

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

FLAVIA CRISTINA GOMES DE OLIVEIRA

**AVALIAÇÃO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL: AS MUDANÇAS
REALIZADAS A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI Nº 13.668, DE 2018**

**Brasília/DF
2020**

FLAVIA CRISTINA GOMES DE OLIVEIRA

AVALIAÇÃO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL: AS MUDANÇAS
REALIZADAS A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI Nº 13.668, DE 2018

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública. Área de concentração: Políticas Públicas e Desenvolvimento Social.

Orientador: Prof^(a). Dr^(a). Suely Araújo

Brasília/DF
2020

OLIVEIRA, Flavia Cristina Gomes de

Avaliação da compensação ambiental federal – as mudanças realizadas a partir da edição da Lei nº 13.668, de 2018.

151 f.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2020.

Orientação: Prof^(a). Dr^(a). Suely Araújo

1. Compensação ambiental
2. Unidades de conservação
3. Avaliação de políticas públicas

**AVALIAÇÃO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL: AS MUDANÇAS
REALIZADAS A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI Nº 13.668, DE 2018**

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Área de concentração: Políticas Públicas e Desenvolvimento Social.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães Araújo
(Orientadora)

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti
(Banca Examinadora – Membro IDP)

Prof. Dr. Mauro Guilherme Maidana Capelari
(Banca Examinadora – Membro UnB/CDS)

DEDICATÓRIA

Aos meus principais mestres, com quem aprendi as lições mais valiosas e os conceitos mais perenes: Maria e Jorge.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao ICMBio, que me proporcionou essa valiosa oportunidade de capacitação; e aos colegas de trabalho, o apoio durante a jornada de estudos. Gratidão especial à Silvana Canuto, pela dedicação em viabilizar mais essa oportunidade de desenvolvimento, e às queridas Roberta Mello, Tatiana Fajardo e Julia Zapata, por tudo!

Agradeço à equipe do Mestrado Profissional em Administração Pública do IDP, nas pessoas do coordenador do curso, Caio Resende, e dos assessores acadêmicos Matheus Souza e Renan Holtermann, sempre disponíveis para prestar o auxílio necessário; à professora Suely Araújo, que me orientou nesse processo com suas contribuições precisas e postura amável; e aos colegas de turma, especialmente Elba Jane e Barbara Bianca, novas amigas que levarei para a vida.

Agradeço às pessoas que contribuíram diretamente com a pesquisa empírica por meio das entrevistas, dedicando seu tempo e conhecimento para o aprimoramento do mecanismo da compensação ambiental.

Agradeço de modo especial àqueles cujo apoio foi essencial para enfrentar mais esse desafio: meus pais, irmãos, afilhada e amigos. À Mariana e Albertini, presenças constantes durante essa etapa de isolamento e estudo. E a todos que me acompanharam e apoiaram de alguma forma nessa trajetória.

Gratidão, Deus, por tudo que recebo de bom!

RESUMO

O presente trabalho concentra-se em avaliar a política de compensação ambiental - CA, na esfera federal, com foco no aprimoramento do mecanismo a partir das mudanças introduzidas pela Lei nº 13.668, de 2018, notadamente a implantação do Fundo de Compensação Ambiental - FCA. Para tanto, foi empregada metodologia qualitativa, incluindo a realização de pesquisa documental e entrevistas com os atores envolvidos no processo da CA, tendo como escopo de análise a implementação da política no âmbito das unidades de conservação instituídas pela União. Como resultado da pesquisa avaliativa, foram apresentadas diretrizes norteadoras para a operacionalização da compensação ambiental frente ao novo cenário normativo, bem como propostas de aprimoramento do mecanismo por meio do FCA.

Palavras-chave: Compensação Ambiental; Unidades de Conservação; Avaliação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This study focuses on the assessment of the environmental compensation policy - CA, at the federal level, with a focus on improving the mechanism based on the changes introduced by Law nº 13,668, of 2018, notably the implementation of the Environmental Compensation Fund - FCA. To this end, qualitative methodology was used, including conducting documentary research and identified with the actors involved in the CA process, with the scope of analysis being the implementation of the policy within the scope of the conservation units instituted by the Union. As a result of the evaluative research, were guiding guidelines for the operationalization of environmental compensation in the face of the new normative scenario, as well as proposals for improving the mechanism through the FCA.

Keywords: *Environmental compensation; Conservation units; Public Policy Evaluation.*

LISTA DE ACRÔNIMOS E SIGLAS

CA - Compensação Ambiental

CAIXA - Caixa Econômica Federal

CCAF - Comitê de Compensação Ambiental Federal

CFCA - Câmara Federal de Compensação Ambiental

CGU - Controladoria Geral da União

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CPCAM - Comissão Permanente de Compensação Ambiental

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

FCA - Fundo de Compensação Ambiental

Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IF - Instituição Financeira

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MPE - Ministério Público Estadual

MPF - Ministério Público Federal

OGU - Orçamento Geral da União

ONG - Organização da Sociedade Civil

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SF - Senado Federal

Sisnama - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

TCU - Tribunal de Contas da União

UC - Unidade de Conservação

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Mosaico elaborado de acordo com a Lei n° 9.985, de 2000
- Figura 2 - Histórico normativo da compensação ambiental, na esfera federal
- Figura 3 - Diagrama de partes interessadas no processo da CA
- Figura 4 - Fluxo administrativo da CA federal no Ibama
- Figura 5 - Fluxo Administrativo da execução da CA por meio do FCA
- Figura 6 - Termos-chave da Compensação Ambiental

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 - Normatização da CA nos estados brasileiros
- Quadro 2 - Amostra de Pesquisa
- Quadro 3 - Avaliação do desempenho pretérito da CA
- Quadro 4 - Avaliação da destinação e aplicação da CA
- Quadro 5 - Avaliação do planejamento da execução
- Quadro 6 - Avaliação da execução dos recursos
- Quadro 7 - Avaliação da estrutura de governança, controle e transparência
- Quadro 8 - Propostas para o aprimoramento da CA federal

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 - Recursos de CA destinados às UCs federais
- Tabela 2 - Execução da CA de 2010 a 2018
- Tabela 3 - Performance do CCAF por período

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO TEMA	12
1.2. TEMÁTICA, PROBLEMA E HIPÓTESE DE PESQUISA	14
1.3. OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICOS	16
2. POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA E AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	18
2.1. EVOLUÇÃO DA TEMÁTICA AMBIENTAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	18
2.2. O SNUC, AS CORRENTES IDEOLÓGICAS E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DAS UCS	24
3. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL	33
3.1. O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A CA	34
3.2. O PROCESSO DA CA FEDERAL E O SEU DESEMPENHO PRETÉRITO	40
3.3. A CRIAÇÃO DO FUNDO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	45
3.4. PANORAMA DA CA NOS ESTADOS BRASILEIROS	48
4. FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	54
4.1. FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – CONCEITOS, INSTRUMENTOS E DESAFIOS	54
4.2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – EVOLUÇÃO, MODELOS E APLICABILIDADE	57
5. AVALIAÇÃO DA CA FEDERAL – PROPOSTA METODOLÓGICA	65
5.1. PESQUISA DOCUMENTAL E ENTREVISTAS	66
5.2. AMOSTRA DE PESQUISA	68
5.3. ANÁLISE DE CONTEÚDO	71
5.4. RESULTADOS ESPERADOS PARA A POLÍTICA PÚBLICA	72
6. RESULTADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL	73
6.1. COLEGIADOS	73
6.1.1. CCAF: PORTARIA CONJUNTA Nº 225, DE 30 DE JUNHO DE 2011, ALTERADA PELA PORTARIA CONJUNTA Nº 298, DE 23 DE ABRIL DE 2019 ...	74
6.1.2. CPCAM: PORTARIA ICMBIO Nº 651, DE 31 DE OUTUBRO DE 2019	77
6.2. PROCEDIMENTOS E FLUXOS ADMINISTRATIVOS DA CA FEDERAL	78
6.2.1. INSTRUÇÃO NORMATIVA IBAMA Nº 08, DE 14 DE JULHO DE 2011	78
6.2.2. INSTRUÇÃO NORMATIVA ICMBIO Nº 07, DE 10 DE JUNHO DE 2020	80

6.3. REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL.....	82
6.3.1. EDITAL DE SELEÇÃO Nº 02/2018 - ICMBIO.....	82
6.3.2. PORTARIA ICMBIO Nº 1.039, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018.....	84
6.3.3. ESTATUTO FCA.....	87
6.3.4. ANÁLISE DOCUMENTAL DO FCA.....	87
7. ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS	90
7.1. DESEMPENHO PRETÉRITO DA CA FEDERAL	90
7.2. DESTINAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS.....	94
7.3. PLANEJAMENTO DA EXECUÇÃO	98
7.4. EXECUÇÃO DOS RECURSOS	106
7.5. ESTRUTURA DE GOVERNANÇA, CONTROLE E TRANSPARÊNCIA	109
7.6. ANÁLISE GLOBAL DOS CONTEÚDOS	114
8. APRIMORAMENTO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL	116
8.1. DIRETRIZES ORIENTATIVAS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DA CA FEDERAL	117
8.2. PONTOS DE APRIMORAMENTO DO MECANISMO DA CA FEDERAL.....	120
8.3. SÍNTESE DAS PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO DA CA FEDERAL.....	121
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	124
APÊNDICE 1	132
APÊNDICE 2	141
APÊNDICE 3	142
APÊNDICE 4	143
APÊNDICE 5	145

1. INTRODUÇÃO

1.1. Justificativa e relevância do tema

A complexidade da missão de proteger o patrimônio natural em um país de dimensões continentais exige o incremento de formas de financiamento complementares ao escasso orçamento público destinado à conservação da biodiversidade brasileira. Neste cenário, o mecanismo da compensação ambiental constitui fonte de recursos notadamente relevante.

A compensação ambiental - CA é um importante instrumento da política ambiental, previsto no art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000¹, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. Tal instrumento proporciona a incorporação dos custos sociais e ambientais da degradação não mitigável gerada por determinados empreendimentos em seus custos globais. Trata-se de um tipo específico de condicionante das licenças ambientais, emitidas pelos órgãos competentes das três esferas de governo, que impõe ao empreendedor a obrigatoriedade de apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação - UCs, quando um empreendimento for considerado de significativo impacto ambiental, com fundamento no respectivo Estudo de Impacto Ambiental - EIA.

Não obstante a importância do mecanismo, as informações gerenciais atualmente disponíveis acerca da CA restringem-se a demonstrar a execução físico-financeira dos recursos. A carência de procedimentos de monitoramento e avaliação compromete o aperfeiçoamento desta política pública, bem como prejudica o controle social quanto aos seus resultados.

Por outro lado, o novo cenário de execução dos recursos por meio de um fundo privado, denominado Fundo de Compensação Ambiental - FCA, instituído com o advento da Lei nº 13.668, de 2018², originada a partir da aprovação da Medida Provisória nº 809, de 2017³, traz a perspectiva de elevado incremento financeiro nos próximos anos destinado à implantação e manutenção das UCs.

Para ilustrar a relevância deste mecanismo, utilizando como referência dados de 2020, em uma análise comparativa dos recursos de CA com os recursos

¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em 01/06/2020.

² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm>. Acesso em 01/06/2020.

³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv809.htm>. Acesso em 01/06/2020.

orçamentários destinados às UCs federais, verifica-se que: i) o orçamento discricionário do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, órgão responsável pela gestão das UCs federais, corresponde ao valor de R\$ 196.260.722,00 (cento e noventa e seis milhões, duzentos e sessenta mil, setecentos e vinte e dois reais) no exercício; ii) deste valor, R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) somam despesas de CA internalizadas no orçamento da união em exercícios anteriores, ainda em execução; iii) já o montante dos recursos de CA, até a data da consulta, totalizava R\$ 1.802.838.371,97 (um bilhão, oitocentos e dois milhões, oitocentos e trinta e oito mil, trezentos e setenta e um reais e noventa e sete centavos), discriminados em diferentes estágios de execução.

Para melhor compreensão, a discriminação dos recursos de compensação ambiental no exercício analisado está demonstrada na **Tabela 1**.

Tabela 1 - Recursos de CA destinados às UCs federais

Disponibilidade dos recursos		Valor (R\$)
Valores destinados	Corresponde ao montante já destinado pelos órgãos licenciadores às UCs federais, pendentes de celebração de instrumento de compromisso com os empreendedores	833.719.991,29
Valores a serem aportados no FCA	Corresponde ao montante já pactuado em instrumento de compromisso com os empreendedores, pendente de depósito no FCA	303.631.980,09
Valores disponíveis	Corresponde ao montante já disponível para utilização, seja por meio do FCA ou outra forma de execução	665.486.400,59
Total	Corresponde ao valor total da CA para UCs federais	1.802.838.371,97

Elaboração própria, 2020. Fonte: <<http://www.siscomp.gov.br>>. Acesso em 10/03/2020.

O contexto atual impõe a necessidade de reestruturação do mecanismo, exigindo profundas alterações na forma como foi até então implementado, com vistas ao ganho de escala e efetividade das ações a partir da criação do FCA, consoante os argumentos apresentados na Exposição de Motivos referente à MPV nº 809, de 2017⁴.

Cabe esclarecer que a aplicação dos recursos de CA, desde a origem do

⁴EMI nº 00036/2017 MMA - MP. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Exm/Exm-MP-809-17.pdf>. Acesso em 01/06/2020.

mecanismo, apresentou desempenho insatisfatório, decorrente sobretudo das modelagens de execução até então adotadas – tanto o modelo de execução direta pelo empreendedor responsável pela disponibilização dos recursos, quanto o modelo de execução pelo órgão gestor das UCs, encerravam uma série de entraves técnicos, jurídicos e administrativos (BIM, 2018; FARIA, 2008).

De forma sucinta, os empreendedores alegavam, por um lado, a incapacidade de executar diretamente um conjunto de ações voltadas à manutenção e implantação de várias UCs, envolvendo a aplicação de vultosos recursos durante extenso período, muitas vezes sem *expertise* técnica para tal; por seu turno, o órgão gestor das UCs encontrava-se limitado pelo aparato de normas e procedimentos da administração pública federal para desempenhar a contento o papel de executor dos recursos (BIM, 2018; FARIA, 2008).

Assim, considerando a relevância do instrumento como importante fonte de financiamento voltado à criação e gestão das UCs, e diante das alterações recentes advindas com o fundo privado, justifica-se a proposta de realizar uma avaliação da CA, de modo a lançar as bases para a sua modelagem e operacionalização.

Busca-se, deste modo, orientar o aperfeiçoamento dos processos de execução e destinação dos recursos, bem como subsidiar a revisão de procedimentos e normatização sobre o tema, com ênfase na efetividade e controle social da referida política pública.

1.2. Temática, problema e hipótese de pesquisa

O tema de estudo concentra-se na avaliação da compensação ambiental, política prevista no artigo 36 da Lei nº 9.985, de 2000, como mecanismo de sustentabilidade financeira do SNUC, com foco na nova realidade institucional advinda com a criação de fundo privado para captar esses recursos, na esfera federal, a partir da edição da Lei nº 13.668, de 2018.

A promulgação do SNUC consolidou a estratégia nacional de proteger as áreas naturais por meio de unidades de conservação, medida considerada internacionalmente eficaz para a manutenção dos recursos ambientais em longo prazo (PIMM, 2001; STOLTON; DUDLEY, 2010). Além de propor uma visão integrada das áreas naturais a serem preservadas nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), a Lei do SNUC estabeleceu mecanismos que representam verdadeiros avanços à criação e gestão das UCs, destacando-se a compensação ambiental.

Em linhas gerais, a CA foi prevista no art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, como uma condicionante imposta ao empreendedor responsável por empreendimentos de significativo impacto ambiental, no bojo do processo de licenciamento. Como será visto no decorrer da leitura, trata-se de um mecanismo de compartilhamento dos custos socioambientais decorrentes da atividade econômica, buscando compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental.

Ao longo de sua trajetória, a CA suscitou acirrados conflitos envolvendo os diversos atores, sejam órgãos gestores das UCs, órgãos licenciadores, órgãos de controle, empreendedores públicos e privados, sociedade civil organizada etc. (BECHARA, 2007; BIM, 2018; FARIA, 2008).

Os óbices relacionados à implantação do mecanismo, relacionados sobretudo à natureza jurídica e à forma de execução dos recursos, acabaram por conduzir a Administração Pública à edição de medidas alterando a gestão da CA, notadamente mediante a criação do Fundo de Compensação Ambiental, a partir da publicação da Lei nº 13.668, de 2018. Tais medidas inauguraram uma nova fase no ciclo da política de CA, exigindo a revisão de procedimentos e a definição de diretrizes adequadas à atual realidade.

Partindo desta concepção, o problema a ser pesquisado pode ser formulado por meio do seguinte questionamento: em que bases deverá ser operacionalizado o mecanismo da compensação ambiental a partir da edição da Lei nº 13.668, de 2018, com vistas a promover o apoio efetivo à implantação e manutenção das unidades de conservação, no nível federal?

Ressalta-se que a destinação de recursos de CA ocorre no âmbito do licenciamento ambiental federal, estadual e municipal, e pode beneficiar UCs das três esferas de governo, nos termos das normas e regulamentos específicos. Contudo, o foco da pesquisa concentra-se na aplicação de recursos destinados por órgãos competentes das três esferas exclusivamente às UCs instituídas pela União.

Assume-se que a pesquisa avaliativa da CA fornecerá as diretrizes para a operacionalização da política a partir da alteração normativa feita em 2018, uma vez que explicitará os problemas a serem atacados, bem como orientará a definição dos procedimentos a serem implementados e dos resultados que se espera alcançar.

1.3. Objetivo geral e específicos

O objetivo geral da pesquisa consiste em realizar uma avaliação da política de compensação ambiental, na esfera federal, com vistas à proposição de diretrizes orientativas para o aperfeiçoamento do mecanismo, a partir das alterações advindas da Lei nº 13.668, de 2018.

Ressalta-se que a pesquisa avaliativa tem como base as contribuições dos diversos grupos de atores envolvidos no processo da CA, além das informações documentais sobre o tema. Reitera-se, ainda, que o escopo da análise se concentra nos recursos destinados às unidades de conservação federais, a serem executados por meio do Fundo de Compensação Ambiental.

Por sua vez, constituem objetivos específicos do estudo:

i) Apresentar histórico sobre a CA, circunscrita no contexto da política ambiental brasileira, abarcando a discussão sobre a sua natureza jurídica, finalidade, atores envolvidos e formas de execução;

ii) Analisar o desempenho pretérito da CA federal, anteriormente à criação do FCA, quanto à execução dos recursos e eficácia das ações;

iii) Apresentar panorama normativo da CA nos estados brasileiros;

iv) Realizar levantamento e análise dos principais instrumentos normativos que tratam do tema, no âmbito federal;

v) Explicitar e analisar as percepções dos diferentes grupos de atores envolvidos no processo da CA acerca da implementação do mecanismo, com ênfase na operacionalização do FCA; e

vi) Propor diretrizes norteadoras para a operacionalização da compensação ambiental por meio do FCA, com base nos dados analisados.

Para atingir os objetivos da pesquisa, após sucinta introdução contida neste primeiro capítulo, o presente trabalho foi organizado conforme descrito a seguir.

De modo conciso, o segundo capítulo aborda o referencial teórico sobre a evolução da política ambiental, notadamente no cenário nacional, bem como o processo de consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação brasileiro e os instrumentos de gestão das UCs.

O terceiro capítulo contém breve revisão da literatura sobre a CA no Brasil, incluindo a origem e conceituação do mecanismo, bem como as discussões técnicas, jurídicas e políticas sobre o tema. O capítulo traz ainda levantamento e análise dos dados relativos à avaliação do desempenho pretérito da CA federal, além de

apresentar informações sobre o panorama da CA nos estados brasileiros, com base em pesquisa sobre os atos normativos editados pelas unidades federativas.

No quarto capítulo, consta a revisão da literatura sobre as etapas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, com destaque à conceituação e aplicabilidade dos processos avaliativos.

No quinto capítulo é apresentada a proposta metodológica do estudo, baseada na avaliação da CA por meio de pesquisa documental e realização de entrevistas com diferentes atores, definindo-se, ainda, a amostra de pesquisa, os instrumentos de coleta de dados e o método de análise das informações.

O sexto capítulo contempla a pesquisa documental realizada, onde são apresentadas e discutidas, de forma categorizada, as informações correspondentes aos atos normativos relativos à CA federal, com foco na regulamentação do Fundo de Compensação Ambiental.

Já no sétimo capítulo são apresentados e analisados, também de forma categorizada, as informações coletadas por meio de entrevistas com os diferentes atores, de modo subsidiar o processo avaliativo da CA.

Com base na avaliação realizada, no oitavo capítulo são consolidadas as propostas de aprimoramento do mecanismo da CA federal, e, por fim, no nono capítulo apresentam-se as considerações finais do trabalho.

2. POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA E AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

2.1. Evolução da temática ambiental no contexto das políticas públicas

As ideias em torno de padrões de vida e crescimento econômico calcados em critérios ambientais já ocorriam no cenário internacional desde meados do século XX. Porém, data de 1972 o primeiro encontro mundial cuja pauta concentrava-se na temática ambiental. Realizado em Estocolmo, na Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, denominada Conferência de Estocolmo, contou com a participação de 113 países, inclusive o Brasil, focados em debater a relação entre meio ambiente e desenvolvimento.

Durante a Conferência, as discussões giravam em torno da necessidade de se implementar uma forma de produção mais limpa e sem desperdícios – racionalizando o uso dos recursos naturais e gerando menos resíduos sólidos, efluentes líquidos e emissões gasosas (TRENNEPOHL, 2020). Para tanto, era imprescindível que as medidas restritivas até então adotadas em um contexto de desenvolvimento desordenado dessem lugar ao incentivo para o desenvolvimento sustentável (TRENNEPOHL, 2020).

Contudo, somente no final da década de 1980 consagrou-se o conceito de desenvolvimento sustentável, com a publicação do Relatório Brundtland, documento que se tornou mundialmente conhecido como ‘Nosso Futuro Comum’⁵. O referido Relatório, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CMMAD, pode ser considerado uma espécie de pacto entre gerações, calcado na premissa de que o desenvolvimento deve atender as necessidades presentes sem comprometer o atendimento das necessidades das gerações futuras (CMMAD, 1988). Neste sentido, concluiu o Relatório que o crescimento econômico deveria ser integrado com a proteção ambiental e a equidade social, conceituando desenvolvimento sustentável como:

[...] um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender as necessidades e aspirações humanas (CMMAD, 1988, p. 49).

Ao assumir uma visão crítica ao modelo de progresso econômico caracterizado pela exploração indiscriminada dos recursos naturais, adotado pelas nações

⁵ Título original: *Our Common Future*, 1987.

industrializadas e reproduzido nos países em desenvolvimento (IPIRANGA; GODOY; BRUNSTEIN, 2011), o texto acabou por fornecer as bases conceituais para a realização, em 1992, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, denominada Rio-92 (ARAÚJO, 2010).

Alicerçados no conceito de desenvolvimento sustentável, destacam-se três importantes princípios entre os 27 declarados na Rio-92: i) princípio 3, que busca compatibilizar as necessidades ambientais e de desenvolvimento de gerações presentes e futuras; ii) princípio 16, que impõe ao poluidor o custo decorrente da poluição, e às autoridades nacionais a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos; iii) princípio 17, que prevê a avaliação de impacto ambiental como instrumento a ser adotado para atividades que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente (RAMID; RIBEIRO, 1992).

Entre os acordos internacionais de parceria global assinados na Conferência, destacam-se a Declaração do Rio e a Agenda 21. Porém, mais relevante que os compromissos internacionais assumidos no evento, o principal resultado da Rio-92 foi mostrar a real possibilidade de cooperação entre as nações na busca de soluções para as questões ambientais que afetam a humanidade como um todo (TRENNEPOHL, 2020).

Após duas décadas, foram laçados os “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, ocorrida em 2012. Segundo Trennepohl (2020), a declaração final do evento, adotada oficialmente por cento e noventa países, reafirmou a necessidade de preservação ambiental e inclusão social no processo de desenvolvimento. Ademais, os 25 temas abordados pelo documento abarcaram, além de aspectos ambientais, questões relativas à erradicação da pobreza, saúde, emprego, água, energia, mudanças climáticas, consumo e produção sustentáveis (TRENNEPOHL, 2020).

No Brasil, as primeiras normas dedicadas às questões ambientais concentraram-se sobretudo na proteção da fauna e da flora (ARAÚJO, 2010). Desde o primeiro Código Florestal, em 1934, restou clara a preocupação com a conservação das florestas e outras formas de vegetação, embora traduzida, à época, em um texto legal elaborado com base em um conhecimento científico ainda incipiente acerca da biodiversidade (ARAÚJO, 2010). Sobre a fauna, o conjunto de diplomas legais editado entre 1934 e 1943 já contemplavam aspectos relevantes de proteção ao bem-estar

animal, de modo direcionado, e ao meio ambiente, de forma geral (ARAÚJO, 2010).

Todavia, sob a ótica do ambientalismo moderno, a inserção da temática na agenda das políticas públicas e no cenário jurídico brasileiro pode ser considerada relativamente recente. O ambientalismo emergiu no país, de forma incipiente, no início da década de 1970, impulsionado pela preocupação com a deterioração dos recursos naturais, amplamente disseminada na Conferência de Estocolmo.

Porém, foi da década de 1980 que tal preocupação se converteu em um movimento multissetorial, constituído por cinco principais setores: i) as associações e grupos comunitários ambientalistas; ii) as agências estatais de meio ambiente; iii) as organizações não-governamentais, sindicatos e movimentos sociais; iv) os grupos e instituições científicos; v) grupo empresarial (VIOLA, 1992).

Assim, a ampliação gradual do espaço público voltado às questões ambientais no Brasil decorreu da consolidação das ações empreendidas pela sociedade civil organizada, nas décadas de 1970 e 1980, aliada à expansão das agências e instituições de financiamento ambientais governamentais, nos anos 1980 e 1990 (LITTLE, 2003).

Sob o aspecto jurídico, as premissas de controle ambiental das atividades econômicas, voltadas a promover o desenvolvimento em bases sustentáveis, foram institucionalizadas de forma mais ampla no Brasil com a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, disposta na Lei nº 6.938, de 1981⁶. Segundo Giasson (2015, p. 28), “o foco da PNMA no controle de atividades poluidoras pode ser entendido como uma reação às experiências sentidas nas grandes metrópoles, assoladas pela poluição do ar e da água”, tendo como exemplo o caso de Cubatão/São Paulo, ocorrido na década de 1980.

A referida legislação foi pioneira ao enxergar os recursos naturais como integrantes de um complexo sistema de vida, afastando-se de uma visão antropocêntrica até então dominante (TRENNEPOHL, 2020). Ademais, o novo regimento elenca, no seu art. 9º, o rol de instrumentos da PNMA, misturando institutos de natureza essencialmente estatal com alguns de base quase privada (MILARÉ, 2018).

Sob o ponto de vista técnico, segundo Milaré (2018), podem ser identificados na Lei nº 6.938, de 1981, dois tipos de instrumentos:

⁶ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 01/06/2020.

1) Instrumentos administrativos de gestão ambiental, conceituados como mecanismos estatais de comando e controle, regido por uma estrutura de regras e sanções, que impõem restrição de direitos por razões de ordem ambiental. Encontram-se colacionados nos seguintes incisos do art. 9º: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos; VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente; XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente; e XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

2) Instrumentos econômicos de gestão ambiental, considerados ferramentas estatais de administração de recursos ambientais, de caráter negocial, voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável da atividade econômica. Referem-se aos seguintes incisos do art. 9º: V - incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; e XIII - demais instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Em que pese a legislação ter avançado ao enumerar os instrumentos para a execução da política ambiental brasileira, muitos ainda carecem de base legal detalhada, enquanto outros são aplicados de maneira empírica e bastante esparsa nas ações de gestão ambiental (MILARÉ, 2018).

Além de definir os instrumentos da política ambiental, a PNMA antecipou questões que surgiriam com o conceito de desenvolvimento sustentável, na medida em que trouxe, como um de seus objetivos, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (GIASSON, 2015).

Todavia, conforme Araújo (2010), mais inovadora do que a adoção de elementos do discurso do desenvolvimento sustentável na Lei da PNMA foi a referência expressa no texto legal ao princípio do usuário/poluidor-pagador. Entre os objetivos da PNMA, impunha-se ao usuário/poluidor a contribuição pelo uso de

recursos naturais com fins econômicos, além da obrigação de reparar danos ambientais porventura causados (ARAÚJO, 2010).

Embora publicada no início dos anos 1980, pode-se afirmar que a implementação de ações relativas ao controle ambiental, previstas na PNMA por meio do licenciamento, de padrões de qualidade e de zoneamento ambiental, na prática só foram alavancadas a partir do espaço de pressão política representado pela Rio-92 (GIASSON, 2015). O próprio princípio do usuário/poluidor-pagador apenas ganhou destaque nos documentos internacionais sobre a questão ambiental firmados a partir da referida Conferência (ARAÚJO, 2010).

Ao passo que a PNMA pode ser vista como um divisor de águas na legislação ambiental brasileira, foi com a Constituição Federal de 1988⁷ que se consolidou a preocupação com a temática no Brasil, nos seguintes termos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações [...] (BRASIL, 1988).

Além de reconhecer o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo, Machado (2013) aduz que a Constituição, fortemente caracterizada pela universalização dos direitos individuais, sociais e difusos, vincula esse direito com a qualidade de vida da população.

Segundo Machado (2013), o referido diploma estabeleceu, ainda, uma responsabilidade intergeracional. Neste sentido, o autor aponta que o “art. 225 consagra a ética da solidariedade entre as gerações, pois as gerações presentes não podem usar o meio ambiente fabricando a escassez e a debilidade para as gerações vindouras” (MACHADO, 2013, p. 158).

Ademais, a Constituição de 1988 colocou conjuntamente o Poder Público e a coletividade como agentes responsáveis pela defesa e preservação do meio ambiente. “Não é papel isolado do Estado cuidar sozinho do meio ambiente, pois essa tarefa não pode ser eficientemente executada sem a cooperação do corpo social”, aponta Machado (2013, p. 158).

Na medida em que incumbiu ao Poder Público e à coletividade o dever de preservar o meio ambiente em prol da qualidade de vida das presentes e futuras

⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 01/06/2020.

gerações, a Constituição de 1988 tornou a seara ambiental permeável a uma diversidade de institutos jurídicos destinadas a promover o compartilhamento de atribuições entre o Estado e a sociedade (MILARÉ, 2018). A atuação da sociedade não deve se limitar, entretanto, ao mero controle da Administração Pública – ela tem o direito e o dever de participar na construção das políticas públicas, com vistas ao cumprimento de uma obrigação que a Constituição Federal confere a ambas.

As disposições tendentes a garantir a preservação do meio ambiente, como princípio ideológico, perpassam vários dispositivos constitucionais, conferindo um caráter de transversalidade ao tema. Segundo Milaré (2018), destaca-se como importante avanço da Constituição em relação à tutela ambiental o dever de proteger o meio ambiente dos excessos da produção econômica que porventura possam afetar a sustentabilidade dos recursos naturais.

Assim, resta estabelecido que a busca da qualidade ambiental impõe limitações ao exercício de alguns direitos e requer garantias de obediência a regulamentações relacionadas com a gestão ambiental (MILARÉ, 2018). É o caso da atividade econômica, fundada na livre iniciativa, que se apresenta condicionada à defesa do meio ambiente.

Sob a perspectiva das normas, Viola (1992) considera que a importância da questão ambiental, em sua diversidade de aspectos, está bem estabelecida em nível de discurso, traduzido em uma legislação comparativamente avançada. Não obstante, as políticas públicas ainda se encontram “a meio caminho entre um discurso-legislação bastante ambientalizado e um comportamento social muito predatório” (VIOLA, 1992, p. 10).

Nesta seara conflituosa, observa-se, de um lado, o desenvolvimento de políticas voltadas a estabelecer um sistema de proteção ambiental no país; mas, de outro, a incapacidade política de dar cumprimento a uma proporção importante da legislação ambiental (VIOLA, 1992).

Ademais, a definição e priorização das políticas públicas voltadas a garantir o exercício do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, abarcando o conceito de desenvolvimento sustentável, variam conforme as visões dos diferentes atores envolvidos na formulação e na execução das políticas ambientais (ARAÚJO, 2013b).

2.2. O SNUC, as correntes ideológicas e os instrumentos de gestão das UCs

A criação de áreas protegidas, especialmente as Unidades de Conservação - UCs, constitui uma estratégia consagrada, em nível mundial, para a conservação da natureza (PIMM, 2001). Mais do que barrar a perda de biodiversidade, sistemas de áreas protegidas desempenham papel vital no fornecimento de alimentos e água, no controle de doenças, na regulação do clima, além da possibilitarem experiências culturais e recreativas, contribuindo para a saúde física e mental (STOLTON; DUDLEY, 2010).

O debate acerca da criação de áreas protegidas ganhou destaque no século XX, marcando forte presença na pauta de diversos eventos ambientais, incluindo a Convenção de Estocolmo (1972) e a Rio-92. As discussões travadas e respectivos encaminhamentos serviram para consolidar o entendimento acerca da necessidade de uma política voltada às áreas protegidas como um caminho irreversível para o desenvolvimento sustentável (SILVA; CUNHA, 2010).

No Brasil, até a década de 1960, a criação de UCs não envolveu um planejamento mais abrangente, decorrendo meramente de razões estéticas aliadas a circunstâncias políticas favoráveis (MERCADANTE, 2001). O propósito de tornar o processo de criação de UCs mais amplo e eficaz, pontua Mercadante (2001), começa a emergir na década de 1970, notadamente com a conclusão do documento intitulado 'Uma Análise de Prioridades em Conservação da Natureza na Amazônia', em 1976, que embasou a elaboração do 'Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil' – cuja primeira etapa foi publicada em 1979 e a segunda em 1982.

Segundo Mercadante (2001), a preocupação em planificar um sistema nacional de UCs consistia em um movimento mundial, impulsionado pelo amadurecimento dos debates acerca do papel dos Parques e Reservas, sob forte influência da ação de organizações como a União Internacional para a Conservação da Natureza - UICN, e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação - FAO.

Como já visto, em 1981, a edição do regramento que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente elencou, como um de seus instrumentos, a criação, pelo Poder Público nas três esferas de governo, de espaços territoriais especialmente protegidos⁸. Além disso, estabeleceu como princípio a proteção dos ecossistemas, com áreas representativas preservadas, com vistas à consecução do objetivo de

⁸ Inciso VI do art. 9º da Lei nº 6.938, de 1981.

preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental⁹. Ainda, a referida Lei trouxe como um dos objetivos da PNMA a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, observados os interesses dos entes federados¹⁰.

Contudo, é apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que a temática relativa aos espaços territoriais especialmente protegidos ganha um conteúdo mais delimitado, passando a exigir regulamentação por normas infraconstitucionais (COUTINHO, 2005). Nesta toada, visando assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Carta Magna incumbe ao Poder Público:¹¹

[...] definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 1988).

Em que pese o avanço representado pelos dispositivos constitucionais no tratamento dos espaços territoriais protegidos, permanecia a lacuna de uma sistematização jurídica acerca dessas áreas. Ou seja, o Brasil ainda carecia de um regramento próprio e unificado capaz de orientar, de forma decisiva, a proteção dos ecossistemas ameaçados, bem como de consolidar princípios e regras gerais relativos à criação e gestão das áreas protegidas (SILVA; CUNHA, 2010).

Ademais, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, a experiência já demonstrava a conveniência de uma legislação unificada, que estabelecesse os fundamentos legais para organizar e categorizar as UCs em um sistema único, bem como ordenasse o processo de criação e gestão dessas áreas, tendo em vista objetivos nacionais de conservação (MERCADANTE, 2001). Tal feito foi alcançado com a publicação da Lei nº 9.985, de 2000¹², que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC.

Antes, porém, da institucionalização do SNUC, longo caminho foi trilhado, marcado por profundas divergências entre os ambientalistas sobre o modelo de área protegida ou, em sentido mais amplo, de conservação da natureza, que deveria prevalecer na futura legislação (MERCADANTE, 2001).

⁹ *Caput* e Inciso IV do art. 2º da Lei nº 6.938, de 1981.

¹⁰ Inciso II do art. 4º da Lei nº 6.938, de 1981.

¹¹ Inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, de 1988.

¹² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em 01/06/2020.

As divergências decorriam das posições ideológicas determinantes dos modelos defendidos pelos diferentes atores presentes no debate. Nessa disputa ideológica, encontravam-se, de um lado, os preservacionistas (ou conservacionistas tradicionais), para os quais preservar a natureza, em sentido técnico, significava mantê-la intocada, sem interferência humana; de outro, os socioambientalistas (ou conservacionistas modernos), para quem conservar a natureza assumia um significado mais abrangente, onde o uso sustentável dos recursos naturais era visto como a melhor abordagem de longo prazo para garantir a própria sobrevivência das espécies e de seus ecossistemas (MERCADANTE, 2001).

As ideologias representadas pela posição preservacionista, defendida pelos primeiros, e pela conservacionista, abrigada pelos segundos, podem ser explicadas nos seguintes termos: a preservação significa a proteção da natureza de forma que ela permaneça intocável, livre de interferência humana, visando à perenidade e integridade ambiental, especialmente necessária diante de risco à biodiversidade relacionado à perda de espécies, ecossistemas ou biomas; já a conservação prevê a integração harmônica da natureza com a participação humana, propondo a conciliação da proteção ambiental com o uso racional dos recursos, de modo a garanti-los para as futuras gerações (PADUA, 2006).

Ao longo da tramitação legislativa do SNUC, Mercadante (2001) aponta que os debates trouxeram profundas divergências acerca do significado e do papel das unidades de conservação, e, conseqüentemente, de sua categorização. Tais divergências ocasionaram a extensa tramitação do projeto, com duração de uma década – desde a elaboração da primeira proposta de texto legal, em 1990, até a edição da Lei nº 9.985, em 2000.

Segundo Mercadante (2001), o anteprojeto de lei do SNUC, originalmente encaminhado pelo governo federal em 1990, impregnado por uma visão preservacionista, justificava a importância das UCs fazendo referência exclusivamente ao problema da extinção de espécies, da perda de biodiversidade em si. Em um cenário carregado de conflitos ideológicos, o texto original recebeu inúmeras críticas, emendas parlamentares e propostas substitutivas, sob alegação de que em nenhum momento foi contemplada a qualidade de vida das pessoas, tampouco o papel das UCs no processo de desenvolvimento (MERCADANTE, 2001).

Neste sentido, conforme relatado por Mercadante (2001), as propostas

substitutivas ao projeto original¹³ foram orientadas por um modelo de unidade de conservação que abarcava, sinteticamente, os seguintes aspectos: i) concepção e administração das UCs como parte de um processo mais amplo de ocupação racional e de desenvolvimento social e econômico regional, desempenhando o papel vital de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das gerações presentes e futuras; ii) realização de amplos estudos e de consulta às comunidades interessadas, previamente à criação das UCs, assegurando especialmente às populações tradicionais residentes na área o acesso aos recursos ambientais ou meios alternativos de existência em condições dignas; iii) introdução de uma estratégia de coparticipação das instituições públicas, das Organizações não Governamentais - ONGs e das comunidades no manejo das UCs, a despeito da responsabilidade pela gestão das unidades de conservação caber a um órgão público; e iv) necessidade de buscar formas de gestão e financiamento das unidades de conservação que assegurem, nos casos possíveis, sua viabilidade econômica, envolvendo os proprietários particulares e a iniciativa privada.

Mesmo sem consenso entre os preservacionistas mais extremados e os socioambientalistas, o SNUC foi instituído alcançando o propósito maior de dar sistematicidade ao modelo brasileiro de unidades de conservação, que por uma lacuna legislativa não operava de forma organizada até então (BENJAMIN, 2001). Seguindo a tradição do direito ambiental, a Lei nº 9.985, de 2000, em seu art. 2º, inciso I, definiu unidade de conservação como:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

Tendo em vista a própria definição de unidade de conservação e seus respectivos objetivos¹⁴, verifica-se que o SNUC adotou um modelo ecossistêmico de manutenção da natureza, rejeitando a “tutela isolada e individual de espécies ou reinos em favor de uma visão mais ampla, que leva em consideração a dimensão e complexidade do ecossistema e, eventualmente, de todo um bioma” (BENJAMIN,

¹³ As propostas de Substitutos ao Projeto de Lei do SNUC foram apresentadas pelos Deputados Federais Fábio Feldmann (1993-94) e Fernando Gabeira (1995-96). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E01E2A293FFFB2FA93972B4EC647F9C8.proposicoesWebExterno2?codteor=1140158&filename=Dossie+-PL+2892/1992>. Acesso em 01/06/2020.

¹⁴ Os objetivos das UCs são elencados nos incisos I a XIII do art. 4º da Lei nº 9.985/2000.

2001, p. 297).

Por outro lado, o sistema brasileiro de unidades de conservação reflete, de alguma forma, os conflitos ideológicos que perpassam ainda hoje o debate ambiental: a classificação das UCs em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável, conforme previsto no art. 7º da Lei do SNUC.

No primeiro grupo, admite-se apenas o uso indireto de seus recursos naturais, a não ser em casos excepcionais e previstos em lei; no segundo, coaduna-se a conservação da natureza com a utilização sustentável de parte dos seus recursos naturais (BRASIL, 2000).

