista – 1786 /1888. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor. 2a edição. 2004.

SOTERO, J. P. e LEME, T. N. Articulação dos atores para o financiamento da política ambiental no Brasil. Brasília. In: Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. N. 22. Setembro a Dezembro de 2010.

TATAGIBA, F. C. P e LEME, T. N. O Fortalecimento de Fundos Socioambientais: experiências e perspectivas. Brasília: MMA/Fundo Nacional do Meio Ambiente, 2007.