

GOVERNANÇA  
DE FUNDOS  
AMBIENTAIS E  
FLORESTAIS NA  
**AMAZÔNIA**  
**LEGAL**

---

Brenda Brito  
Priscilla Santos  
Alice Thuault

---



# Governança de Fundos Ambientais e Florestais na Amazônia Legal

Brenda Brito  
Priscilla Santos  
Alice Thuault



Junho de 2014

Copyright 2014 by Imazon

**Autores**

Brenda Brito  
Priscilla Santos  
Alice Thuault

**Revisão de Texto**

Glaucia Barreto (glauciabarreto@hotmail.com)

**Capa e Editoração Eletrônica**

Luciano Silva e Roger Almeida  
www.rl2design.com.br

**Fotos**

Rafael Araújo

DADOS INTERNACIONAIS PARA CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
DO DEPARTAMENTO NACIONAL DO LIVRO

---

B862g Brito, Brenda

Governança de fundos ambientais e florestais na Amazônia Legal / Brenda Brito;  
Priscilla Santos; Alice Thuault. – Belém, PA: IMAZON; ICV, 2014.

58 p.  
ISBN 978-85-86212-61-1

1. GOVERNANÇA FLORESTAL 2. GESTÃO DE RECURSOS FLORESTAIS 3.  
FUNDOS PÚBLICOS AMBIENTAIS 4. REDUÇÃO DE EMISSÕES POR DESMA-  
TAMENTO E DEGRADAÇÃO FLORESTAL (REDD+) 5. AMAZÔNIA LEGAL I.  
Santos, Priscilla. II. Thuault, Alice. III. Instituto do Homem e Meio Ambiente da  
Amazônia (IMAZON). IV. Instituto Centro de Vida (ICV). V. Título.

CDD: 344.046026329811

---

Os dados e as opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade dos autores e  
não refletem necessariamente a opinião dos financiadores deste estudo.



Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia  
Rua Domingos Marreiros, 2020. Belém, Pará. CEP 66060-160  
Tel.: (91) 3182-4000; Fax: (91) 3182-4027  
imazon@imazon.org.br;  
<http://www.imazon.org.br>

# Agradecimentos

Agradecemos a todos os entrevistados para este estudo pela disponibilidade de tempo e informações (a lista completa de entrevistados está no Apêndice); a Ana Cláudia Rodrigues e Verônica Oki pela análise contábil em dados do Ferma/AP; a André Vianna (Idesam), Dário Cardoso Jr. (Imazon), Deisy Mara Martins da Cruz (FEF do Acre), Mariana Vedoveto (Imazon) e Laurent Micol (ICV) pelos comentários ao texto; a Rodney Salomão pela elaboração do mapa usado na publicação; a Glaucia Barreto pela revisão do texto; ao World Resources Institute pela parceria na concepção dos indicadores de governança utilizados neste estudo; e a Agência Norueguesa de Cooperação do Desenvolvimento (Norad) pelo apoio financeiro para a realização deste estudo.

## Sobre o Imazon

O Imazon é um instituto de pesquisa cuja missão é promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia por meio de estudos, apoio à formulação de políticas públicas, disseminação ampla de informações e formação profissional. O instituto é uma associação sem fins lucrativos e qualificada pelo Ministério da Justiça do Brasil como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

O Imazon foi fundado em 1990 e sua sede fica em Belém, Pará. Em 23 anos, publicou mais de 500 trabalhos científicos e técnicos. Desse total, 203 correspondem a artigos científicos veiculados em revistas científicas internacionais ou como capítulos de livros. Foram também publicados 49 livros, 20 livretos e mais de 175 relatórios técnicos e documentos estratégicos para políticas públicas.

## Sobre os autores

Brenda Brito é pesquisadora adjunta do Imazon, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará, em Belém-PA, Mestre e doutoranda em Ciência do Direito (JSM) pela Universidade Stanford, em Palo Alto (EUA).