Encontram-se na primeira modalidade a Estação Ecológica - ESEC, a Reserva Biológica - REBIO, o Parque Nacional - PARNA, o Monumento Natural - MONA e o Refúgio de Vida Silvestre - REVIS; na segunda modalidade, estão a Área de Proteção Ambiental - APA, a Área de Relevante Interesse Ecológico - ARIE, a Floresta Nacional - FLONA, a Reserva Extrativista - RESEX, a Reserva de Fauna - REFAU, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS e a Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN (BRASIL, 2000).

Portanto, em razão das diferentes concepções acerca dos objetivos das UCs, a Lei do SNUC incorporou em sua estrutura doze categorias distintas de manejo, agrupadas conforme o uso da área e a previsão de ocupação humana¹⁵. E ainda que originalmente a proteção de recursos e paisagens tenha sido a função primordial das unidades, atualmente suas finalidades extrapolam sobremaneira esse objetivo, alcançando a conservação ambiental em todas as suas instâncias, desde a diversidade genética dos seres vivos, até a sociodiversidade de grupos culturais e seus modos de vida (CHEADE, 2015).

Tem-se, contudo, que a mera instituição de áreas protegidas, sem a respectiva aplicação de normas restritivas quanto ao seu manejo, observando os objetivos de conservação pretendidos, torna inócuo o processo de criação de UCs.

Neste sentido, Oliveira (2010, p. 152) afirma que “sem a observância das características previstas em lei para a modalidade de unidade de conservação eleita e sem um Plano de Manejo em constante revisão, cai-se no vazio da proteção meramente formal”.

¹⁵ O modelo brasileiro, refletido na estrutura do SNUC, não destoava do proposto pela União Internacional para a Conservação da Natureza - UICN, na última revisão da sua classificação das áreas protegidas, entre 2008 e 2010.

Conforme definido no inciso XVII do art. 2º da Lei do SNUC, cumpre registrar que o plano de manejo consiste no documento técnico que estabelece o zoneamento e as normas de uso das áreas e de manejo dos recursos naturais, em consonância com os objetivos gerais da UC (BRASIL, 2000).

Assim, mesmo que a criação de UCs pelo Estado constitua importante instrumento de conservação da biodiversidade, em nível nacional e internacional, Juras (2010) destaca que a simples instituição dessas áreas não garante, por si só, a proteção ambiental. Para Juras (2010), é fundamental a adoção de medidas para implementação das UCs, incluindo a regularização fundiária, a elaboração e implantação do plano de manejo e a fiscalização.

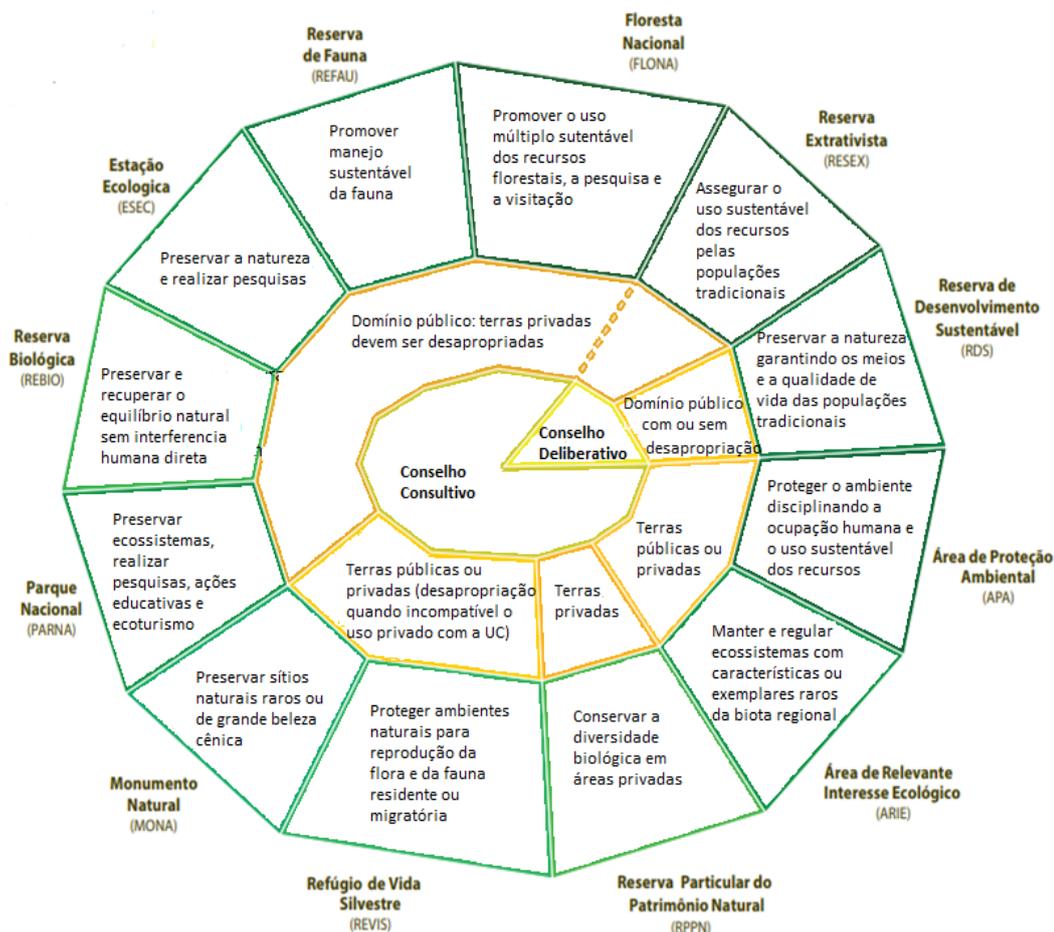
Outrossim, implementar as unidades exige, necessariamente, o desenvolvimento de mecanismos de participação social, dos quais o conselho gestor é o principal exemplo. A própria legislação prevê que a administração das UCs ocorra em conjunto com os seus conselhos gestores, constituídos por representantes dos órgãos públicos e de organizações da sociedade civil, de modo a fortalecer o conceito de gestão participativa (BRASIL, 2000).

É importante esclarecer que os conselhos das unidades de conservação podem ser deliberativos ou consultivos, conforme a sua competência normativa, respectivamente, para deliberar ou se manifestar sobre assuntos relacionados à gestão das UCs. Não obstante, independentemente do nível decisório dos conselhos gestores, destaca-se o poder de ação destes colegiados, conferido por meio da participação direta “na regulamentação de direitos e obrigações sobre o acesso e o uso do território e dos recursos naturais não apenas da unidade de conservação, mas também de seus corredores ecológicos e de suas zonas de amortecimento” (SANTOS, 2008, p. 64).

Embora os conselhos gestores e os planos de manejo constituam instrumentos basilares de gestão das UCs, as diferenças quanto à finalidade de cada categoria, somadas às especificidades do contexto fundiário, ecológico e cultural do território, estabelecem particularidades nos modos de gestão das unidades (SANTOS, 2008).

De modo a representar graficamente as diferentes categorias de UC e suas características quanto aos objetivos de criação, domínio fundiário da área e atuação do conselho gestor, apresenta-se a **Figura 1**.

Figura 1 - Mosaico elaborado de acordo com a Lei nº 9.985, de 2000



Fonte: Conselhos Gestores de Unidades de Conservação federais – um guia para gestores e conselheiros. ICMBio/MMA, 2014, p. 26-27 (com adaptações). Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/guia-conselhos-2014.pdf>>. Acesso em 01/06/2020.

Para Oliveira (2010), os contornos legais que delimitam os usos e objetivos das diferentes categorias de UCs, aliados à adequada aplicação dos planos de manejo específicos, buscam assegurar as finalidades de proteção ambiental que justificam a criação das áreas protegidas. Nesse contexto, ganha centralidade a questão fundiária, abrangendo a discussão acerca do domínio das áreas que integram as UCs.

Oliveira (2010) ensina que a lei do SNUC destacou o domínio das terras entre os elementos conformadores das UCs, admitindo as seguintes possibilidades, conforme já ilustrado na **Figura 1**: i) posse e domínio públicos, em se tratando de ESEC, REBIO, PARNA, FLONA, REFAU; ii) propriedade privada, no caso de RPPN; e iii) titularidade pública, ou privada quando compatível com os objetivos de proteção da UC, nos casos de MONA, REVIS, APA e ARIE. Oliveira (2010) ressalta ainda que a titularidade das áreas não foi determinada legalmente em razão do grupo ao qual a

unidade de conservação integra, seja de proteção integral ou de uso sustentável, tampouco pelo grau de ocupação humana permitido.

Com base no SNUC, compete ao Estado definir o uso do território e da biodiversidade circunscrita às UCs, considerando as especificidades das diferentes categorias de manejo (CHEADE, 2015). Assim, quanto ao domínio territorial dessas áreas protegidas, explica Cheade (2015, p. 6) que existem “categorias que permitem o domínio privado das áreas, enquanto outras exigem que esse domínio seja exclusivamente público”, tornando “necessária a regularização fundiária de seu território, condição primária para garantir uma gestão efetiva desses espaços”.

Em linhas gerais, o processo de regularização fundiária consiste na “transferência de domínio do território sob uma UC, quando a lei preconiza, para a União, via compra (indenização) ou recebimento em doação” (CHEADE, 2015, p. 6). Contudo, considerando a imensa complexidade apresentada pelo mosaico fundiário brasileiro, caracterizado por uma estrutura onde coexistem a propriedade particular legítima, a posse (de boa ou má-fé), invasão, grilagem, terras devolutas, entre outras formas, a regularização das áreas das UCs mostra-se uma tarefa deveras enredada e conflituosa (CHEADE, 2015).

Por outro lado, estudos¹⁶ apontam que a ausência ou minimização de conflitos fundiários em relação à posse do território constitui fator primordial para o alcance dos objetivos de conservação que justificam a criação das UCs. Na contramão dessa evidência, Cheade (2015, p. 6) conclui que o complexo cenário fundiário no Brasil acaba por interferir negativamente na gestão das unidades e, conseqüentemente, na conservação da biodiversidade, “configurando um palco de conflitos de interesses, atividades criminosas e incapacidade de condução a uma punição adequada aos responsáveis por crimes ambientais”. Somam-se a estas as dificuldades estruturais do Estado para implementar a contento as ações de regularização das UCs, incluindo a precária disponibilização de recursos financeiros, humanos e tecnológicos (CHEADE, 2015).

De qualquer modo, a efetiva implantação das unidades, mediante aplicação das normas previstas nos respectivos planos de manejo, está condicionada à ordenação dos direitos e deveres dos titulares de domínio ou de posse sobre as áreas

¹⁶ Ver estudos de Nolte *et al.* (2013). Referência: NOLTE, C.; AGRAWAL, A.; BARRETO, P. Setting priorities to avoid deforestation in Amazon protected areas: Are we choosing the right indicators? *Environmental Research Letters*, v. 8, n. 1, 2013.

(OLIVEIRA, 2010). Ademais, considera-se que a “adequação da titularidade da área à espécie de unidade de conservação [...] proporciona a distribuição equitativa dos custos da proteção ambiental, como também atrai o apoio da população local para a consecução dos fins pretendidos” com a criação das UCs (OLIVEIRA, 2010, p. 154).

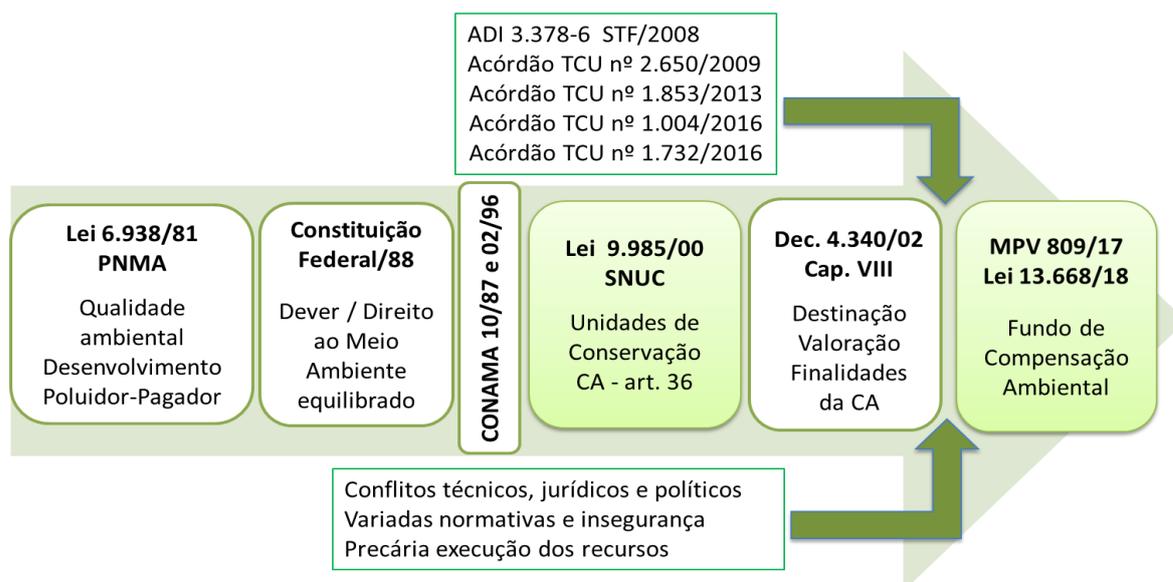
Em última análise, coaduna-se com esse entendimento a concepção de UC adotada por Santos (2008), como estratégia para a conservação da biodiversidade aliada à gestão territorial compartilhada com a sociedade civil. Nessa perspectiva, como bem define o autor (2008, p. 54), as UCs funcionariam como “fóruns qualificados de gestão pública que [...] devem buscar a proteção da biodiversidade e o enfrentamento dos conflitos sociais que de alguma forma possam interferir na preservação da biodiversidade”, tendo como parâmetros aspectos legais, culturais e ecossistêmicos. Neste intuito, vários países, como o Brasil, já implementaram sistemas de unidades de conservação da natureza.

No presente estudo, ressalta-se a importância do Sistema Nacional de Unidades de Conservação brasileiro como diploma que normatiza duas importantes obrigações que constituem a chamada função ambiental pública: a definição, em todas as unidades da federação, de espaços territoriais especialmente protegidos; e a imposição de exigências para instalação de atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental, destacando-se o mecanismo da compensação ambiental – que será abordado a seguir.

3. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Como visto, a Lei da PNMA, a Constituição Federal e a Lei do SNUC representam marcos basilares da política ambiental brasileira no tocante à conservação da biodiversidade. No bojo do presente estudo, dispositivos introduzidos pelos referidos diplomas ganham relevância ao alicerçarem o mecanismo da compensação ambiental. Assim, tendo como referência os aspectos conceituais e regulamentares abordados no capítulo anterior, e adiantando aspectos relativos à implementação da compensação ambiental na esfera federal, o histórico normativo da CA foi sinteticamente representado na **Figura 2**.

Figura 2 - Histórico normativo da compensação ambiental, na esfera federal



Fonte: elaboração própria, 2020.

A ilustração retrata a linha do tempo da compensação ambiental, desde as bases lançadas com a Lei da PNMA e com a Constituição Federal, a sua instituição a partir da Lei do SNUC, sua regulamentação com o Decreto nº 4.340, de 2002, e as modificações introduzidas pela Lei nº 13.668, de 2018, notadamente a previsão do FCA. Ilustra, ainda, a incidência de atos e fatos normativos e administrativos que influenciaram historicamente a implementação do mecanismo.

Com vistas a explicitar a trajetória da compensação ambiental, este capítulo abordará os aspectos conceituais, técnicos e normativos representados na **Figura 2**.

3.1. O processo de licenciamento ambiental e a CA

A legislação ambiental brasileira, como visto, é permeada por dispositivos que impõem limitações ao exercício de alguns direitos, como é o caso da atividade econômica, fundada na livre iniciativa, que se encontra condicionada à proteção da qualidade do meio ambiente (TRENNEPOHL, 2020). Neste sentido, certas atividades econômicas sujeitam-se à chancela estatal, seja por utilizarem diretamente recursos naturais, por modificarem suas características ou, ainda, por representarem risco ao equilíbrio ecológico, comprometendo a qualidade de vida da população (TRENNEPOHL, 2020).

Nesta toada, em consonância com o comando constitucional, pode-se afirmar que a compensação ambiental foi instituída, no bojo do processo de licenciamento como um mecanismo de assunção partilhada pelos custos socioambientais derivados da atividade econômica. Por meio dela, o empreendedor responsável por atividade potencialmente poluidora é compelido a aplicar recursos próprios com vistas à preservação do meio ambiente.

O embrião normativo que originou a CA foi gestado na Política Nacional do Meio Ambiente, na medida em que o novo regramento instituiu, de maneira categórica, a exigência do prévio licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (TRENNEPOHL, 2020), bem como introduziu, expressamente, a obrigação quanto à contribuição pelo uso de recursos naturais com fins econômicos e à reparação de possíveis danos ambientais (ARAÚJO, 2010).

O licenciamento ambiental federal consiste em um instrumento de comando e controle, na forma de licença, que traz para a PNMA caráter regulatório, envolvendo diversos atores e grupos de interesse na configuração de normas, proibições e regulamentações, com elevado grau de conflito (REGANHAN et al., 2013). Em linhas gerais, “o processo decisório do licenciamento ambiental é ato político-administrativo que tem como função ponderar entre os diversos interesses concorrentes [...] diante de uma atividade ou empreendimento licenciáveis” (BIM, 2018, p. 533).

Quando um empreendimento for potencialmente causador de significativo impacto ambiental, exige-se a elaboração e a aprovação de Estudo de Impacto Ambiental - EIA como requisito para a concessão da licença. Desta forma, “por meio do licenciamento ambiental e do EIA e outros estudos, intenta-se garantir não apenas a prevenção do dano ambiental em si, mas também o adequado planejamento do empreendimento” (ARAÚJO, 2013a, p. 59-60).

Aduz Milaré (2018) que, no processo de licenciamento ambiental, são verificados os impactos negativos decorrentes da implantação e operação dos empreendimentos, bem como estabelecidas as respectivas medidas preventivas, mitigatórias e compensatórias, denominadas condicionantes. Por definição, condicionantes são exigências impostas pelos órgãos licenciadores competentes, a serem cumpridas pelos empreendedores com vistas a evitar, minimizar ou compensar os impactos ambientais do projeto (MILARÉ, 2018).

Ainda segundo o autor (2018), as condicionantes do licenciamento ambiental abarcam três espécies de medidas: i) preventivas, de caráter inibitório, voltadas a evitar a ocorrência de impactos negativos ao meio ambiente à luz do princípio da prevenção; ii) mitigatórias, adotadas mediante impossibilidade de intervenção no meio ambiente, voltadas a atenuar os impactos negativos gerados; e iii) compensatórias, destinadas a compensar os impactos ambientais negativos e não mitigáveis, buscando internalizar os custos decorrentes da utilização dos recursos naturais na cadeia produtiva.

Na categoria das medidas compensatórias, cabe ainda distinguir aquelas de natureza estritamente técnica, requeridas pelos órgãos licenciadores mediante justificativa que demonstre relação direta com os impactos identificados nos estudos apresentados; daquelas impostas por lei, categoria na qual se encontra a obrigação pecuniária relativa à compensação ambiental prevista no SNUC (Milaré, 2018).

Tendo sua origem no processo de licenciamento fundado na PNMA, Faria (2008) aponta que os primórdios do mecanismo da CA remontam aos diálogos técnico-acadêmicos sobre a criação de áreas protegidas, voltadas à conservação da biodiversidade presente em áreas afetadas pelos grandes empreendimentos do setor elétrico brasileiro da década de 1980. A polêmica Usina Hidroelétrica de Balbina, instalada no Amazonas, foi pioneira na aplicação do mecanismo para compensar os danos irreversíveis decorrentes da inundação do imenso reservatório construído – como resultado, foi criada em 1990 a Reserva Biológica do Uatumã, com área de 562.696 hectares (FARIA, 2008).

Nesse diapasão, a CA foi inicialmente prevista com a publicação da Resolução CONAMA nº 10/1987, quando se impôs a empreendimentos de grande porte a responsabilidade pela implantação de Estação Ecológica, preferencialmente em área no entorno do empreendimento. Em momento posterior, a Resolução CONAMA nº

10/1987 foi revogada pela Resolução CONAMA nº 02/1996¹⁷, que possibilitou maior abertura por parte do empreendedor em apoiar a implantação de UCs de proteção integral, bem como previu como formas de apoio o custeio de atividades ou aquisição de bens para as UCs (FARIA, 2008).

Finalmente, a CA foi consolidada com a Lei do SNUC, nos seguintes termos:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008)¹⁸.

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

§ 4º A obrigação de que trata o caput deste artigo poderá, em virtude do interesse público, ser cumprida em unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018) (BRASIL, 2000).

Posteriormente, a regulamentação do art. 36 da Lei do SNUC, por meio do Decreto nº 4.340, de 2002, e alterações promovidas pelo Decreto nº 6.848, de 2009,

¹⁷ Também revogada posteriormente pela Resolução CONAMA nº 371, de 2006, que rompeu com a obrigatoriedade de que os recursos fossem integralmente destinados para o mesmo bioma ou bacia hidrográfica, afetados pelos impactos físicos ou bióticos do empreendimento.

¹⁸ Embora o objetivo do presente trabalho não comporte o aprofundamento da discussão sobre o cálculo do valor devido de CA, merece ressaltar que foi declarada a inconstitucionalidade do percentual mínimo de 0,5% originalmente fixado pela Lei nº 9.985, de 2000, no bojo da ADI 3.378-6, de 2008. No julgamento da referida Ação, entendeu o Supremo Tribunal Federal que “5. [...] O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa.” (STF - ADI: 3.378-6 DF, Relator: CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 09/04/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-02 PP-00242). Posteriormente, o Decreto nº 6.848, de 2009, acrescentando dispositivos ao Decreto nº 4.340, de 2002, que regulamentou o SNUC, tratou de estabelecer a metodologia de cálculo da compensação ambiental, no âmbito federal.

possibilitou a implementação do mecanismo de CA, a partir da definição de critérios para sua valoração, destinação e finalidades. Especificamente quanto aos objetivos da CA, foram previstas as seguintes prioridades para aplicação dos recursos:

Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:

- I - regularização fundiária e demarcação das terras;
- II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;
- III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;
- IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e
- V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Parágrafo único. Nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades:

- I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade;
- II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;
- III - implantação de programas de educação ambiental; e
- IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada (BRASIL, 2020).¹⁹

Conforme a lista de prioridades, em primeiro lugar encontra-se a regularização fundiária da UC, ação por meio da qual o poder público passa à condição de proprietário da área, nos casos exigidos, o que lhe permite a gestão completa do seu espaço territorial. Na sequência, a elaboração, revisão e implantação do plano de manejo, documento técnico que estabelece o zoneamento da UC e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais. Quanto à aquisição de bens e serviços, destina-se a apoiar a implantação, gestão, monitoramento e proteção da UC e sua zona de amortecimento. Já o objetivo relacionado à realização de estudos voltados à criação de UC tem como fundamento evitar que as áreas protegidas sejam criadas sem justificativa científica e em espaços incompatíveis, bem como privilegiar que a realização dos estudos para tal fim concentre-se na região do empreendimento. O desenvolvimento de pesquisas, por fim, é fundamental para o

¹⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm>. Acesso em 01/06/2020.

direcionamento e reavaliação das ações de preservação e recuperação ambiental, proteção da área e conservação da biodiversidade.

Cumprido reconhecer que o Decreto nº 4.340, de 2002, não obstante tenha previsto aspectos essenciais para implementação da CA, deixou descoberta a definição quanto à natureza jurídica dos recursos e às formas de apoio passíveis de adoção pelos empreendedores. Assim, mesmo após a regulamentação, o caminho trilhado para operacionalizar o mecanismo foi sinuoso e permeado por conflitos.

Nessa trajetória, a CA sofreu uma série de embates, quer na arena política, técnica e jurídica, envolvendo questionamentos quanto à metodologia de cálculo pelos órgãos licenciadores nas diferentes esferas de governo, bem como sobre o índice de correção monetária a ser aplicado e as formas de execução dos recursos. Em suma, por ser um instrumento destinado a compatibilizar o desenvolvimento econômico à preservação ambiental, suscitou acirrados debates, concentrados na legitimidade do mecanismo como autorizador da degradação ambiental, na permanente insegurança jurídica acerca da natureza dos recursos, e na ausência de critérios claros para sua valoração, destinação e consequente aplicação (BECHARA, 2007).

Nesta toada, questionamento relativo à constitucionalidade do instrumento foi levado à apreciação do Supremo Tribunal Federal em 2008. Ao julgar a ADI nº 3.378-6 DF, a referida Corte proferiu entendimento sobre a função tipicamente compensatória da CA, conforme trecho a seguir:

[...] 3. O art. 36 da Lei nº 9985/2000 densifica o princípio do usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica. 4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez (STF, 2008).²⁰

Embora não tenha pacificado a questão em torno da natureza dos recursos, tampouco tenha reduzido as incertezas relativas ao processo de cobrança e gestão da CA, a manifestação da Suprema Corte conferiu novo entendimento à discussão sobre a conceituação da CA, concentrado no objetivo ou funcionalidade do

²⁰ STF - ADI: 3.378-6 DF, Relator: CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 09/04/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-02 PP-00242.

mecanismo, conforme explicitado abaixo:

[...] ao buscar internalizar os custos da utilização dos recursos naturais, notadamente os decorrentes dos impactos negativos e não mitigáveis causados por empreendimentos ou atividades lícitas e licenciadas, as medidas compensatórias densificam o princípio do poluidor-pagador. Ademais, como nunca será possível que essa internalização seja plena (por dificuldades de valoração dos custos dos bens ambientais e por obstáculos do próprio mercado), haverá um déficit necessário de externalidades negativas que serão inevitavelmente assumidas pelo Poder Público e, em última instância, por toda a coletividade. Outrossim, a Constituição Federal realmente introduziu uma obrigação compartilhada pelo Poder Público e pelos empreendedores em relação aos custos pela utilização dos recursos naturais no processo produtivo. Dessa forma, saiu bem o STF ao compreender a compensação ambiental (frise-se: que é uma de tantas medidas compensatórias existentes) como uma forma de compartilhamento de despesas, pois, ao fim e ao cabo, essas despesas (ou custos pela utilização dos recursos naturais na cadeia produtiva) são realmente divididas entre aqueles que produzem os bens de consumo e toda a coletividade (ARTIGAS, 2017, p. 223-224).

Nesta toada, vislumbram-se no bojo da CA dois importantes princípios do direito ambiental, quais sejam: i) princípio da precaução, sustentado pela premissa de que danos ambientais não são passíveis de integral reparação, prevendo assim que as medidas voltadas a impedir possíveis impactos negativos sejam adotadas previamente a sua ocorrência; e ii) princípio do poluidor-pagador, fundamentado na ideia de atribuir ao agente causador de possível impacto sobre o ambiente a responsabilidade de assumir os custos pelos danos causados ou previstos, evitando que o ônus econômico e ambiental associado à utilização dos recursos ambientais recaia exclusivamente sobre a coletividade (FARIA, 2008).

Afirma Bechara (2007) que a convergência desses princípios legitima a demanda coletiva inafastável pelo desenvolvimento econômico, sem prejuízo da manutenção do equilíbrio do meio ambiente. Neste sentido, a condicionante de CA é inserida como uma manifestação de concordância da sociedade de que os benefícios da atividade econômica são imprescindíveis, não obstante os danos sejam relevantes e, por isso, devam ser compensados. Busca-se, deste modo, conciliar “a necessidade de se tolerar certos impactos ambientais inevitáveis e irreversíveis e a obrigatoriedade de se buscar uma forma de compensar a coletividade pelas perdas decorrentes dessa manifestação de tolerância” (BECHARA, 2007, p. 16).

Neste ponto, em contraposição a possíveis entendimentos equivocados a respeito do mecanismo, por vezes erroneamente interpretado como “compra de uma permissão para impactar o meio ambiente” (FARIA, 2008, p. 41), a definição a seguir

expressa, em linhas gerais, o conceito de CA adotado no presente estudo:

[...] a Compensação Ambiental, *stricto sensu*, é entendida como um mecanismo financeiro que visa a contrabalançar os impactos ambientais ocorridos ou previstos no processo de licenciamento ambiental. Trata-se, portanto de um instrumento relacionado com a impossibilidade de mitigação, imposto pelo ordenamento jurídico aos empreendedores, sob a forma preventiva implícita nos fundamentos do Princípio do Poluidor-Pagador. Nesse contexto, a licença ambiental elimina o caráter de ilicitude do dano causado ao ambiente do ato, porém não isenta o causador do dever de indenizar (FARIA, 2008, p. 10).

Embora concebida como instrumento de conciliação de interesses, pode-se afirmar que a CA funcionou, na maior parte do tempo, como fator desencadeador de conflitos no bojo do processo de licenciamento ambiental, resultando na intensificação de contendas judiciais.

A constante alteração sofrida desde a criação do mecanismo, incluindo a publicação de variadas normativas, somada à dificuldade de conciliação de interesses dos diferentes atores envolvidos em seu sistema, ocasionou graves transtornos ao seu desempenho.

3.2. O processo da CA federal e o seu desempenho pretérito

Em síntese, o processo de operacionalização da CA, no âmbito federal, pode ser ordenado em três etapas, a saber:

- a) **Valoração:** O órgão licenciador, IBAMA, calcula o Grau de Impacto - GI, conforme metodologia trazida pelo Decreto Federal 6.848/2009, e aplica sobre o Valor de Referência do empreendimento-VR, determinando assim o *quantum* da CA.
- b) **Destinação:** O Comitê de Compensação Ambiental Federal - CCAF, criado pela Portaria Conjunta Nº 225/2011, composto por representantes do MMA, IBAMA e ICMBio, fazem a destinação dos recursos de CA, definindo, por meio de votação e seguindo metodologia e legislações específicas, quais unidades de conservação deverão receber os recursos, quanto para cada uma e para quais ações dentre as elencadas pelo Decreto Federal 4.340/2002.
- c) **Execução:** Definida a destinação, o órgão licenciador IBAMA oficia os órgãos gestores das UCs e o empreendedor para que celebrem Termo de Compromisso para o cumprimento da condicionante de CA, efetivando assim a aplicação de recursos para apoiar a implantação das Unidades beneficiadas (FAIAD, 2015, p. 15).

Quanto à valoração da CA, a competência na esfera federal foi conferida ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama,

conforme previsto no regulamento do SNUC²¹.

Também a etapa de destinação, aqui englobando a definição das UCs a serem beneficiadas e as prioridades para aplicação dos recursos, consiste atribuição legal do órgão licenciador, prevista no SNUC e no seu regulamento²². Contudo, na esfera federal, foi implementado um arranjo interinstitucional de compartilhamento dessa atribuição, por meio da criação de uma instância de decisão colegiada.

Para tanto, instituiu-se o Comitê de Compensação Ambiental Federal - CCAF²³, composto exclusivamente por representantes do setor público (Ibama, ICMBio e Ministério do Meio Ambiente - MMA), responsável por deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos, bem como por acompanhar a execução junto aos órgãos gestores das UCs.

Quanto à execução da CA no âmbito federal, a atribuição era conferida ao Ibama até 2007. Neste ano, a partir da criação do ICMBio²⁴, a nova autarquia passou a gerenciar a aplicação da compensação ambiental destinada às UCs federais, juntamente com os empreendedores, cabendo ao Ibama atuar como entidade licenciadora, com a competência para estabelecer o grau de impacto do empreendimento e realizar o cálculo da CA, além de participar da decisão colegiada do CCAF.

Ao longo da trajetória de execução da CA, diferentes modelagens foram adotadas tanto pelo Ibama quanto pelo ICMBio, orientadas basicamente por duas vias: uma denominada execução direta, realizada pelo empreendedor, por meios próprios e/ou por terceiros sob sua responsabilidade; outra chamada execução indireta, realizada pelo Poder Público e/ou parceiros coexecutores. Tais modalidades de execução podem ser explicadas da seguinte forma:

Na execução direta, o empreendedor deve ajudar a Administração Pública na política pública das unidades de conservação. A Administração Pública, por sua vez, estabelece o que deve ser feito nas unidades de conservação e ao particular cabe executar essas diretrizes, providenciando os meios e a equipe para tal. A execução

²¹ Art. 31, 31-A e 31-B do Decreto nº 4.340, de 2002, com redação dada pelo Decreto nº 6.848, de 2009.

²² § 2º do art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000; § 4º do art. 31-B do Decreto nº 4.340, de 2002, com redação dada pelo Decreto nº 6.848, de 2009.

²³ Portaria Conjunta nº 225/2011, alterada pela Portaria Conjunta nº 298/2019. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-conjunta-225-2011_231512.html>. Acesso em 01/06/2020.

²⁴ Lei nº 11.516, de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20do,de%2019%20de%20outubro%20de>. Acesso em 01/06/2020.

indireta geralmente trabalha com um fundo ou com depósitos específicos que, nesse caso, são vinculados a um empreendimento, no qual o empreendedor deposita o valor devido e o Estado gasta de acordo com a prioridade determinada no processo de licenciamento ambiental (BIM, 2018, p. 494).

Considera-se que a execução dos recursos diretamente pelo empreendedor está pacificada com base na interpretação literal da própria Lei do SNUC, ao obrigar os responsáveis pelos empreendimentos a apoiarem a implementação e manutenção de UC. Embora considerada a forma original de cumprimento, a via direta não se mostrou uma alternativa viável para a execução da CA.

Nesta modalidade, os empreendedores se viam responsabilizados por um conjunto de atividades incompatíveis com a expertise técnica, com a missão de sua organização e com a sua dinâmica empresarial (FARIA, 2008). Em decorrência, apresentavam recorrentes contestações, nas esferas administrativa e judicial, sobre o cabimento da obrigação, e, conseqüentemente, sobre a impraticabilidade da aplicação dos recursos, postergando o cumprimento da CA.

Segundo Bim (2018), a operação do mecanismo, por si só, já evidencia a fragilidade da execução direta, posto que:

[...] o valor determinado pelo órgão ambiental pode ser insuficiente para que o empreendedor pratique qualquer das ações previstas no regulamento do Snuc. A execução direta também aumenta o custo burocrático para gerir fragmentos de aplicação da compensação ambiental, gerando um arrasto para o dinheiro, dissipando-a em sua gestão, e não em sua destinação. Para a política do Snuc, a execução direta tem como desvantagem o menor aporte de recursos, pois o empreendedor deverá computar como gasto, a ser debitado do montante devido a título de compensação ambiental, seus encargos operacionais para a execução do serviço. Há nítida ineficiência (menor eficiência) na alocação do recurso da compensação ambiental, violando a própria razão de ser do instituto (BIM, 2018, p. 495-496).

Diante dos impasses ocorridos na tentativa de operacionalizar a execução direta, os órgãos gestores da CA empreenderam esforços para implementar modalidades pela via indireta²⁵. Neste intuito, em 2006 foi celebrado um Acordo de Cooperação entre o Ibama e a Caixa Econômica Federal - CAIXA²⁶, resultando na criação do Fundo de Investimento de Compensações Ambientais - FICA.

²⁵ Especificamente quanto ao histórico da execução indireta, as informações aqui apresentadas baseiam-se na análise de vários processos administrativos do ICMBio relacionados aos contratos firmados com a CAIXA, bem como às auditorias realizadas pelo TCU.

²⁶ Acordo de Cooperação Ibama/CAIXA, de 16/03/06 (Processo 02001.001313/2006-02, fls.12-19).

Conforme estabelecido no Acordo, o FICA consistiu um fundo de investimento, administrado pela CAIXA na modalidade de renda fixa de longo prazo, restrito ao aporte de recursos de CA pelos empreendedores. Nesta modelagem, mediante autorização do empreendedor, o Ibama aplicava os recursos aportados no fundo nas ações de apoio às UCs, tendo a CAIXA como agente financeiro e executor.

Após a criação do ICMBio, ao assumir as atribuições relativas à gestão da CA, o novo Órgão optou por firmar, em 2008, contrato de prestação de serviços com a CAIXA²⁷, cujo objeto consistia na gestão financeira e execução dos recursos pela referida instituição financeira. O instrumento contratual previu a modalidade de 'contas escriturais', a serem abertas para receber aportes dos empreendedores, na forma estipulada em termos de compromisso firmados com o ICMBio.

A decisão do ICMBio pela nova modelagem decorreu da tentativa de superar problemas no gerenciamento do FICA. Após auditoria do Tribunal de Contas da União - TCU²⁸, o referido fundo restou extinto em 2009, sem aplicação de qualquer valor aportado em prol das UCs destinatárias.

Assim, sob a égide do contrato firmado com o ICMBio, os recursos do FICA migraram para as contas escriturais da CAIXA, abertas em nome de cada empreendimento, e discriminadas conforme a UC destinatária e ação a ser executada. A partir de então, os empreendedores passaram a priorizar a execução indireta da compensação ambiental, por meio do aporte dos recursos nas contas escriturais abertas na CAIXA, com aplicação sob responsabilidade do ICMBio.

Contudo, consoante explica Bim (2018), mesmo com anuência dos demais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama, e contando com uma ampla adesão dos empreendedores, a execução indireta foi impedida pelo TCU, em nível federal, sob o argumento de ausência de embasamento legal, nos seguintes termos:

O TCU determinou o fim da execução indireta da compensação ambiental de forma peremptória no Acórdão 1.853/2013²⁹. [...] o TCU

²⁷ Contrato nº 71/2008 (Processo 02070.000011/2008-57, p. 65-75), posteriormente substituído pelo Contrato nº 45/2014 (Processo 02070.001734/2014-11, p. 225-232).

²⁸ Por meio do Acórdão TCU nº 2.650/2009 - TCU - Plenário, a Corte de Contas recomendou ao Ibama, ICMBio e CAIXA a extinção do FICA, porquanto sua criação e operação derivavam do equívoco de considerar que a compensação ambiental, tal como prevista em lei, poderia resolver-se em obrigação aos empreendedores de pagar contribuição financeira, a ser gerida e aplicada pelos órgãos públicos.

²⁹ "9.1.1. ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade que: 9.1.1.1. se abstenha de autorizar os empreendedores a cumprirem a obrigação de apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação estabelecida no art. 36 da Lei nº 9.985/2000 mediante

reafirmou seu precedente no Acórdão 1.004/2016³⁰, ao decidir que o cumprimento da compensação ambiental não poderia ocorrer de forma indireta. No Acórdão 1.732/2016³¹, o TCU não admitiu sequer que a execução indireta da compensação ambiental fosse objeto de regramento pela via do Decreto Presidencial, enterrando, salvo previsão legislativa, esta modalidade de execução da compensação ambiental (BIM, 2018, p. 494-495, inseri notas).

Portanto, diante da insegurança jurídica que permeou a implementação do mecanismo da CA desde a sua origem, graves prejuízos foram sentidos tanto na disponibilização dos recursos pelos empreendedores, como na aplicação pelos órgãos públicos responsáveis.

Com efeito, a compensação ambiental não logrou êxito quer na execução direta pelo empreendedor, quer na via indireta pelos órgãos públicos, obtendo como resultado um desempenho deveras insatisfatório.

Para ilustrar, em breve análise dos dados consolidados acerca da execução da CA no período de 2010 a 2018, verifica-se que apenas 39% (trinta e nove por cento) do total de recursos disponibilizados³² foram executados, sendo a maior parte para aquisição de bens e contratação de serviços. A demonstração desses dados de execução da CA constam da **Tabela 2**.

depósito do valor da compensação ambiental em contas escriturais abertas na Caixa Econômica Federal [...], ante a inexistência de previsão de tal procedimento na referida lei e no decreto que a regulamenta [...]" (TCU, Plenário, Ac. 1.853/2013, Proc. 014.293/2012-9, rel. Min. Weder de Oliveira, j. em 17.07.2013).

³⁰ "A compensação ambiental a cargo do empreendedor, embora mensurável economicamente, não se confunde com ônus de recolher recursos financeiros a contas geridas pelos gestores das unidades de conservação. A lei prevê ao agente econômico cuja atividade produz impactos significativos ao meio ambiente uma única obrigação, de fazer, consistente no apoio à implantação e à manutenção de unidade de conservação. [...] Não lhe é facultado repassar recursos financeiros a órgãos estatais para que estes cumpram a obrigação em seu lugar. A obrigação legal deve ser cumprida diretamente pelo empreendedor, destinatário da lei" (TCU, Plenário, m.v., Ac. 1.004/2016, Proc. 014.293/2012-9, rel. Min. Raimundo Carreiro, j. em 27.04.2016).

³¹ "[...] não há deferimento para o prosseguimento da modalidade de execução da compensação ambiental de forma indireta, mediante regulamentação por Decreto Presidencial. Está, sim, explícito que essa modalidade de execução da compensação ambiental infringe a legislação atual. [...] Como a lei não criou qualquer prestação pecuniária compulsória, tampouco impôs ao empreendedor a obrigação de pagar ou recolher qualquer quantia aos cofres dos órgãos de licenciamento ambiental ou das chamadas unidades de conservação, não há como o decreto que a regulamenta permitir a execução indireta da obrigação de compor os danos ambientais. Se assim o fizer, extrapolará os termos da legislação, sendo nulo, uma vez que atentarão não só contra os termos da Lei 9.985/2000, mas contra a própria razão de ser da instituição da compensação ambiental, que é a proteção do meio ambiente" (TCU, Plenário, Ac. 1732/16, Proc. 014.293/2012-9, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. em 06.07.16).

³² Recursos disponibilizados correspondem apenas ao montante aportado pelos empreendedores, mediante instrumentos de compromisso firmados com o ICMBio. O total de recursos destinados pelos órgãos licenciadores, mas pendentes de celebração de instrumentos de compromisso com o ICMBio, não são incluídos nesse cálculo, por serem considerados indisponíveis para execução.

Tabela 2 - Execução da CA de 2010 a 2018

Finalidade	Recursos disponibilizados (R\$)	Recursos executados (R\$)	Percentual de Execução
1 - Regularização Fundiária	236.349.396	55.382.337	24%
2 - Plano de Manejo	9.859.324	1.172.044	12%
3 - Aquisição - Bens e Serviços	118.919.402	82.982.690	70%
4 - Criação de UC	81.543	0	0%
5 - Pesquisa	9.238.967	6.447.009	70%
Total	374.448.632	145.984.080	39%

Elaboração própria, 2020. Fonte: Coordenação de Compensação Ambiental/ICMBio.

Ainda a respeito da modelagem de execução dos recursos, cabe citar um estudo realizado pela *The Nature Conservancy - TNC* (2015), que comparou os mecanismos de CA federal e estadual, apontando como modelo de execução um portfólio de opções, contemplando (i) a execução direta pelo empreendedor, com a contratação de terceiros; (ii) a execução através do órgão ambiental responsável; e (iii) a terceirização da execução através de um fundo de compensação. Ademais, ressaltou a necessidade de que o modelo estabelecido, independentemente da forma de execução, assegurasse a transparência e controle social, uma boa governança participativa e maior agilidade na transferência de recursos às UCs (OLIVEIRA, 2015).

Consoante essa necessidade, e com vistas a pacificar questões controversas que comprometeram o desempenho da CA até então, tornou-se imperioso e urgente que legislação fosse atualizada, de modo a viabilizar o cumprimento da CA.

3.3. A criação do Fundo de Compensação Ambiental

Como registrado, nem o SNUC nem o seu regulamento definiram a natureza dos recursos, tampouco a forma de gestão e execução da CA, prejudicando implementação do mecanismo de forma satisfatória (FARIA, 2008). A insegurança decorrente dessa lacuna legislativa culminou com as determinações emanadas pelo TCU, comprometendo a própria viabilidade da compensação ambiental.

Com vistas a suprir tal lacuna e superar os inúmeros entraves técnicos, jurídicos e administrativos em torno da CA, foi editada a Medida Provisória - MPV nº 809, de 2017³³, convertida na Lei nº 13.668, de 2018³⁴. De modo geral, a inovação legal pode ser considerada um grande avanço na história da compensação ambiental, inaugurando uma nova fase na implementação desta importante política pública.

No intuito de promover soluções estruturantes para a gestão das UCs federais, foi autorizada a criação de um fundo de cunho privado, em nível federal, para viabilizar a gestão e a execução integralizadas dos recursos de CA, nos seguintes termos:

Art. 1º A Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 14-A, 14-B e 14-C:

"Art. 14-A. Fica o Instituto Chico Mendes autorizado a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, destinados às unidades de conservação instituídas pela União.

§ 1º A instituição financeira oficial de que trata o caput deste artigo será responsável pela execução, direta ou indireta, e pela gestão centralizada dos recursos de compensação ambiental destinados às unidades de conservação instituídas pela União e poderá, para a execução indireta, firmar contrato com instituições financeiras oficiais regionais.

§ 2º O depósito integral do valor fixado pelo órgão licenciador desonera o empreendedor das obrigações relacionadas à compensação ambiental.

§ 3º A instituição financeira oficial de que trata o caput deste artigo fica autorizada a promover as desapropriações dos imóveis privados indicados pelo Instituto Chico Mendes que estejam inseridos na unidade de conservação destinatária dos recursos de compensação ambiental.

§ 4º O regulamento e o regimento interno do fundo observarão os critérios, as políticas e as diretrizes definidas em ato do Instituto Chico Mendes.

§ 5º A autorização prevista no caput deste artigo estende-se aos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza."

"Art. 14-B. Os valores devidos a título de compensação ambiental, nos termos do art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) a partir da data de fixação da compensação ambiental pelo órgão licenciador." (BRASIL, 2018).

Consoante os argumentos apresentados na Exposição de Motivos elaborada conjuntamente pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA e então Ministério do

³³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv809.htm>. Acesso em 01/06/2020.

³⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm>. Acesso em 01/06/2020.

Planejamento - MP, referente à MPV nº 809, de 2017³⁵:

O modelo proposto garante o papel de protagonista na definição dos bens e serviços que serão contratados aos órgãos ambientais, ao mesmo tempo em que desonera os empreendedores de mobilizar recursos humanos em atividades dissonantes daquelas que integram seu campo de atuação, o que onera a operação e não diminui, na prática, o risco de aquisições em qualidade inferior à necessária para satisfazer o interesse público.

Ademais, uma vez que há unidades de conservação beneficiárias de compensações ambientais decorrente de diversos empreendimentos, a centralização dos recursos em um único fundo permite aquisições em maior escala e, conseqüentemente, a um menor custo, além de garantir que o gerenciamento da execução seja mais célere e eficiente (MMA; MP, 2017).

Neste sentido, a Lei nº 13.668, de 2018, institui medidas de modernização administrativa ao trazer as seguintes inovações: i) reconhecimento da natureza privada dos recursos e autorização para a criação e administração do fundo por instituição financeira oficial, selecionada pelo ICMBio; ii) execução direta ou indireta dos recursos pela instituição financeira selecionada; e iii) definição, pelo ICMBio, dos critérios, políticas e diretrizes para o funcionamento do fundo privado (BRASIL, 2018).

Conforme registra Bim (2018, p. 496), a celeuma acerca do cabimento da execução indireta foi resolvida expressamente pela lei; ademais, “não apenas a possibilidade da execução indireta foi prevista, como também a do efeito liberatório do depósito integral do valor [...] em relação às obrigações relacionadas à compensação ambiental do empreendedor”.

Outrossim, ao definir a natureza jurídica dos recursos, o novo diploma afastou, ainda, a caracterização da CA como receita pública, sujeita às regras do Orçamento Geral da União - OGU. Se, ao contrário, prevalecesse o entendimento de que os recursos de CA configuram receita pública, a execução de despesas dessa fonte seria inviabilizada diante da vigência da Emenda Constitucional nº 95, de 2016³⁶, que criou limites individualizados, por poder, para as despesas primárias, atrelados aos montantes executados nos exercícios imediatamente anteriores (BRASIL, 2016).

Conforme apontado no Relatório da Comissão Mista sobre a MPV nº 809, de 2017, de autoria do Senador Jorge Viana³⁷, o incremento significativo da

³⁵EMI nº 00036/2017 MMA – MP. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Exm/Exm-MP-809-17.pdf>. Acesso em 01/06/2020.

³⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em 01/06/2020.

³⁷ Parecer SF/18488.58091-13, de 2018. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7654145&ts=1586470378971&disposition=inline>>. Acesso em 01/06/2020.

disponibilidade financeira oriunda da CA geraria uma despesa que extrapolaria sobremaneira a execução de exercícios anteriores. Ressalta o referido documento que tal despesa seria impedida mediante o cumprimento do Novo Regime Fiscal, em detrimento das necessidades de implantação e manutenção das UCs, como previsto no SNUC (SENADO FEDERAL, 2018).

Por outro lado, caberia argumentar que, sendo o teto de despesas um limite global para o Poder Executivo, haveria a opção de compensar esse aumento de despesas, decorrente da pretensa internalização da CA no orçamento geral, mediante o corte em outras áreas do governo. Contudo, tendo em vista que a área ambiental historicamente configura entre as pastas mais sujeitas a limitação orçamentária, tal alternativa mostra-se categoricamente improvável (SENADO FEDERAL, 2018).

Corroborando essa tese, em estudo realizado por Silva, Juras e Souza (2013) acerca da execução orçamentária federal da Função Gestão Ambiental - FGA no período de 2001 a 2009, identificou-se a recorrente descontinuidade de programas de meio ambiente, em razão principalmente da perda de participação do montante de recursos empenhados na FGA, relativamente aos gastos do Poder Executivo. Para ilustrar, os dados da pesquisa demonstraram que, no período analisado, a dotação orçamentária inicial para aplicação na FGA oscilou entre o máximo de 0,67%, em 2002, e o mínimo de 0,49%, em 2004, do total dos recursos disponíveis ao Poder Executivo no OGU, dedicados às atividades-meio e finalísticas (SILVA; JURAS; SOUZA, 2013). Segundo os autores (2013), isso evidencia que as práticas vigentes de execução orçamentária da pasta do meio ambiente constituem fatores de grande impacto negativo na conformação dos resultados das políticas ambientais.

Logo, ao estabelecer o modo de administração da CA por meio de fundo privado, o dispositivo legal pretendeu conferir não somente segurança jurídica ao instrumento, mas sobretudo alcançar maior eficácia na aplicação dos recursos. Todavia, considerando que a autorização legal data de 2018, os procedimentos para operacionalização do referido fundo, no âmbito da União, ainda estão em fase de normatização e implantação, não apresentando até o momento resultados consolidados quanto à execução.

3.4. Panorama da CA nos estados brasileiros

A fixação da CA e a conseqüente destinação de recursos ocorre no âmbito do licenciamento ambiental federal, estadual e municipal, e pode beneficiar UCs das três

esferas de governo, nos termos das normas e regulamentos específicos.

Desta forma, embora não consista foco direto do presente estudo, considera-se relevante identificar o estágio atual de regulamentação da CA nos entes federados, uma vez que os recursos oriundos das destinações estaduais também podem beneficiar UCs instituídas pela União, conforme previsão legal. Para tanto, foi realizada pesquisa sobre as normas que tratam da CA publicadas no âmbito dos estados e do Distrito Federal.

A versão completa da referida pesquisa encontra-se compilada no **Apêndice 1** deste projeto, contendo o levantamento dos atos normativos, o sumário das matérias tratadas e a indicação dos órgãos públicos responsáveis pelo tema em cada estado³⁸.

Com vistas a trazer informações pertinentes aos objetivos do presente estudo, os dados foram analisados segundo critérios relacionados aos principais pontos envolvendo o mecanismo da CA, quais sejam: i) participação dos atores, analisada por meio da criação de instância colegiada para deliberar sobre a destinação / aplicação dos recursos; ii) fixação dos valores, analisada com base no estabelecimento de critérios e/ou metodologia de cálculo dos recursos; iii) execução dos recursos, analisada segundo as formas de cumprimento da obrigação estabelecidas em cada Unidade da Federação; iv) natureza jurídica dos recursos, analisada conforme a sua definição como receita pública ou recurso privado; e v) processo administrativo, analisado com base na previsão de fluxos e/ou procedimentos administrativos para o cumprimento da CA na esfera estadual, incluindo o estabelecimento de Termos de Compromisso entre os órgãos públicos responsáveis e os empreendedores.

Com base nesses critérios, o cenário normativo da CA encontrado nos estados brasileiros e no Distrito Federal encontra-se sistematizado no **Quadro 1**.

³⁸ Foi realizada pesquisa das normas estaduais que versam sobre a CA nos portais eletrônicos institucionais dos órgãos ambientais dos estados, bem como buscas específicas nos respectivos diários oficiais, até junho de 2020. Também foi utilizado como subsídio levantamento realizado pelo Ministério Público do Estado da Bahia junto aos gestores públicos responsáveis pelo tema na esfera estadual, quando da realização do seminário intitulado “Desafios e Perspectivas para o Fortalecimento do SNUC”, ocorrido em Salvador em novembro de 2018. Cumpre esclarecer, contudo, que as conclusões apresentadas acerca do panorama normativo da CA nos estados baseiam-se exclusivamente nos atos normativos elencados no Anexo 1. Portanto, é possível chegar a conclusões diversas com base em algum ato normativo porventura vigente, porém não contemplado no presente estudo, por não ter sido encontrado nas fontes de pesquisa supramencionadas.

Quadro 1 - Normatização da CA nos estados brasileiros

CRITÉRIO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	UNIDADES FEDERATIVAS
Participação dos atores	Colegiado de CA sem normatização	Amapá
	Colegiado instituído com representação exclusiva de entes públicos	Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins
	Colegiado instituído com representação do setor público e ao menos um ente externo	Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo
Valoração dos recursos	Sem normatização estadual específica ou estabelecidos critérios gerais para valoração	Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Tocantins
	Metodologia de cálculo definida	Espírito Santo, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Sergipe
Destinação / aplicação dos recursos	Sem normatização estadual específica	Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins
	Prioridades / critério estabelecidos	Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, São Paulo
Formas de Execução	Sem normatização estadual	Amazonas, Amapá, Espírito Santo, Paraíba, Paraná, Piauí, Rondônia
	Somente execução direta pelo empreendedor (por meios próprios ou por terceiros)	Mato Grosso, Rio Grande do Norte
	Execução pelo empreendedor ou depósito de recursos (execução indireta)	Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins
	Execução direta, execução indireta ou dação em pagamento	Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco
Natureza jurídica dos recursos	Não definida / normatizada	Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe
	Natureza pública, com execução orçamentária	Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul, São Paulo, Tocantins
	Natureza privada, com execução por fundo privado	Distrito Federal, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Goiás

Processo Administrativo	Sem normatização estadual específica	Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Paraná, Piauí, Rondônia, Tocantins
	Fluxos e/ou procedimentos administrativos normatizados	Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina, Sergipe
Mecanismo da CA sem normatização no âmbito estadual		Acre, Roraima

Elaboração própria, 2020. Fonte: legislações estaduais constantes do Apêndice 1.

Em princípio, destaca-se que em apenas dois estados, Acre e Roraima, não foram encontrados atos normativos específicos que tratam da CA. Embora possam se valer da legislação federal, a ausência de normativas próprias, na esfera estadual, prejudica os entes no atendimento de particularidades locais na implementação da CA. Segundo Oliveira (2015, p. 32), “a existência de legislação estadual contribui para que sejam atendidas as peculiaridades regionais, bem como colabora para a estruturação dos órgãos ambientais e o estabelecimento de procedimentos”.

Nos demais estados, foi encontrada ao menos uma norma regulamentando algum aspecto da CA. Cabe esclarecer, contudo, que alguns regramentos estaduais tão somente replicam os diplomas federais. Ademais, em algumas normativas, a confusão conceitual e terminológica prejudica a clareza do conteúdo e consequente análise dos atos normativos, passível de causar eventual equívoco interpretativo.

Nos entes federados que dispõem de algum regramento próprio acerca da CA, foram constatadas as seguintes situações:

Quanto à participação dos atores, todos apresentam instância colegiada, com a atribuição principal na etapa de destinação e aplicação dos recursos. Especificamente no Estado do Amapá, não foi localizado o ato normativo de criação do colegiado, mas há informações no portal eletrônico institucional acerca de seu funcionamento. Destaca-se, porém, que na maioria das unidades federativas, o colegiado é composto exclusivamente por representantes do setor público, o que restringe a participação dos outros atores envolvidos no processo. A participação só alcança outros setores em cinco estados, destacando-se os estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, com ampla participação incluindo setor produtivo, academia, sociedade civil, além do setor público. Convém esclarecer que não foi verificado se o colegiado instituído formalmente encontra-se em pleno funcionamento.

Em relação à valoração, observa-se que o estabelecimento de critérios e metodologia de cálculo dos valores permanece uma celeuma na esfera estadual, onde quase a metade dos entes não possui normatização específica para o tema. Sabe-se que muitos estados aplicam a legislação federal para fixação dos valores, não obstante esta também encontre fragilidades de aplicação, notadamente após os questionamentos envolvidos no julgamento da já tratada ADI 3.378-6 DF, de 2008.

Sobre o estabelecimento de critérios para destinação e aplicação, o resultado é semelhante ao encontrado para valoração: praticamente a metade dos estados não normatizou esse aspecto, deixando de considerar as peculiaridades regionais na alocação de recursos. Constata-se, ainda, que atos normativos editados por grande parte dos entes apenas replicam as prioridades federais na aplicação dos recursos, resultando, em qualquer caso, no predomínio do emprego da legislação federal.

Quanto às formas de execução, foi encontrada maior diversidade de resultados: sete estados não normatizaram o tema; dois estados somente estabelecem a execução direta pelo empreendedor; treze estados (a maior parte) admitem, alternativamente à execução direta, a execução indireta, prevendo o depósito de recursos; e três estados permitem, além das formas direta e indireta de execução, o cumprimento por meio da dação de bens em pagamento.

O próximo aspecto, referente à natureza jurídica dos recursos, está relacionado com a modalidade de execução. As unidades da federação que não normatizaram as formas de execução, e as que admitem somente a execução direta, não definem claramente a natureza jurídica dos recursos nos atos analisados. Ressalta-se o caso dos estados de Alagoas, Bahia e Sergipe, cujas normativas, mesmo admitindo a modalidade de execução por meio de depósito financeiro, também não definem explicitamente a natureza dos recursos. Outrossim, a maior parte dos que adotam a execução indireta, definem em seus atos a natureza dos recursos, quer pública, com execução orçamentária (nove estados); quer privada, com execução via mecanismo financeiro específico (quatro estados).

Finalmente, em relação ao processo administrativo da CA, verifica-se que dez estados ainda não regulamentaram os procedimentos, fluxos e documentação relativa ao cumprimento da CA pelos empreendedores, o que consiste fonte de preocupação quanto à padronização e transparência na implementação do mecanismo.

Ainda sobre a análise realizada, cabe destacar a sinalização recente de alguns entes no sentido de adotar a modelagem federal do fundo privado de compensação

ambiental, nos termos da Lei nº 13.668, de 2018. Neste sentido, legislação análoga foi publicada recentemente por Goiás e pelo Distrito Federal. O Paraná, por sua vez, editou ato suspendendo o processo de CA até a definição de procedimentos de compensação ambiental no estado, em face da lei federal quanto à criação do fundo privado. Os estados do Rio de Janeiro e Santa Catarina, por sua vez, já possuem mecanismos financeiros próprios (Fundo da Mata Atlântica e Fundo de Compensação Ambiental e Desenvolvimento, respectivamente), ambos de natureza extraorçamentária. Observa-se que a modelagem do mecanismo do Rio de Janeiro é considerada pioneira na operacionalização da CA por meio de um fundo privado, com estrutura de governança definida e resultados de execução consolidados.

Em última análise, ainda sobre os mecanismos de CA estaduais, cabe mencionar, novamente, o trabalho publicado pela TNC em 2015, apresentando o cenário da CA no Brasil, a partir de dados obtidos por meio de pesquisa documental e de questionários aplicados aos gestores dos órgãos estaduais de meio ambiente. Segundo Oliveira (2015), o estudo apontou a precária sistematização e organização das normas e informações na esfera estadual, além da ausência de registro histórico contendo dados sobre a destinação e execução dos recursos. Ademais, foram identificadas confusões conceituais entre as condicionantes compensatórias do licenciamento nos documentos analisados durante a pesquisa (OLIVEIRA, 2015).

Os óbices supracitados persistem ainda hoje, e também foram encontrados no breve levantamento ora realizado. Tais empecilhos comprometem a transparência do mecanismo, dificultam a padronização das informações e, sobretudo, obstaculizam o adequado monitoramento e avaliação da compensação ambiental.

Convém pontuar, ainda, que a literatura e as discussões atinentes à trajetória da CA federal trazidas neste capítulo, bem como o panorama do mecanismo na esfera estadual ora apresentado, embasaram a construção da proposta metodológica para avaliação da referida política pública, a ser abordada a seguir.

4. FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de produção de políticas públicas tem sido historicamente concebido por meio de diferentes modelos teóricos, voltados a explicitar, via de regra, suas atividades, interrelações e, sobretudo, seus efeitos. Em que pese a limitação prática dos modelos baseados no ciclo das políticas públicas, ao induzirem à ideia de estágios progressivos de produção das políticas, convém destacar a modelagem das funções das políticas públicas proposta por Wu et al (2014).

Conforme este modelo, tais funções encontram-se desdobradas em cinco atividades, a saber: i) definição de agenda, por meio da qual alguns problemas sociais são efetivamente absorvidos pelos governos, mediante triagem e seleção política/técnica, alçando o compromisso quanto ao desenvolvimento de políticas públicas, seja na esfera local, estadual ou federal; ii) formulação de políticas públicas, que abarca o emprego de instrumentos e o desenvolvimento de alternativas para as possíveis intervenções governamentais, com vistas a solucionar os problemas públicos pautados na agenda; iii) tomada de decisão, alicerçada no poder decisório de indivíduos ou grupos autorizados para determinar o curso de ação a ser adotado na implementação da política; iv) implementação de políticas públicas, que consiste propriamente na entrada em vigor dos processos das políticas, por meio da sua execução; e v) avaliação, voltada a avaliar os resultados alcançados pelas políticas públicas, bem como orientar os processos de melhoria (WU et al, 2014).

No intuito de ajustar a vasta literatura sobre o tema ao objeto da pesquisa, serão destacados nas seções a seguir apontamentos teóricos especificamente relacionados à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

4.1. Formulação e implementação de políticas públicas – conceitos, instrumentos e desafios

A efetivação do compromisso governamental com o enfrentamento de problemas públicos, em termos de resultados, envolve uma série de opções políticas direcionadas ao atendimento simultâneo das seguintes condições: “elas devem ser politicamente aceitáveis, administrativamente viáveis e tecnicamente sólidas” (WU et al, 2014, p. 51). Nessa perspectiva, a formulação de políticas públicas pode ser entendida como:

[...] processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis

para resolver problemas. Nessa fase do processo, uma gama de potenciais escolhas de políticas é identificada e uma avaliação preliminar da sua viabilidade é oferecida (WU et al, 2014, p. 52).

Mediante a diversidade de opções disponíveis para o enfrentamento dos problemas públicos, cabe aos formuladores adotar mecanismos seletivos de propostas e soluções a serem incorporadas na atuação governamental, tendo em vista que esta seleção influenciará diretamente a implementação da política e os respectivos resultados (CAPELLA, 2018). Ademais, pontua Capella (2018) que a escolha de alternativas constitui um processo competitivo em torno dos instrumentos ou ferramentas de políticas públicas. Para a autora,

[...] as políticas públicas são desenhadas por meio dos instrumentos, capazes de traduzir as intenções dos formuladores de políticas em um conjunto de ações concretas. [...] os instrumentos de políticas são ferramentas destinadas à produção de mudança social, afetando diretamente atividades e comportamentos de indivíduos e grupos sociais [...]. Além desse caráter substantivo, os instrumentos são elementos procedimentais, [...] afetando o comportamento político ou da administração pública. [...] Os instrumentos, nessa perspectiva, estruturam a ação pública, ou seja, estabelecem padrões institucionalizados de conduta entre indivíduos e organizações (CAPELLA, 2018, p. 74-75).

Convém observar, porém, que as políticas públicas têm amplitude maior que as ferramentas, na medida em que “uma política é composta por programas que podem lançar mão de uma única ferramenta [...], ou podem basear-se em várias ferramentas, situação bastante comum na gestão pública contemporânea” (CAPELLA, 2018, p. 75). Neste sentido, “embora os instrumentos possam ser classificados de forma isolada, para fins analíticos, na prática uma política é construída com base em um conjunto de ferramentas” (CAPELLA, 2018, p. 85).

Considerando a infinidade de tipologias relativas às ferramentas de políticas públicas, impossibilitando a sua catalogação exaustiva, para fins didáticos será destacada na literatura a categorização proposta por Wu et al (2014), elaborada com base no grau envolvimento de recursos privados ou autoridade pública para a eficácia das ferramentas.

Segundo os autores (2014, p. 57-58), “instrumentos privados envolvem pouca ou nenhuma atividade ou participação direta do governo”, sendo empregadas preponderantemente “de forma voluntária pelos agentes privados”, tendo como motivação “recompensas financeiras, satisfação emocional, inspiração religiosa ou ideologia”. Constituem essa categoria de ferramentas o mercado, a família e as organizações sociais voluntárias (WU et al, 2014).

Já os instrumentos públicos “são apoiados pela soberania do Estado e/ou informações que residem dentro dos governos, e são direcionados pelos formuladores [...] para certos tipos de atividades, ligadas à resolução esperada dos problemas” (WU et al, 2014, p. 58). Por seu turno, constituem ferramentas públicas a informação intragovernamental, os incentivos e desincentivos econômicos, os regulamentos, a construção de empresas estatais e a provisão direta de bens e serviços sociais (WU et al, 2014). Cabe ressaltar, com base nos autores (2014), o uso bastante difundido dos regulamentos como ferramentas públicas no controle de atividades econômicas, o que pode ser observado no caso do mecanismo da compensação ambiental.

‘A partir da escolha das ferramentas políticas, são delineadas as frentes de atuação do governo com a finalidade de tratar os problemas públicos postos na agenda (WU et al, 2014). Assim, superados os desafios políticos, técnicos e institucionais que se apresentam à formulação de políticas públicas, e concretizada a etapa decisória em que se delibera o curso da ação governamental, inicia-se a etapa de implementação (CAPELLA, 2018; WU et al, 2014).

Conforme Wu et al (2014, p. 23), a implementação de políticas públicas consiste em “uma atividade-chave no processo de políticas públicas, pois é quando a política pública ganha forma e entra em vigor”. A tarefa de implementar políticas públicas pode ser considerada “um processo dinâmico e não linear”, por “envolver elementos de todas as fases anteriores da criação de políticas, bem como todas as incertezas e contingências que elas possam acarretar” (WU et al, 2014, p. 98).

Sobre esse aspecto, vale pontuar a recorrente inconsistência entre a concepção, criação e implementação de políticas. Conforme explicam os autores,

As políticas públicas decididas na esfera política são frequentemente abrangentes e vagas, deixando detalhes cruciais a serem trabalhados pelos agentes públicos. Além disso, o fato de que os gestores públicos (e os órgãos aos quais eles servem) possuem ordens para executar certas políticas públicas não significa que os recursos necessários para a implementação e o apoio dos principais stakeholders estejam garantidos (WU et al, 2014, p. 24).

Neste sentido, a implementação apresenta-se como “uma forma de governança em rede”, exigindo “ampla coordenação entre uma gama extraordinariamente ampla de atores” (WU, 2014, p. 98). Para tanto, a eficácia na implementação de políticas requer o desenvolvimento de habilidades relativas a “trabalho em rede (networking), defesa e negociação”, ao invés da atuação clássica da administração pública, com foco em cadeias hierárquicas de obrigação e responsabilidade (WU et al, 2014, p. 24).

Retomando a discussão quanto aos impasses na execução da compensação ambiental desde a sua origem, a literatura acerca da formulação e implementação de políticas públicas lança luz sobre possíveis intercorrências que porventura contribuíram para o precário desempenho do mecanismo. As lacunas legislativas identificadas quanto à execução da CA podem ser entendidas como falhas e incoerências nos processos de formulação e/ou tomada de decisão, ocasionando profundos transtornos à implementação da política. Ademais, as deficiências de coordenação e negociação com os diferentes atores envolvidos aprofundaram os conflitos e ampliaram as dificuldades relativas à execução da CA, prejudicando o seu desempenho.

O panorama dos resultados apresentados por determinada política, bem como o exame dos meios utilizados para atingir os objetivos propostos, constitui a etapa de avaliação de políticas públicas, abordada a seguir.

4.2. Avaliação de políticas públicas – evolução, modelos e aplicabilidade

Com base na literatura, pode-se afirmar que a eclosão de estudos avaliativos no cenário global data do final da década de 1950.

Com vistas a apresentar brevemente o histórico do processo de avaliação de políticas públicas, utiliza-se como referência a metáfora das quatro ondas de difusão dos estudos avaliativos proposta por Vedung (2010), segundo a qual cada onda é delimitada a um período e a um contexto sócio político econômico específico. Para o autor (2010), as ondas avaliativas denotam o movimento da constante renovação de ideias, permanecendo, contudo, uma sedimentação de conteúdos anteriores que alicerçam a base de cada nova fase de difusão dos estudos de avaliação.

Partindo desse entendimento, foram concebidas as seguintes fases evolutivas: i) onda científica (final dos anos 1950), baseada em critérios racionais e no conhecimento formal, orientada para a avaliação de resultados das políticas, com vistas à identificação de falhas e melhoria dos programas; ii) onda do diálogo (década de 1970), baseada na racionalidade comunicativa / dialógica, orientada à inserção de uma multiplicidade de atores no processo avaliativo; iii) onda neoliberal (final dos anos 1980), baseada nas ideias de redução do Estado, privatização e promoção do livre mercado, orientada à avaliação de desempenho e prestação de contas com foco no cliente-cidadão; e iv) onda da evidência (anos 1990 e 2000), baseada no retorno da racionalidade científica, com ênfase na experimentação, orientada à verificação dos

impactos causados pelas políticas públicas (VEDUNG, 2010).

No Brasil, diferentemente do que ocorreu no panorama internacional, os estudos de avaliação foram tardiamente incorporados no ciclo das políticas públicas. Segundo Oliveira e Passador (2019), remonta a meados da década de 1980, a partir de experiências reformuladoras da administração pública brasileira, os primórdios da preocupação do país em desenvolver estudos avaliativos, direcionados sobretudo à avaliação de desempenho e prestação de contas. Ademais, as autoras (2019, p. 328) pontuam que “as bases de dados públicas disponíveis [no país] apresentam ainda hoje problemas de confiabilidade (algumas apresentam dados declarados), dados indisponíveis e descontinuidade na produção de indicadores”.

De qualquer modo, para Oliveira e Passador (2019), conhecer o processo evolutivo das avaliações no Brasil e em outros países é essencial para compreender a variedade de metodologias e abordagens empregadas, inexistindo, no contexto atual, um modelo padrão predefinido. Corroborando essa concepção, verifica-se na literatura o registro de diversas tipologias de pesquisa avaliativa, classificadas com base em diferentes critérios como finalidade da avaliação, momento em que é realizada, objeto avaliado, definição do avaliador, público-alvo da pesquisa etc.

No que tange aos processos avaliativos no setor público, Vedung (1998) argumenta que a adoção de critérios de avaliação deve levar em conta a busca de informações específicas sobre as falhas e êxitos na implementação das políticas, explicitando se as medidas adotadas contribuíram ou não para os resultados, e de que forma. E, concordando com outros pesquisadores, o autor (2013) considera que, na gestão pública, a atividade de avaliação adquiriu contornos mais específicos, abarcando o monitoramento, a sistematização e a classificação das intervenções governamentais, em reformulação, em andamento ou recém-concluídas, com vistas a orientar funcionários e demais partes interessadas no desempenho de ações futuras.

Neste sentido, para Ramos e Schabbach (2012), a avaliação gera conhecimento dos resultados das políticas implementadas, o que permite aos governantes utilizar tais informações para melhorar a concepção ou a implementação das ações, fundamentar decisões e promover a prestação de contas. Segundo as autoras (2012), avaliar constitui atividade estratégica quando incorporada ao planejamento governamental, orientando o processo decisório envolvido na definição, retificação, continuidade ou interrupção das ações estatais.

Partindo dessa abordagem, o processo de avaliação de políticas públicas

ganha um sentido novo e ampliado, apresentando-se não só como instrumento de melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade na aplicação de recursos, mas principalmente como mecanismo de controle social sobre a atuação do Estado.

Sobre esse aspecto, Rua (2009) aponta que uma das dificuldades mais recorrentes na avaliação de políticas, programas e projetos públicos reside na falta de um consenso conceitual acerca dos critérios a serem utilizados, especialmente no que tange à definição de eficácia, eficiência e efetividade. No intuito de apresentar uma discriminação desses conceitos, a autora propõe a seguinte definição:

Eficácia - relaciona atividades com seus produtos iniciais, intermediários e finais (metas e objetivos);

Eficiência - relaciona produtos com seus custos (financeiros, humanos, tempo);

Efetividade - relaciona produtos com seus efeitos na realidade que se quer transformar, ou seja, consequências (RUA, 2009, p. 118).

Considerando a vasta bibliografia atualmente disponível a respeito dos critérios e modelos de avaliação, e na tentativa de direcionar a revisão literária à proposta metodológica do presente estudo, será priorizado a seguir maior detalhamento em torno da avaliação *ex ante* e do modelo avaliativo de *stakeholders*, com emprego de técnicas qualitativas.

Para fins didático-conceituais, quanto ao momento de realização, as avaliações podem ser classificadas em dois tipos: i) avaliação *ex post*, realizada como uma retrospectiva das intervenções do setor público, englobando o seu conteúdo, forma de implementação e resultados, a fim de subsidiar decisões futuras acerca de políticas públicas já concluídas ou em andamento; ii) avaliação *ex ante*, considerada uma análise prospectiva voltada a explicitar as possíveis consequências das intervenções ainda na etapa de formulação, previamente à implementação das políticas públicas, de modo a embasar decisões quanto ao seu desenho, conteúdo e operacionalização (VEDUNG, 2010).

Considerando a avaliação como um mecanismo de *accountability* da gestão, é importante que o processo avaliativo tenha início ainda no momento de concepção da política, por meio da análise *ex ante*. Desta forma, torna-se possível verificar a pertinência do problema a ser enfrentado, a clareza do objetivo da intervenção Estatal e a viabilidade de implementação da política tal como desenhada (IPEA, 2018).

Nesta perspectiva, a análise *ex ante* abrange a delimitação de um problema que exigiria atuação governamental, a definição dos objetivos e dos resultados a serem alcançados, e o delineamento das ações a serem empreendidas. Considera-

se que “a qualidade das informações obtidas e das decisões tomadas na análise *ex ante* afeta sobremaneira o desenvolvimento do ciclo da política pública, afetando o nível de desenvolvimento e a qualidade da política pública executada” (IPEA, 2018, p. 12). Adotada preliminarmente à implementação da política, evita-se a detecção tardia de erros de formulação que poderiam ter sido inibidos ou minimizados, contribuindo para que decisões alocativas sejam orientadas por critérios técnicos mais racionais, objetivos e transparentes (IPEA, 2018).

Deste modo, uma avaliação anterior à implementação de qualquer política pública deve se concentrar em antecipar seus efeitos, estimar os recursos necessários e estabelecer parâmetros de aferição do seu desempenho, subsidiando o processo de formulação e também para legitimar decisões políticas (SENADO FEDERAL, 2013). Outrossim, Ramos e Schabbach (2012) enfatizam neste tipo de avaliação o diagnóstico voltado ao mapeamento das necessidades e os estudos de factibilidade que orientarão a formulação do programa, além do exame do custo-benefício e do custo-efetividade, com vistas a adequar os recursos disponíveis aos objetivos propostos. Ressaltam, ainda, a importância de estudos prospectivos para dimensionar possíveis benefícios ou obstáculos de uma intervenção, o que pode colaborar com o refinamento das ações previamente à fase de implementação, antevendo seus efeitos potenciais em diferentes ambientes (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Neste ponto, cabe mencionar a importância da teoria da mudança nos processos avaliativos, definida enquanto “descrição de como uma intervenção é pensada para gerar os resultados desejados. Ela descreve a lógica causal de como e por que um projeto, programa ou política alcançará os resultados pretendidos” (GERTLER et al., 2015, p. 22). Segundo o autor, a avaliação teórica abarca os passos iniciais de um processo de avaliação, na medida em que explora os pressupostos para que a mudança ocorra, explicita a lógica causal do programa e mapeia as intervenções necessárias (GERTLER et al., 2015).

Para tanto, Gertler et al. (2015) afirma que a participação dos atores relevantes na construção de uma avaliação teórica pode esclarecer e melhorar o desenho do programa. Neste sentido, o autor aponta que o melhor momento para desenvolver uma teoria de mudança para o programa é na fase de formulação, quando as partes interessadas podem estabelecer uma visão comum para o programa, seus objetivos e as ações para o alcance dos resultados (GERTLER et al., 2015).

Sobre esse aspecto, Hansen e Vedung (2010) argumentam que as abordagens

baseadas na avaliação teórica apresentaram contribuições significativas para a prática atual de processos avaliativos; contudo, nem sempre se mostram adequadas em contextos conflituosos e de oposição, por adotarem um modelo de solução de problemas voltados unicamente à construção de uma teoria unitária de programa. Assim, os autores (2010) ressaltam a importância de que a abordagem baseada em teoria seja estendida a contextos caracterizados por dissensão e conflito em torno da intervenção a ser avaliada, propondo a adoção de modelos em que as teorias dos principais grupos de partes interessadas sejam comparadas entre si para esclarecer suas semelhanças e diferenças.

Neste sentido, ao descrever uma proposta de modelagem de avaliação de políticas públicas³⁹, Vedung (2013) inclui o modelo intitulado *stakeholder model*, voltado a fornecer variadas perspectivas da realidade estudada com base nas percepções dos diversos atores envolvidos nas intervenções.

Segundo essa abordagem, para mensuração e avaliação das intervenções não são utilizados objetivos prefixados como critério de mérito, mas sim as preocupações e opiniões dos vários atores envolvidos de alguma forma na formulação, implementação ou resultados das políticas públicas (VEDUNG, 1998; VEDUNG, 2013). Portanto, o escopo da avaliação inclui não apenas determinados segmentos, mas todas as partes interessadas na política, entendidas como “grupos ou atores individuais que têm algum interesse investido na intervenção a ser avaliada ou nos efeitos do resultado” (VEDUNG, 2013, p. 394, tradução livre).

Nesse modelo, esclarece Vedung (2013) que a avaliação pode ser realizada por uma equipe constituída pelos próprios *stakeholders*, ou por avaliadores específicos responsáveis por obter as opiniões das partes interessadas. Neste último caso, o avaliador mapeia os principais grupos envolvidos com a organização, execução ou resultados da intervenção, e identifica atores relevantes junto aos quais obterá os subsídios para avaliação, sejam eles representantes de grupos políticos, financiadores, implementadores, destinatários da política pública, entre outros.

O autor (2013) aponta uma forte tendência à utilização de metodologia de

³⁹ Vedung (2013) propõe seis modelos de avaliação, a saber: 1. modelo de cumprimento de metas; 2. modelo de efeitos colaterais; 3. modelo de relevância; 4. modelo orientado para o cliente; 5. modelo de partes interessadas; e 6. modelos colegiados combinando revisão por pares com autoavaliação. Tais modelos são organizados, segundo o autor, com base nos critérios de mérito que utilizam – seja alcance de objetivos, solução de problema, qualidade de um grupo de interessados, entre outros. Considerando que cada modelo de avaliação fornece apenas perspectivas e respostas parciais, Vedung recomenda, em alguns casos, o emprego combinado de vários modelos.

montagem de dados qualitativos e interativos nesse tipo de processo avaliativo. Vedung (2013, p. 395, tradução livre) classifica o modelo como uma “avaliação responsiva”, na qual “o desenho da avaliação será determinado gradativamente”, na medida em que o avaliador, utilizando uma comunicação interativa, dedica-se a investigar as preocupações relevantes trazidas pelas partes interessadas ao longo do processo, por meio de suas narrativas e de dados observacionais. Para tanto, é sugerido o emprego de técnicas como entrevistas detalhadas aliadas a métodos documentais, além de observação do avaliador (VEDUNG, 2013).

Considerando as características metodológicas, cumpre apresentar algumas desvantagens apontadas quanto à utilização do modelo de partes interessadas. Avaliações desse tipo demandam excessivos recursos, uma vez que vários atores devem ser abordados; ademais, o modelo não adota prioridades entre as partes, visto que todos os interessados são igualmente tratados, independentemente do critério de seleção (VEDUNG, 2013). Argumenta-se que tais fatores poderiam tornar confusa a delimitação do processo avaliativo, e sua consecução, por vezes, impraticável.

Por outro lado, Vedung (2013) defende que, mesmo considerado por alguns pesquisadores como um modelo de contornos imprecisos e exigente em recursos, esse tipo de avaliação apresenta vantagens, sobretudo relacionadas aos valores democráticos de participação e compromisso das partes interessadas. Na medida em que cria um ambiente salutar para o diálogo e debate, o avaliador consegue acessar informações relevantes sobre a realidade estudada, baseadas nas convicções dos atores sobre os efeitos negativos das intervenções, barreiras de implementação e outras dimensões, que acabam por enriquecer a própria qualidade da avaliação.

Por isso, a abordagem dos *stakeholders* “amplia as chances de que questões de interesse genuíno para as partes interessadas sejam endereçadas”, “aumentando assim a probabilidade de que as descobertas sejam realmente utilizadas” (VEDUNG, 2013, p. 396, tradução livre). Para o autor (2013), ao permitir a participação dos *stakeholders* na avaliação dos resultados das intervenções, buscando promover o compromisso destes com as políticas públicas, o processo pode constituir verdadeiro mecanismo de construção de consenso e legitimidade em torno de futuras ações.

De qualquer forma, a despeito do modelo e dos critérios adotados, a falta de uma cultura que comprometa os formuladores com os resultados dos programas prejudica a implementação de processos verossímeis de avaliação das políticas, “seja porque os programas não são desenhados e executados de forma a permitir que se

isole o efeito a ser medido, seja porque se presume que não haverá cobrança dos resultados pactuados” (SENADO FEDERAL, 2013, p. 13).

Portanto, independentemente do formato de pesquisa avaliativa, apresentam-se alguns desafios relevantes para a evolução dos processos de avaliação. Entre eles, destaca-se a necessidade de fortalecimento de sistemas de informações gerenciais, de implantação de uma cultura que privilegie a avaliação como atividade regular da instituição, e de incorporação nos processos avaliativos dos diversos atores envolvidos na política pública (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Convém observar que o referencial teórico construído sobre o tema e as pesquisas realizadas por organismos multilaterais apontam como principais lacunas nos processos avaliativos a baixa utilização dos resultados das avaliações como insumo ao aprimoramento das políticas públicas; e a incipiente adoção de metodologias participativas, que contemplem todos os atores envolvidos no ciclo das políticas, desde formuladores, gestores, executores, beneficiários etc. (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019).