Priscilla Santos foi pesquisadora assistente I do Imazon entre 2009 e 2012. É bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre (RS), advogada e especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Anhanguera (Uniderp), em Campo Grande (MS), mestre em Ciências em Natureza, Sociedade e Política Ambiental (MSc Nature, Society and Environmental Policy) pela Universidade de Oxford (Reino Unido).

Alice Thuault é coordenadora da Iniciativa Transparência Florestal no Instituto Centro de Vida (ICV), formada em Ciências Políticas pelo Institut d'études politiques de Rennes (França) e Mestre em Antropologia do Desenvolvimento pela Universidade Aix-Marseille (França).

# Sumário

Lista de Figuras .....	5
Lista de Quadros .....	5
Lista de Siglas .....	6
▶ <b>Resumo Executivo</b> .....	8
▶ <b>Introdução</b> .....	10
▶ <b>Metodologia</b> .....	12
▶ <b>Resultados gerais</b> .....	16
▶ <b>Acre</b> .....	20
Fundo Estadual de Florestas do Acre (FEF) .....	20
Fundo Especial de Meio Ambiente do Acre (Femac) .....	23
▶ <b>Amapá</b> .....	27
Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente (Ferma) .....	27
▶ <b>Amazonas</b> .....	30
Fundo Estadual de Meio Ambiente do Amazonas (Fema/AM) .....	30
▶ <b>Maranhão</b> .....	33
Fundo Especial de Meio Ambiente (Fema/MA) .....	33
▶ <b>Mato Grosso</b> .....	36
MT Floresta .....	36
Fundo Estadual de Meio Ambiente (Femam/MT) .....	39
▶ <b>Pará</b> .....	43
Fundo Estadual de Meio Ambiente (Fema/PA) .....	43
▶ <b>Rondônia</b> .....	46
Fundo Especial de Proteção Ambiental (Fepram) .....	46
▶ <b>Roraima</b> .....	49
Fundo Estadual de Meio Ambiente (Fema/RR) .....	49
▶ <b>Tocantins</b> .....	52
Fundo Estadual do Meio Ambiente (Fuema) .....	52
▶ <b>Conclusões</b> .....	55
Referências bibliográficas .....	56
Apêndice – Profissionais entrevistados para coleta de dados por estado .....	57

# Lista de Figuras

<b>Figura 1.</b> Receita disponível em 2012 nos fundos estaduais de meio ambiente avaliados na Amazônia Legal. . . . .	17
<b>Figura 2.</b> Indicadores de governança do Fundo Estadual de Florestas do Acre. . . . .	22
<b>Figura 3.</b> Indicadores de governança do Fundo Especial de Meio Ambiente do Acre. . . . .	25
<b>Figura 4.</b> Indicadores de governança do Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente do Amapá. . . . .	28
<b>Figura 5.</b> Indicadores de governança do Fundo Estadual de Meio Ambiente do Amazonas. . . . .	31
<b>Figura 6.</b> Indicadores de governança do Fundo Especial de Meio Ambiente do Maranhão. . . . .	34
<b>Figura 7.</b> Indicadores de governança do MT Floresta. . . . .	37
<b>Figura 8.</b> Indicadores de governança do Fundo Estadual de Meio Ambiente do Mato Grosso. . . . .	40
<b>Figura 9.</b> Indicadores de governança do Fundo Estadual de Meio Ambiente do Pará. . . . .	44
<b>Figura 10.</b> Indicadores de governança do Fundo Especial de Proteção Ambiental de Rondônia. . . . .	47
<b>Figura 11.</b> Indicadores de governança do Fundo Estadual de Meio Ambiente de Roraima. . . . .	50
<b>Figura 12.</b> Indicadores de governança do Fundo Estadual de Meio Ambiente do Tocantins. . . . .	53

# Lista de Quadros

<b>Quadro 1.</b> Onze fundos estaduais avaliados na Amazônia Legal . . . . .	13
<b>Quadro 2.</b> Matriz de avaliação da governança de fundos ambientais e florestais. . . . .	14
<b>Quadro 3.</b> Receita disponível em 2012 por fundo estadual analisado na Amazônia Legal. . . . .	17
<b>Quadro 4.</b> Resumo da avaliação de governança dos fundos ambientais e florestais na Amazônia Legal. . . . .	19