Por outro lado, Oliveira e Passador (2019) ressaltam que a prática de estudos avaliativos foi incorporada na agenda política dos países desenvolvidos como um processo regular, ao contrário do ocorrido nos países em desenvolvimento, como o Brasil. Nestes, “a avaliação de políticas e programas públicos ainda sofre com descontinuidade e indisponibilidade de dados confiáveis e completos, além de sistemas informacionais integrados que facilitem o acesso à informação” (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019, p. 335). Tal carência compromete o processo decisório, dificulta o controle social, além de prejudicar o aprimoramento das políticas públicas.

Especialmente na seara ambiental, Fernandes et al. (2003) indicam como uma falha de governo primordial a carência de informações sobre a qualidade da gestão do meio ambiente, incluindo a definição de indicadores de performance dos próprios órgãos. “Ou seja, sem os dados sobre a gestão, [...] a sociedade fica sem meios de analisá-los, criticá-los e, até mesmo, colaborar com eles” (FERNANDES et al., 2003, p. 325-326).

Segundo Little (2003), assim como em outras políticas públicas, a elaboração e a implementação de políticas ambientais fundamentam-se em um processo social que requer o envolvimento de um conjunto heterogêneo de atores, sejam eles instituições governamentais, movimentos sociais, entidades produtivas, organizações ambientalistas, cientistas, enfim, todos os atores afetados por uma problemática

ambiental. Contudo, o autor (2003) ressalta que um processo de participação efetiva exige que os diversos atores estejam inseridos em todas as etapas do ciclo de gestão das políticas ambientais, incluindo as fases de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação. Afirma ainda que a “eficácia da participação também depende do acesso de todos à informação de boa qualidade e da institucionalização de mecanismos de poder sobre a tomada de decisões” (LITTLE, 2003, p. 18-19).

Com base nessas considerações teóricas relativas aos processos avaliativos de políticas públicas, foi elaborada a proposta metodológica para avaliação da CA, apresentada no capítulo seguinte.

5. AVALIAÇÃO DA CA FEDERAL – PROPOSTA METODOLÓGICA

Em linhas gerais, o estudo realizou uma avaliação da nova conformação da compensação ambiental como política pública, aplicando metodologia qualitativa nas etapas de coleta e análise dos dados. Cabe esclarecer o caráter *ex ante* da presente avaliação, conferido pela mudança estrutural incidente sobre o mecanismo da CA a partir da recente alteração legislativa que instituiu o Fundo de Compensação Ambiental, em 2018, ocasionando uma ruptura importante na forma de implementação e nos resultados esperados da referida política pública. Ademais, embora implantada desde a regulamentação do SNUC, a CA encontra-se atualmente em fase de reformulação de diretrizes, procedimentos e critérios, por meio da publicação e revisão de atos infr legais e documentos técnicos.

Assim, diante da carência de estudos voltados a explorar o tema, especialmente abarcando as peculiaridades do recém instituído fundo de cunho privado, torna-se indispensável a realização da pesquisa com vistas a explicitar as características do mecanismo da CA, bem como propor diretrizes norteadoras para a sua remodelagem, ainda em construção.

Nessa tarefa, considera-se oportuna a utilização do modelo de avaliação de *stakeholders*, abordando diferentes segmentos de partes interessadas no mecanismo. Nesse sentido buscou-se, com base na experiência acumulada de diversos atores envolvidos com o tema, o levantamento de contribuições acerca do processo da CA, incluindo as etapas de destinação, planejamento e execução dos recursos, bem como propostas de aprimoramento quanto ao controle social e transparência das informações, sob a perspectiva do novo modelo de gestão do mecanismo.

Para tanto, foi empregada a combinação de dois instrumentos de coleta de dados: i) pesquisa documental, a partir do levantamento de dados primários contidos em instruções normativas, portarias e demais documentos que tratam do assunto, de modo a esclarecer as características e o estágio atual da CA, na esfera federal; e ii) entrevistas com atores de diversos segmentos, voltadas a auxiliar na proposição de diretrizes para operacionalização do mecanismo. Na etapa interpretativa, por sua vez, foi adotado como método a análise de conteúdo.

Expostas as linhas gerais da pesquisa, cabe maior detalhamento realizado a seguir.

5.1. Pesquisa documental e entrevistas

Inicialmente, vale citar o uso de métodos documentais e técnicas interrogativas como abordagens qualitativas por excelência, abrangendo, respectivamente, a análise de documentos escritos e o uso de ferramentas como entrevistas, questionários e afins (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019).

Quanto à pesquisa documental, sua finalidade no presente estudo concentra-se na descrição e análise dos atos normativos e técnicos, relacionados à gestão da compensação ambiental no âmbito federal, de modo a traçar um panorama atual das características, critérios e procedimentos em vigor sobre o mecanismo. Para tanto, serão abordados aspectos como a instituição de instâncias colegiadas de decisão; procedimentos administrativos vigentes quanto à destinação, execução e prestações de contas dos recursos⁴⁰; e atos relacionados à criação, funcionamento e gestão do Fundo de Compensação Ambiental.

Convém registrar que não se mostrou viável incluir no escopo deste trabalho, quer na revisão da literatura ou na análise documental, o estudo de mecanismos similares na esfera internacional. Contudo, registra-se desde já a pertinência temática e a relevância de pesquisas posteriores nesse sentido, que possibilitem uma análise comparada na busca de subsídios ao aprimoramento da CA, no âmbito nacional.

A listagem dos atos normativos e técnicos, organizados por temas, consta do **Apêndice 2**; e a análise dos dados documentais é apresentada no Capítulo 6.

O procedimento de entrevista, por sua vez, tem como foco captar as percepções, conhecimentos e opiniões dos diversos atores sobre o mecanismo da CA. Tal técnica mostra-se mais adequada ao objetivo da pesquisa, recomendada especialmente por abordar entrevistados que estão direta ou indiretamente envolvidos com o assunto, possibilitando que contribuam com suas ideias e experiências para o aprimoramento da política pública estudada.

Neste sentido, foi adotado o formato de entrevista individual, indicado sobretudo “quando se busca o aprofundamento em determinado tema, o mapeamento da percepção específica do indivíduo ou quando o tema é de alguma forma sensível” (BATISTA; DOMINGOS, 2017, p. 17), situação condizente com o presente estudo.

⁴⁰ Cabe esclarecer que, não obstante a valoração dos recursos constitua a fase inicial no fluxo do processo de CA, tal etapa não será contemplada nesta pesquisa avaliativa. Mesmo desencadeando ainda hoje intensas contendas, inclusive judiciais, considera-se que a discussão sobre critérios e metodologia de cálculo da CA, no bojo do licenciamento ambiental, extrapola os objetivos do presente estudo. Por si só, demandaria uma pesquisa de mestrado específica.

Ademais, foi empregada a entrevista semiestruturada, seguindo um roteiro organizado por pautas e perguntas, conforme detalhado no **Apêndice 3**.

Cumpramos esclarecer que a intenção inicial consistia em conduzir as abordagens utilizando como referência apenas pautas predefinidas, o que permitiria maior flexibilidade do discurso a partir da delimitação de pontos de interesse a serem explorados junto aos entrevistados (GIL, 2008).

Entretanto, após delimitação do instrumento de pesquisa, o procedimento de teste preliminar aplicado evidenciou a necessidade de elaboração de questionamentos mais específicos por parte da entrevistadora, de modo a orientar os entrevistados sobre o conteúdo que se pretende discutir em cada pauta proposta. Isso porque as pautas são bastante amplas, e a livre narrativa dos indivíduos em torno delas conduziu a várias situações de fuga do tema durante o pré-teste, exigindo a intervenção da entrevistadora por meio de questionamentos direcionados.

É importante mencionar que o procedimento de pré-teste (ou teste preliminar) consiste em testar o instrumento em uma pequena parcela da amostra, antes de aplicá-lo definitivamente, a fim de verificar a sua validade (LAKATOS; MARCONI, 2003). Dado o tamanho reduzido da amostra, a entrevista preliminar foi realizada com dois indivíduos, sendo um integrante do setor público e outro do setor privado, e teve como principais achados: i) tempo de abordagem demasiadamente longo, com cerca de uma hora e meia em média; ii) desvirtuamento do discurso dos entrevistados para outras temáticas ambientais, durante a abordagem por pautas; e iii) necessidade recorrente de intervenção do entrevistador para manter o foco da narrativa nas questões relativas à CA.

Diante dessas constatações, o instrumento de pesquisa foi revisado, de modo a contemplar questões acerca de cada pauta originalmente proposta, conforme roteiro de entrevista apresentado no **Apêndice 3**. As perguntas constantes do roteiro são pré-definidas, porém não taxativas, mantendo-se a flexibilidade de acréscimos ou supressões ao longo da abordagem, conforme motivação, grau de conhecimento e envolvimento demonstrados pelo entrevistado sobre cada pauta específica.

Convém destacar que, consoante Batista e Domingos (2017), a entrevista é uma técnica que confere ao entrevistado um papel de centralidade, independentemente da tipologia adotada. Defendem as autoras (2017, p. 17) que o “objetivo [da entrevista] é sempre explorar a percepção dos indivíduos e para isso o entrevistador precisa estabelecer uma relação de confiança, [...] de forma a incentivar

o entrevistado a expor o seu ponto de vista”. Ou seja, “uma entrevista não é algo tão simples ou espontâneo como pode parecer num primeiro momento”, exigindo habilidade e preparação do entrevistador (BATISTA; DOMINGOS, 2017, p. 17).

Sobre esse aspecto, a pesquisa foi conduzida por entrevistadora classificada como ator interno, porquanto envolvida com a formulação e implementação da política pública em avaliação⁴¹. Segundo Oliveira e Passador (2019), a literatura aponta alguns óbices acerca da atuação do avaliador interno, referentes aos riscos quanto à perda de objetividade e/ou imparcialidade na coleta e análise dos dados.

Não obstante, são apontadas também vantagens desse tipo de avaliador, incluindo a minimização de conflitos porventura decorrentes da inserção de agentes externos como avaliadores; o maior conhecimento teórico e técnico do avaliador em relação às especificidades da temática; e a possibilidade de incorporação da aprendizagem acumulada ao longo do processo avaliativo na dinâmica interna de implementação e reformulação da política pública (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019).

5.2. Amostra de pesquisa

Conforme recomenda Vedung (2013), a determinação de atores relevantes e rodadas de montagem de dados consistem em passos iniciais dos processos avaliativos baseados em *stakeholders*.

Quanto à seleção dos entrevistados, a amostra é classificada como intencional, pois “constitui um tipo de amostragem não probabilística e consiste em selecionar um subgrupo da população que, com base nas informações disponíveis, possa ser considerado representativo de toda a população” (GIL, 2008, p. 94).

Na perspectiva qualitativa, a representatividade da amostra se preocupa em abarcar diferentes posições acerca do objeto em estudo. Diante da impossibilidade de compor uma amostra estatisticamente significativa nesse tipo de pesquisa, busca-se “identificar representantes de diferentes grupos, diferentes características socioeconômicas ou políticas, e a partir dessas diferenças reconstruir ou mapear o fenômeno em questão” (BATISTA; DOMINGOS, 2017, p. 14). O intuito é integrar, na avaliação, uma diversidade de conhecimentos e experiências qualitativamente representativa.

⁴¹ Cumpre esclarecer que a entrevistadora da pesquisa e autora do presente trabalho atuou na coordenação do processo de compensação ambiental, na esfera federal, no período de 2014 a 2018, participando diretamente das discussões e estudos para construção da base legal e normativa do FCA.

A partir dessa concepção, foram definidos os grupos de interessados, de acordo com o tipo de envolvimento de cada um com o mecanismo da CA, seja político, gestão, destinação, execução, financiamento, controle e sociedade civil. Inspirada em uma proposta de Vedung (2013, p. 395) sobre a delimitação das partes interessadas concebidas em intervenções de políticas sociais, foram mapeados os grupos de *stakeholders* envolvidos no processo da CA federal, conforme ilustrado na **Figura 3**.

Figura 3 - Diagrama de partes interessadas no processo da CA federal



Elaboração própria, 2020. Fonte: Vedung, 2013, p. 395, Figura 29.3.

Na sequência, para cada grupo, foram definidos segmentos do setor público e privado como alvos para participação, a saber: i) Senado Federal; ii) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio; iii) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e Ministério do Meio Ambiente - Ibama; iv) Caixa Econômica Federal; v) empresas pública e privada; vi) Ministério Público Federal - MPF, Ministério Público Estadual - MPE e Controladoria Geral da União - CGU; e vii) Organizações da Sociedade Civil - ONGs ambientais.

Por fim, foram identificados, em cada segmento, atores com conhecimento e experiência no tema, ocupantes de cargos gerenciais e de direção. De modo a buscar equilíbrio entre o número de participantes dos diferentes grupos, foram abordados de dois a três atores de cada um deles, totalizando dezessete entrevistados.

Cabe esclarecer que a amostra foi limitada a ocupantes de cargos gerenciais em razão de aspectos relativos à viabilidade e oportunidade de realização da pesquisa empírica, considerando o escopo e os objetivos delineados para o estudo. Tal

limitação indica a pertinência de desenvolvimento futuro de estudos complementares, incluindo na amostra atores que atuem nos níveis tático e operacional em cada grupo entrevistado, especialmente quando do desdobramento dos indicadores, metas, objetivos e resultados esperados da política de CA.

As entrevistas tiveram duração média de 45 minutos, e foram realizadas por meio da plataforma de videoconferência 'Zoom'. Mediante consentimento dos entrevistados, as abordagens foram gravadas e posteriormente degravadas pela pesquisadora, resultando em cerca de trezentas páginas de conteúdo, cuja análise consta no Capítulo 7 deste trabalho.

O detalhamento da amostra de pesquisa é apresentado no **Quadro 2**.

Quadro 2 - Amostra de Pesquisa

GRUPOS	SEGMENTOS	CRITÉRIO DE SELEÇÃO	ATORES
Político	Senado Federal	Representantes do SF diretamente envolvidos na tramitação da MP que instituiu o FCA	POL.1
			POL.2
Gestão	ICMBio	Responsáveis pela gestão da CA em nível estratégico, tático e operacional	GES.3
			GES.4
			GES.5
Destinação	Ibama	Responsáveis pela destinação dos recursos de CA no âmbito do licenciamento federal	DES.6
	MMA		DES.7
			DES.8
Execução	CAIXA	Responsáveis pela administração financeira e execução do FCA	EXE.9
			EXE.10
Financiamento	Empresas pública e privada	Empreendedores do setor público e privado que aportaram recurso no FCA	FIN.11
			FIN.12
Controle ⁴²	MPF	Representantes dos órgãos de controle e transparência envolvidos com a temática	CON.13
	MPE		CON.14
	CGU		CON.15
Sociedade ⁴³ Civil	ONGs ambientais	Representantes das ONGs ambientais atuantes em UCs, com experiência no tema da CA	SOC.16
			SOC.17

Fonte: elaboração própria, 2020.

⁴² A participação do TCU ocorreu por meio da disponibilização, pelo ator inicialmente selecionado, de material teórico e de caráter técnico, diante da inviabilidade de realização de entrevista.

⁴³ Convém salientar o intuito original de privilegiar numericamente o grupo da sociedade civil na amostra de pesquisa, consoante a proposta de aprimoramento da CA sob a vertente do controle social. Contudo, diante da indisponibilidade de participação das ONGs ambientais contatadas, o grupo acabou sendo representado por dois atores. Uma explicação possível para esse fato, porém não confirmada, decorre da atual relação conflituosa estabelecida entre a pasta ambiental federal e as ONGs que atuam na área, conforme noticiado diariamente nos principais veículos de comunicação do país.

Cumpra esclarecer, ainda, que os entrevistados foram formalmente comunicados, via mensagem eletrônica, sobre o objeto da pesquisa, sua finalidade, a metodologia empregada e, especialmente, o caráter voluntário da participação. Ainda, houve o compromisso do entrevistador quanto à preservação do anonimato dos entrevistados, cujas contribuições serão apresentadas utilizando-se denominação cifrada, conforme estabelecido na última coluna do **Quadro 2**.

5.3. Análise de conteúdo

Quanto à etapa de análise, considerando a perspectiva de grande volume de dados obtidos por meio da pesquisa documental e entrevistas, foi empregada a técnica de análise de conteúdo, definida como “uma técnica de investigação que, através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações” (BERELSON, 1952, p. 13).

A análise de conteúdo foi desenvolvida em três fases (BARDIN, 1977; GIL, 2008; LAKATOS; MARCONI, 2003):

- i) prévia análise, que consiste na transcrição e exame do material coletado, detectando falhas, incompletude e distorções, a fim de organizar os dados e selecionar aqueles que contribuirão para o objetivo da pesquisa;
- ii) exploração do material, que engloba as tarefas de codificação, técnica utilizada para categorizar os dados, por meio de tabulação e contagem; e
- iii) tratamento dos dados, inferência e interpretação, com o objetivo de tornar os dados sintéticos, válidos e significativos.

É importante destacar que a tarefa de interpretação permite esclarecer não só o significado do material, mas também fazer inferências mais amplas dos dados discutidos (LAKATOS; MARCONI, 2003). “À medida que as informações obtidas são confrontadas com informações já existentes, pode-se chegar a amplas generalizações” (GIL, 2008, p. 153), o que torna a análise de conteúdo um instrumento adequado ao contexto em estudo.

Tomando como referência os apontamentos de Batista e Domingos (2017), parte-se de um foco particular, relativo ao contexto e conteúdo da percepção de diferentes atores sobre a CA, na busca de elementos para interpretar a forma como o mecanismo pode ser aperfeiçoado.

Neste sentido, a partir da tarefa interpretativa, construiu-se um panorama

síntese contendo diretrizes para a operacionalização da CA, com base na avaliação *ex ante* realizada por meio da pesquisa documental e das entrevistas, com vistas a subsidiar a remodelagem e o aprimoramento da política pública em foco.

5.4. Resultados esperados para a política pública

Considerando o alcance dos objetivos geral e específicos do presente estudo, a avaliação realizada teve o intuito de gerar, ainda, as seguintes contribuições para a política da compensação ambiental:

- i) Subsidiar o desenvolvimento de uma sistemática de monitoramento e avaliação da compensação ambiental, possibilitando o seu constante aprimoramento;
- ii) Impulsionar a melhoria dos processos de destinação, planejamento e execução dos recursos, em relação ao desempenho pretérito da compensação ambiental, em consonância com as diretrizes propostas e com os resultados esperados da política;
- iii) Criar um alinhamento interno e externo entre os diferentes atores envolvidos (políticos, gestores, destinadores, executores, financiadores, instâncias de controle e sociedade civil); e
- iv) Fomentar mecanismos voltados ao controle social da política.

Apresentada a proposta metodológica, o capítulo a seguir discorrerá sobre os resultados da pesquisa documental.

6. RESULTADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL

Neste capítulo, serão apresentados os principais dispositivos das normas em vigor que regem a compensação ambiental, na esfera federal, organizadas conforme as seguintes temáticas: i) instâncias colegiadas de decisão; ii) procedimentos e fluxos administrativos da CA; e iii) criação, gestão e execução do FCA.

As temáticas aqui abordadas, a partir da análise dos respectivos documentos normativos, mostram-se essenciais para subsidiar a avaliação da política pública em tela, uma vez que explicitam as principais características, procedimentos e fluxos do processo da compensação ambiental federal, atualmente vigentes.

Ressalta-se que tal análise constitui parte integrante da pesquisa empírica realizada, na medida em que promove discussões e apreciações acerca das etapas do mecanismo da CA, incluindo o processo decisório relativo à aplicação e destinação dos recursos, as modelagens de execução, com destaque ao FCA, e os procedimentos de controle e prestação de contas.

6.1. Colegiados

Inicialmente, convém observar que até 2019 vigorou dispositivo que previa uma instância estratégica de deliberação da CA, no âmbito do MMA: a Câmara Federal de Compensação Ambiental - CFCA⁴⁴.

O colegiado, instituído em 2010 por portaria ministerial⁴⁵, tinha como principais atribuições o estabelecimento de prioridades e diretrizes para aplicação dos recursos; a avaliação periódica do processo de valoração da CA; e a emissão de proposições e recomendações visando ao cumprimento da legislação afeta ao tema. Assim, as competências da CFCA estavam circunscritas ao nível estratégico de deliberação, não se apropriando da tarefa de decidir sobre as UCs beneficiárias, tampouco sobre as finalidades de execução dos recursos.

Com a alegação de garantir ampla participação no processo de CA, o ato de designação oficial dos membros da CFCA previu a representação dos órgãos ambientais das três esferas de governo, do setor empresarial, da academia e de

⁴⁴ A CFCA foi prevista no art. 32 do Decreto nº 4.340, de 2002, com redação dada pelo Decreto nº 6.848, de 2009.

⁴⁵ Portaria MMA nº 416, de 03 de novembro de 2010. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/250/_arquivos/portaria_416_cfca_mma_1_250_completo_250.pdf>. Acesso em 30/06/2020.

entidades não governamentais⁴⁶. Mas os registros disponíveis acerca do referido colegiado⁴⁷ demonstram um funcionamento restrito ao período de 2011 a 2013, com poucos resultados propositivos⁴⁸.

Ademais, em que pese a sua pretensa função estratégica, a CFCA acabou extinta em 2019, com a edição de decreto presidencial⁴⁹ que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Isso posto, passemos ao estudo das instâncias colegiadas referentes à CA federal atualmente em vigor.

6.1.1. CCAF: Portaria Conjunta nº 225, de 30 de junho de 2011⁵⁰, alterada pela Portaria Conjunta nº 298, de 23 de abril de 2019⁵¹

O Comitê de Compensação Ambiental Federal - CCAF é a instância responsável por deliberar sobre a destinação e a finalidade de aplicação dos recursos da compensação ambiental, na esfera federal, bem como por acompanhar a execução junto aos órgãos gestores das UCs.

Composto exclusivamente por representantes do setor público ambiental, incluindo dois membros de cada órgão integrante (órgão licenciador federal, órgão gestor das UCs federais e ministério supervisor), o CCAF foi originalmente instituído sob a presidência do Ibama, em 2011, com caráter essencialmente técnico. Nessa primeira fase, com duração até 2019, o CCAF apresentou uma elevada performance quanto à periodicidade de reuniões deliberativas, comprovada pela análise das atas

⁴⁶ Portaria MMA nº 458, de 03 de dezembro de 2010. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/250/_arquivos/portaria_designao_dos_membros___cfca_completo_250.pdf>. Acesso em 30/06/2020.

⁴⁷ Disponível em: <https://mmabr-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/14100750870_mma_gov_br/EgYeJ8Tv045LorBhdUYKThoB7vpTxnuuZ5hGkc_f4bKncg?e=pP517Y>. Acesso em 30/06/2020.

⁴⁸ Foram encontrados os seguintes resultados do funcionamento do CFCA: Regimento Interno do CFCA (Resolução nº 01, de 24 de agosto de 2011, publicada no DOU de 09 de setembro de 2011, Seção 1, p. 78 - 79); definição de regras para eleição das ONGs ambientalistas para as vagas da CFCA (Portaria nº 410, de 04 de outubro de 2013, publicada no DOU de 07 de outubro de 2013, Seção 1, p. 75 - 76).

⁴⁹ Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <[⁵⁰ Disponível em: <\[https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-conjunta-225-2011_231512.html\]\(https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-conjunta-225-2011_231512.html\)>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#:~:text=D9759&text=Extingue%20e%20estabelece%20diretrizes%2C%20regras,colegiados%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20federal.&text=%C3%A2mbito%20de%20aplica%C3%A7%C3%A3o-,Art.,federal%20direta%2C%20aut%C3%A1rquica%20e%20fundacional.>. Acesso em 30/06/2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

⁵¹ Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n%C2%BA-298-de-23-de-abril-de-2019-84795904>>. Acesso em 30/06/2020.

de reuniões ordinárias - RO e extraordinárias - RE realizadas no período⁵² (média de dez reuniões/ano).

Em 2019, alterações na estrutura do CCAF conferiram um arranjo político ao colegiado, que passou a ser composto por apenas um membro de cada órgão ambiental, sendo o titular da Secretaria Executiva do MMA e os dirigentes máximos das autarquias vinculadas (presidente do Ibama e do ICMBio). Ademais, a incumbência de presidir o Comitê foi deslocada para o representante do MMA, não sendo mais atribuição do órgão licenciador federal. Nessa nova etapa, é possível verificar retração quanto à periodicidade de reuniões do colegiado (total de cinco no período), em prejuízo de sua tarefa deliberativa.

Para melhor ilustrar a performance do CCAF em cada período, com base exclusivamente na periodicidade de reuniões deliberativas realizadas, as informações sobre o número de reuniões ordinárias e extraordinárias do colegiado, e sua respectiva configuração, foram consolidadas na **Tabela 3**.

Tabela 3 - Performance do CCAF por período

DATA	NORMA	ESTRUTURA DO CCAF			PERFORMANCE		
		Órgão	Nº de Membros	Membros	Presidência do CCAF	RO	RE
2011 a 2018	Portaria Conj. Nº 225/11	Ibama	02	Técnicos / gestores indicados	Ibama (membro do órgão licenciador)	73 reuniões 1ª RO (2011) a 73ª RO (2018)	11 reuniões 1ª RE (2011) a 11ª RE (2018)
		ICMBio	02				
		MMA	02				
2019 a Jun/20	Portaria Conj. Nº 298/19	Ibama	01	Presidente	MMA (Secretário Executivo)	4 reuniões 74ª RO (2019) a 77ª RO (2020)	1 reunião 12ª RE (2019)
		ICMBio	01	Presidente			
		MMA	01	Sec. Exec.			

Elaboração própria, 2020. Fonte: <<http://www.ibama.gov.br/empreendimentos-e-projetos/compensacao-ambiental>>. Acesso em 30/06/2020.

Para nortear e embasar as deliberações quanto à destinação e aplicação dos recursos de CA, foram definidos critérios técnicos pelo próprio colegiado, os quais

⁵² Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/empreendimentos-e-projetos/compensacao-ambiental>>. Acesso em 30/06/2020.

constam nas atas das respectivas reuniões que trataram do tema, quais sejam: Ata da 9ª Reunião Ordinária do CCAF⁵³ e Ata da 3ª Reunião Extraordinária do CCAF⁵⁴. A síntese dos critérios definidos pelo Comitê encontra-se consolidada no **Apêndice 4**.

Em suas deliberações, o CCAF atende a obrigatoriedade legal prevista no SNUC de destinar recursos para todas as UCs que tenham sido afetadas diretamente por determinado empreendimento, seja dentro do seu limite territorial ou na sua zona de amortecimento, independentemente da categoria. Quanto à aplicação da CA, o Comitê observa as prioridades estabelecidas no art. 33 do Decreto nº 4.340, de 2002, para definir as finalidades nas quais os recursos serão executados.

Subsidiariamente, o colegiado estabeleceu uma classificação dos empreendimentos em função do volume de recursos e da tipologia das atividades.

Neste sentido, com base nas atas das reuniões supracitadas, os empreendimentos são classificados considerando duas vertentes:

i) quanto ao volume de recursos: pequeno volume (até R\$ 1 milhão); médio volume (acima de R\$ 1 milhão até R\$ 4 milhões); grande volume (acima de R\$ 4 milhões até R\$ 10 milhões); e volume excepcional (acima de R\$ 10 milhões).

ii) quanto à tipologia: empreendimentos pontuais terrestres; empreendimentos lineares; e empreendimentos marítimos/costeiros.

Assim, a partir das características de cada empreendimento, em relação ao volume de recursos e ao tipo de atividade, foram estabelecidas diretrizes para orientar a destinação da CA federal, detalhadas no **Apêndice 4**.

Ademais, especificamente quanto à definição das UCs elegíveis para o recebimento de recursos de cada empreendimento, foram definidos critérios técnicos associados ao impacto ambiental e à conservação da biodiversidade, incluindo as seguinte variáveis: i) relação entre as fitofisionomias afetadas pelo empreendimento e as protegidas pelas unidades de conservação; ii) tamanho das UCs e suas distâncias até o local do empreendimento; e iii) aspectos institucionais, como a existência de mosaicos e/ou reconhecimento internacional da unidade (como Sítios do Patrimônio Natural, Sítios RAMSAR, Reservas da Biosfera), além de dados constantes do

⁵³ Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/compensacao/9-RO-CCAF.pdf>>. Acesso em 30/06/2020.

⁵⁴ Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/compensacao/03-RE-CCAF.pdf>>. Acesso em 30/06/2020.

Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC⁵⁵ (OLIVEIRA, 2018).

Com base nos critérios supracitados, e aplicando metodologia matemática de pontuação, o órgão licenciador federal elabora uma planilha de ranqueamento das UCs a serem contempladas, incluído as federais, estaduais e municipais.

Importante ressaltar que o *ranking* de unidades de conservação consideradas elegíveis não é determinante no processo decisório de destinação, servindo apenas como subsídio técnico para o CCAF (OLIVEIRA, 2018). Ou seja, a aplicação dos critérios produz uma classificação que orienta a decisão do Comitê quanto à divisão do recurso entre as UCs elegíveis, mas a deliberação resulta da análise e manifestação do colegiado.

6.1.2. CPCAM: Portaria ICMBio nº 651, de 31 de outubro de 2019⁵⁶

A Comissão Permanente de Compensação Ambiental - CPCAM é a instância consultiva do ICMBio responsável por analisar e propor medidas relacionadas à CA destinada às UCs federais.

Composta exclusivamente por representantes do ICMBio, incluindo um membro de cada uma das quatro diretorias do órgão, a CPCAM foi inicialmente instaurada em 2018⁵⁷, e posteriormente reformulada em 2019.

As atribuições da CPCAM estão previstas no art. 2º da Portaria ICMBio nº 651, de 2019, quais sejam: i) formular propostas de destinação e redestinação de recursos para UCs instituídas pela União, entre outras propostas relativas à gestão da compensação ambiental; ii) manifestar-se sobre diretrizes, critérios e ações prioritárias para a aplicação, planejamento e execução dos recursos destinados às unidades federais, bem como sobre as prestações de contas do FCA e de outras modalidades de execução; e iii) monitorar e avaliar a gestão dos recursos aplicados nas UCs federais.

Vale destacar o relevante papel do colegiado como guardião interno do

⁵⁵ O CNUC é gerenciado pelo MMA e constitui o banco de dados oficial do SNUC, contendo informações técnicas e institucionais das UCs das três esferas de governo. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMjUxMTU0NWtODkyNC00NzNiLWJiNTQ0tNGI3NTI2NjliZDkzliwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTmzZThmM2M1NTBINyJ9>>. Acesso em 30/06/2020.

⁵⁶ Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-651-de-31-de-outubro-de-2019-225243763>>. Acesso em 30/06/2020.

⁵⁷ Portaria ICMBio nº 493, de 17 de maio de 2018 (revogada pela Portaria ICMBio nº 651, de 31 de outubro de 2019). Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/portaria_493_de_17_de_maiode_2018.pdf>. Acesso em 30/06/2020.

cumprimento regulamentar da CA pelos atores responsáveis, sejam as unidades organizacionais do ICMBio, a instituição financeira gestora do FCA ou o empreendedor. Para tanto, foi conferida à CPCAM a prerrogativa de adotar providências cabíveis para correção de atos e fatos que prejudiquem o desempenho e o cumprimento das finalidades da CA, incluindo descumprimento de prazos e procedimentos previstos nas normas em vigor.

Desde a sua implantação em 2018, e posterior reestruturação em 2019, a Comissão vem atuando sobretudo na elaboração de propostas de destinação e redirecionamento de recursos, de modo a subsidiar as deliberações do CCAF – o que pode ser constatado a partir da análise das atas de reunião da CPCAM. Neste sentido, foram realizadas até agosto de 2020 doze reuniões ordinárias e cinco reuniões extraordinária do colegiado⁵⁸.

Todavia, tendo em vista o caráter recente tanto da instauração da CPCAM, quanto da criação do fundo privado, ainda não há registros de atuação do colegiado quanto ao monitoramento e à avaliação da execução da CA, impossibilitando realizar análise relativamente a sua performance.

6.2. Procedimentos e fluxos administrativos da CA federal

6.2.1. Instrução Normativa Ibama nº 08, de 14 de julho de 2011⁵⁹

No âmbito do órgão licenciador federal, os procedimentos para o cálculo da CA e indicação das Unidades de Conservação a serem beneficiadas foram estabelecidos na Instrução Normativa Ibama nº 08, de 2011⁶⁰.

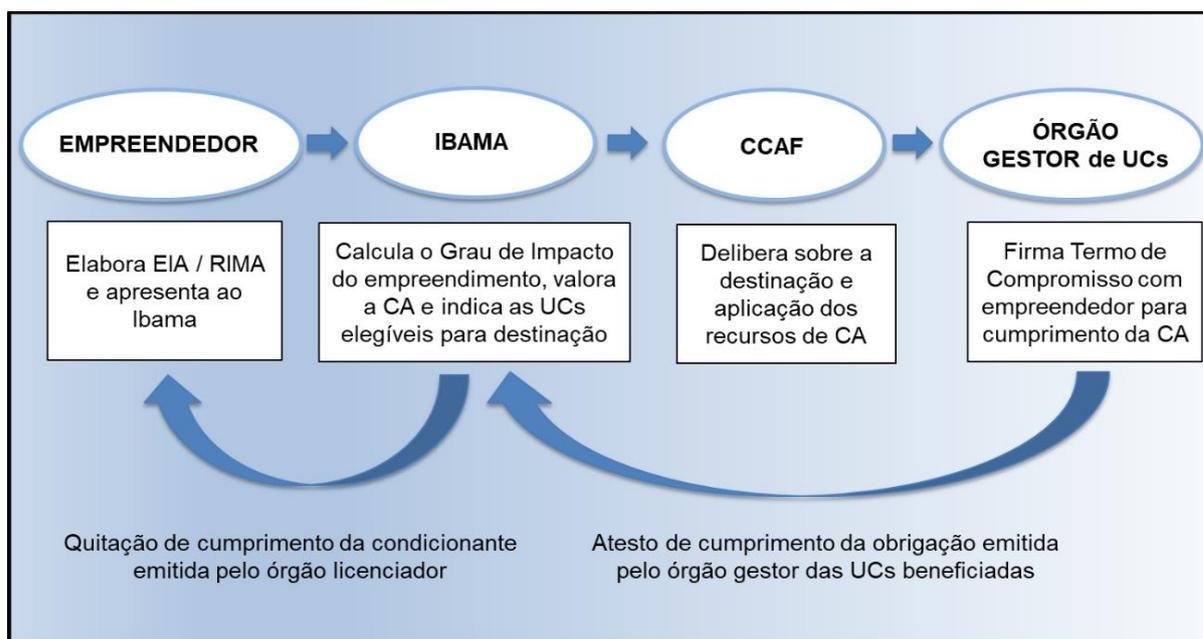
Com base na referida Instrução Normativa, e no intuito de ilustrar o fluxo administrativo da compensação ambiental no Ibama, foi elaborada a **Figura 4**.

⁵⁸ Fonte: Processos SEI / ICMBio nº 02070018517/2016-22 e nº 02070.004097/2020-83. Acesso em 30/06/2020.

⁵⁹ Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=78869>>. Acesso em 30/06/2020.

⁶⁰ Em 2013, foi publicada a Instrução Normativa Ibama nº 11, alterando a normativa de 2011 quanto ao índice de correção monetária incidente sobre os valores de CA. Porém, com a edição da Lei nº 13.668, de 2018, foi definido o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) para a atualização dos recursos. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/06/2013&jornal=1&pagina=93&totalArquivos=112>>. Acesso em 30/06/2020.

Figura 4 - Fluxo Administrativo da CA no Ibama



Elaboração própria, 2020. Fonte: Instrução Normativa Ibama nº 08, de 2011.

Assim, cabe ao empreendedor apresentar ao Ibama, por ocasião do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA / RIMA, informações necessárias para o cálculo da CA, bem como indicação de UCs a serem contempladas com os recursos, considerando os impactos da atividade.

Com base nessas informações, o Ibama desempenha a tarefa de valoração da CA e elaboração de proposta de UCs elegíveis para recebimento dos recursos, de modo a subsidiar a deliberação do CCAF acerca do processo de destinação e aplicação da compensação ambiental. Consoante previsto na Instrução Normativa Ibama nº 08, de 2011, a Licença de Instalação – LI deverá indicar o valor da CA, além de conter exigência expressa quanto ao cumprimento da condicionante, em conformidade com a deliberação do CCAF.

Definidas as UCs beneficiárias e as finalidades para aplicação dos recursos, os órgãos gestores das unidades federais, estaduais ou municipais são instados a adotarem as medidas cabíveis junto aos empreendedores para o cumprimento da CA, mediante celebração de Termo de Compromisso entre as partes. Tendo em vista que os procedimentos quanto ao planejamento e execução dos recursos compete aos respectivos órgãos gestores de UCs, a normativa do Ibama não trata especificamente desta pauta. Contudo, prevê que o atendimento da condicionante, ao final do processo, será declarado pelo órgão licenciador, com base no atesto de pleno cumprimento da obrigação, emitido pelo órgão gestor responsável.

Neste sentido, o licenciador tem responsabilidade pelo monitoramento das condicionantes da licença que, no caso da CA, envolverá a atuação do órgão gestor da UC. Vale destacar, portanto, o papel do órgão licenciador perante eventuais irregularidades apontadas na etapa de execução da CA, uma vez que o descumprimento da condicionante pode acarretar sanções ao empreendedor, além de prejuízo na emissão das licenças ambientais.

6.2.2. Instrução Normativa ICMBio nº 07, de 10 de junho de 2020⁶¹

No âmbito do órgão gestor das UCs federais, os procedimentos para cumprimento da obrigação relativa à CA foram estabelecidos na Instrução Normativa ICMBio nº 07, de 2020. Após fixação da condicionante e destinação dos recursos pelos órgãos licenciadores⁶², inicia-se a fase de celebração do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental - TCCA, instrumento por meio do qual são formalizadas as condições para o cumprimento da CA.

Nesta etapa, o ICMBio efetua o cálculo da atualização monetária dos recursos, bem como negocia e pactua as medidas a serem adotadas para que o empreendedor cumpra a condicionante em benefício das UCs federais. Para tanto, o empreendedor manifesta-se sobre a modalidade de execução pretendida – diretamente ou via Fundo de Compensação Ambiental – e, no caso de optar por depósito no fundo, deve ainda apresentar uma proposta de cronograma de desembolso, em conformidade com as condições estabelecidas na referida norma quanto aos prazos e valores.

Cumprindo esclarecer a previsão normativa de duas modalidades de execução, conferindo ao empreendedor a prerrogativa de escolher entre implementar as ações diretamente ou por meio de prepostos; ou depositar os valores devidos no fundo privado. Diante da preferência quase unânime dos empreendedores pela segunda modalidade, e considerando o foco da presente pesquisa no aperfeiçoamento da CA a partir da implementação do FCA, a descrição dos procedimentos previstos na normativa em análise concentrar-se-á nesta modalidade de execução.

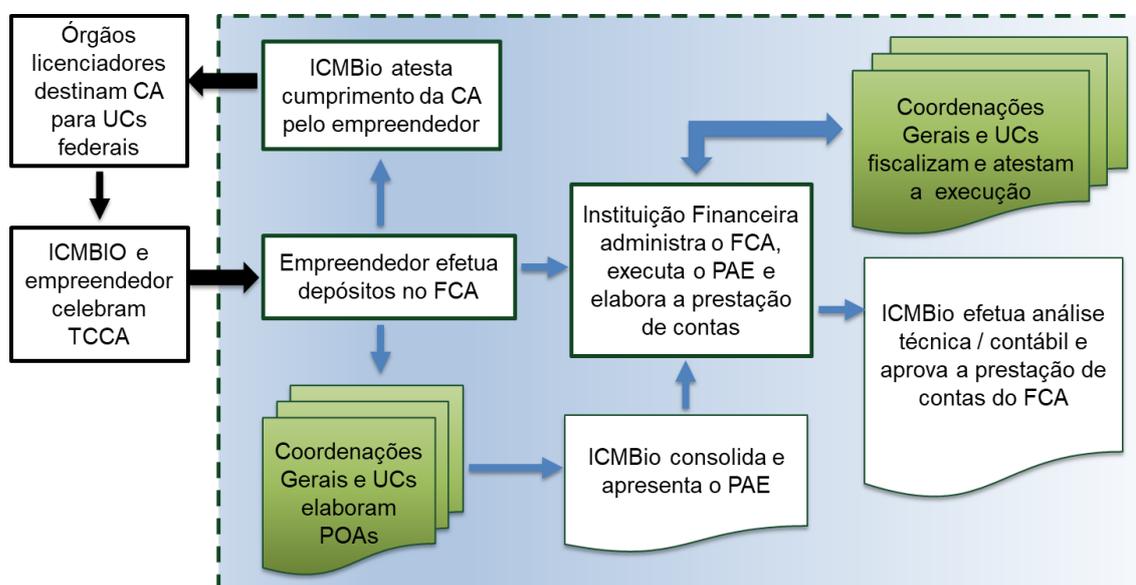
No intuito de ilustrar o fluxo administrativo da execução e prestação de contas

⁶¹Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-7-de-10-de-junho-de-2020-262147360>>. Acesso em 30/06/2020.

⁶² Reitera-se que a destinação de recursos de CA pode ocorrer no bojo do processo de licenciamento a cargo dos órgãos ambientais na esfera federal, estadual e municipal. Contudo, no âmbito do licenciamento federal encontra-se o maior volume de recursos destinados às UCs federais, por meio de deliberação do CCAF.

da CA por meio do Fundo de Compensação Ambiental, foi elaborada a **Figura 5**.

Figura 5 - Fluxo Administrativo da execução da CA por meio do FCA



Elaboração própria, 2020. Fonte: Instrução Normativa ICMBio nº 07, de 2020.

O processo de execução pelo FCA tem início após a assinatura do TCCA entre ICMBio e empreendedor, quando então são aportados os recursos devidos no fundo, gerenciado por Instituição Financeira - IF selecionada. Perante consecução do cronograma de desembolso pactuado, o ICMBio atesta junto ao órgão licenciador responsável o cumprimento da obrigação pelo empreendedor, o qual fica desonerado quanto à execução dos recursos.

Outrossim, os gestores das UCs federais e os coordenadores gerais do ICMBio responsáveis por ações contempladas com recursos elaboram os respectivos Planos Operativos Anuais - POAs, documentos de planejamento no qual são detalhadas as atividades a serem desenvolvidas e as especificações técnicas dos bens e serviços, além de proposto o cronograma de execução anual. Ressalta-se a previsão de que os POAs sejam elaborados em consonância com o planejamento da UC beneficiária, sobretudo seu plano de manejo, e com os objetivos estratégicos do ICMBio.

Na sequência, o ICMBio elabora e encaminha à Instituição Financeira o Planejamento Anual de Execução - PAE, documento que consolida as demandas previstas nos POAs. A elaboração do PAE baseia-se em critérios técnicos propostos pela Comissão Permanente de Compensação Ambiental - CPCAM e aprovados pelo Comitê Gestor do ICMBio – colegiado composto pelos dirigentes da autarquia.

Encaminhado o PAE, a Instituição Financeira fica responsável pela execução

dos recursos, podendo implementar diretamente as ações necessárias para a entrega dos bens e serviços, ou firmar contratos, acordos ou parcerias com terceiros executores, sob sua responsabilidade. De qualquer modo, a execução é fiscalizada pelo ICMBio, por meio dos gestores das UCs e dos coordenadores gerais envolvidos com as ações, incumbidos também de atestar o recebimento dos bens e serviços em conformidade com o planejado.

Durante a execução, a IF emite relatórios financeiros mensais, demonstrando os aportes e pagamentos efetuados, bem como a rentabilidade dos recursos, discriminados pelo nome do empreendimento, unidade de conservação beneficiária e ação executada. E, ao final do período, elabora a prestação de contas do PAE, que é submetida à análise técnica e contábil do ICMBio, e posterior aprovação pelo seu Conselho Gestor. Nesta etapa, ressalta-se novamente o papel da CPCAM, incumbida de analisar e se manifestar quanto à prestação de contas do PAE, subsidiando a decisão institucional quanto a sua aprovação.

De modo a auxiliar a gestão da CA no âmbito do ICMBio, foi implantado o Sistema de Compensação Ambiental - SISCOAMP, ferramenta por meio da qual são produzidos e armazenados os atos administrativos referentes à celebração do TCCA, e compiladas as informações relativas aos recursos destinados às UCs federais.

6.3. Regulamentação do Fundo de Compensação Ambiental

6.3.1. Edital de Seleção nº 02/2018 - ICMBio⁶³

Com base na autorização legal conferida ao ICMBio para selecionar instituição financeira oficial responsável por criar e gerenciar o fundo privado da CA, a autarquia publicou o Edital de Seleção nº 02/2018, contendo as regras e condições de participação, bem como os critérios de seleção.

Logo no início, o documento caracteriza o mecanismo como fundo privado contábil de natureza financeira, denominando-o Fundo de Compensação Ambiental - FCA, e estabelecendo como fonte exclusiva os recursos de CA destinados às UCs federais aportados pelos empreendedores. A caracterização do fundo prevê, ainda, a segregação dos recursos em subcontas, permitindo a identificação do saldo por

63

Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/edital/edital_de_selecao_2_2018_fca.pdf. Acesso em 30/06/2020.

empreendimento e por ação específica em cada UC beneficiária, bem como a garantia de integridade, fixando uma rentabilidade mínima dos recursos equivalente ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E⁶⁴.

O edital apresenta como objeto a seleção de Instituição Financeira - IF responsável por criar, administrar e gerir o FCA, além de executar os recursos. Para tanto, estabelece um rol de obrigações tanto para a IF como para o ICMBio, cujas principais são:

i) Instituição Financeira: promover a gestão e execução do FCA; implantar sistema de informação gerencial para controle das operações e dos recursos; exercer a função de auditoria interna do fundo, e submetê-lo à auditoria independente anual; implementar mecanismos de aprimoramento da gestão do FCA, com foco no planejamento, controle e transparência; e

ii) ICMBio: definir os critérios, as políticas e as diretrizes para funcionamento do FCA; planejar, fiscalizar e atestar a execução dos recursos; acompanhar a gestão do fundo e zelar pela correta aplicação dos recursos, em conformidade com as deliberações dos órgãos licenciadores.

Ademais, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são expressamente citados no edital como balizadores da gestão do FCA.

Por sua vez, as condições de participação estabelecidas no edital refletem a precaução quanto à solidez do mecanismo, trazendo exigências aos participantes relativas à governança, ao controle e à gestão de riscos, destacando-se: abrangência nacional da IF; comprovação de regularidade junto ao Banco Central do Brasil; relatório de rating emitido por agência de classificação de risco reconhecida pela Comissão de Valores Mobiliários; declaração de capacidade técnica para cumprir o objeto; e declaração de que possui instâncias internas de governança constituídas nos aspectos contábil, financeiro e operacional. Requisita-se, ainda, que a IF seja signatária dos Princípios do Equador⁶⁵, evidenciando o propósito de que a gestão financeira do FCA esteja alinhada com critérios socioambientais sólidos.

⁶⁴ O índice definido no edital para garantir a rentabilidade mínima do FCA é o mesmo exigido na Lei nº 13.668, de 2018, para correção monetária dos recursos devidos pelos empreendedores, qual seja, o IPCA-E.

⁶⁵ Os Princípios do Equador (junho, 2013) consolidam um conjunto de critérios socioambientais de adoção voluntária por instituições financeiras, em nível mundial, alicerçados nos Padrões de Desempenho sobre Sustentabilidade Socioambiental da *International Finance Corporation* (IFC) e nas Diretrizes de Meio Ambiente, Saúde e Segurança do Grupo Banco Mundial. Constituem um referencial do setor financeiro para identificação, avaliação e gerenciamento de riscos socioambientais em projetos de investimento. Disponível em: <<https://equator-principles.com>>. Acesso em 30/06/2020.

O edital define, também, que a remuneração da IF selecionada ocorrerá em razão dos serviços prestados, da seguinte forma: i) pela administração e gestão do FCA, incidirão a Tarifa de Administração - TA e o Prêmio por Performance - PrP, calculados mensalmente mas somente auferido pela IF na ocorrência de variação positiva em relação à rentabilidade mínima obrigatória, correspondente ao IPCA-E; ii) pela execução dos recursos incidirá a Tarifa de Execução - TE, calculada periodicamente sobre o montante efetivamente executado. Fixados os quesitos remuneratórios, e desde que atendidos os requisitos técnicos, o edital estabelece que a seleção tenha como critério preponderante a vantajosidade econômica da proposta apresentada, mediante um cenário projetado do FCA correspondente a vinte anos.⁶⁶

Por fim, ainda que o FCA não possua prazo determinado de existência, o edital confere ao ICMBio a prerrogativa de substituir a IF selecionada por outra instituição financeira oficial, mediante razões justificadas e baseadas nas normas em vigor. Por outro lado, permite à IF selecionada renunciar ao encargo de gestora e executora do fundo, responsabilizando-se pela continuidade das atividades no período de transição.

6.3.2. Portaria ICMBio nº 1.039, de 29 de novembro de 2018⁶⁷

Com vistas a definir critérios, políticas e diretrizes para criação, gestão e execução do FCA, o ICMBio editou a Portaria nº 1.039, de 2018, de observância obrigatória quando da regulamentação do fundo por seu Estatuto.

Em relação ao objetivo e caracterização do FCA, a portaria reitera o disposto no edital de seleção quanto ao estabelecimento de um fundo privado contábil de natureza financeira, integralizado exclusivamente com recursos de CA destinados às unidades de conservação federais, segregados em subcontas identificadas por empreendimento e por ação específica a ser realizada em cada UC beneficiada. Acrescenta, porém, que o FCA não contará com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do setor público, e que o seu patrimônio deverá ser segregado e tratado autonomamente em relação ao patrimônio da Administradora. Determina, também, que o fundo será regido por um regulamento, prevendo um rol de dispositivos a serem contemplados no estatuto de constituição do FCA, além de prever a observância aos

⁶⁶ O resultado do processo teve a Caixa Econômica Federal como instituição financeira selecionada. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/edital-resultado-definitivo-de-selecao-n-2-2018-40340759>>. Acesso em 30/06/2020.

⁶⁷ Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1-039-de-29-de-novembro-de-2018-52753570>>. Acesso em 30/06/2020.

princípios e normas da administração pública federal na execução dos recursos.

Quanto à estrutura de governança, o documento estabelece as obrigações da Instituição Financeira selecionada, como administradora do FCA, e do ICMBio, como órgão gestor das UCs federais, repercutindo os dispositivos já contidos no edital de seleção. Assim, coloca a IF como gestora e executora do fundo, e o ICMBio como planejador das ações, beneficiário dos bens e serviços, e fiscal da gestão e execução do fundo. Contudo, não se verifica maior detalhamento de atribuições e responsabilidades dos respectivos órgãos.

Também sobre as regras de remuneração pelos serviços, são reproduzidas as tarifas previstas no edital de seleção (Tarifa de Administração - TA, Prêmio por Performance - PrP e Tarifa de Execução - TE). Ainda, são detalhadas a metodologia de cálculo das tarifas e as condições de recebimento pela IF, conferindo transparência e permitindo o controle sobre o ônus remuneratório suportado pelo fundo.

Relativamente à integralização dos recursos, reitera-se a caracterização do fundo e a sua fonte exclusiva de recursos: valores oriundos da compensação ambiental destinados às UCs federais, sejam aportes dos empreendedores públicos ou privados, respectivos rendimentos, correções monetárias e eventuais multas e juros. De modo a assegurar o patrimônio do FCA, fica impedimento categoricamente o resgate, pelos empreendedores, dos valores integralizados e de seus rendimentos.

Acerca das aplicações e política de investimento, são estabelecidas diretrizes voltadas a conferir eficiência e regularidade na execução dos recursos, e garantir lisura e segurança nos investimentos. Cumpre esclarecer que a portaria não detalha os procedimentos para execução dos recursos, apenas admite que a IF execute as atividades previstas por meios próprios ou por contratação de terceiros. Todavia, consigna a exigência de que os contratos celebrados pela IF em nome do fundo assegurem vantajosidade técnica e econômica na aplicação dos recursos, e que estes sejam executados em estrita observância aos planejamentos encaminhados pelo ICMBio, pautando-se nos princípios que regem a administração pública.

Outrossim, especificamente quanto à política de investimento, reitera a necessidade de rentabilidade mínima do FCA, ao tempo em que exige garantia da segurança e liquidez dos recursos, mencionando, novamente a observância aos princípios da eficiência, da eficácia, do desenvolvimento nacional sustentável, bem como às regras e procedimentos previstos nos Princípios do Equador.

Em relação à transparência e controle do fundo, foram definidos procedimentos

e periodicidade para elaboração das demonstrações contábeis, relatórios financeiros e informações gerenciais. Vale citar o requisito de que o FCA tenha escrituração contábil própria, segregada das contas e das demonstrações da Instituição Financeira. Exige-se também que a prestação de contas anual, elaborada pela IF ao final exercício social e fiscal do FCA, seja disponibilizada ao ICMBio e divulgada em sítio eletrônico.

Neste ponto, reitera-se a previsão de desenvolvimento, pela IF, de sistema informatizado contendo informações atualizadas que permitam o acompanhamento gerencial do fundo pelo ICMBio, sem prejuízo da adoção de outros procedimentos voltados à sistematização e publicação periódica de informações sobre o desempenho e os resultados do FCA, a fim de garantir o controle social da gestão e da execução dos recursos. Contudo, não há previsão expressa quanto à integração dos dados do FCA com as demais informações relativas às outras etapas da CA (recursos destinados, em execução direta, pendentes de termo de compromisso etc.)

A portaria elenca, ainda, um conjunto de diretrizes com vistas a pautar os mecanismos de controle interno e gestão de riscos do FCA, incluindo segregação de funções, formalização de instruções e ações, controles sobre transações e aderência a diretrizes, normas e procedimentos administrativos. Ademais, prevê a obrigatoriedade de manutenção atualizada, pela IF, de um rol de documentos passíveis de controle interno e externo.

Novamente, destaca-se a função de auditoria interna do fundo, a ser exercida pela IF, além da submissão do FCA à auditoria independente anual. Para tanto, exige-se que a IF mantenha instâncias internas de governança constituídas nos aspectos contábil, financeiro e operacional, bem como estrutura de gerenciamento contínuo e integrado de riscos. Recomenda-se, expressamente, a adoção de modelos consagrados de governança e de gestão de riscos, e a implementação de programas de integridade corporativa, incluindo mecanismos relacionados à prevenção a fraude. Ademais, a portaria incumbe a IF e o ICMBio de implementarem mecanismos que viabilizem o controle social do FCA, disponibilizando um sistema de informação transparente e atualizado.

Com vistas a nortear a conduta da Instituição Financeira e de seus representantes, são estabelecidas normas de ação e um conjunto de vedações. Neste sentido, prescreve-se à IF a adoção de normas de ética e de conduta formalizadas, visando à melhoria dos sistemas de prevenção de desvios e mitigação de eventos potencialmente danosos à gestão do fundo.

Por fim, é reproduzido dispositivo do edital de seleção acerca da possibilidade de substituição da Instituição Financeira pelo ICMBio, desde que devidamente justificada, bem como de renúncia da IF ao encargo de gestora do fundo, observando procedimentos e cronograma para transição.

6.3.3. Estatuto FCA⁶⁸

O Estatuto do FCA, registrado sob a Resolução do Conselho de Fundos Governamentais e Loterias nº 373/2018, Anexo I, Fl. 1/10, regulamenta a criação e funcionamento do fundo, estabelecendo as características básicas quanto aos aspectos financeiros, jurídicos e normativo, ao tempo em que designa a CAIXA como sua administradora.

De modo geral, o texto do Estatuto repercute normas e critérios já consignados no Edital de Seleção nº 02/2018 - ICMBio e na Portaria ICMBio nº 1.039, de 2018, relativamente à caracterização do FCA, às fontes de recursos, à estrutura de governança e obrigações das partes (ICMBio e CAIXA), à aplicação dos recursos e política de investimento, à remuneração pelos serviços (neste caso, explicitando os valores percentuais pactuados quando do processo de seleção), e às demonstrações financeiras e prestação de contas do fundo.

Sua estrutura contempla minimamente o rol de dispositivos requeridos na Portaria ICMBio nº 1.039, de 2018, inclusive a necessidade de observância das disposições legais e normativas, bem como dos princípios que regem a administração pública, além dos Princípios do Equador.

Destaca-se, ainda, a preocupação do Estatuto em assegurar aos recursos do FCA alocação adequada relativamente ao patrimônio da CAIXA, garantindo total segregação. Admite-se, porém, que as relações do FCA com a Instituição Financeira administradora e com terceiros porventura contratados merecem regulamentação específica, a fim de detalhar os limites na exposição e admissão de riscos.

6.3.4. Análise documental do FCA

Com base nas informações apresentadas na pesquisa documental, complementadas por dados consignados em processos administrativos do ICMBio⁶⁹,

⁶⁸ Processo ICMBio SEI nº 02070.002587/2019-10.

⁶⁹ Processos SEI ICMBio nºs 02070.002773/2018-60, 02070.002587/2019-10, 02070.004129/2020-4 1. Fonte: <<https://sei.icmbio.gov.br/>>. Acesso em 08/12/2020.

convém sistematizar breve histórico sobre a implantação do FCA, desde a autorização legislativa para sua criação, em 2018, até o momento atual.

O ICMBio iniciou o processo seletivo da Instituição Financeira responsável por criar e administrar o Fundo em julho de 2018, tendo como resultado a escolha, em setembro de 2018, da Caixa Econômica Federal. Em novembro de 2018, a Autarquia publicou ato estabelecendo critérios, políticas e diretrizes atinentes à gestão do FCA (Portaria ICMBio nº 1039, de 2018), em consonância com os quais a CAIXA providenciou o registro do Fundo (Resolução do Conselho de Fundos Governamentais e Loterias nº 373/2018).

Desde o registro do Fundo de Compensação Ambiental pela CAIXA, foram celebrados junto aos empreendedores Termos de Compromisso que totalizam um montante aproximado de R\$ 750 milhões, dos quais R\$ 452 milhões já se encontram internalizados no FCA⁷⁰.

No que tange aos serviços de execução, nesses primeiros anos do Fundo foram elaborados dois Planejamentos Anuais de Execução: i) PAE 2019, definido com planejamento piloto, que abarcou duas unidades de conservação e serviu como experiência preliminar para definição dos processos de execução entre a CAIXA e o ICMBio; e ii) PAE 2020, com alcance de maior número de UCs e ampliada participação de representantes da Instituição Financeira. O PAE 2019 encontra-se em execução e o PAE 2020 aguarda assinatura de Contrato de Prestação de Serviços entre ICMBio e CAIXA para iniciar a execução. Quanto à prestação de contas, registra-se que ainda não foi concluído o processo referente ao primeiro ciclo de execução, correspondente ao exercício de 2019.

Vale ressaltar, ainda, algumas observações gerais relativas à implantação do FCA baseadas na pesquisa documental. Em análise conjunta dos três principais documentos que alicerçam a gestão do Fundo, quais sejam, o Edital de Seleção nº 02/2018, a Portaria ICMBio nº 1.039, de 2018 e o Estatuto do FCA, evidencia-se forte preocupação com a definição das fontes de recursos e sua aplicação estritamente vinculada às finalidades estabelecidas pelos órgãos licenciadores, em benefício das UCS federais.

Ademais, vislumbra-se o reconhecimento de que os recursos compensatórios

⁷⁰ Dados do Sistema de Compensação Ambiental - SISCOMP. Fonte: <http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true>. Acesso em 07/12/2020.

se prestam ao cumprimento da obrigação pública dos empreendedores de apoiar a implantação e manutenção das UCs, embora o modelo adotado para sua arrecadação, gestão e execução seja o de fundo privado.

Nesta toada, os documentos comandaram a implantação de um mecanismo segregado de quaisquer outras estruturas patrimoniais, seja do ICMBIO enquanto gestor das UCs, ou da CAIXA como administradora do FCA. Tal nível de segregação justifica-se pela necessidade emergente de aplicação dos recursos vinculada a uma forte governança que viabilize absoluto controle e transparência, uma vez que o FCA, embora constituído por recursos privados, tem finalidade eminentemente pública de interesse coletivo. Entende-se que a estrutura delineada busca garantir a preservação dos interesses do fundo, além de proteger tanto a Instituição Financeira quanto o FCA de riscos relativos a mandato legal e estatutário da gestão, administração e execução.

Por outro lado, com base na análise realizada, vislumbrou-se a carência de maior detalhamento das atribuições e definição de papéis dos órgãos responsáveis pelo planejamento, execução e monitoramento das ações relativas ao FCA. Verificou-se, também, a ausência de manuais e regulamentos que definam procedimentos específicos para contratações e prestação de contas dos recursos. Constatou-se, ainda, baixa participação de atores externos nos processos de planejamento e gestão da CA, além dos órgãos públicos diretamente responsáveis pela sua implementação.

Tais deficiências, entre outras, também foram identificadas a partir da análise de conteúdo das entrevistas, apresentadas no capítulo a seguir.

7. ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS

Conforme descrito na proposta metodológica, foram realizadas dezessete entrevistas, com atores de sete diferentes grupos envolvidos com o mecanismo da CA, cujas contribuições serão apresentadas e analisadas seguindo a denominação cifrada estabelecida no **Quadro 2** (Capítulo 5).

Considerando o objetivo da pesquisa quanto à proposição de diretrizes para a operacionalização do mecanismo da compensação ambiental, as fases de coleta e análise dos dados foram conduzidas por pautas, coincidentes com as etapas do processo de CA. Deste modo, tornou-se possível organizar as contribuições específicas referentes à destinação e aplicação, ao planejamento da execução, à execução dos recursos e ao controle/transparência. Ademais, foram abarcados aspectos relativos à avaliação dos entrevistados quanto ao desempenho pretérito da CA, anteriormente à alteração legal de 2018, de modo a identificar pontos de melhoria na remodelagem do mecanismo.

A análise de conteúdo das entrevistas englobou as fases de degravação e exame preliminar dos dados, com a seleção daqueles aderentes ao objeto da pesquisa; codificação do conteúdo, incluindo a criação de códigos de resposta a partir da categorização dos dados coletados, e posterior quantificação do número de respondentes para cada código⁷¹; e interpretação dos conteúdos, relacionando as contribuições dos atores com a pesquisa documental e com o referencial teórico abordado no presente trabalho.

A codificação das respostas dos entrevistados encontra-se detalhada no **Apêndice 5**, e a interpretação dos conteúdos será apresentada seguindo as pautas previamente definidas.

7.1. Desempenho pretérito da CA federal

Essa pauta sintetiza as percepções dos atores quanto ao desempenho da compensação ambiental federal anteriormente à criação do FCA e demais alterações promovidas com a edição da Lei nº 13.668, de 2018.

⁷¹ Cabe esclarecer que os códigos não são excludentes, uma vez que as contribuições dos entrevistados são amplas e variadas, podendo ser incluídas em mais de uma categoria de resposta. Ou seja, o número de respondentes, para cada código, corresponde ao número de atores cujo conteúdo da resposta se enquadra naquele código, sem prejuízo de, simultaneamente, ser contabilizado também em outros códigos.

De modo geral, em consonância com os registros encontrados na literatura, os dados coletados apontaram o desempenho insatisfatório da CA, com indicações de baixa eficiência, eficácia e efetividade. Associado ao baixo desempenho, foram listados óbices e dificuldades na implementação da CA, relacionados à insegurança jurídica do mecanismo, falhas estruturais dos órgãos responsáveis, dificuldades no cumprimento da medida pelos empreendedores, modelo de gestão burocrático e descontínuo, atuação descontextualizada dos órgãos de controle, baixa participação de atores locais e cultura da CA como mera imposição legal, prejudicando a internalização da real dimensão do mecanismo no cenário do desenvolvimento econômico do país.

Ressalta-se que um entrevistado não apresentou considerações, por não ter acompanhado a CA no período anterior a 2018.

Os conteúdos relativos ao desempenho pretérito da CA constam no **Quadro 3**, categorizados por códigos de resposta e respectivos grupos respondentes.

Quadro 3 - Avaliação do desempenho pretérito da CA

PAUTA: DESEMPENHO PRETÉRITO DA CA	
CÓDIGOS DE RESPOSTA	GRUPOS RESPONDENTES
Desempenho insatisfatório	Político, Gestão, Destinação, Execução, Financiamento, Controle, Sociedade Civil
Insegurança jurídica	Gestão, Execução, Financiamento, Controle, Sociedade Civil
Estrutura institucional falha	Gestão, Destinação, Financiamento, Controle, Sociedade Civil
Dificuldades dos empreendedores	Gestão, Financiamento, Controle, Sociedade Civil
Gestão deficiente	Político, Destinação, Controle
Atuação do controle	Destinação, Execução, Sociedade Civil
Baixa participação	Político, Destinação
Questão cultural	Político, Controle
Sem avaliação	Execução

Fonte: elaboração própria, 2020.

Verifica-se que o desempenho insatisfatório da CA foi reportado pela grande maioria dos entrevistados, consistindo em uma percepção comum a todos os grupos de atores. De fato, a precária execução da CA no período de 2010 a 2018, evidenciada no baixo percentual apresentado na **Tabela 2** do Capítulo 3 deste trabalho, justifica a avaliação negativa dos atores sobre o mecanismo. Segundo relato:

[...] desde que o mecanismo foi criado, sua implementação sempre foi muito difícil [...], e não tava [sic] trazendo a contento o benefício pro [sic] qual ele foi criado. A execução ficava muito aquém do potencial que a compensação tem a contribuir no fortalecimento do SNUC (GES.5, 2020).

Um fator bastante apontado como uma das causas dos resultados insatisfatórios, quer no conteúdo das entrevistas, quer nas referências teóricas, consiste na insegurança jurídica decorrente da falta de regulamentação da CA quanto à natureza dos recursos, ao índice de correção monetária a ser utilizado e sobretudo às formas de execução. Tal entendimento, destacado na literatura como lacuna legislativa da CA (FARIA, 2008), pode ser ilustrado pelo seguinte trecho de entrevista:

A minha avaliação da compensação antes da lei é que ela estava comprometida pela ausência de regulamentação. O SNUC e o decreto [que regulamenta o SNUC] trazem como é que se destina, como é que se aplica o recurso, mas como o empreendedor vai cumprir essa obrigação não estava claro [...]. Essa insegurança trouxe uma execução muito aquém do que o mecanismo se propôs a ser enquanto ferramenta de financiamento do SNUC, que é financiar os instrumentos de manejo, de implementação e consolidação das unidades de conservação (GES.3, 2020).

Também as falhas estruturais do órgão responsável pela gestão da CA foram apontadas como causa da baixa implementação do mecanismo. Consoante relatado, “[...] falta uma estrutura eficiente institucional dentro do ICMBio voltada pra isso” (CON.13, 2020). Ademais, “[...] as unidades não tavam [sic] muito estruturadas para fazerem os planejamentos, [...] e o que eu vejo são execuções baixas e com muita dificuldade” (GES.4, 2020). Ressalta-se que essas falhas perduram atualmente, segundo avaliação dos entrevistados, tendo sido reiteradas nas pautas atinentes ao planejamento e à execução da CA.

Relativamente às dificuldades quanto ao cumprimento da obrigação pelos empreendedores, a literatura revela a incompatibilidade da capacidade técnica e da própria dinâmica organizacional das empresas com a execução da CA por meios próprios, gerando contestações ao seu cumprimento (FARIA, 2008; BIN, 2018). Corroborando esse entendimento, a CA era vista como ineficiente “por conta das dificuldades operacionais do próprio empreendedor. Eles não têm expertise de execução dessa compensação” (CON.13, 2020), o que tornava “ingerenciável fazer diversos projetinhos” (FIN.11, 2020). Portanto, “[...] em relação à execução direta, era ineficiente do ponto de vista do objetivo das unidades conservação, por razões práticas [...], levando a protelar o seu cumprimento” (SOC.16, 2020).

Outro fator considerado prejudicial ao desempenho da CA foi o modelo de gestão burocrático e as ações descontínuas. A literatura aponta as alterações sofridas pelo mecanismo desde a sua criação, incluindo a publicação de variadas normativas, além da dificuldade de conciliação de interesses diversos, causando a descontinuidade na disponibilização dos recursos e, conseqüentemente, na implementação das medidas. Somado a isso, os respondentes identificam “uma execução extremamente burocrática, que não permitia utilizar o recurso dando uma resposta rápida que a gestão da unidade exigia. [...] precisava de um aprimoramento porque era muito travada” (POL.2, 2020).

A atuação dos órgãos de controle também figurou como fator de influência no desempenho insatisfatório do mecanismo. Na revisão da literatura, viu-se que uma série histórica de auditorias e respectivos acórdãos emitidos pelo TCU paralisaram a execução da CA em vários momentos, sob o argumento principal de ausência de regulamentação. Para alguns respondentes, essa atuação do controle ocorreu sempre a posteriori, e de forma descontextualizada em relação às especificidades da referida política ambiental. Neste sentido, relatam que:

Os órgãos de controle historicamente têm uma preocupação muito grande em olhar apenas o fato e o enquadramento na lei pura e simplesmente, sem contextualizar, e na compensação a gente viu várias discussões no âmbito do TCU que trouxeram atrasos e dificuldades pra [sic] implementação do mecanismo. Houve ponto positivo também porque permitiu dar um próximo passo na direção de ter uma lei que criasse um Fundo e que desse um pouco mais de estabilidade pra [sic] essa relação. [...] mas desde a primeira vez que o assunto esteve sob julgamento do TCU poderia ter tido um olhar de mais contemporização, contextualização, e ter sinalizado que uma lei seria a solução definitiva para o problema (EXE.9, 2020).

Com consequência dessa atuação,

[...] as equipes que estavam envolvidas no processo gastavam tanto tempo tendo que se justificar se o recurso é público, se é privado, a execução é direta, a execução é indireta, que acabavam não tendo energia necessária pra fazer o processo realmente chegar onde tinha que chegar, ou seja, atacar os gargalos e as dificuldades da execução (SOC.17, 2020).

Quanto ao aspecto de participação, foi reportado especificamente o baixo envolvimento dos atores locais no processo da CA, sejam os gestores das unidades de conservação, seja a população beneficiada, representada pelos Conselhos Gestores das UCs. Conforme relatado, “havia um distanciamento muito grande dos gestores das unidades em relação à compensação ambiental” (DES.6, 2020), e “as comunidades beneficiárias eram pouco envolvidas no processo” (POL.1, 2020).

Ademais, foi externado que a cultura da CA, associada a mera obrigação legal imposta como condicionante do licenciamento ambiental, impede uma internalização positiva do mecanismo no negócio das empresas, bem como na percepção da sociedade como um todo. Não obstante a CA seja entendida, em termos conceituais, como um mecanismo financeiro, imposto legalmente aos empreendedores no bojo do processo de licenciamento, com fundamento no princípio do poluidor - pagador (FARIA, 2008), em termos práticos a sua concepção deve alcançar a ideia de investimento socioambiental. Segundo os respondentes,

Eles [os empreendedores] não entendem que isso faz parte operacional do negócio deles. Então eles precisariam entronizar uma cultura empresarial de que isso é um investimento que precisa ser assumido pela empresa, mas é uma mudança de cultura, [...] é uma dificuldade que persiste até hoje e maculou muito a compensação no passado (CON.13, 2010).

Outrossim, mesmo com extensos relatos atestando as dificuldades pretéritas quanto à implementação da CA, de modo geral esse processo anterior é considerado um caminho de aprendizagem e aprimoramento do mecanismo. Nos termos narrados,

A grande vantagem desse ciclo anterior à lei atual foi pacificar algo que tava [sic] muito indefinido, [...] se alguém ainda tem dúvidas sobre essa nova modelagem do fundo é uma posição relativamente minoritária, o que dá uma segurança jurídica muito maior pra atuar, porque de fato ela nasceu de um processo de amadurecimento, então eu acho que esse foi o grande ganho (SOC.16, 2020).

7.2. Destinação e aplicação dos recursos

Essa pauta aborda as avaliações dos entrevistados sobre a etapa de destinação e aplicação dos recursos da CA federal.

De modo geral, a carência de formalização dos critérios para destinação e aplicação consistiu na preocupação mais recorrente entre os entrevistados. Outrossim, os dados indicaram, por um lado, a importância de incluir novos critérios nas deliberações, e, por outro, a necessidade de mudança na interpretação das normas (legais e infralegais) relativamente a essa etapa do processo da CA. A questão da aplicação prioritária nas ações de regularização fundiária foi defendida por alguns, assim como a destinação de recursos para as UCs afetadas. Em contraponto, muitos registraram contrariedade quanto à concentração de recursos em determinadas UCs e ações, em decorrência das prioridades/critérios atualmente adotados. Também foi registrada inquietação acerca da atuação do CCAF no contexto atual. Além desses pontos, questionamento acerca da metodologia para valoração da CA foi apresentada

especificamente pelo grupo dos empreendedores.

Ressalta-se, ainda, que dois entrevistados não apresentaram considerações, por não acompanharem essa etapa do processo da CA.

Os conteúdos relativos à destinação e aplicação da CA constam no **Quadro 4**, categorizados por códigos de resposta e respectivos grupos respondentes.

Quadro 4 - Avaliação da destinação e aplicação da CA

PAUTA: DESTINAÇÃO E APLICAÇÃO	
CÓDIGOS DE RESPOSTA	GRUPOS RESPONDENTES
Formalização dos critérios	Gestão, Destinação, Financiamento, Sociedade Civil
Novos critérios	Gestão, Destinação, Controle
Concentração de recursos	Político, Gestão, Destinação
Interpretação das normas	Político, Gestão, Controle, Sociedade Civil
Regularização fundiária	Político, Destinação, Financiamento, Controle
Atuação do CCAF	Gestão, Destinação, Controle
UCs afetadas	Financiamento, Controle
Valoração da CA	Financiamento
Sem avaliação	Execução

Fonte: elaboração própria, 2020.

Em relação à formalização de critérios para destinação e aplicação de recursos, a pesquisa documental mostrou que o CCAF embasa suas deliberações em critérios técnicos definidos pelo próprio colegiado, os quais constam em atas das reuniões que trataram do tema. Contudo, a fragilidade e a falta de clareza desses documentos, causando insegurança jurídica e baixa transparência na sua utilização, foi apontada na avaliação dos entrevistados, nos seguintes termos: “[...] a gente sempre pontuou a necessidade de se ter um regimento para o Comitê. [...] duas atas pra [sic] estabelecer esses critérios são instrumentos muito rasos” (DES.7, 2020).

Complementando essa colocação, argumentou-se que:

A questão dos critérios sempre foi um ponto sensível nas discussões, porque se você não tem os critérios bem desenhados, conceituados, entendidos por todos e dado a transparência necessária, traz um grau de subjetividade grande pra [sic] destinação, principalmente pra [sic] quem tá de fora. Então fica muito difícil um empreendedor ou a sociedade civil entender. [...] falta uma clareza conceitual, no sentido de transparência, e uma ata de reunião nunca vai ser suficiente pra [sic] amarrar isso. Se pelo menos tivesse uma instrução normativa pública divulgada no site dos órgãos responsáveis pela destinação,

isso agregaria muito valor ao processo (SOC.17, 2020).

Aliada à necessidade de formalização e transparência, alguns entrevistados identificaram a necessidade de inclusão de novos critérios para nortear as deliberações do CCAF, a partir de uma visão de relevância social e biológica (abarcando paisagens, espécies ameaçadas e sociobiodiversidade), de fortalecimento do SNUC (atentando às UCs estaduais e municipais) e/ou de prioridades institucionais (como atendimento a emergências ambientais ou projetos estratégicos em UCs). Para exemplificar um dos aspectos citados:

[...] quando um empreendimento afetar um corredor de biodiversidade, as UCs interligadas por ele, mesmo que elas não sejam diretamente afetadas, deveriam ser contempladas. Porque a gente tem uma ruptura do fluxo gênico do corredor e isso é preocupante. [...] eu gostaria de ver um pouco mais de escala de paisagem nessas alocações (CON.14, 2020).

Tal perspectiva vai ao encontro da proposta de:

[...] gerar critérios técnicos com muito mais fundamento, não se restringindo à área de influência do empreendimento [...], critérios definidos de forma mais ampla, que não necessariamente são geográficos, mas que cumprem a função de preservação daquilo que tá [*sic*] sendo afetado (GES.5, 2020).

Alguns atores identificaram ainda a necessidade de flexibilizar a interpretação das normas, sejam legais ou infralegais, de modo a otimizar o processo de destinação e aplicação dos recursos. Retomando a pesquisa documental, cabe lembrar que o CCAF segue a previsão do SNUC de destinar recursos para todas as UCs afetadas diretamente por determinado empreendimento, independentemente da categoria. Quanto à aplicação da CA, o colegiado observa a ordem de prioridades elencadas no art. 33 do Decreto nº 4.340, de 2002, que regulamenta o SNUC. Para alguns entrevistados, “deveria ser um pouco mais flexível aquela ordem de prioridades, a partir de uma realidade local. Não tinha que ser tão rigorosa da forma como é interpretada” (CON.14, 2020). Nesta toada, afirmou-se que:

[...] o problema decorreu da cultura institucional de como se interpreta essa lista de prioridades. [...] é óbvio que o gestor precisa ter orientações de prioridades, mas no momento em que você faz essa interpretação rígida sobre um instrumento legal como um decreto, como uma lei, que são instrumentos generalistas que não levam em conta as condições de cada unidade de conservação, de cada estado, de cada região, de cada território, você começa a criar vinculações pra [*sic*] esse recurso que não necessariamente levam à melhor tomada de decisão sobre alocação (SOC.16, 2020).

Por outro lado, a questão da aplicação prioritária nas ações de regularização

fundiária foi defendida por alguns, justificada pela importância dos recursos na resolução de conflitos fundiários nas UCs. Segundo relatado:

Meio ambiente é um bem comum? É, mas tem direito à propriedade, as pessoas têm que ser indenizadas, por isso a importância da regularização fundiária e por esse motivo ela é prioritária no Decreto e eu acho que tem que continuar dando essa prioridade (DES.6, 2020).

Houve também a defesa quanto à destinação de recursos para as UCs afetadas e localizadas na área do empreendimento. Neste sentido, argumentou -se que:

[...] o ranqueamento de qualidade entre todas as UCs é interessantíssimo de acontecer [...]. Eu só acho que prioritariamente deveria ser destinado o recurso pra [sic] área do impacto, até pra [sic] que a sociedade sentisse um pouco mais de acalanto em relação àquele impacto do empreendimento (CON.14, 2020).

Em contraponto, vários registraram contrariedade quanto à concentração de recursos em determinadas UCs e ações, em decorrência das prioridades/critérios atuais, o que retoma a discussão anterior quanto à necessidade de mudanças nas deliberações, com a inclusão de novos critérios. Segundo esse entendimento:

[...] a forma que os critérios foram construídos, ela tá [sic] muito vinculada à proximidade dos impactos, só que isso é uma limitação em virtude de onde estão localizados os empreendimentos hoje [...]. A gente tem muitos empreendimentos de grande valor que são offshore, que não têm áreas protegidas diretamente afetadas, as que possuem proximidade são muito distantes e os recursos são muito vultuosos. [...] da forma que hoje a legislação tá [sic] sendo aplicada, a gente vê uma concentração de recursos em algumas unidades, então a destinação e aplicação gera um recurso ocioso (GES.3, 2020).

Complementando essa visão, foi relatado que:

[...] a gente tem que olhar o sistema de unidade de conservação e saber que se a gente só olhar o dano os recursos vão ficar só no litoral ou só no sudeste do país, que é onde tem os grandes investimentos de infraestrutura, aí a gente não vai olhar o sistema de unidade de conservação como ele tem que ser olhado (GES.4, 2020).

Retomando a literatura, o SNUC foi instituído para dar sistematicidade à criação e gestão de UCs no Brasil, adotando um modelo de manutenção da natureza com uma visão mais ampla e integrada, abarcando a complexidade de ecossistemas e biomas (BENJAMIN, 2001). Neste contexto, o mecanismo da CA apresenta papel central no fortalecimento do SNUC, por meio do financiamento de ações voltadas à implantação e manutenção das unidades. Nesta perspectiva, conforme relatado,

[...] a compensação ela tem que pensar pra [sic] além, inclusive de bioma e fitofisionomia, [...] talvez áreas similares, às vezes são áreas que possuem a mesma espécie ameaçada de extinção, mas que estão em outro bioma. A gente tem que considerar essas similaridades e tentar tornar a distribuição desse recurso um pouco mais democrática

pra [sic] que a gente fortaleça o sistema (GES.3, 2020).

Acerca da atuação do CCAF no contexto atual, a pesquisa documental revelou alterações na estrutura do colegiado a partir de 2019, bem como retração na periodicidade das reuniões, conforme demonstrado na **Tabela 3** (Capítulo 6). Tal alteração foi sentida de forma negativa por alguns entrevistados, como pode ser visto no relato de que o CCAF “é uma instância muito importante, mas precisa ser melhor estruturada. Hoje a gente tem uma estrutura de funcionamento do Comitê extremamente precária do ponto de vista técnico” (DES.8, 2020).

Embora constitua etapa anterior à destinação dos recursos, questionamento sobre a metodologia para valoração da CA foi registrado pelo grupo dos financiadores. Conforme tratado na análise da Instrução Normativa Ibama nº 08, de 2011, cabe ao empreendedor apresentar, no bojo do EIA/RIMA, informações necessárias para o cálculo da CA, bem como indicação de UCs a serem contempladas com os recursos, considerando os impactos da atividade. Contudo, segundo percepção do grupo, “é necessário ser revista a metodologia de cálculo. É uma metodologia antiga e pouco clara, [...] seria interessante tentar buscar boas práticas na melhoria desse cálculo pra [sic] ver se realmente ele tá [sic] condizente” (FIN.12, 2020).

No geral, as percepções dos entrevistados sobre essa etapa da CA refletem divergências de entendimento quanto aos critérios e prioridades para distribuição dos recursos. A partir de uma análise mais integradora do processo, identificam-se três pontos cruciais que precisam ser alinhavados: as prioridades institucionais, a visão integral do sistema de UC e a questão do dano em si, nos seguintes termos:

Para evitar que cada um desses três caminhos vá para lados opostos, a tentativa de quem tá [sic] coordenando esse processo é de aproximar essas inter-relações de forças. Então por isso que eu acho que foi muito bem pensada a composição do CCAF, porque você coloca o Ministério do Meio Ambiente olhando o sistema de unidades, você coloca o ICMBio pensando nas prioridades institucionais e você coloca o Ibama pensando no dano [...]. O problema atual é o caráter político e pouco técnico dos membros (GES.4, 2020).

7.3. Planejamento da execução

Essa pauta consolida as avaliações dos entrevistados sobre a etapa de planejamento da execução dos recursos da CA federal.