# Lista de Siglas

<b>Cemaam</b>	Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amazonas
<b>Cemact</b>	Conselho Estadual do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia
<b>CFE</b>	Conselho Florestal Estadual do Acre
<b>CNS</b>	Conselho Nacional dos Seringueiros
<b>Coema/AP</b>	Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amapá
<b>Coema/TO</b>	Conselho Estadual de Meio Ambiente do Tocantins
<b>Coiab</b>	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
<b>Consema/MA</b>	Conselho Estadual do Meio Ambiente do Maranhão
<b>Consema/MT</b>	Conselho Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso
<b>Embrapa</b>	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
<b>FEF</b>	Fundo Estadual de Florestas do Acre
<b>Fema/AM</b>	Fundo Estadual de Meio Ambiente do Amazonas
<b>Fema/MA</b>	Fundo Especial de Meio Ambiente do Maranhão
<b>Fema/PA</b>	Fundo Estadual de Meio Ambiente do Pará
<b>Fema/RR</b>	Fundo Estadual de Meio Ambiente de Roraima
<b>Femac</b>	Fundo Especial de Meio Ambiente do Acre
<b>Femam/MT</b>	Fundo Estadual de Meio Ambiente do Mato Grosso
<b>Femarh</b>	Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
<b>Fepram</b>	Fundo Especial de Proteção Ambiental
<b>Ferma</b>	Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente do Amapá
<b>Funbio</b>	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
<b>Fundeflor</b>	Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal do Pará
<b>GTA</b>	Grupo de Trabalho Amazônico
<b>Ibama</b>	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
<b>ICMBio</b>	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
<b>ICV</b>	Instituto Centro de Vida
<b>Idesam</b>	Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas
<b>Imac</b>	Instituto de Meio Ambiente do Acre

<b>Imazon</b>	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
<b>Incra</b>	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>Inpa</b>	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
<b>MPE</b>	Ministério Público Estadual
<b>NAF</b>	Núcleo Administrativo e Financeiro
<b>Naturatins</b>	Instituto Natureza do Tocantins
<b>REDD+</b>	Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
<b>SDS</b>	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas
<b>Seaprof</b>	Secretaria de Estado de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar
<b>Sedam</b>	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental
<b>Sedens</b>	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis do Acre
<b>Sedraf/MT</b>	Secretaria do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar de Mato Grosso
<b>SEF</b>	Secretaria Estadual de Florestas do Acre
<b>Sefaz/MT</b>	Secretaria Estadual da Fazenda de Mato Grosso
<b>Sema/AP</b>	Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Amapá
<b>Sema/MA</b>	Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Maranhão
<b>Sema/MT</b>	Secretaria Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso
<b>Sema/PA</b>	Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Pará
<b>Seplan</b>	Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral
<b>Sisa</b>	Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais do Acre
<b>TCE</b>	Tribunal de Contas do Estado
<b>WRI</b>	World Resources Institute

## ► Resumo Executivo

Nos últimos anos, fundos públicos ambientais voltaram a ser foco de atenção nas discussões ligadas a mudanças climáticas, especialmente nas ações de redução de emissões de gases do efeito estufa provenientes de desmatamento e degradação florestal, bem como nas ações de incentivo à conservação e aumento de estoques de carbono florestal, além de manejo sustentável de florestas (REDD+).

Na Amazônia Legal, todos os estados possuem pelo menos um fundo direcionado a questões ambientais, e alguns - como o Acre, Amazonas e Mato Grosso - já preveem a utilização ou criação de fundos para operacionalizar ações de REDD+. Mas para que esses fundos possam contribuir com a implementação de ações de REDD+, é necessária uma administração eficiente, baseada em princípios de boa governança; do contrário, terão dificuldades em captar recursos, o que tornará sua aplicação ineficaz em relação aos objetivos propostos.