A referida etapa suscitou muitas contribuições, sendo a maior parte proposições consonantes ou mesmo complementares. Foi apontada a necessidade de um planejamento específico da CA para nortear a execução dos recursos, além da

necessidade de um diagnóstico prévio das UCs e de um planejamento institucional amplo, abrangendo todas as fontes de recursos voltados à gestão das unidades. Por outro lado, foi defendida uma visão integrada de todo o ciclo da CA nos planejamentos, orientando as demais etapas do processo. Foram também propostas algumas prioridades, como atuar nas vulnerabilidades ambientais, na implementação do uso público, na regularização fundiária, em ações relevantes para a gestão das UCs e na estruturação das unidades por meio de investimento, além da adoção de critérios socioambientais para nortear os planejamentos. Carências organizacionais, importância de pactuar com os atores, alinhamento do planejamento técnico ao financeiro e cumprimento da destinação nos planejamentos também foram preocupações externadas por alguns respondentes.

Ressalta-se, ainda, que dois entrevistados não apresentaram considerações, por não acompanharem essa etapa do processo da CA.

Os conteúdos relativos ao planejamento da execução da CA constam no **Quadro 5**, categorizados por códigos de resposta e respectivos grupos respondentes.

Quadro 5 - Avaliação do planejamento da execução

PAUTA: PLANEJAMENTO DA EXECUÇÃO	
CÓDIGOS DE RESPOSTA	GRUPOS RESPONDENTES
Planejamento da CA	Político, Gestão, Destinação, Controle, Sociedade Civil
Diagnóstico prévio	Gestão, Destinação, Controle, Sociedade Civil
Planejamento institucional	Gestão, Controle, Sociedade Civil
Vulnerabilidade ambiental	Político, Gestão, Controle, Sociedade Civil
Uso Público	Político, Gestão, Controle, Sociedade Civil
Ações relevantes	Político, Gestão, Sociedade Civil
Carências organizacionais	Gestão, Destinação, Sociedade Civil
Ciclo da CA	Gestão, Destinação
Regularização Fundiária	Político, Financiamento
Crerios socioambientais	Político, Controle
Pacto com atores	Controle, Sociedade Civil
Sem avaliação	Financiamento, Controle
Técnico e financeiro	Execução
Cumprir a destinação	Destinação
Investimento	Destinação

Fonte: elaboração própria, 2020.

A importância de um planejamento específico da CA, de médio prazo, elaborado pelo ICMBio com participação de atores locais (gestores internos e membros dos Conselhos Gestores das UCs) consistiu no apontamento mais recorrente entre os entrevistados. Retomando a pesquisa documental, tem-se que a Instrução Normativa ICMBio nº 07, de 2020, já prevê a realização do planejamento da execução da CA por planos anuais - POAs, elaborados pelas UCs beneficiadas e Coordenações Gerais da autarquia, e consolidados em um planejamento único denominado PAE, o qual é apresentado à CAIXA para adoção das medidas quanto à execução. Na avaliação dos atores, esse planejamento deveria abarcar um prazo de execução mais alargado e factível, de dois a quatro anos, considerando a complexidade de algumas ações. Ademais, a participação da sociedade local, por meio dos Conselhos Gestores das UCs, foi destacada como essencial nesta etapa de planejamento das ações a serem executadas. Segundo relatado:

[...] o planejamento participativo traria a perspectiva de poder entregar algo que ajude a população a compreender o benefício que o licenciamento e que uma compensação ambiental traz. Então planejar a aplicação dos recursos do Fundo pra [sic] mim é a alma do negócio, por quê? Porque se isso for feito com a população, se tiver uma participação dos Conselhos, a gente vai quebrar esse paradigma das pessoas acharem que a compensação é apenas uma imposição, [...] ela vai virar um benefício (POL.1, 2020).

Ao encontro dessa concepção do papel central do planejamento no processo da CA, foi indicada a necessidade de um prévio diagnóstico das UCs, retratando o grau de implementação, riscos, ameaças e oportunidades, a partir de uma visão sistêmica do território. A partir desse mapeamento, as ações poderiam ser planejadas de forma mais adequada, priorizando urgências, otimizando recursos e alavancando o potencial específico do conjunto de UCs em cada região. Segundo relatado:

A gente tem que partir de um diagnóstico do status quo da unidade de conservação pra [sic] saber o que que a gente vai desenvolver. E esse diagnóstico teria pilares que saem dos planos de manejo, recursos e valores, missão, objetivo [...]. Então eu entendo que os critérios pro [sic] planejamento eles devem observar esse diagnóstico, que retrata a efetividade, o grau de implementação e consolidação das unidades (GES.3, 2020).

Para tanto, foi externado que:

[...] um desafio seria o ICMBio ser capaz de ir formando uma espécie de painel de quais são os pontos de alerta de risco que a baixa implementação das UCs oferece ao sistema, quais são as unidades mais ameaçadas, quais são as regiões onde tem pressão de desmatamento, tem pressão fundiária ou algum outro determinado tipo

de pressão, e também quais são as regiões que a gente tem maior oportunidade (SOC.16, 2020).

De forma complementar, foi pontuada a imprescindibilidade de um planejamento institucional amplo, com metodologia, indicadores, metas e objetivos, abarcando todas as fontes de recurso destinadas à gestão das UCs. Então, desse macroplanejamento estratégico derivariam os planos específicos de execução da CA, com escopo próprio e prazos definidos. Nas palavras transcritas, seria “um planejamento estratégico que traça missão, objetivo, indicadores e metas dentro do ICMBio para as UCs, derivando um plano de compensação ambiental” (CON.13, 2020). Para tanto, “[...] deveria primeiro fechar o plano estratégico e depois os projetos de compensação ambiental, que aí sim pode ser projeto regionalizado” (CON.13, 2020). Ademais, pontuou-se que “teria que ter um planejamento institucional de um lado, um rol de fontes de recurso do outro, inclusive orçamentário, [...] e a execução seria simplesmente o liga ponto entre a ação e a fonte de recursos” (GES.5, 2020).

Em outra perspectiva, argumentou-se que o planejamento deveria orientar todo o ciclo da CA, não somente a execução dos recursos, mas também as etapas de destinação, aplicação, controle e prestação de contas. Neste sentido, o planejamento da CA teria início já no momento da elaboração das propostas de alocação dos recursos, embasando as deliberações quanto às UCs beneficiadas e as ações contempladas. Nos termos relatados, “tem que ser um planejamento institucional anterior, que oriente inclusive a proposta de destinação, [...] e não planejar o que executar” (GES.5, 2020).

Relativamente aos critérios para priorização dos planejamentos, destaca-se a preocupação dos atores com questões de vulnerabilidades ambientais, propondo o direcionamento dos planos de execução para atendimento prioritário das UCs submetidas à pressão antrópica, com espécies ameaçadas, riscos de proteção, incêndios, desmatamento etc. Reproduzindo o discurso, o critério seria “priorizar a questão de proteção de unidades. [...] por exemplo, tem unidades que estão em regiões que tem muito fogo, exigem ações de combate e prevenção a incêndio, desmatamento, pesquisas pra [sic] isso” (DES.6, 2020). De forma complementar, “UCs que estão com impacto antrópico muito presente, então vai ter que fazer alguma intervenção, [...] eu acho que essa proteção é a primeira coisa” (CON.14, 2020).

Outro apontamento registrado foi a necessidade de considerar critérios socioambientais no planejamento, prevendo o benefício às populações locais e o

alinhamento à responsabilidade social do setor produtivo. Especificamente quanto à relevância do fator socioambiental para o cumprimento da CA pelos empreendedores, argumentou-se que:

Voltando pra [sic] questão da valorização do risco socioambiental, a empresa não aceita a função socioambiental da compensação porque ela não enxerga essa preocupação social dentro da própria compensação ambiental. [...] há necessidade de o setor empresarial começar a enxergar os mesmos objetivos, porque se ele não enxergar o mesmo objetivo ali de forma clara e concreta, ele não vai se preocupar em praticar a compensação ambiental (CON.13, 2020).

Também foi defendido como critério de priorização nos planos de execução as UCs com potencial de uso público, buscando investir em estruturas de apoio e concessão de serviços, de modo ampliar a integração das unidades com a sociedade. Segundo relatado:

[...] algo prioritário na escolha das unidades deveria ser o uso público, especialmente a concessão de uso público, aquelas unidades que têm potencial e cuja categoria permita a concessão do uso público [...]. Porque a gente sabe dos benefícios que a concessão do uso público traz não só na geração de receitas pra [sic] unidade, mas também pra ter uma melhor relação com a comunidade e pra [sic] unidade ter um impacto econômico positivo na região, o que acaba sendo muito bom pra [sic] proteção da unidade (POL.2, 2020).

Por seu turno, a questão da priorização da regularização fundiária, já registrada na pauta referente à aplicação dos recursos, foi apontada por alguns entrevistados. Argumentou-se que UCs com conflitos fundiários devem ser priorizadas também nos planejamentos de execução, buscando sanar ou minimizar conflitos relativos à regularização e demarcação da área. O discurso nesse sentido propõe que:

As unidades que têm menos consolidação territorial, que tem mais problema fundiário, elas deveriam ser prioritárias. Esse é o grande gargalo. [...] então a regularização fundiária tem que ser um critério, no planejamento o Instituto deveria elencar as unidades que mais sofrem com esse problema de consolidação territorial e colocar como prioridade” (POL.2, 2020).

Sobre esse aspecto, como já destacado na literatura, o sistema brasileiro de unidades de conservação reflete, de alguma forma, os conflitos ideológicos da seara ambiental, especialmente sobre a proteção integral e o uso sustentável das UCs (MERCADANTE, 2010), bem como a centralidade da questão fundiária que envolve o domínio das áreas que integram as unidades (OLIVEIRA, 2010). Outrossim, os desafios para implementar a regularização fundiária das UCs no Brasil ultrapassam a mera disponibilização de recursos para custear as ações, abarcando a complexidade do mosaico fundiário brasileiro, os acirrados conflitos pela posse da terra, além das

carências estruturais do Estado para atuar no processo (CHEADE, 2015). Portanto, cabe pontuar que planejar/executar essas ações por meio da CA é uma tarefa de alta complexidade, tendo como externalidade as dificuldades inerentes ao processo da regularização fundiária, passíveis de impactar negativamente o próprio desempenho da compensação ambiental.

Apresentou-se ainda como critério de priorização nos planejamentos a previsão de ações integradas de grande relevância para UCs/biomas/territórios, contemplando aquisições/serviços que gerem impacto na gestão dessas áreas, independentemente do montante de recursos e da natureza de despesa (custeio ou investimento). Conforme relatado, a ideia seria:

[...] priorizar aquilo que realmente são os pontos de acupuntura, naquele ponto que ao mexer ali o seu ponteiro da gestão sai do vermelho pro [sic] verde. [...] isso consegue avançar tendo uma visão integrada do processo por território onde a gente quer atuar, e dialogando entre os diferentes departamentos, entre as diferentes áreas (SOC.17, 2020).

Neste sentido, de forma complementar:

No curto prazo, o critério seria movimentar unidades com muito recurso, basicamente em estruturação, pra [sic] gerar confiança no mecanismo. Mas pensando mais médio/longo prazo, deveria incorporar as demais unidades, com pequenos valores. [...] tem unidade que não vai ter muito dinheiro nunca e pra [sic] ela executar pouco recurso em algo relevante é bastante coisa, traz uma mudança na gestão enorme (GES.4, 2020).

Em contraponto, cabe pontuar o entendimento segundo o qual os recursos da CA deveriam ser aplicados exclusivamente em despesas relativas a investimento, excluindo o custeio de serviços ordinários e manutenção das UCs. Neste sentido, defendeu-se que “a compensação deveria ser só pra [sic] investimento, e por falta de orçamento tem uma tendência muito grande a usar esse recurso pra [sic] gastos de custeio, que na minha visão é um absurdo” (DES.6, 2020). Embora na presente pesquisa represente uma manifestação isolada, é importante registrar que tal posicionamento pode ser compartilhado por outros atores não participantes da entrevista. Não obstante o tema permita diferentes interpretações, a discussão da Lei do SNUC e do respectivo Decreto regulamentador trazida na literatura embasa o entendimento segundo o qual a CA constitui mecanismo de apoio à implantação e manutenção das UCs (art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000), incluindo aquisição de bens e prestação de serviços (Art. 33, inciso III do Decreto nº 4.340, de 2002).

Outra inquietação registrada referiu-se às carências organizacionais, incluindo

a dificuldade dos gestores em elaborar planejamentos estratégicos, o quantitativo de servidores para gerir e monitorar o processo e a necessidade de desenvolvimento de tecnologias para elaborar planejamentos integrados. Segundo relato:

Outro desafio que o ICMBio precisa repensar é a capacidade e tamanho das equipes das unidades de conservação para gerar os planos de execução, de gerenciar esses planos, de distribuir alocação, de supervisionar a execução. Ela está muito aquém desses volumes que o fundo vai envolver (SOC.16, 2020).

Sobre as soluções tecnológicas, foi enfatizada a urgência de “sistemas adequados, plataformas que dialoguem entre si, que facilitem a inteligência do planejamento, que permitam executar e monitorar. [...] eu acho que os sistemas não dialogam entre si” (SOC.17, 2020).

Também foi mencionada a importância de que o planejamento institucional seja pactuado com rede de atores, incluindo a sociedade civil, empreendedores, órgãos de controle etc., de modo a promover amplo apoio ao mecanismo. Propôs-se que “nesse exercício de planejamento, tinha que ter um pacto. Chamar os atores e tenta pactuar minimamente pode criar um cenário mais harmônico. [...] eu acredito nessas possibilidades de pactuação” (SOC.17, 2020). Sobre esse aspecto, a literatura pontua que a elaboração e implementação de políticas ambientais requer o envolvimento de um conjunto heterogêneo de atores em todas as etapas do ciclo das políticas (LITTLE, 2003). Neste sentido, considera-se que a abordagem dos *stakeholders*, proposta por Vedung (2013) como modelo de avaliação de políticas, é adequada para identificar e integrar nas intervenções públicas questões de interesse das partes interessadas, funcionando como mecanismo de construção de consenso. Especificamente quanto ao planejamento da CA, entende-se que a pactuação com os atores deva ocorrer por meio da participação destes na proposição de diretrizes, critérios e prioridades, a serem observados na elaboração dos planejamentos institucionais específicos.

Uma questão trazida pelo grupo responsável pela administração e execução do FCA diz respeito à necessidade de conciliação do planejamento técnico com o financeiro, de modo a tornar a execução viável, fluida, eficiente e eficaz. Esse apontamento, embora restrito ao grupo especificamente envolvido com a operação financeira e execução do fundo, reflete um aspecto central para a boa gestão dos recursos, ganho de escala e efetividade das ações. Reproduzindo o discurso:

A primeira preocupação é que esse planejamento consiga ser o mais realista possível. Em finanças previsibilidade significa eficiência, então se você consegue fazer um bom planejamento você tem grande chance de ter bastante eficiência no uso do recurso [...]. A segunda

coisa é com relação à disponibilidade do fundo, aquele recurso que ainda não está sujeito a uma obrigação futura já contratada e que precisa ser rentabilizado. [...] o desafio é que esse planejamento do gasto seja tão preciso que permita que o gestor financeiro consiga fazer uma escolha de aplicação de recurso que equilibre o risco com a rentabilidade esperada. [...] são essas duas coisas básicas que precisam ser observadas pra [sic] fazer esse casamento entre o planejamento técnico e o financeiro [...]. Essa é a preocupação maior e eu acho que a parte técnica pode contribuir bastante com boas escolhas e um planejamento realista (EXE.9, 2020).

Tal argumentação encontra amparo nos próprios instrumentos que regulamentam a operação do fundo – Edital de Seleção nº 02/2018 - ICMBio, Portaria ICMBio nº 1.039, de 2018, e Estatuto do FCA. Conforme apresentado na pesquisa documental, dispositivos contidos nos respectivos instrumentos preveem regras para aplicação e investimento dos valores aportados, exigindo liquidez dos recursos para custear as demandas de execução e também rentabilidade mínima obrigatória, com baixo risco. Inclusive, resta estabelecida premiação por performance da Instituição Financeira associada à rentabilidade do fundo, o que corrobora a imprescindibilidade da integração do planejamento técnico com o planejamento financeiro do FCA.

Foi citada ainda a importância de alinhar o planejamento da execução estritamente à deliberação de destinação e aplicação do recurso, resguardando o mecanismo de futuros questionamentos e litígios, nos seguintes termos:

[...] o empreendedor tá [sic] lidando a todo instante com incertezas, e ele quer ter uma garantia de que aquele recurso realmente tá suprindo a obrigação lançada na condicionante ambiental. [...] então o Estado deve cumprir a efetiva aplicação desse recurso, pra [sic] diminuir a incerteza se aquilo tá [sic] sendo feito de forma que não haverá contestação futura (DES.7, 2020).

De um modo geral, a discussão sobre o planejamento da compensação ambiental ganhou destaque no discurso da maioria dos entrevistados. De fato, diante da perspectiva de aporte de vultosos recursos no FCA, com diferentes prazos de execução, aplicados em ações realizadas em um extenso território e com grande capilaridade, o desafio posto ao processo da CA consiste em:

[...] ao mesmo tempo que você tem que criar um sistema em que as unidades com bastante volume precisam estar num ciclo de gestão, de execução, de planejamento, que não pode ser interrompido, você tem que incluir outras unidades num ciclo mais curto e menor, ou às vezes até pontual. Então têm vários níveis de planejamento, de execução, de demandas muito diferentes” (GES.4, 2020).

Neste cenário, mostra-se primordial a adoção de um planejamento integrado, nos seguintes termos:

Eu defendo a questão da visão integrada e do planejamento territorial [...]. Eu vejo na gestão pública, de uma maneira geral, projeto por projeto e cada um no seu quadradinho. Então isso eu acho um dificultador pra [sic] dar efetividade no gasto do recurso [...]. Eu sei que planejamento é um instrumento de melhoria continuada, mas investir em planejamento é chave (SOC.17, 2020).

7.4. Execução dos recursos

Essa pauta retrata as percepções dos entrevistados sobre a etapa de execução dos recursos da CA federal.

Vale lembrar que, com base na lei que institui o FCA, e nos instrumentos regulamentadores analisados na pesquisa documental, a CAIXA, enquanto Instituição Financeira selecionada pelo ICMBio, tem a incumbência de executar os recursos, e a prerrogativa de definir a modelagem direta ou indireta de execução.

As contribuições apresentadas foram mais objetivas, e diferentemente do verificado em outras pautas, as proposições quanto à modelagem de execução são excludentes. Neste sentido, a maioria dos entrevistados propôs um modelo híbrido de execução, ao passo que outros defenderam uma execução descentralizada; e especificamente o grupo responsável pela execução apontou um modelo inicialmente centralizado. Outras contribuições referem-se à preocupação com a capacidade executora da IF, à necessidade de um regulamento de execução específico para o FCA, e à observância dos princípios da administração pública nas contratações.

Ressalta-se que todos os atores apresentaram considerações sobre o tema.

Os conteúdos relativos à execução da CA constam no **Quadro 6**, categorizados por códigos de resposta e respectivos grupos respondentes.

Quadro 6 - Avaliação da execução dos recursos

PAUTA: EXECUÇÃO DOS RECURSOS	
CÓDIGOS DE RESPOSTA	GRUPOS RESPONDENTES
Modelo híbrido	Político, Gestão, Destinação, Financiamento, Controle, Sociedade Civil
Modelo descentralizado	Político, Destinação, Financiamento, Sociedade Civil
Capacidade executora	Gestão, Destinação, Financiamento, Sociedade Civil
Regulamento da execução	Gestão, Destinação, Controle
Princípios da APF	Controle
Modelo inicialmente centralizado	Execução

Fonte: elaboração própria, 2020.

De forma preponderante, a adoção de um modelo híbrido de execução do FCA foi defendida pela maioria dos entrevistados. Nessa modelagem, poderia haver condução direta pela CAIXA de parte da execução, de acordo com a sua capacidade técnica (por exemplo, projetos de infraestrutura e obras civis), associada a contratações de empresas, parcerias com instituições ou seleção de agente executor para outras demandas, como aquisições de varejo e serviços técnicos especializados relativos à gestão das UCs. Neste sentido, foi pontuado que o modelo “depende muito da expertise, [...] a execução dos serviços deve ser feita de acordo com as capacidades técnicas” (FIN.12, 2020). Conforme explanado,

Eu vejo aí um modelo misto onde a CAIXA executa diretamente, mas ela também tem a possibilidade de trazer principalmente executores temáticos. Pode ter um banco de possíveis executores, uma pré-seleção de organizações especializadas em diferentes temas que são fundamentais na implementação do processo. [...] e aí ao mesmo tempo ela consegue ir atendendo o volume de recursos e de demandas que vão existir, e também gera um mercado de oportunidades pras [sic] organizações, pras [sic] empresas (SOC.17, 2020).

Por outro lado, alguns apontaram como mais adequado um modelo descentralizado externamente, dotado de capilaridade e baseado na execução por empresas, ONGs e/ou bancos regionais. Neste contexto, a CAIXA configuraria como gestora financeira e fiscal da execução, uma espécie de escritório de projetos. Nos termos relatados:

O ideal seria a gente ter na CAIXA uma espécie de escritório de projetos, e a partir dessa estrutura enxuta ela criar a capacidade de contratar, de alocar os melhores prestadores de serviço ou parceiros [...]. Aí as eventuais necessidades de capacidades específicas ela faz parcerias institucionais (SOC.16, 2020).

Especificamente os representantes do grupo responsável pela execução defenderam a adoção de um modelo inicialmente centralizado, com equipe própria em nível nacional dedicada à tarefa de executar os recursos, com previsão de gradual descentralização interna (para gerências regionais da própria CAIXA) e perspectiva futura de execução por terceiros. Nesta perspectiva, argumentou-se que a centralização inicial é necessária ao ganho de experiência da CAIXA com a operação do mecanismo. Segundo relatado,

A ideia inicial é centralizar o processo, até pro [sic] ganho mesmo de experiência da CAIXA, pro [sic] conhecimento do processo [...]. Agora para um próximo ciclo, a gente prevê descentralização das ações pras [sic] filiais [...]. Hoje tem uma equipe própria na CAIXA que trata da

compensação, e com a descentralização a ideia é que essa equipe faça a coordenação, e a gestão de toda a operacionalização fica sendo feito pelas filiais [...]. Mas a ideia é em determinados momentos centralizar alguns tipos de aquisições, alguns tipos de serviço. É uma centralização pra [sic] se ter ganho de escala (EXE.10, 2020).

Contudo, admite-se mudança futura nesta modelagem:

Inicialmente esse primeiro ciclo de execução se dará de forma centralizada, o que não significa que isso não pode mudar no futuro. É sempre uma retroalimentação com os aprendizados do passado, os aprendizados do exercício anterior, [...] as regras do fundo permitem que terceiros sejam contratados (EXE.9, 2020).

Além da manifestação dos entrevistados quanto à modelagem de execução, destacam-se outras contribuições relativas a esta etapa. Primeiramente, alguns registraram preocupação com a capacidade executora da CAIXA, uma vez que seu foco de atuação, enquanto IF, concentra-se nas operações financeiras e gestão de recursos. Conforme relato, “considerando o perfil da CAIXA, acredito que um banco nunca vai ser capaz de migrar pra esse papel de um executor operacional de serviços em unidade de conservação” (SOC.16, 2020). Em outras palavras:

[...] me preocupa a capacidade da CAIXA de ser o executor, [...] a capacidade de gestão e de fiscalização disso é muita coisa pra [sic] um banco fazer. Eu acho bem desafiador implementar, acompanhar uma execução tão capilarizada no país e com muitos recursos (FIN.11, 2020).

Tal preocupação coaduna-se com a proposta defendida pela maioria dos atores quanto à adoção de um modelo descentralizado ou híbrido de execução do FCA.

Outro ponto defendido foi a necessidade de elaboração de um regulamento específico para a execução da CA, que traga uma modelagem de contratação própria, adequada às finalidades e demandas do fundo, de modo a regulamentar a sua operacionalização. Foi pontuada a “pendência de um regulamento próprio da compensação, que acaba dificultando por vezes a execução do recurso” (DES.7, 2020). A proposta apresentada consiste em “ter um manual de contratação mais simplificado e mais adequado às especificidades das unidades de conservação e das atividades” (GES.3, 2020).

Por seu turno, foi reforçada a importância da internalização dos princípios e boas práticas da administração pública federal nas contratações e operação do FCA. Reproduzindo o discurso, “a modelagem deve ser a mais adequada para atender os projetos, mas seguindo sempre os princípios da administração pública e boas práticas” (CON.13, 2020), de modo a “obter a melhor vantagem pro [sic] poder público, porque o dinheiro é privado mas a finalidade é pública sempre” (CON.14, 2020). Sobre

esse aspecto, a pesquisa documental apontou nos instrumentos que regulamentam o FCA a previsão de que toda a gestão do fundo, incluindo administração financeira/contábil, operações de investimento, execução dos recursos e prestação de contas, seja pautada não só nos princípios da administração pública, mas também nos Princípios do Equador – relativamente aos critérios socioambientais.

Vale ainda ressaltar que no discurso de vários atores foram identificadas manifestações quanto ao papel central do planejamento, no intuito de reforçar as suas implicações na etapa de execução. Nos termos relatados, “o modelo de execução é um detalhe operacional importante, mas pra mim ele fica subordinado a um bom planejamento, a uma boa definição da aplicação, a geografia da aplicação do recurso” (POL.1, 2020). Nesta perspectiva, foi apontada a necessidade de:

[...] pensar a execução levando em consideração alguns fatos que a gente não vai mudar tão cedo, o ICMBio tem fragilidades de planejamento, e a CAIXA é um banco que nunca vai entender de unidade de conservação como o ICMBio entende. Esse é o maior desafio (SOC.16, 2020).

7.5. Estrutura de governança, controle e transparência

Essa pauta aborda as avaliações dos entrevistados sobre a estrutura de governança, controle e transparência da CA.

A pauta abarcou um conjunto de fatores relacionados ao controle e monitoramento da compensação ambiental, e os entrevistados apresentaram contribuições complementares em sua maioria. Destaca-se a posição majoritária de que a estrutura de governança atual do FCA é adequada, com a ressalva apontada quanto à melhor definição de papéis. Relativamente aos aspectos de controle, foram ressaltadas a atuação dos órgãos de controle, a participação dos Conselhos Gestores das UCs, o acompanhamento pelos empreendedores, a importância da auditoria externa independente e a apreciação da prestação de contas pelo CCAF. Quanto à transparência, as contribuições se referem à transparência ativa do fundo, à disponibilização de dados integrados da CA e à proposta de implantação de um plano de comunicação. Complementarmente, foi retomada a questão cultural da CA associada à necessidade de uma mudança de paradigma do mecanismo.

Também nesta pauta todos os atores apresentaram considerações.

Os conteúdos relativos à estrutura de governança, controle e transparência da CA constam no **Quadro 7**, categorizados por códigos de resposta e respectivos grupos respondentes.

Quadro 7 - Avaliação da estrutura de governança, controle e transparência

PAUTA: ESTRUTURA DE GOVERNANÇA, CONTROLE E TRANSPARÊNCIA	
CÓDIGOS DE RESPOSTA	GRUPOS RESPONDENTES
Estrutura adequada	Político, Gestão, Destinação, Execução, Financiamento, Controle, Sociedade Civil
Transparência ativa do FCA	Político, Gestão, Destinação, Execução, Controle
Dados integrados da CA	Gestão, Controle, Sociedade Civil
Atuação dos órgãos de controle	Político, Destinação, Controle
Conselhos das UCs	Político, Gestão, Controle
Mudança de paradigma da CA	Político, Controle, Sociedade Civil
Acompanhamento pelo empreendedor	Financiamento, Sociedade Civil
Plano de Comunicação	Controle, Sociedade Civil
Definição de papéis	Gestão, Execução
Auditoria externa independente	Destinação, Financiamento
Apreciação do CCAF	Sociedade Civil

Fonte: elaboração própria, 2020.

A maior parte dos entrevistados consideraram adequada a estrutura de governança do FCA tal como prevista na sua recente normatização, mas apontam a necessidade de reavaliação futura do desenho para identificar possibilidades de ajuste, conforme evolução da implementação. Ademais, não reputam necessário a implantação de novas estruturas ou colegiados, sob o risco de burocratizar o mecanismo com excessivas instâncias já no momento inicial de funcionamento. Conforme relato, trata-se de:

[...] um processo incremental, não vejo necessidade de novas estruturas. [...] nesse momento eu acho que a gente precisa amadurecer um pouco esses novos processos, ganhar experiência mesmo, pra [sic] ali na frente a gente pode enxergar novas possibilidades de melhoria, ir evoluindo” (EXE.10, 2020).

Ou seja, “o desenho ele é adequado sem prejuízo de análises futuras, testes futuros, pra [sic] verificar mais a fundo se haveria oportunidade de melhoria” (CON.15, 2020). Cumpre lembrar que a pesquisa documental mostrou que a estrutura de governança do fundo é configurada pela CAIXA e suas instâncias internas, como administradora e executora do FCA, pelo ICMBio, por meio de seus processos internos, seu Comitê Gestor e a CPCAM, como órgão gestor das UCs, além de uma auditoria independente, como um controle externo anual.

Não obstante, conforme já apontado na pesquisa documental, foi ressalvada a necessidade de melhoria quanto à definição de papéis e responsabilidade da CAIXA e ICMBio, com maior nível de detalhamento das responsabilidades, formalizadas em documento próprio. Segundo discurso, seria:

[...] uma definição mais clara quanto a papéis do ICMBio, da CAIXA enquanto administradora, da CAIXA enquanto executora do fundo [...] até pra [sic] deixar a regulamentação mais clara pra [sic] que os órgãos de controle não tenham dúvidas mais triviais (EXE.9, 2020).

Também foi registrada a importância da atuação dos órgãos de controle, especialmente no papel de prevenção de riscos, tendo em vista a finalidade pública dos recursos privados do FCA. Conforme relatado, “o recurso da compensação é considerado um recurso privado pra fins públicos, então é interessante que haja uma participação dos órgãos de controle, a CGU, o Ministério Público” (DES.7, 2020). No mesmo sentido, citou-se que “é importante ter o Ministério Público como alinhado. [...] fazer uma parceria pra [sic] acompanhar os recursos às vezes é a solução pra [sic] alguns problemas ou a prevenção” (DES.6, 2020).

Novamente a participação dos Conselhos Gestores das UCs foi destacada, mediante argumentação de sua importância no monitoramento da CA e no controle social local dos resultados. Assim, propôs-se que o processo de contas alcance esses colegiados, tidos como importante instância de controle social local dos resultados da CA. Reproduzindo o discurso:

[...] sem dúvida pro [sic] planejamento e pro acompanhamento da execução os nossos conselhos de unidades de conservação são estruturas de governança que tem que fazer parte dessa rede [...]. Pra [sic] que o recurso seja aplicado na consolidação daquela unidade de conservação na forma que tá [sic] sendo pactuado naquele colegiado, porque tem um pacto que é construído com aqueles membros (GES.3, 2020).

Reforçando esse entendimento, foi defendido que:

A transparência ajuda a suprir boa parte dessa demanda que se cria de participação social, [...] e nesse papel os conselhos das unidades de conservação deveriam ser muito mais valorizados do que são hoje. Eu acho que tudo que diz respeito a uma determinada unidade tem que ser amplamente apreciado e debatido pelos conselhos (POL.2, 2020).

Ao encontro desses apontamentos, a revisão teórica trouxe uma concepção de UC como estratégia para a conservação da biodiversidade aliada à gestão territorial compartilhada com a sociedade civil, por meio do desenvolvimento de mecanismos de participação social (SANTOS, 2008). Como visto, o conceito de

gestão participativa foi materializado no SNUC com a previsão dos Conselhos Gestores das UCs, constituídos por representantes dos órgãos públicos e de organizações da sociedade civil (BRASIL, 2000). Ademais, discutiu-se que o acesso à informação qualificada é basilar à eficácia da participação (LITTLE, 2003), entendimento reafirmado no discurso de alguns entrevistados.

A atuação de uma auditoria externa independente também foi identificada como mecanismo de compliance e garantia da integridade, associada à boa gestão dos recursos do FCA. Nos termos registrados, “a indicação de se ter uma auditoria independente contratada pra fazer um relatório de progresso é essencial” (DES.8, 2020). Neste sentido, “o fato de ter uma auditoria independente fiscalizando, acho que é um modelo adequado, bastante interessante” (FIN.11, 2020). Com base na regulamentação examinada na pesquisa documental, há previsão de submissão do FCA à auditoria independente anual.

Outro mecanismo de controle citado foi o acompanhamento dos resultados do FCA pelo empreendedor, no papel de financiador do mecanismo, por meio do acesso a relatórios de resultados discriminados por empreendimento. Conforme demandado,

[...] precisa disponibilizar informações até pro [sic] próprio empreendedor acompanhar os recursos e as ações. [...] é adequado acompanhar por termo de compromisso, por empreendimento. Em que pese a gente falar assim ‘eu quero ter a quitação’, até pra [sic] efeito do processo mesmo do licenciamento, a gente não se exime de acompanhar, então é mais um mecanismo de controle que eu acho importante (FIN.11, 2020).

Justificou-se, ainda, a questão da responsabilidade social das empresas:

[...] no final, até pros [sic] relatórios de responsabilidade social dos empreendedores, eles também vão poder ver que aquele recurso da sua compensação foi executado, auditado, e teve algum resultado [...] ou seja, não fica só aquela obrigação poluidor-pagador, tipo paguei-pronto-acabou, ele enxerga efetivamente a sua contribuição (SOC.17, 2020).

Ressalta-se uma contribuição acerca da necessidade de apreciação da prestação de contas do fundo pelo CCAF, para análise e aprovação, de modo a fechar o ciclo da CA e compartilhar a responsabilidade pelo processo como um todo. Embora registrada como manifestação isolada, este entendimento coaduna-se com a visão sistêmica e integrada do processo da CA, envolvendo todas as suas etapas de modo dinâmico. Nesta concepção,

[...] os atores que estão diretamente envolvidos na destinação precisariam estar envolvidos no processo de prestação de contas final. [...] o Comitê que é o responsável pela destinação, ao final do processo todo também deveria olhar pros [sic] resultados da auditoria [...].

Porque senão a auditoria vai apontar possíveis problemas, e talvez o problema esteja na origem da destinação. Então tem que ter um momento que o círculo fecha (SOC.17, 2020).

Quanto à transparência, a maioria pontuou a imprescindibilidade do amplo acesso aos dados financeiros e técnicos do FCA, constantemente atualizados em plataforma digital, além da disponibilização de relatórios de prestação de contas com os resultados alcançados. Tal manifestação revela a concepção da transparência ativa como principal mecanismo de controle social. Nessa perspectiva, foi proposto “ter dados disponíveis quase em tempo real, se possível, tanto financeiros quanto técnicos também. Existem ferramentas hoje que aceleram bastante esse processo, pra [sic] deixar tudo o mais online possível” (EXE.9, 2020). Uma melhoria indicada consiste em:

[...] fazer um levantamento do que tem sido perguntado via lei de acesso à informação sobre esse tema e aí então passar a divulgar em transparência ativa aquilo que tem sido demandado em transparência passiva. [...] E assim, na medida do possível, quando for avançando a aplicação dos recursos via fundo, ir aprimorando os painéis de informações (CON.15, 2020).

Por outro lado, alguns entrevistados foram além da concepção da transparência ativa do FCA, propondo a disponibilização digital de dados integrados da compensação ambiental como um todo, contendo informações organizadas e acessíveis de todas as etapas do processo, desde a destinação, planejamento, execução, e prestação de contas, na forma de relatório de resultados. A proposta consiste em “ampliar a transparência ativa com disponibilização de dados de todas as etapas da CA, dados integrados e relatórios com foco nos resultados” (CON.13, 2020). Ou seja, “um panorama único que mostra toda a história, com uma plataforma da compensação comum para os órgãos, que alimentam ali cada um dentro da sua competência. Ter realmente uma série histórica” (SOC.17, 2020). Para tanto,

o ideal seria uma disponibilização o mais próximo do tempo real possível na web, com informação agregada, mapas, gráficos, demonstrativos consolidados, e um informe analítico temporário, [...] uma espécie de documento de análise, um relatório de gestão de tempos em tempos” (SOC.16, 2020).

Essa visão mais ampliada da transparência busca suprir lacunas já apontadas no referencial teórico sobre monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil, atinentes à indisponibilidade de dados confiáveis e de sistemas integrados que viabilizem o acesso à informação (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019). Tais lacunas mostram-se bastante evidentes nas políticas ambientais, onde a carência de

informações sobre a qualidade da gestão acaba por comprometer o controle social das intervenções e da performance dos órgãos (FERNANDES et al, 2003).

Também foi apresentada proposta de implantação de um plano de comunicação contendo os resultados da CA, com ampla divulgação por chamada de imprensa e campanha educativa. A ideia seria:

[...] divulgar amplamente os resultados, inclusive no relatório anual ter uma chamada da imprensa [...]. Isso eu acho que dá um recado e chama todo mundo pra [sic] ação, pra [sic] se responsabilizar um pouco, pra [sic] acompanhar. [...] E também eu acho importante ter umas campanhas esclarecedoras para explicar um pouco mais pra [sic] sociedade o que que é compensação ambiental (SOC.17, 2020).

Aliada à questão da ampla divulgação e das campanhas, retomou-se a discussão relativa à cultura da compensação ambiental. Novamente, foi indicada a importância de mudança de paradigma quanto à concepção do mecanismo, que deve ser visto, para além da obrigação legal, como parte do negócio do empreendedor. Para tanto, a comunicação adequada dos resultados alcançados poderia contribuir para o fortalecimento da cultura da CA como investimento socioambiental. Conforme reportado, “o estabelecimento de um plano de comunicação poderia favorecer uma mudança de cultura da compensação, ela deve ser vista como um investimento socioambiental” (CON.13, 2020). Ressaltou-se, ainda, que:

[...] esse mecanismo é moderno, mas lamentavelmente não tá ainda no grau de consciência das pessoas como um investimento. [...] o cuidar do meio ambiente é visto como um custo, como problema e não como solução. Então é um papel importante aí da gente ainda divulgar como um instrumento essencial de política pública (POL.1, 2020).

7.6. Análise global dos conteúdos

De modo geral, as contribuições dos entrevistados apresentadas e analisadas neste capítulo giraram em torno de entendimentos relacionados ao processo de aprendizagem do ciclo da CA, ao planejamento como orientador de todas as etapas do processo, à necessidade de desburocratizar a gestão para alcance de efetividade e ao controle social por meio de dados integrados e transparência ativa digital. Como bem sintetizado no trecho a seguir,

A normatização da compensação ela tem que mexer no modelo burocrático que a gente tem de gestão de unidades, trabalhar com plataformas digitais e ir muito longe na transparência e no envolvimento das pessoas [...]. A compensação não vai funcionar bem se for uma entrega de mão única, porque aí não há o pertencimento, você não vai ter um planejamento, vai ter uma imposição e aquilo vai ser mais difícil de ser implementado. [...] ela tem que ser feita com as pessoas, a comunidade beneficiada tem que ser parte do processo, e

aí entram os mecanismos de controle e participação. Pra [sic] mim esse é o grande desafio (POL.1, 2020).

Como já indicado na literatura, a trajetória de implementação da compensação ambiental foi historicamente marcada por conflitos de interesses, insegurança jurídica e, conseqüentemente, desempenho insatisfatório. Entende-se que os conteúdos das entrevistas, por sua vez, corroboraram tais constatações, apontando como fatores associados, entre outros, falhas de planejamento, baixa participação dos atores envolvidos e deficiências quanto à transparência ativa e produção/disponibilização de dados integrados sobre o mecanismo.

Ademais, depreende-se da análise que a concepção da CA como mera condicionante ambiental no bojo dos processos de licenciamento tende a promover uma visão reducionista acerca da finalidade e alcance do mecanismo, em termos de resultados para o desenvolvimento socioambiental do país aliado à conservação da biodiversidade. Nesse ponto, a questão cultural que reveste a compensação ambiental desempenha papel fundamental no seu processo de implementação, uma vez que influencia sobremaneira a avaliação e o comportamento dos atores envolvidos em cada fase do ciclo da referida política pública.

Assim, a partir das contribuições oriundas dos conteúdos das entrevistas, e com base nas discussões teóricas e na análise documental apresentadas, foram propostos pontos de aprimoramento e diretrizes para a CA federal, expostos no próximo capítulo.

8. APRIMORAMENTO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL

Considerando o objetivo central do presente trabalho, concentrado em avaliar a compensação ambiental federal com vistas a indicar as bases em que deverá ser operacionalizado o mecanismo, com foco na nova realidade institucional advinda a partir da edição da Lei nº 13.668, de 2018, apresentam-se diretrizes orientativas para o seu aperfeiçoamento, a partir da pesquisa realizada.

Convém lembrar que a pesquisa avaliativa teve como escopo a análise das contribuições de diversos grupos de partes interessadas, bem como dos instrumentos normativos acerca da CA federal, além das referências abordadas na literatura sobre o tema. A partir da análise de conteúdo das entrevistas, conjuntamente com o referencial teórico e a pesquisa documental, foram delineados termos-chave para a compensação ambiental, representados graficamente na **Figura 6**⁷².

Figura 6 - Termos-chave da Compensação Ambiental



Fonte: elaboração própria, 2020.

Os termos-chave foram, então, agrupados, sistematizados e desdobrados em diretrizes orientativas para a operacionalização da CA e em pontos de aprimoramento do mecanismo, apresentados a seguir⁷³.

⁷² A Figura 6 foi elaborada pela autora com base na leitura e interpretação conjunta da literatura, da pesquisa documental e dos conteúdos das entrevistas. Cabe esclarecer que não foi utilizada ferramenta tecnológica específicas para a sua elaboração.

⁷³ Convém esclarecer que a proposição dos termos-chave da CA, bem como das diretrizes e pontos de aprimoramentos do mecanismo, não se baseou em critério quantitativo de análise das entrevistas, no sentido de desconsiderar contribuições pouco representativas numericamente. Como explicado na metodologia, foi adotada abordagem qualitativa de análise, permitindo a associação das diversas fontes da pesquisa, buscando consonância e complementaridade na definição das questões fulcrais.

8.1. Diretrizes orientativas para a operacionalização da CA federal

Retomando o objetivo central do estudo, convém lembrar o propósito de realizar uma avaliação *ex ante* da CA federal, com vistas à proposição de diretrizes orientativas para a implementação do mecanismo, a partir do novo cenário estabelecido a partir da Lei nº 13.668, de 2018. Nesse intuito, com base nos achados da pesquisa avaliativa, foram elaboradas propostas de diretrizes norteadoras para a operacionalização da compensação ambiental, na esfera federal, abaixo detalhadas.

i) Diagnóstico das UCs como etapa preliminar ao processo de CA

Como visto, a carência de informações sistematizadas sobre as especificidades das unidades de conservação, seus principais desafios, riscos e potencialidades compromete o planejamento e a implantação nessas áreas de qualquer ação efetiva, seja ela apoiada com recursos de compensação ambiental ou qualquer outra fonte. Com efeito, torna-se essencial envidar esforços institucionais para o desenvolvimento dessa tarefa diagnóstica de forma contínua, prioritariamente com o apoio de ferramentas tecnológicas adequadas⁷⁴.

Acredita-se que um mapeamento integrado das UCs com foco nos pontos de fraqueza, nas potencialidades, ameaças e oportunidades, previamente identificados a partir de uma visão sistêmica do território, pode favorecer a adoção de critérios técnicos mais adequados e estratégicos em todas as etapas do processo da CA. Neste sentido, tanto as propostas de aplicação, quanto as prioridades para execução e também os parâmetros de monitoramento e avaliação deveriam considerar aspectos como potencial de uso público, conflitos fundiários, vulnerabilidades ambientais e demandas socioambientais das unidades de conservação, preliminarmente identificados e sistematizados.

ii) Papel central do planejamento da compensação ambiental

Falhas de planejamento associadas a deficiências estruturais dos órgãos para planejar a destinação, aplicação e execução dos recursos de forma integrada foram identificadas como causa relevante do insatisfatório desempenho pretérito da CA,

⁷⁴ Convém ressaltar que algumas iniciativas institucionais já foram realizadas nesse sentido, destacando-se a implantação do SAMGE - Sistema de Avaliação, Monitoramento e Gestão das UCs. O Sistema baseia-se no preenchimento de um painel de gestão e busca como resultado um diagnóstico baseado em um conjunto de dados consolidados das UCs. Contudo, o processo diagnóstico integrado e estratégico das UCs ainda pode ser considerado incipiente, sendo imprescindível uma priorização institucional para assegurar a sua continuidade e aperfeiçoamento. Fonte: <<http://samge.icmbio.gov.br/>>.

ocasionando baixa eficiência, eficácia e efetividade do mecanismo.

Portanto, conferir ao planejamento um papel de centralidade na operacionalização da CA é um ponto fulcral para a sua alavancagem, especialmente no novo cenário de ganho de escala e gestão por meio do fundo de compensação ambiental. Importante que esse feito seja desenvolvido em dois tempos complementares: um planejamento macro institucional, de caráter estratégico, alicerçado no prévio diagnóstico das UCs; e planos específicos da CA derivados, integrando aspectos técnicos e financeiros e visão sistêmica das UCs, com delineamento de indicadores, metas, objetivos, atividades, prazos e resultados esperados. Entende-se que essa sistemática, além de nortear de forma mais harmônica, integrada e efetiva todas as etapas do processo da CA, é fundamental para o viabilizar o monitoramento e a avaliação do mecanismo.

iii) Transparência ativa como principal mecanismo de controle social

A divulgação de dados atinentes à destinação, aplicação e execução dos recursos da compensação ambiental concentrou-se historicamente em publicações de relatórios e documentos estáticos, desintegrados e nem sempre atualizados, sendo comuns divergências de informações. Consequentemente, restava prejudicado o monitoramento e controle da referida política ambiental.

Nessa nova fase de operacionalização, considera-se fundamental a disponibilização ativa de dados integrados e atualizados, em meio digital, contendo informações organizadas de todas as etapas do processo, bem como amplo acesso às prestações de contas, na forma de relatórios com foco nos resultados. Tal medida contribuiria sobremaneira para construir um panorama histórico CA, imprescindível para o controle social e constante aprimoramento do mecanismo.

iv) Sistemática de monitoramento e avaliação regular da compensação ambiental

As deficiências relativas à transparência ativa, no que tange a indisponibilidade de dados confiáveis e de sistemas integrados de informação sobre a CA, comprometeram, também, o desenvolvimento de processos avaliativos acerca da eficiência, eficácia e efetividade do mecanismo, e, consequentemente, sobre a performance dos órgãos públicos e demais atores responsáveis pelos resultados.

Tendo como pressuposto a superação das lacunas quanto à transparência, torna-se imprescindível implementar uma sistemática de monitoramento e avaliação da CA, voltada ao constante aperfeiçoamento de todo o ciclo da referida política pública, desde a destinação e aplicação de recursos até a prestação de contas.

Especialmente por ser considerado um recurso privado destinado à finalidade pública, é crucial que esta sistemática avaliativa inclua todos os atores envolvidos no processo, novamente enfatizando o controle social sobre os resultados alcançados.

v) Participação dos atores

A participação das partes interessadas no processo da CA foi historicamente marcada por contendas administrativas e judiciais, falhas no acesso à informação, carência de canais apropriados de comunicação e, conseqüentemente, baixa adesão. Desde a atuação descontextualizada dos órgãos de controle, de modo geral, até os conflitos de interesse com empreendedores e a baixa interface socioestatal com os atores locais, o mecanismo falhou no estabelecimento de processos participativos também nesta política ambiental.

Com efeito, a efetividade da CA, especialmente no novo cenário de implementação do fundo privado, exige a construção de consenso e mecanismos de pactuação com as diversas partes interessadas, incluindo os órgãos públicos diretamente envolvidos nas etapas da CA, a instituição financeira, os empreendedores, os órgãos de controle e a sociedade civil, sobretudo através dos Conselhos Gestores das UCs. Tal participação deve se concretizar, notadamente, por meio dos instrumentos de planejamento, monitoramento, avaliação e controle social, buscando promover amplo apoio ao mecanismo.

vi) Mudança de cultura da compensação ambiental

Permeada por equívocas interpretações conceituais, a cultura da CA tem sido associada, desde a origem, à mera obrigação legal imposta como condicionante para obtenção de licença ambiental, em detrimento de uma compreensão mais ampla de sua real dimensão no contexto do desenvolvimento sustentável. Tal concepção impede uma internalização positiva do mecanismo no negócio das empresas, bem como na percepção da sociedade como um todo.

Neste sentido, faz-se necessário que essa nova modelagem de implementação da CA se desenvolva em um ambiente participativo e integrador, propício a fomentar uma cultura da CA como investimento socioambiental, para além de um mecanismo financeiro imposto legalmente. Essa mudança de paradigma deve ocorrer como processo inclusivo e gradual, na medida em que o mecanismo incorpore em seus planejamentos e ações a concepção de benefício às populações locais, bem como o alinhamento à responsabilidade social do setor produtivo.

8.2. Pontos de aprimoramento do mecanismo da CA federal

Também fundamentados nos resultados da avaliação realizada, e em consonância com o objetivo geral a ser atingido com o estudo, foram propostos os seguintes pontos para o aprimoramento da CA, na esfera federal:

- i) Proceder análises e debates técnicos mais aprofundados acerca dos critérios para destinação e aplicação dos recursos, extrapolando a concepção geográfica do impacto decorrente do empreendimento, alcançando outras variáveis relevantes como as prioridades institucionais no contexto da gestão das UCs e o fortalecimento do SNUC. Outrossim, uma vez reavaliados tais critérios, a partir de um referencial mais robusto e abrangente, cumpre formalizá-los em instrumento normativo próprio, conferindo maior segurança jurídica e transparência às deliberações.
- ii) Promover avanços na definição da modelagem de execução, buscando como referência boas práticas associadas à implementação de projetos ambientais, em âmbito nacional e internacional. Para tanto, carece aprofundar estudos, análises e discussões com as partes interessadas acerca das vantagens e óbices dos diferentes modelos (centralizado, híbrido, descentralizado), e suas respectivas implicações – capacidade executora da instituição financeira, contratação de agente executor, cadastro de possíveis parceiros etc. Ademais, destaca-se como ponto de melhoria a necessidade de maior detalhamento e formalização quanto aos papéis do ICMBio, enquanto órgão gestor das UCs, e da CAIXA, enquanto administradora/executora do FCA. Ressalta-se, ainda, a importância de um regulamento de execução próprio para o FCA, adequado às especificidades das UCs e às atividades de gestão ambiental, observando, de todo modo, os princípios e boas práticas da administração pública.
- iii) Propor medidas para evitar ou minimizar os efeitos das externalidades negativas sobre o desempenho da CA, como carências organizacionais e dificuldades inerentes ao processo de regularização fundiária. Para tanto, devem ser mapeados aspectos relativos ao déficit de pessoal, lacunas de capacitação e demandas de soluções tecnológicas apropriadas; e posteriormente deve ser traçado um plano de ação para mitigar a influência negativa desses fatores na implementação da CA. Já a complexidade atinente à regularização fundiária, por seu turno, faz com que o seu êxito dependa de outros fatores além da mera disponibilização de recursos financeiros, incluindo a baixa previsibilidade de algumas etapas do processo e a forte tendência à judicialização. Isso impõe a necessidade de desenvolver modelagens alternativas para destinação e execução dos recursos aplicados na respectiva ação.

8.3. Síntese das propostas de aprimoramento da CA federal

De modo a consolidar o entendimento sobre os achados da pesquisa avaliativa, as propostas apresentadas nesse capítulo foram sistematizadas no **Quadro 8**.

Quadro 8 - Propostas de aprimoramento da CA federal

Diretrizes orientativas	i) Diagnóstico das UCs como etapa preliminar ao processo de CA
	ii) Papel central do planejamento da compensação ambiental
	iii) Transparência ativa como principal mecanismo de controle social
	iv) Sistemática de monitoramento e avaliação regular da compensação ambiental
	v) Participação dos atores
	vi) Mudança de cultura da compensação ambiental
Pontos de aprimoramento	i) Proceder análises e debates técnicos mais aprofundados acerca dos critérios para destinação e aplicação dos recursos
	ii) Promover avanços na definição da modelagem de execução, buscando referências em projetos ambientais implementados nacional e internacionalmente
	iii) Propor medidas para evitar ou minimizar os efeitos das externalidades negativas sobre o desempenho da CA

Fonte: elaboração própria, 2020.

Em termos práticos, o desdobramento das propostas ora apresentadas requer um esforço institucional na adoção de medidas voltadas à melhoria da própria gestão organizacional. De modo exemplificativo, recomenda-se o desenvolvimento de mecanismos de coordenação interinstitucional, capazes de fazer frente ao desafio de alavancar uma política de tamanha complexidade quanto ao escopo, inter-relações e recursos envolvidos. Indica-se, também, a edição de atos normativos complementares e/ou manualização de procedimentos com vistas a orientar, de forma sistemática e detalhada, aspectos relativos à operação do FCA, envolvendo sobretudo as atividades de planejamento e execução dos recursos. Vale apontar, ainda, o incremento de instrumentos e canais de comunicação social adequados à divulgação e promoção da compensação ambiental como mecanismo de fortalecimento do SNUC.

Em última análise, mediante a riqueza qualitativa do conteúdo gerado por meio das entrevistas, constata-se a pertinência de novas análises, codificações e interpretação do vasto material coletado. Nessa perspectiva, convém observar que as propostas ora apresentadas estão longe de esgotar as possibilidades propositivas voltadas ao aprimoramento da compensação ambiental.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos estudos realizados, resta evidente a importância da compensação ambiental como mecanismo de sustentabilidade financeira e de fortalecimento do SNUC. Com efeito, acredita-se que os resultados desta pesquisa lograram êxito ao contribuir com a proposição de diretrizes e pontos de aprimoramento para operacionalização do mecanismo, notadamente a partir da nova realidade institucional advinda com a criação do fundo de compensação ambiental.

Para tanto, partiu-se de um questionamento acerca dos pilares em que essa nova modelagem da CA deveria ser alicerçada, considerando-se a hipótese de que realização de uma pesquisa avaliativa sobre o mecanismo traria importantes subsídios ao seu aprimoramento. Nesse sentido, o estudo concentrou-se em avaliar a CA federal visando à proposição de diretrizes e pontos de aperfeiçoamento para a remodelagem do mecanismo, tendo como escopo de análise os recursos destinados às UCs federais, a serem executados por meio do FCA.

Nesse intuito, foi apresentado breve histórico da CA federal, abrangendo aspectos técnicos e regulamentares sobre o tema, além de um panorama normativo do mecanismo nos estados brasileiros. Outrossim, foi analisado o desempenho pretérito da compensação ambiental, anteriormente à criação do FCA, com base na literatura e nas percepções dos atores envolvidos com o processo. Ainda, foi realizada pesquisa documental abarcando os principais normativos que tratam do tema, na esfera federal, bem como entrevistas com os diferentes grupos de atores envolvidos na temática, com vistas a coletar contribuições voltadas à remodelagem do mecanismo. Por fim, com base nos dados analisados, foram propostas diretrizes orientativas para a operacionalização da CA por meio do fundo de compensação ambiental.

Nas etapas de coleta e análise dos dados, adotou-se metodologia qualitativa com emprego de instrumentos referentes à pesquisa documental de atos normativos e entrevistas semiestruturadas com dezessete atores, tendo como referência a avaliação de partes interessadas proposta por Vedung (2013). Quanto à etapa interpretativa, foi adotado o método de análise de conteúdo, abrangendo as contribuições dos entrevistados, além das informações documentais e referências teóricas sobre o tema.

Com base na avaliação realizada, foram apontadas as seguintes diretrizes

norteadoras para a remodelagem da CA: i) diagnóstico das UCs como etapa preliminar ao processo de CA; ii) papel central do planejamento da compensação ambiental; iii) transparência ativa como principal mecanismo de controle social; iv) sistemática de monitoramento e avaliação regular do mecanismo; v) participação dos atores; e vi) mudança de cultura da compensação ambiental.

Ademais, foram identificados pontos de aperfeiçoamento do mecanismo, que carecem de discussões e análises mais aprofundadas, quais sejam: i) revisão e formalização dos critérios para destinação e aplicação dos recursos; ii) definição da modelagem de execução, buscando como referência boas práticas associadas à implementação de projetos ambientais; e iii) medidas para evitar ou minimizar os efeitos das externalidades negativas sobre o desempenho da CA.

Convém reiterar que, embora implantada desde a regulamentação do SNUC, a CA encontra-se em fase de remodelagem, em razão das peculiaridades do recém instituído fundo privado, o que torna indispensável a realização de outras pesquisas voltados ao seu aprimoramento. Por outro lado, tendo em vista a longa e sinuosa trajetória de implantação do mecanismo, admite-se a impossibilidade de esgotar todas as questões relacionadas à referida política no presente trabalho.

Nesse sentido, apontam-se algumas limitações da avaliação realizada, em razão do escopo e objetivos delineados. A título de sugestão, indica-se a importância de desenvolver novas pesquisas contemplando, por exemplo, a participação de atores que atuem nos níveis tático e operacional em cada grupo entrevistado, especialmente quando do desdobramento dos indicadores, metas, objetivos e resultados esperados da política. Aponta-se, também, a necessidade de estudar mecanismos similares na esfera internacional, que possibilitem uma análise comparada na busca de subsídios ao aprimoramento da CA federal.

De toda forma, espera-se que os resultados apresentados sirvam de base para estudos futuros que abarquem outros desafios e perspectivas relativamente à implementação da CA, gerando um ciclo virtuoso de constante aprimoramento. Por fim, acredita-se que a internalização de uma cultura que privilegie o monitoramento e avaliação como atividades regulares no processo de compensação ambiental contribuirá sobremaneira para o cumprimento de sua finalidade legal, qual seja, promover o apoio efetivo à implantação e manutenção das unidades de conservação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães et al. **Licenciamento ambiental: base normativa e perspectivas**. In: MOTTA, Diana Meirelles; PÊGO, Bolívar (Orgs.). *Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013a, p. 59-85. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_licenciamento_ambiental.pdf>. Acesso em 01/06/2020.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. **Política ambiental no Brasil no período 1992 - 2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. 458 p. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/14599?mode=full>>. Acesso em 01/06/2020.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. **Origem e principais elementos da legislação de proteção à biodiversidade brasileira**. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília: Ed. Câmara, 2010, p. 177-221. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5444>>. Acesso em 01/06/2020.

ARTIGAS, Priscila Santos. **Medidas compensatórias no direito ambiental: uma análise a partir da compensação ambiental da lei do SNUC**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda. **Mais que boas intenções - técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, V. 32, n° 94, jun/2017, p. 1-24. Disponível em: <https://www.academia.edu/33924516/MAIS_QUE_BOAS_INTEN%C3%87%C3%95ES_T%C3%A9cnicas_quantitativas_e_qualitativas_na_avaliao%C3%A7%C3%A3o_de_impacto_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas>. Acesso em 03/07/2020.

BECHARA, Erika. **Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental previsto na Lei n. 9.985/2000**. 2007. 353 p. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7713/1/Erika%20Bechara.pdf>>. Acesso

em 26/06/2020.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Introdução à lei do sistema nacional de unidades de conservação.** In: BENJAMIN, Antônio Herman (coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 276-316.

BENSUSAN, Nurit. **Os pressupostos biológicos do sistema nacional de unidades de conservação.** In: BENJAMIN, Antônio Herman (coord). *Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 164-189.

BERELSON, Bernard. **Content analysis in communication research.** New York: University Press, 1952.

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento Ambiental.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 01/06/2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em 01/06/2020.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 01/06/2020.

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em 01/06/2020.

_____. **Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm>. Acesso em 01/06/2020.

_____. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em 01/06/2020.

CAPELLA, Ana Claudia. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em 01/12/2020.

CHEADE, Mariana Fava. **A Regularização fundiária de unidades de conservação federais: termos, normas, estrutura e procedimentos: Subsídios para conhecer o processo**. 110 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Biodiversidade em Unidades de Conservação). Escola Nacional de Botânica Tropical do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://ava.icmbio.gov.br/mod/data/view.php?d=17&perpage=10&search=CHEADE&sort=0&order=DESC&advanced=0&filter=1&f_92=&f_95=&f_98=&f_93=&f_97=>>. Acesso em 26/06/2020.

CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

COUTINHO, Francisco Seraphico da Nóbrega. **Os espaços territoriais especialmente protegidos e as zonas de proteção no direito ambiental brasileiro**. In: BENJAMIN, Antônio Herman (org). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. V.2.

FAIAD, Paulo Jardel Braz. **Contribuição para a melhoria dos critérios de destinação da compensação ambiental federal**. 185 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Áreas Protegidas na Amazônia). Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - INPA, Manaus, 2015. Disponível em: <<https://bdtd.inpa.gov.br/handle/tede/1866>>. Acesso em 26/06/2020.

FARIA, Ivan Dutra. **Compensação Ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos**. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Textos para Discussão nº 43. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD43-IvanDutraFaria.pdf>. Acesso em 26/06/2020.

FERNANDES, Agnes et al. **Falhas de governo em oportunidades de aprimoramento de políticas ambientais no Brasil**. In: LITTLE, Paul E (org.). *Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003, p. 319-360.

GERTLER, Paul et al. **Avaliação de Impacto na Prática**. 2.ed. Washington, DC: Banco Mundial, 2015. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2550/9781464800887.pdf?sequence=19>>. Acesso em 03/07/2020.

GIASSON, Moara Menta. **A compensação ambiental e os instrumentos da política nacional de meio ambiente**. 122 p. Dissertação (Mestrado em Ambiente e Desenvolvimento). Centro Universitário Univantes, Lajeado, 2015. Disponível em: <<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/1102/1/2015MoaraMentaGiasson.pdf>> Acesso em 26/06/2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HANSEN, Morten Balle; VEDUNG, Evert. **Theory-Based Stakeholder Evaluation**. American Journal of Evaluation, Vol. 31, Issue 3, p. 295 - 313, 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/254075334_Theory-Based_Stakeholder_Evaluation>. Acesso em 03/07/2020.

HOWLETT, Michael et al. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise ex ante**. Brasília: IPEA, 2018. v. 1 (192 p.). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_d_e_politicas_publicas.pdf>. Acesso em 03/07/2020.

IPIRANGA, Ana Silva Rocha; GODOY, Arilda Schmidt; BRUNSTEIN, Janette. **Introdução - Revista de Administração Mackenzie**. RAM, Rev. Adm. Mackenzie (Online) vol.12, nº 3. São Paulo jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712011000300002&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em 01/06/2020.

JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. **Instrumentos para a conservação da biodiversidade**. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília: Ed. Câmara, 2010, p. 223-283. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5444>>. Acesso em 01/06/2020.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LITTLE, Paul Elliott. (org.). **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2013.

MERCADANTE, Maurício. **Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC**. In: BENJAMIN, Antônio Herman (org.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 190-231.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 11. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

OLIVEIRA, Karen (org.). **Compensação Ambiental Federal - fonte de recursos para criar e implementar unidades de conservação**. Brasília: The Nature Conservancy, 2018, p. 1-29. Disponível em: <<https://www.tnc.org.br/content/dam/tnc/nature/en/documents/brasil/cartilha-de-compensacao-ambiental-federal.pdf>>. Acesso em 26/06/2020.

OLIVEIRA, Karen et al. **Compensação ambiental: um retrato sobre o cenário brasileiro**. Brasília: The Nature Conservancy - TNC Brasil, 2015, p. 1-37. Disponível em: <<https://www.nature.org/media/brasil/compensacao-ambiental-retrato-cenario-brasileiro.pdf>>. Acesso em 26/06/2020.

OLIVEIRA, Lilian Ribeiro de; PASSADOR, Claudia Souza. **Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas**. Cadernos EBAPE.BR, v. 17, nº 2, Rio de Janeiro, Abr./Jun. 2019, p. 224-237. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395169657>>. Acesso em 03/07/2020.

OLIVEIRA, Ludmila Junqueira Duarte. **Regularização fundiária de unidades de conservação**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 9 - n. 32/33, jan./dez. 2010, p. 143-176. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/7870/A5.Ludmila%20Junqueira%20Duarte%20Oliveira%20>>

%20Regularizacao%20fundiaria%20de%20unidades%20de%20conservacao.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em 26/06/2020.

PÁDUA, Suzana. **Afinal, qual a diferença entre conservação e preservação?** Coluna do site “O ECO”, publicada em 02/02/2006. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/colunas/suzana-padua/18246-oeco-15564/>>. Acesso em 01/06/2020.

PIMM, S. L. et al. **Can we defy nature’s end?** *Science*, London, v. 293, n. 5538, sept. 2001, p. 2207-2208.

PNUD - Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. **Handbook on Planning Monitoring and Evaluating for Development Results**. Nova York: UNDP, 2009. Disponível em: <<http://web.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf>>. Acesso em 03/07/2020.

RAMID, João; RIBEIRO, Antônio. **Declaração do Rio de Janeiro**. Estudos Avançados, 1992, p. 153-159. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>>. Acesso em 01/06/2020.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, set./out. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140/5692>>. Acesso em 03/07/2020.

REGANHAN, José Maria et. al. **O licenciamento ambiental federal no Brasil: nascimento, evolução e avaliação**. In: MOTTA, D. M.; PÊGO, B. (Orgs.). *Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013, p. 113-134. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_licenciamento_ambiental.pdf>. Acesso em 01/06/2020.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES, 2009.

SANTOS, Anthony Állison Brandão. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação**. 186 p. Tese (Doutorado em Ciências Florestais). Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em:

<https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3650/1/2008_AnthonyAlissonBrandaoSantos.pdf>. Acesso em 26/06/2020.

SENADO FEDERAL. **Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de Abordagem.** Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/avppsf/avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-1>>. Acesso em 03/07/2020.

SILVA, Eduardo Fernandez; JURAS, Ilidia A. Garrido Martins; SOUZA, Stephania Maria. **A política de meio ambiente como ela é.** In: MIRANDA, Roberto Campos da Rocha; SOUZA, João Ricardo Carvalho. *O processo legislativo, o orçamento público e a casa legislativa.* Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. p. 127-213. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13416>>. Acesso em 26/06/2020.

SILVA, José Irivaldo; CUNHA, Luis Henrique. **Regime jurídico das unidades de conservação: suas características jurídico-ambientais.** Revista Dat@venia, V. 2, nº 1 (jan./jun.) 2010, p. 121-143. E-ISSN:1519-9916. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/datavenia/article/view/121-143>>. Acesso em 01/06/2020.

STOLTON, S; DUDLEY, N. **Arguments for protect areas: multiple benefit for conservation and use.** London: Earthscan, 2010.

TRENNEPOHL, Curt. TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental.** 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

VEDUNG, Evert. **Four Waves of Evaluation.** SAGE Journals, Vol. 16, Issue 3, 2010, p. 263-277. Disponível em: <<http://evi.sagepub.com/content/16/3/263.full.pdf+html>>. Acesso em 01/07/2020.

VEDUNG, Evert. **Public Policy and Program Evaluation.** New Brunswick and New Jersey: Transaction Publishers, 1998.

VEDUNG, Evert. **Six models of evaluation.** In: ARARAL JR, Eduardo et al. *Routledge Handbook of Public Policy.* London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2013, p. 387-400.

VIOLA, Eduardo J. **A dinâmica do Ambientalismo e o Processo de Globalização.** São Paulo em Perspectiva, 6 (1-2), janeiro/junho 1992, p. 6-12. Disponível em:

<https://www.academia.edu/1202157/A_Din%C3%A2mica_do_Ambientalismo_e_o_Processo_de_Globaliza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 01/06/2020.

WU, Xun et al. **Guia de Políticas Pública: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em:

<<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>>. Acesso em 01/12/2020.

APÊNDICE 1

COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NOS ESTADOS BRASILEIROS

REGIÃO CENTRO OESTE			
UF	Órgãos	Atos normativos	Sumário das matérias tratadas
DF	Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - IBRAM	Lei nº 3.984, de 28/05/07 (DODF de 30/05/07). Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/55099/Lei_3984_28_05_2007.html#:~:text=LEI%20N%C2%BA%203.984%2C%20DE%2028%20DE%20MAIO%20E%202007&text=Cria%20o%20Instituto%20do%20Meio,Art	Estabelece como receitas do IBRAM, entre outras, os recursos oriundos de compensações ambientais.
		Lei Complementar nº 827, de 22/07/10 (DODF de 23/07/10). Disponível em: http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=827&txtAno=2010&txtTipo=4&txtParte=..	Institui a obrigação da compensação ambiental no âmbito do Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC. Estabelece prioridades para aplicação dos recursos.
		Instrução nº 76, de 05/10/10, complementada pela Instrução nº 1, de 16/01/13 e pela Instrução nº 75, de 15/03/18 (DODF de 16/03/18). Disponível em: http://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/IN-76-estabelece-m%C3%A9todo-de-c%C3%A1culo-para-compensa%C3%A7%C3%A3o-ambiental-no-%C3%A2mbito-do-Ibram.pdf http://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/INSTRU%C3%87%C3%83O-1-2013.pdf http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b28929bed80d4de3804bf1bbb63aa978/bram_ins_75_2018.html	Define critérios e metodologia para o cálculo das compensações ambientais no âmbito do licenciamento distrital.
		Instrução Normativa nº 163, de 21/10/15 (DODF de 27/10/2015). Disponível em: http://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/INSTRU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-163-DE-21-DE-OUTUBRO-DE-2015.pdf	Estabelece procedimentos administrativos para o acompanhamento, fiscalização, controle e registro da compensação ambiental. Prevê os seguintes instrumentos: Plano de Trabalho, Termo de Compromisso, Termo de Quitação, entre outros.
		Instrução nº 330, de 30/08/18 (Boletim de Pessoal de 04/09/18). Disponível em: http://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Instru%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-330-de-30-de-agosto-de-2018-Reestrutura%C3%A7%C3%A3o-CCAF.pdf	Cria, no âmbito do IBRAM, a Câmara de Compensação Ambiental e Florestal - CCAF, com caráter normativo e deliberativo, composta por representantes do setor público, sociedade civil e academia, com competência para deliberar sobre a destinação e aplicação dos recursos.
		Decreto nº 40.656, de 23/04/20 (DODF de 24/04/20). Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/c1a178667317489cb889bc140f756db2/Decreto_40656_23_04_2020.html#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2040.656%2C%20DE%2023,Art.	Autoriza o IBRAM a destinar e aplicar os recursos de compensação ambiental na forma do Art. 14-A da Lei Federal nº 11.516/07, ou seja, por meio de fundo privado de compensação ambiental (define a natureza jurídica dos recursos como privada e estabelece o depósito dos recursos como forma de cumprimento da obrigação).

GO	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD	Decreto nº 5.806, de 21/07/03 (DOE-GO de 24/07/03). Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/decretos/numerados/2003/decreto_5806.htm	Institui a Câmara Superior das UCs do Estado de Goiás - CSUC, composta exclusivamente por representantes do setor público, com competência, entre outras, para deliberar sobre a aplicação dos recursos de compensação ambiental. Faculta a destinação de até 15% (quinze por cento) do total dos recursos para desenvolvimento institucional dos órgãos e entidades estaduais do meio ambiente.
		Instrução Normativa nº 006/2015-GAB, de 22/12/15 (DOE-GO de 30/12/15), alterada pela Instrução Normativa nº 003/2016-GAB, de 06/05/16 (DOU-GO de 11/05/16). Disponível em: https://www.meioambiente.go.gov.br/images/imagens_migradas/upload/arquivos/2016-01/in-006_2015---gab.pdf	Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Superior das Unidades de Conservação do Estado de Goiás - CSUC.
		Instrução Normativa nº 008/2015-GAB, de 22/12/15 (DOE-GO de 30/12/15), alterada pela Instrução Normativa nº 005/2016-GAB de 06/05/16 (DOU-GO de 11/05/16). Disponível em: https://www.meioambiente.go.gov.br/images/imagens_migradas/upload/arquivos/2016-01/in-008_2015---gab.pdf	Regula os procedimentos administrativos para a celebração de termos de compromisso com o empreendedor em cumprimento às obrigações de compensação ambiental dirigidas às UCs estaduais.
		Lei nº 19.955, de 29/12/17 (DOE-GO de 03/01/18), alterada pela Lei nº 20.065, de 04/05/18 (DOE-GO de 07/05/18). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=365696	Define as formas de cumprimento da CA: i) direta, por meio da entrega de bens e serviços pelo empreendedor; ii) indireta, via obrigação de pagar pelo empreendedor, conforme critérios do Órgão licenciador. Estabelece procedimentos para celebração de Termo de Compromisso, a ser firmado entre empreendedor e órgão ambiental.
		Decreto nº 9.308, de 12/09/18 (DOE-GO de 13/09/18). Disponível em: http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_decretos.php?id=19324	Dispõe sobre a metodologia para a definição do grau de impacto ambiental para de cumprimento da CA.
		Lei nº 20.694, de 26/12/19 (DOE-GO de 27/12/19). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=388237	Detalha as formas de execução, prevendo a efetivação da CA por desembolsos parcelados, seja quando convertida em obrigação de pagar, seja quando se der mediante a entrega de produtos e serviços, conforme dispuser o regulamento do órgão licenciador. Autoriza o órgão ambiental estadual a selecionar instituição para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da CA.
MT	Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA	Decreto nº 2.594, de 13/11/14 (DOE-MT, 13/11/14). Disponível em: https://app.sogi.com.br/Manager/texto/arquivo/exibir/arquivo?eyJ0eXAiOiJKV1QiLCJhbGciOiJIUzI1NiJ9AUFjIjAvNTgxMjE0dFUmVxdWZlZXRvX0xIZ2FsX1RleHRvLzAvMC9ERUNSRSVRPIE7CuiAvLiU5NCwgREUgMTMtMTETMjA5NC5kb2MvMC8wqAFFw2XIG620FFpg-G5JkK3JsklYmv2Mq2MzMNPCrpRKGg	Cria a Câmara de Compensação Ambiental - CCA, composta exclusivamente por representantes do setor público, com atribuição de estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da CA, bem como avaliar a metodologia e procedimentos de cálculo dos valores. Disciplina critérios e metodologia para valoração e procedimentos administrativos para execução das ações diretamente pelo empreendedor.
MS	Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar - SEMAGRO Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul – IMASUL	Lei nº 3.709, de 16/07/09 (DOE-MS de 17/07/09). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=138912	Fixa a obrigatoriedade da CA. Define diretrizes gerais para valoração da CA.
		Decreto nº 12.909, de 29/12/09 (DOE-MS de 30/12/09), alterado pelo Decreto nº 13.593, de 26/03/13 (DOE-MS de 27/03/13). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=138935	Define metodologia de cálculo da CA. Estabelece a Câmara de Compensação Ambiental, instância interna do IMASUL, com competência para analisar e propor as prioridades e diretrizes para aplicação e destinação dos recursos, e avaliar/auditar os procedimentos de cálculo. Prevê a celebração do Termo de Compromisso entre IMASUL e empreendedor, com as condições de execução. Estabelece como formas de cumprimento da CA: i) depósito financeiro em conta específica do órgão ambiental (natureza pública); ii) execução direta e indireta, pelo empreendedor, de obras e serviços; iii) doação de bens móveis e imóveis pelo empreendedor.

REGIÃO NORDESTE

UF	Órgãos	Atos normativos	Sumário das matérias tratadas
AL	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - SEMARH Instituto do Meio Ambiente - IMA	Lei nº 7.776, de 13/01/2016 (DOE-AL de 14/01/16). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=315374	Fixa a obrigação da CA no Estado. Prevê a instituição de um Fundo de Compensação Ambiental, como fonte de apoio e incentivo ao Sistema Estadual de Unidades de Conservação- SEUC. Elenca as ações nas quais os recursos deverão ser aplicados.
		Instrução Normativa nº 03, de 23/11/17 (DOE=AL de 23/11/17). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=352757	Estabelece normas e procedimentos para o cálculo e a cobrança da CA. Cria a Câmara Técnica de Compensação Ambiental, com representação exclusiva do setor público (IMA), com competência para efetuar o cálculo da CA, decidir sobre a aplicação dos recursos e acompanhar a execução. Prevê, como formas de cumprimento a execução direta pelo empreendedor e indireta por meio de fundo.
BA	Secretaria do Meio Ambiente - SEMA Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA	Lei nº 10.431, de 20/12/06 (DOE-BA de 21/12/06). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=121083	Fixa a obrigação da CA como instrumento da Política Estadual de Meio Ambiente. Estabelece o Plano Estadual de Unidades de Conservação, com objetivo, entre outros, de apresentar propostas para utilização dos recursos da CA. Prevê como forma de cumprimento o apoio a projetos ou a execução direta pelo empreendedor. Institui a Câmara de Compensação Ambiental, no âmbito da SEMARH, com a finalidade de analisar e propor a aplicação e destinação dos recursos.
		Decreto nº 14.024, de 06/06/12 (DOE-BA de 07/06/12), alterado pelo Decreto nº 14.032, de 15/06/12 (DOE-BA de 16/06/12). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=242454	Estabelece que as propostas constantes do PEUC deverão ser consideradas pela Câmara de Compensação Ambiental.
		Decreto nº 16.988, de 25/08/16 (DOE-BA, 26/08/16). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=327885	Estabelece critérios e metodologia de cálculo para valoração da CA. Define o Termo de Compromisso para formalizações das condições de cumprimento da CA. Prevê a atuação da Câmara de Compensação Ambiental, composta exclusivamente pelo setor público (estadual e municipal), na aplicação e destinação dos recursos, e na supervisão da execução e valoração da CA. Estabelece prioridades para aplicação dos recursos. Prevê que o cumprimento da CA poderá ocorrer diretamente pelo empreendedor, sendo-lhe facultada a contratação de terceiros; ou indiretamente, a partir do depósito dos recursos, à disposição de conta administrada por entidade previamente selecionada pela SEMA, para implementação e manutenção das UCs do estado.
CE	Secretaria do Meio Ambiente - SEMA Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE	Decreto nº 30.880, de 12/04/12 (DOE-CE de 16/04/12), alterado pelo Decreto nº 32.310, de 21/08/17 (DOE-CE de 22/08/17). Disponível em: https://futurelegis.com.br/legislacao/146373/Decreto-N%C2%BA-30880-de-12-04-2012	Institui a Câmara Estadual de Compensação Ambiental - CECA, no âmbito da SEMA, com competência para estabelecer a aplicação dos recursos e avaliar os procedimentos de cálculo da CA. Define que a administração dos recursos será realizada pela SEMA. Estabelece as prioridades para aplicação e o cumprimento da obrigação por meio de pagamento, via execução orçamentária (recurso público).
		Portaria SEMACE nº 05, de 09/01/18 (DOE-CE, 23/01/18). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=355937	Define a competência da SEMA para gestão da CA e da SEMACE para cálculo dos valores devidos.
MA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA	Lei nº 9.412, de 13/07/11 (DOE-MA de 18/07/11), conversão da Medida Provisória nº 097, de 13/06/11. Disponível em: http://stc.ma.gov.br/legislacao/documento/?id=4486	Fixa metodologia e critérios para cálculo da CA. Cria a Câmara Estadual de Compensação Ambiental - CECA, no âmbito da SEMA, com representação do setor público, da sociedade civil e do setor produtivo, com atribuição de calcular o valor da CA e propor a destinação/aplicação dos recursos. Estabelece o cumprimento por meio de depósito, pelo empreendedor, no Fundo Estadual de UC, executado via orçamento (recurso público).

		Portaria SEMA nº 86, de 18/09/17 (DOE-MA de 21/09/17). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=350529	Institui o Termo de Referência para elaboração do item UCs e CA, a ser apresentado no processo de licenciamento ambiental, contendo, entre outras, informações sobre as áreas afetadas e proposta de destinação dos recursos.
PB	Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente - SEIRHMA	Decreto nº 23.837, de 27/12/02 (DOE-PB de 06/04/05). Disponível em: http://www.ciflorestas.com.br/arquivos/lei_decreto_3263.pdf	Fixa a obrigação da CA estadual, e define ações e percentuais para sua aplicação. Institui a Câmara de Compensação, composta exclusivamente por representantes do setor público, com a finalidade de analisar e propor a aplicação dos recursos.
PE	Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS Agência Estadual de Meio Ambiente - CPRH	Lei nº 1.3787, de 08/06/09 (DOE-PE de 08/06/09). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=310681	Inclui os recursos de CA como fonte para apoio ao Sistema Estadual de UC. Elenca ações para aplicação dos recursos. Prevê a instituição de Câmara Técnica de Compensação Ambiental, - CTCA, no âmbito do órgão ambiental licenciador, em conjunto com o órgão gestor do SEUC, com a finalidade de analisar e definir a aplicação dos recursos.
		Resolução CONSEMA/PE nº 04/2010, de 05/11/10. Disponível em: http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Consema%2004%20de%202010:141011:20120103.pdf	Define metodologia de gradação de impactos ambientais e procedimentos para aplicação da CA. Prevê a assinatura de Termo de Compromisso entre empreendedor e a CPRH, com as obrigações, prazos e procedimentos para a execução. Define como formas de cumprimento: execução direta pelo empreendedor; dação de bens móveis ou imóveis; depósitos em conta específica da CPRH (recurso público).
		Portaria nº 069/2013 - CPRH, de 08/05/13. Disponível em: http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/Portaria_069-2013_RI_CTCA.pdf:500401:20180813.pdf	Aprova o regimento interno da CTCA e estabelece como competências fixar os valores, destinar recursos e verificar o cumprimento dos termos de compromisso. Define a composição da CTCA, com representação exclusiva da CPRH.
		Lei nº 15.809, de 17/05/16 (DOE-PE de 18/05/16), regulamentada pelo Decreto nº 45.163, de 23/10/17 (DOE-PE de 24/10/17). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=320610	Estabelece que os recursos oriundos da CA constituem fonte do Fundo Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais - FEPSA, de natureza pública, composto por várias fontes (inclusive orçamentária).
PI	Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMAR	Portaria SEMAR nº 46, de 08/05/15 (DOE-PI de 12/05/15). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=284688	Institui a Câmara de Compensação Ambiental, no âmbito da SEMAR, composta exclusivamente por representantes do setor público (SEMAR), com a atribuição de definir o valor, a aplicação e a destinação dos recursos.
RN	Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - SEMARH Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente - IDEMA	Lei Complementar nº 272, de 03/03/04 (DOE-RN de 17/04/04), alterada pela Lei Complementar nº 336, de 12/12/06 (DOE-RN de 13/12/06). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=152817	Define o mecanismo da CA como instrumento da política estadual de meio ambiente. Define percentuais e prioridades para aplicação dos recursos. Veda a transferência de recursos a órgãos ou entidades da administração pública estadual. Estabelece a formalização de termo, pelo empreendedor, com as condições de execução da CA. Institui a Câmara de Compensação Ambiental, composta exclusivamente pelos órgãos públicos estaduais, com a finalidade de propor a aplicação dos recursos.
SE	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade - SEDURBS Administração Estadual do Meio Ambiente - ADEMA	Lei nº 5.858, de 22/03/06 (DOE-SE de 28/03/06). Disponível em: https://semarh.se.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/lei_n%C2%BA_5.858.pdf	Fixa a obrigação da CA no âmbito estadual.
		Resolução CEMA nº 08/2013, de 22/01/13 (DOE-SE de 03/04/13). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=252989	Define Termo de Compromisso como instrumento que fixa as condições e prazos para cumprimento da CA. Estabelece metodologia e critérios para cálculo da CA. Prevê a Câmara Técnica de Compensação Ambiental, instância interna do órgão licenciador, com competência para fixar a CA e deliberar sobre a aplicação dos recursos. Prevê como forma de cumprimento o depósito dos recursos, pelo empreendedor, em conta específica.

REGIÃO NORTE			
UF	Órgãos	Atos normativos	Sumário das matérias tratadas
AC	Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA	Não foram identificadas legislações e normativas específicas destinadas a regulamentar a Compensação Ambiental no âmbito estadual.	
AM	Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas - IPAAM	Lei Complementar nº 53/2007, de 05/06/07 (DOE-AM de 05/06/07). Disponível em: http://conservacao.mpambiental.org/wp-content/uploads/2015/05/Lei_Complementar_53_2007_institui_SEUC.pdf	Fixa a obrigação da CA no âmbito estadual. Estabelece critérios gerais para valoração dos recursos.
		Portaria SDS/GS nº 014/10, de 28/01/10 (DOE-AM de 05/02/10). Disponível em: http://meioambiente.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/2010-Portaria-N%C2%BA-014-2010-Cria-CECA.pdf	Cria a Câmara de Compensação Ambiental, composta exclusivamente pelo setor público, com atribuição de definir a destinação e aplicação dos recursos, e avaliar/auditar a metodologia de cálculo da CA.
		Instrução Normativa nº 005, de 28/06/10 (DOE-AM de 05/07/10), e alterações posteriores relativas à nomeação de membros Disponível em: http://meioambiente.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/2010-Instru%C3%A7%C3%A3o_Normativa-N%C2%BA-005-28-07-2010-Procedurementos-CECA.pdf http://meioambiente.am.gov.br/portarias-ceca/	Estabelece procedimentos administrativos e técnicos para funcionamento da Câmara de Compensação Ambiental do Estado - CECA, bem como define procedimentos administrativos para a compensação ambiental (Termo de Compromisso, Plano de Trabalho etc.).
		Portaria SDS/GS nº 204/10, de 10/09/10 (DOE-AM de 27/09/10). Disponível em: http://meioambiente.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/2010-Portaria-N%C2%BA-204-10-09-2010_REGIMENTO_CECA.pdf	Dispõe sobre o Regimento Interno da CECA, prevendo representação exclusiva do setor público.
AP	Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá – IMAP	Decreto nº 2.894, de 03/08/18 (DOE-AP de 03/08/18), que regulamenta a Lei nº 2.353, de 21/06/18 (DOE-AP de 21/06/18). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=365899	Institui e regulamenta o programa intitulado “Tesouro Verde”, instrumento por meio do qual as empresas públicas e demais entes públicos, bem como empresas privadas, pessoas jurídicas e físicas detentoras do Selo Sustentabilidade reconhecido pelo Estado, podem adquirir os Títulos e Certificados de conservação de vegetação nativa para utilizá-los como mecanismo de compensação ambiental pela utilização de recursos naturais (entre outras formas de utilização). Observação: A Câmara Técnica de Compensação Ambiental no Estado foi instituída sem regulamentação estadual, e se encontra atuante na deliberação acerca da destinação e aplicação dos recursos da CA.
PA	Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do	Lei nº 5.752, de 26/07/93, alterada pela Lei nº 8.633, de 19/06/18. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/2018/10/31/lei-no-5-752-de-26-de-julho-de-1993/	Fixa a obrigação da CA estadual. Estabelece como competência da Câmara de Compensação Ambiental do Pará - CCA a destinação dos recursos. Estabelece as formas de cumprimento da CA, por meio de execução pelo empreendedor, direta ou indiretamente, ou por meio do pagamento do valor fixado ao Fundo de Compensação Ambiental do Estado - FCA. Estabelece um percentual dos valores de CA para as atividades de gestão do mecanismo, ao IDEFLOR-Bio. Institui a Câmara de Compensação Ambiental do Pará - CCA, com atribuição de deliberar sobre a destinação e aplicação dos recursos, e avaliar a metodologia de cálculo, entre outras atribuições.

	Estado do Pará - IDEFLOR-Bio	Lei Estadual nº 6.963, de 16/04/07, alterada pela Lei Estadual nº 8.096, de 01/01/15. Disponível em: https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/Lei-Estadual-N%C2%BA.-6.963-de-16-de-abril-de-2007.pdf	Prevê entre as funções do IDEFLOR-Bio aplicar as receitas auferidas com a cobrança da CA no âmbito do Estado. Prevê entre as fontes de receita do IDEFLOR-Bio os recursos provenientes da CA.
		Decreto nº 2.033, de 21/12/09 (DOE-PA de 23/12/09). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=147708	Estabelece regras gerais para valoração da CA, e regra de transição acerca do Fundo de Compensação Ambiental.
		Instrução Normativa nº 01/2013 - SEMA, de 11/03/13 (DOE-PA de 11/03/13). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=252155	Regulamenta os procedimentos administrativos para formalização dos Termos de Compromisso para cumprimento da CA.
		Decreto nº 129, de 29/05/19 (DOE-PA de 31/05/19). Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/2019/06/10/decreto-no-129-de-29-de-mai-o-de-2019/	Regulamenta o Fundo de CA do Estado (receita pública), definido como unidade orçamentária vinculada ao IDEFLOR-Bio, com objetivo de financiar atividades voltadas às UCs estaduais. Regulamenta a CCA.
		Portaria 1.145, de 30/07/19 (DOE-PA de 01/08/19). Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/2019/08/01/portaria-no-1145-de-30-de-julho-de-2019/	Aprova o Regimento Interno da CCA, definindo sua natureza deliberativa com competência para estabelecer diretrizes para fixação, destinação, aplicação e supervisão da CA, bem como sua composição com representação exclusiva dos órgãos públicos.
RO	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental - SEDAM	Lei nº 1.144, de 12/12/02 (DOE-RO de 13/12/02). Disponível em: http://www.ciflorestas.com.br/arquivos/lei_lei_1.1442002_31459.pdf	Fixa a obrigação da CA estadual, ao instituir o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza - SEUC/RO.
		Portaria nº 078/GAB/SEDAM, de 27/06/11 (DOE-RO de 08/08/11, p. 58). Disponível em: http://www.diof.ro.gov.br/doe/doe_08_08_11.pdf	Institui a Câmara Estadual de Compensação Ambiental - CECAM, na SEDAM, para deliberar sobre a destinação e aplicação da CA, e avaliar a metodologia de cálculo.
		Portaria nº 089/GAB/SEDAM, de 30/06/11 (DOE-RO de 08/08/11, p. 59), atualizada pela Portaria nº 350/2019/SEDAM-ASGAB, de 03/09/19 (DOE-RO de 03/09/19, p.66). Disponível em: http://www.diof.ro.gov.br/doe/doe_08_08_11.pdf Disponível em: http://www.diof.ro.gov.br/data/uploads/2019/09/DOE-03.09.2019.pdf	Designa os membros da CECAM, com representação exclusiva do setor público.
RR	Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Roraima - FEMARH/RR	Não foram identificadas legislações e normativas específicas destinadas a regulamentar a Compensação Ambiental no âmbito estadual.	
TO	Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMADES Instituto Natureza do Tocantins - Naturatins	Lei nº 1.560, de 05/04/05 (DOE-TO de 05/04/05). Disponível em: https://central3.to.gov.br/arquivo/225866/	Fixa a obrigação da CA estadual, ao instituir o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza - SEUC no Estado.
		Lei nº 2.095, de 09/07/09 (DOE-TO de 09/07/09). Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/21977.pdf	Define que os recursos de CA constituem fonte para o Fundo Estadual do Meio Ambiente - FUEMA, de natureza pública, com execução orçamentária sob gestão da Naturatins.
		Portaria Naturatins nº 197, de 23/07/15 (DOE-TO de 28/07/15). Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/102804210/doeto-28-07-2015-pg-46	Cria a Câmara de Compensação Ambiental e designa a sua composição, com representação exclusiva do setor público.

REGIÃO SUDESTE

UF	Órgãos	Atos normativos	Sumário das matérias tratadas
ES	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEAMA Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - IEMA	Portaria nº 03-R de 19/04/06 (DOE-ES de 20/04/06), e Regimento Interno - Protocolo 8089 (DOE-ES de 15/02/07, p. 11 e 12). Disponível em: https://iema.es.gov.br/Media/iema/CQAI/FIGURAS/GRN/03-R.2006.CCA.pdf https://iema.es.gov.br/Media/iema/CQAI/FIGURAS/GRN_dio_JORNAL_JO5CE9_1_DODEFE_1_.pdf	Cria a Câmara de Compensação Ambiental - CCA, com objetivo de analisar e propor a aplicação da CA, com representantes do IEMA e do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo – IDAF (colegiado com representação exclusiva do setor público).
		Resolução CONSEMA nº 003 de 21/11/08 (DOE-ES de 28/11/08). Disponível em: http://servicos.iema.es.gov.br/legislacao/FileHandler.ashx?id=158&type=2	Estabelece o Plano de Aplicação dos Recursos de CA, instrumento de planejamento baseado em parâmetros, critérios, pontuação, prioridades e diretrizes estratégicas que orientará a proposta de aplicação. Define a implementação de UCs ação prioritária.
		Resolução CONSEMA nº 002 de 30/06/10 (DOE-ES de 06/07/10, p. 28). Disponível em: http://servicos.iema.es.gov.br/legislacao/FileHandler.ashx?id=143&type=2	Estabelece metodologia de cálculo para a compensação ambiental no Espírito Santo.
		Instrução Normativa nº 09 de 27/10/10 (DOE-ES de 29/10/10, p. 18). Disponível em: http://servicos.iema.es.gov.br/legislacao/FileHandler.ashx?id=235&type=2	Institui Termo de Referência para Elaboração do Item Unidades de Conservação e Compensação Ambiental de Estudos de Impacto Ambiental.
		Instrução Normativa IEMA nº 003, de 02/06/17 (DOE-ES de 06/06/17, p. 30). Disponível em: https://iema.es.gov.br/Media/iema/CQAI/FIGURAS/FAUNA/IN%20N%C2%BA%2000003%20_%202017.pdf	Estabelece critérios de abertura de processo e de acompanhamento da execução de recursos de compensação ambiental no Estado.
MG	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD Instituto Estadual de Florestas - IEF	Decreto nº 45.175, de 17/09/09 (DO-MG de 18/09/09), alterado pelo Decreto nº 45.629, de 06/07/11 (DOE-MG de 07/07/11). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=142059	Estabelece metodologia de gradação de impactos e procedimentos para fixar e aplicar a CA. Prevê celebração do Termo de Compromisso, e o cumprimento da CA por depósito em conta específica do órgão gestor das UCs (recursos públicos), admitindo também a dação em pagamento de imóvel no interior de UC, pendente de regularização fundiária.
		Decreto nº 46.953, de 23/02/16 (DOE-MG de 24/02/16). Disponível em: http://www.agencia.baciaspcj.org.br/docs/gestao/decreto-mg-46953-16.pdf	Estabelece competência da Câmara de Proteção à Biodiversidade e de Áreas Protegidas do Conselho Estadual de Política Ambiental - CPB/COPAM de fixar o valor e aprovar a destinação e a aplicação da CA. Prevê que a composição do COPAM observará a representação paritária entre poder público e sociedade civil, assegurada a participação dos setores produtivo, técnico-científico, de defesa do meio ambiente e Ministério Público.
		Portaria IEF nº 55 de 23/04/12 (DOE-MG de 24/04/12). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=240632	Estabelece procedimentos administrativos para a formalização de processos de compensação ambiental, definindo a documentação exigida.
RJ	Secretaria de Estado do Ambiente - SEA Instituto Estadual do Ambiente - INEA	Resolução SEMADUR nº 078, de 25/11/04, modificada pelas Resoluções SEA nº 08/07, nº 25/07, nº 101/09, nº 377/13, nº 456/15, nº 462/15, nº 518/16, nº 519/16, nº 524/16 e Resolução SEAS nº 12/19. Disponível em: http://www.fmarj.org/legislacao?Pagina=1&Buscar=&Tipo=&De=&Ate=	Institui a Câmara de Compensação Ambiental do Rio de Janeiro - CCA, no âmbito da SEA, composta por órgãos governamentais das três esferas, setor produtivo, terceiro setor e academia, com a atribuição de definir a aplicação dos recursos oriundos da CA.
		Deliberação CECA/CN nº 4.888, de 02/10/07. Disponível em: http://www.fmarj.org/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTQ5	Estabelece procedimentos para gradação de impacto ambiental para fins de valoração da compensação ambiental.

		Lei nº 6.572, de 31/10/13 (DOE-RJ de 01/11/13), alterada pela Lei nº 7.061, de 25/09/15 (DOE-RJ de 28/09/15). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=261349	Regulamenta o Fundo da Mata Atlântica - FMA, mecanismo operacional e financeiro para execução não orçamentárias de projetos ambientais, incluindo a CA. Prevê gestor financeiro e gestor operacional na estrutura do FMA, sob supervisão da SEA. Define a execução pelo empreendedor, ou depósito no FMA, ficando desonerado da obrigação.
		Resolução SEA nº 491, de 16/11/15. Disponível em: http://www.fmarj.org/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzM4	Regulamenta os mecanismos operacionais e financeiros do FMA e estabelece critérios para os certames de licitação e chamada pública. Define atribuições dos gestores do FMA.
		Resolução Conjunta SEA/INEA nº 638, de 08/11/16. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=331104	Estabelece procedimentos para a celebração de termos de compromisso da CA, incluindo a quitação ao empreendedor, cronograma de depósito e sanções por descumprimento.
		Resolução Conjunta SEA/INEA nº 652, de 09/06/17 (DOE-RJ de 12/06/17), alterada pela Resolução Conjunta SEA/INEA nº 664, de 18/10/18 (DOE-RJ de 26/10/18). Disponível em: http://www.fmarj.org/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTc5OA%2C%2C	Fixa a Comissão de Avaliação das metas, indicadores, avaliação de prestação de contas e condições a serem desempenhadas pelo FUNBIO e pelo IDG, objeto do Acordo de Cooperação nº 004/16 e nº 001/2017, celebrados com a SEA para operação, manutenção e controle do Mecanismo para Conservação da Biodiversidade do Rio de Janeiro.
		EC nº 70, de 12/12/17 - RJ (DOE-RJ de 13/12/17). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=353619	Define a natureza jurídica da Compensação ambiental como recurso privado.
		Resolução Conjunta SEA/INEA nº 666, de 12/12/18. Disponível em: http://fmarj.org/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTc5OQ%2C%2C	Dispõe sobre a governança das UCs estaduais e define o planejamento estratégico para aplicação de recursos financeiros em projetos nessas UCs.
SP	Secretaria do Meio Ambiente - SMA Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo - Fundação Florestal	Decreto nº 57.547, de 29/11/11 (DOE-SP de 30/11/11). Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57547-29.11.2011.html	Denomina o Fundo Especial de Despesa para Preservação da Biodiversidade e dos Recursos Naturais – FPBRN, vinculado à SMA, integrando a CA (receita pública).
		Decreto nº 60.070, de 15/01/2014 SP (DOE-SP de 16/01/14), alterado pelo Decreto nº 60.919, de 26/11/14 (DOE-SP de 27/11/14), pelo Decreto nº 62.451, de 08/02/17 (DOE-SP de 09/02/17) e pelo Decreto nº 62.672, de 04/07/2017 (DOE-SP de 04/07/17). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=264609	Prevê o depósito pelo empreendedor em conta própria, ficando responsável por executar; ou no FPBRN, com execução pelo estado. Incumbe à CETESB de valorar a CA e indicar UCs afetadas; e à Fundação Florestal de executar os recursos do Fundo. Prevê o repasse de recursos aos órgãos gestores das UCs. Detalha a operação do Fundo Público, e as medidas de controle. Dispõe sobre a Câmara de Compensação Ambiental.
		Resolução SMA nº 61, de 14/07/2014 (DOE-SP, 15/07/14, p.51/52). Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/legislacao/leg_estadual/leg_est_resolucoes/Resol-SMA-61-14jul2014_TAC-Compensacao-Ambiental_Funcionamento-da-Camara.pdf	Fixa procedimento para celebração dos Termos de Compromisso de Compensação Ambiental e Termos de Quitação Parcial e Definitivo de Compensação Ambiental.
		Resolução SMA nº 98, de 17/12/14 (DOE-SP, 18/12/14, p. 111). Disponível em: https://smastr16.blob.core.windows.net/legislacao/2014/12/Resolu%C3%A7%C3%A3o-SMA-098-2014-Processo-5618-2013-Aprova-o-Regimento-Interno-da-C%C3%A2mara-de-Compensa%C3%A7%C3%A3o-Ambiental-2014.pdf	Aprova o Regimento Interno da Câmara de Compensação Ambiental – CCA, com representação do setor público e da sociedade civil, SMA e com representação da sociedade civil, para definir a aplicação dos recursos e acompanhar a execução, entre outras atribuições.
		Resolução SMA nº 123, de 10/10/17 (DOE-SP de 11/10/17), alterada pela Resolução SMA nº 46, de 07/05/18 (DOE-SP de 08/07/18). Disponível em: https://smastr16.blob.core.windows.net/home/2018/06/resolucao-sma-123-2017-de-10-10-17.pdf https://smastr16.blob.core.windows.net/legislacao/2018/05/resolucao-sma-046-2018-processo-11408-2011-designacao-dos-membros-da-camara-de-compensacao-ambiental-substituicao-maio-2018.pdf	Trata da composição da Câmara de Compensação Ambiental - designa os membros e o Secretário Executivo da CCA.

REGIÃO SUL			
UF	Órgãos	Atos normativos	Sumário das matérias tratadas
PR	Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo - SEDEST Instituto Ambiental do Paraná - IAP	Portaria IAP nº 052, de 27/03/08. Disponível em: http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao_ambiental/Legislacao_estadual/PORTARIAS/PORTARIA_IAP_52_2008.pdf	Define a composição da Câmara Técnica de Compensação Ambiental - CTCA, com objetivo de estabelecer, acompanhar e auditar os Planos de Aplicação de recursos financeiros oriundos da CA, com representação exclusiva do IAP.
		Resolução Conjunta SEMA/IAP nº 001, de 07/01/10 (DOE-PR de 27/01/10). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=144728	Aprova a metodologia para a gradação de impacto ambiental visando estabelecer critérios de valoração da compensação ambiental.
		Portaria IAP nº 227, de 05/09/18 (DOE-PR de 11/09/18), alterada pela Portaria IAP nº 37, de 07/03/19 (DOE-PR de 19/03/19) e pela Portaria IAP nº 220, de 25/09/19 (DOE-PR de 26/09/19). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=367379 https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=375748 https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=382845	Suspende a cobrança de compensação ambiental até a definição de procedimentos de compensação ambiental no estado, em face da Lei Federal nº 13.668/2018. Cria grupo de trabalho visando propor normativa para definir procedimentos de CA, formas de pagamento, monitoramento, acompanhamento e aplicação dos recursos.
RS	Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – FEPAM	Portaria SEMA nº 34, de 07/06/13 (DOE-RS, 11/06/13). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=325942	Aprova o Regimento Interno Câmara Estadual de Compensação Ambiental - CECA, instituída pela Portaria SEMA nº.015, de 24/03/08, com representação exclusiva da SEMA e de suas vinculadas. Fixa a competência da CECA para propor a aplicação de recursos e as medidas administrativas para execução da CA, bem como fiscalizar o cumprimento do Plano Anual de Gestão Ambiental, proposto pela SEMA.
		Instrução Normativa SEMA nº 01, de 15/02/16 (DOE-RS, 18/02/16). Disponível em: http://ww1.sema.rs.gov.br/upload/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20SEMA%20n%C2%BA%2001-regulamenta%20aquisi%C3%A7%C3%B5es%20bens%20servs%20ou%20imoveis%20com%20recursos%20de%20Med%20Comp.pdf	Regulamenta os procedimentos de aquisições de bens, serviços ou imóveis com recursos oriundos da compensação ambiental, seguindo o rito administrativo de execução de despesas públicas.
		Decreto nº 53.037, de 20/05/16 (DOE-RS, 23/05/16). Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2053.037.pdf	Prevê a possibilidade de recebimento dos recursos de CA pelos órgãos públicos gestores das UCs, na forma de recursos públicos. Trata das competências da CECA.
SC	Secretaria Executiva do Meio Ambiente - SEMA Instituto do Meio Ambiente – IMA	Lei nº 14.675, de 13/04/09 (DOE-SC de 13/04/09), alterada pela Lei nº 16.342, de 21/01/14 (DOE-SC de 22/01/14). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=240328	Cria o Fundo de Compensação Ambiental e Desenvolvimento - FCAD, para gerenciar os recursos da CA e outras fontes. Define execução: i) diretamente pelo empreendedor, com prévio depósito do valor em conta própria para cobrir as despesas; ii) por terceiros, por intermédio do FCAD; iii) pelo órgão gestor das UCs, mediante depósito dos valores em contas específicas, em nome do órgão, não integrantes do orçamento estadual.
		Portaria IMA nº 156, de 06/07/18 (DOE-SC de 09/07/18). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=364090	Estabelece a gradação de impacto ambiental para fins de cobrança da CA.
		Portaria IMA nº 100, de 21/05/20 (DOE-SC de 22/05/20). Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=395925	Estabelece procedimentos e fluxo administrativo para cumprimento da CA (celebração de Termo de Compromisso com empreendedores). Normatiza os procedimentos da Câmara Técnica de Compensação Ambiental - CTFA, no âmbito do IMA, com representação exclusiva do setor público.

Elaboração própria, 2020. Fonte: atos normativos estaduais (consulta até junho/2020). Último acesso: 30/06/2020.

APÊNDICE 2

LISTAGEM DA PESQUISA DOCUMENTAL

TEMAS	ATOS NORMATIVOS/TÉCNICOS	DESCRIÇÃO SUMÁRIA
Colegiados	Portaria MMA nº 416, de 03 de novembro de 2010	Institui a Câmara Federal de Compensação Ambiental - CFCA
	Portaria Conjunta nº 225, de 30 de junho de 2011	Institui o Comitê de Compensação Ambiental Federal - CCAF
	Portaria Conjunta nº 298, de 23 de abril de 2019	Altera a composição do CCAF
	Ata da 9ª Reunião Ordinária do CCAF	Definem critérios para destinação dos recursos de CA, no nível federal
	Ata da 3ª Reunião Extraordinária do CCAF	
Portaria ICMBio nº 651, de 31 de outubro de 2019	Institui a Comissão Permanente de Compensação Ambiental do ICMBio – CPCAM	
Procedimentos e fluxos administrativos	Instrução Normativa Ibama nº 08, de 14 de julho de 2011	Define procedimentos e fluxos administrativos da CA, no âmbito do Ibama
	Instrução Normativa IBAMA nº 11, de 5 de junho de 2013	Altera a IN Ibama nº 08/2011 quanto ao índice de correção monetária dos recursos
	Instrução Normativa ICMBio nº 07, de 10 de junho de 2020	Regulamenta os procedimentos para a celebração de termo de compromisso da CA e define as formas de execução
Regulamentação do FCA	Edital de Seleção ICMBio nº 02, de 2018	Edital para seleção de instituição financeira oficial interessada em criar e administrar o FCA
	Portaria ICMBio nº 1.039, de 29 de novembro de 2018	Define os critérios, as políticas e as diretrizes do FCA
	Resolução do Conselho de Fundos Governamentais e Loterias nº 373/2018, Anexo I, Fl. 1/10 – CAIXA	Regulamenta o FCA, por meio de seu Estatuto

Fonte: elaboração própria, 2020.

APÊNDICE 3

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PAUTAS	QUESTÕES
Desempenho pretérito da CA	1. Qual a sua percepção sobre o mecanismo da CA anteriormente às alterações advindas com a criação do FCA? Quais os principais pontos positivos e negativos você identifica na modelagem anterior (se houver)?
Destinação e aplicação	2. Você considera adequados os critérios e prioridades atualmente normatizados para a destinação e aplicação dos recursos de CA? 3. Há outros critérios e prioridades que deveriam ser considerados nas propostas de destinação e aplicação de recursos de CA? 4. Quais instrumentos deveriam nortear os processos de destinação e aplicação de recursos (documentos técnicos, outras legislações, dados de pesquisas etc.)?
Planejamento da execução	5. Tendo em vista o montante de recursos a serem aportados anualmente no FCA, e diante da inviabilidade de execução simultânea de todas as ações previstas, quais os critérios e prioridades a serem considerados no planejamento da execução? 6. Qual a temporalidade você considera adequada para os instrumentos de planejamento (semestral, anual, bianual, a depender da ação etc.)? Considera importante realizar revisões e ajustes no planejamento? Como qual periodicidade? 7. Quem deveria participar do processo de planejamento e de que forma? 8. Quais documentos / instrumentos deveriam nortear planejamentos de execução da CA (planejamento institucional, plano de manejo da UC, plano de trabalho específico, outros)?
Execução dos recursos	9. Considerando as diferentes destinações e aplicações dos recursos, qual modelagem considera mais adequada para execução dos recursos (diretamente pela instituição financeira, por contratação de terceiros, por agentes executores parceiros, um conjunto de modalidades etc.)? 10. Quais vantagens existiriam na forma de execução que você propõe? E as dificuldades? Como resolvê-las ou minimizá-las?
Estrutura de Governança, Controle e Transparência	11. Considerando a dupla função do FCA, no sentido de viabilizar a gestão e execução integrada dos recursos, e tendo em vista a previsão de vultosos aportes, como deveria ser a estrutura de governança (interna e externa) desse mecanismo, a fim de garantir a sua correta gestão, regulação e fiscalização? 12. Você considera que deveria ser implementada algum mecanismo / instância específica de controle interno ou externo do FCA, além das estruturas internas existentes na instituição bancária gestora do FCA (instâncias de gestão financeira, operacional e contábil da CAIXA)? 13. No que tange à transparência e controle social, como as informações devem ser sistematizadas, e como devem ser disponibilizadas à sociedade? Com qual periodicidade de atualização?

Fonte: elaboração própria, 2020.

APÊNDICE 4

DIRETRIZES PARA DESTINAÇÃO DA CA FEDERAL

CLASSIFICAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS		DIRETRIZES PARA DEFINIÇÃO DE UC BENEFICIÁRIAS
PORTE	TIPOS	
Pequeno (até R\$ 1 milhão)	Critério geral	A destinação deve ser restrita a um número mínimo de UCs, afetadas e no entorno próximo do empreendimento (200 km).
	Pontual – terrestre	Devem ser selecionadas UCs no entorno próximo do empreendimento (até 200 km).
	Linear	Devem ser selecionadas UCs afetadas no entorno próximo e sobrepostas a um polígono de 200 km ao redor do empreendimento e nas mesmas bacias, protegendo os mesmos biomas e que preservem, pelo menos, uma fitofisionomia afetada.
	Marítimo – Costeiro	Devem ser selecionadas UCs de proteção integral no entorno próximo do empreendimento, assim consideradas aquelas que se situem numa distância máxima radial de 200 km, com limites que não ultrapassem a zona costeira. A preferência será também para aquelas que protejam a mesma ecorregião marinha ou fitofisionomia afetada pelo empreendimento, dentro da faixa elegível da zona costeira.
Médio (acima de R\$ 1 milhão até R\$ 4 milhões)	Critério geral	A destinação deve considerar UCs na mesma bacia hidrográfica e bioma, e com pelo menos uma fitofisionomia / ecossistema afetado pelo empreendimento.
	Pontual – terrestre	Devem ser selecionadas UCs na mesma região hidrográfica e biomas, protegendo pelo menos uma fitofisionomia afetada pelo empreendimento, para compor a tabela de ranqueamento.
	Linear	Devem ser selecionadas UCs que estejam sobrepostas a um polígono de 200 km ao redor do empreendimento, que protejam os mesmos biomas e pelo menos uma fitofisionomia afetada pelo empreendimento.
	Marítimo – Costeiro	Devem ser selecionadas UCs de proteção integral na mesma ecorregião marinha ou que protejam as mesmas fitofisionomias afetadas pelo empreendimento, dentro da faixa elegível da zona costeira que fica na projeção da ecorregião marinha correspondente.
Grande (acima de R\$ 4 milhões até R\$ 10 milhões)	Critério geral	A destinação deve considerar UC na mesma bacia hidrográfica e bioma afetados pelo empreendimento.
	Pontual – terrestre	Devem ser selecionadas UC na mesma região hidrográfica e bioma(s) afetado(s) pelo empreendimento.
	Linear	Devem ser selecionadas UCs que estejam sobrepostas a um polígono de 200 km e que protejam os mesmos biomas.
	Marítimo – Costeiro	Devem ser selecionadas UCs de proteção integral nas ecorregiões marinhas e na zona costeira.

Excepcional (acima de R\$ 10 milhões)	Critério geral	A destinação poderá alocar até 30% dos recursos totais de CA de empreendimentos de volume excepcional para financiamento prioritário de ações de regularização fundiária e demarcação de terras em UC de proteção integral, em diferentes biomas ou bacias. Obs.: Especificamente para o intervalo entre R\$ 10 milhões e R\$ 13 milhões, poderá ser destinada à regularização fundiária apenas a diferença que ultrapassar os R\$ 10 milhões (e não 30% do valor do empreendimento).
	Pontual – terrestre	Devem ser selecionadas UC na mesma região hidrográfica e afetada pelo empreendimento.
	Linear	Devem ser selecionadas todas as UCs de proteção integral que estejam sobrepostas a um polígono de 200 km e que protejam os mesmos biomas, mas podem ser contempladas unidades localizadas além desta distância, desde que estejam na definição de Otto Bacias nível 3 (ANA).
	Marítimo – Costeiro	Devem ser selecionadas UCs de proteção integral nas ecorregiões marinhas e na zona costeira.

Elaboração própria, 2020. Fonte: “Compensação Ambiental Federal - fonte de recursos para criar e implementar unidades de conservação” (OLIVEIRA, 2018, p. 20-22).

APÊNDICE 5

CODIFICAÇÃO DO CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS

PAUTA: DESEMPENHO PRETÉRITO DA CA			
CÓDIGOS (CATEGORIAS DE RESPOSTA)	DESCRIÇÃO DOS CÓDIGOS	RESPONDENTES	
		GRUPOS	Nº ATORES
Desempenho insatisfatório	Baixa eficiência, eficácia e efetividade na execução da CA	Político, Gestão, Destinação, Execução, Financiamento, Controle, Sociedade Civil	13
Insegurança jurídica	Falta de regulamentação quanto à natureza dos recursos, índice de correção monetária e formas de execução	Gestão, Execução, Financiamento, Controle, Sociedade Civil	9
Estrutura institucional falha	Falta de estruturação dos órgãos responsáveis para planejar e executar a CA	Gestão, Destinação, Financiamento, Controle, Sociedade Civil	5
Dificuldades dos empreendedores	Falta de expertise / capacidade organizacional para executar as ações e/ou protelação no cumprimento da CA	Gestão, Financiamento, Controle, Sociedade Civil	5
Gestão deficiente	Processo de gestão com muitas fragilidades administrativas, descontínuo e burocratizado	Político, Destinação, Controle	4
Atuação do controle	Atuação dos órgãos de controle de forma descontextualizada quanto ao mecanismo da CA, desvirtuando esforços da gestão	Destinação, Execução, Sociedade Civil	3
Baixa participação	Pouca participação e envolvimento de atores locais no processo, sobretudo comunidades e/ou gestores das UCs	Político, Destinação	2
Questão cultural	Cultura da CA como mera imposição legal, desvinculada do negócio do empreendimento	Político, Controle	2
Sem avaliação	Não tem avaliação e/ou não acompanhou essa etapa do processo	Execução	1

PAUTA: DESTINAÇÃO E APLICAÇÃO			
CÓDIGOS (CATEGORIAS DE RESPOSTA)	DESCRIÇÃO DOS CÓDIGOS	RESPONDENTES	
		GRUPOS	Nº ATORES
Formalização dos critérios	Necessidade de maior formalização e/ou transparência dos critérios para destinação e aplicação dos recursos	Gestão, Destinação, Financiamento, Sociedade Civil	7
Novos critérios	Inclusão de novos critérios ou propostas, com visão de relevância social e biológica (paisagens, espécies ameaçadas, sociobiodiversidade), de fortalecimento do SNUC (estados, municípios) e/ou de prioridade institucional	Gestão, Destinação, Controle	7
Concentração de recursos	Preocupação com a concentração dos recursos em UCs e biomas, em decorrência de vultosos empreendimentos offshore, com baixa distribuição dos recursos	Político, Gestão, Destinação	5
Interpretação das normas	Mudança e/ou flexibilização na interpretação das normas quanto às prioridades de aplicação	Político, Gestão, Controle, Sociedade Civil	4
Regularização fundiária	Importância da aplicação de recursos para resolução de conflitos fundiários nas UCs	Político, Destinação, Financiamento, Controle	4
Atuação do CCAF	Preocupação quanto à atual composição e procedimentos do CCAF	Gestão, Destinação, Controle	3
UCs afetadas	Importância da destinação de recursos para UCs afetadas, mesmo que indiretamente, beneficiando a região do empreendimento	Financiamento, Controle	2
Valoração da CA	Necessidade de reavaliação da metodologia de cálculo da CA	Financiamento	2
Sem avaliação	Não tem avaliação e/ou não acompanha essa etapa do processo	Execução	2

PAUTA: PLANEJAMENTO DA EXECUÇÃO			
CÓDIGOS (CATEGORIAS DE RESPOSTA)	DESCRIÇÃO DOS CÓDIGOS	RESPONDENTES	
		GRUPOS	Nº ATORES
Planejamento da CA	Planejamento específico da CA, de médio prazo, elaborado pelo ICMBio, com participação de atores locais (gestores internos e membros dos Conselhos das UCs)	Político, Gestão, Destinação, Controle, Sociedade Civil	7
Diagnóstico prévio	Necessidade de um prévio diagnóstico das UCs que norteie o planejamento, retratando o grau de implementação, riscos, ameaças, oportunidades, a partir de uma visão sistêmica do território	Gestão, Destinação, Controle, Sociedade Civil	6
Planejamento institucional	Planejamento institucional amplo, com metas, indicadores, metodologia, objetivos, abrangendo todas as fontes de recursos, do qual derivam planos específicos de CA, com prazos definidos	Gestão, Controle, Sociedade Civil	5
Vulnerabilidade ambiental	Vulnerabilidades ambientais devem direcionar o planejamento de recursos à gestão das UCS submetidas à pressão antrópica, com espécies ameaçadas, riscos de incêndios etc.	Político, Gestão, Controle, Sociedade Civil	4
Uso Público	UCs com potencial de uso público devem ser priorizadas, buscando investir em estruturas de apoio e concessão de serviços, fortalecendo a integração com a sociedade.	Político, Gestão, Controle, Sociedade Civil	4
Ações relevantes	Previsão de ações de grande relevância para UCs / biomas / territórios, contemplando aquisições / serviços que gerem impacto na gestão, aliadas a realizações de investimentos em infraestrutura	Político, Gestão, Sociedade Civil	4
Carências organizacionais	Dificuldade dos gestores para trabalhar o planejamento de modo estratégico, quantidade insuficiente de servidores para gerir e monitorar o processo, necessidade de desenvolvimento de tecnologias para elaborar planejamentos integrados.	Gestão, Destinação, Sociedade Civil	4
Ciclo da CA	O planejamento deve orientar todo o ciclo da CA, tendo um papel central nos processos de destinação, execução, controle e prestação de contas	Gestão, Destinação	3

Regularização Fundiária	UCs com conflitos fundiários devem ser priorizadas, buscando sanar ou minimizar conflitos relativos à regularização e demarcação da área	Político, Financiamento	2
Critérios socioambientais	Considerar critérios socioambientais no planejamento, prevendo o benefício às populações locais e alinhamento à responsabilidade social do setor produtivo	Político, Controle	2
Pacto com atores	Planejamento pactuado com rede de atores, incluindo a sociedade civil, empreendedores, órgãos de controle etc., de modo a promover amplo apoio ao mecanismo	Controle, Sociedade Civil	2
Sem avaliação	Não tem avaliação e/ou não acompanha essa etapa do processo	Financiamento, Controle	2
Técnico e financeiro	Conciliação do planejamento técnico com o financeiro, de modo a tornar a execução viável, fluida, eficiente e eficaz	Execução	2
Cumprir a destinação	Importância de alinhar o planejamento da execução estritamente à destinação e aplicação do recurso, de modo a resguardar o mecanismo de futuros questionamentos e litígios	Destinação	1
Investimento	Somente aplicação em investimento deve ser contemplada nos planejamentos, excluindo custeio e manutenção das UCs	Destinação	1

PAUTA: EXECUÇÃO DOS RECURSOS			
CÓDIGOS (CATEGORIAS DE RESPOSTA)	DESCRIÇÃO DOS CÓDIGOS	RESPONDENTES	
		GRUPOS	Nº ATORES
Modelo híbrido	Modelo híbrido de execução, conforme capacidade técnica, com condução direta pela CAIXA de projetos, conforme sua expertise (como projetos de infraestrutura e obras civis), e contratações/parcerias ou agente executor para outras demandas (como aquisições de varejo, serviços técnicos especializados de gestão de UCs etc.)	Político, Gestão, Destinação, Financiamento, Controle, Sociedade Civil	9
Modelo descentralizado	Modelo descentralizado externamente, com capilaridade de execução por empresas, ONGs e/ou bancos regionais, ficando a CAIXA como gestora financeira e fiscal da execução/escritório de projetos	Político, Destinação, Financiamento, Sociedade Civil	4
Capacidade executora	Preocupação com a capacidade executora da CAIXA, focada em gestão financeira	Gestão, Destinação, Financiamento, Sociedade Civil	4
Regulamento da execução	Necessidade de uma modelagem de contratação própria para o FCA, observando a legislação, normas e diretrizes de execução do fundo, de modo a regulamentar a sua operação.	Gestão, Destinação, Controle	4
Princípios da APF	Internalização dos princípios e/ou boas práticas da administração pública federal nas contratações e operação do FCA	Controle	3
Modelo inicialmente centralizado	Inicialmente centralizado pela CAIXA, em equipe própria nacional, com gradual descentralização interna (gerências regionais da CAIXA) e perspectiva futura de execução por terceiros (centralização necessária ao ganho de experiência da CAIXA com a operação do mecanismo)	Execução	2

PAUTA: ESTRUTURA DE GOVERNANÇA, CONTROLE E TRANSPARÊNCIA			
CÓDIGOS (CATEGORIAS DE RESPOSTA)	DESCRIÇÃO DOS CÓDIGOS	RESPONDENTES	
		GRUPOS	Nº ATORES
Estrutura adequada	Estrutura do FCA adequada, tal como previsto nas normativas, cabendo reavaliação futura do desenho para identificar necessidades de ajustes conforme a implementação, sob risco de burocratizar o mecanismo com excessivas instâncias já no momento inicial de funcionamento	Político, Gestão, Destinação, Execução, Financiamento, Controle, Sociedade Civil	10
Transparência ativa do FCA	Amplio acesso aos dados financeiros e técnicos do FCA, constantemente atualizados em plataforma digital, observando os questionamentos rotineiramente encaminhados com base na Lei de Acesso à Informação, além da disponibilização de relatórios de prestação de contas com os resultados alcançados	Político, Gestão, Destinação, Execução, Controle	9
Dados integrados da CA	Disponibilização digital de dados integrados da CA, contendo informações organizadas e acessíveis de todas as etapas do processo, desde a destinação, planejamento, execução, e prestação de contas (relatório de resultados)	Gestão, Controle, Sociedade Civil	5
Atuação dos órgãos de controle	Atuação dos órgãos de controle na prevenção de riscos e desvios, considerando a finalidade pública dos recursos privados do FCA	Político, Destinação, Controle	4
Conselhos das UCs	Necessidade de prestar contas aos conselhos gestores das UCs, importante instância de controle social local dos resultados da CA	Político, Gestão, Controle	4
Mudança de paradigma da CA	Mudança de paradigma da CA, a ser vista como parte do negócio do empreendedor (investimento socioambiental)	Político, Controle, Sociedade Civil	3
Acompanhamento pelo empreendedor	Acompanhamento dos resultados do FCA pelo empreendedor, responsável por financiar o mecanismo, por meio do acesso a relatórios de resultados discriminados por empreendimento	Financiamento, Sociedade Civil	3
Plano de Comunicação	Plano de Comunicação contendo os resultados da CA, com ampla divulgação por chamada de imprensa e campanha educativa	Controle, Sociedade Civil	2

Definição de papéis	Necessidade de melhoria quanto à definição de papéis e responsabilidade da CAIXA e ICMBio, com maior nível de detalhamento formalizado em documento próprio	Gestão, Execução	2
Auditoria externa independente	Importância da auditoria externa independente como mecanismo de compliance e garantia da integridade, associada à boa gestão dos recursos	Destinação, Financiamento	2
Apreciação do CCAF	Submissão da prestação de contas do FCA ao CCAF, para análise e aprovação, de modo a fechar o ciclo da CA e compartilhar a responsabilidade pelo processo como um todo	Sociedade Civil	1

Fonte: elaboração própria, 2020.