No intuito de analisar como os fundos ambientais e florestais na Amazônia Legal estão sendo administrados e, com isso, contribuir para a melhoria de sua gestão, nes-

te estudo avaliamos onze fundos em nove estados amazônicos, que, juntos, possuíam R\$ 129,4 milhões em 2012. Nossa avaliação considerou sete indicadores de governança desenvolvidos pela Iniciativa de Governança Florestal - uma parceria entre WRI, ICV e Imazon -, que foram baseados em cinco princípios de boa governança: transparência, participação pública, coordenação, capacidade de execução e de prestação de contas para a sociedade.

Verificamos que todos os fundos avaliados possuíam deficiências, e a maioria apresentou governança fraca. Os problemas mais frequentemente encontrados foram: i) ausência de monitoramento financeiro e de impacto da aplicação de recursos dos fundos, ii) falta de clareza de regras de distribuição e arrecadação de recursos e iii) baixa capacidade administrativa para gestão.

Em relação ao monitoramento financeiro, observamos que apesar de terem que prestar contas no mínimo anualmente aos Tribunais de Contas do Estado, os fundos ou não a prestavam ou não as divulgavam publicamente. Todavia, é possível que com a Lei de Acesso a Informações Públicas (nº 12.527/2011) a divulgação das contas melhore após 2012. Além disso, nenhum fundo realizava monitoramento de impacto de seus projetos para apurar como os recursos dispensados eram utilizados e avaliar se os objetivos dos fundos estavam sendo atendidos por meio dos apoios realizados.

Outro item fraco observado em quase todos os fundos foi a falta de detalhamento de regras de distribuição de fundos, especialmente para aqueles que preveem apoio a projetos externos. Isso se refletiu, por exemplo, na ausência de instruções para apresentação de projetos. Finalmente, a maioria dos fundos carecia de recursos humanos para sua adequada administração.

Por outro lado, alguns fundos se destacavam por possuírem mecanismos em

funcionamento de gestão mais participativa, como foi o caso do Fundo Estadual de Florestas no Acre. Outro destaque foi o Fundo do Amapá, que possuía manuais e editais bem detalhados, permitindo que vários interessados conhecessem o processo de envio de propostas para obtenção de apoio a projetos. No entanto, a ausência de dados financeiros disponíveis ao público sobre este fundo afetava a transparência sobre sua gestão.

Uma lição importante deste levantamento é a necessidade de acompanhamento mais frequente do funcionamento destes fundos pela sociedade civil e por órgãos de controle, como Tribunal de Contas Estadual e Ministério Público Estadual. Apesar de o valor total identificado nestes fundos em 2012 (129,4 milhões) representar quase 10% de fundos mais robustos como o Fundo Amazônia, seu valor agregado é superior ao orçamento de muitas secretarias estaduais de meio ambiente e, se devidamente utilizado, pode gerar impactos positivos à conservação ambiental, principalmente em nível local e municipal.

## ► Introdução

A partir de 1990 vários estados brasileiros criaram fundos públicos direcionados a questões ambientais e florestais<sup>[1]</sup>, seguindo exemplo da criação do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) em 1989<sup>[2]</sup>. Como resultado, em 2004 havia pelo menos 50 fundos estaduais ligados a questões ambientais no Brasil (Sampaio, 2006). Em geral, o objetivo principal desses fundos é alocar uma quantidade mínima de recursos a ações de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável implementadas por entes públicos e privados.

Na Amazônia Legal, os estados criaram seus fundos ambientais ou florestais entre 1986 e 2005, sendo que alguns foram reformulados ou modificados posteriormente à sua criação. Mais recentemente, fundos públicos voltaram a ser foco de atenção na área ambiental nas discussões ligadas a mudanças climáticas, especialmente nas ações de redução de emissões de gases de efeito

estufa provenientes de desmatamento e degradação florestal, bem como nas ações de incentivo à conservação e aumento de estoques de carbono florestal, além de manejo sustentável de florestas. Estas ações são conhecidas pela sigla REDD+.

Na escala internacional, há previsão de mais de U\$ 2,7 bilhões direcionados a fundos para apoiar REDD+ desde 2007, sendo que o Brasil se destaca entre os beneficiários de recursos por meio do Fundo Amazônia (Schalatek et al., 2012). Até 2012, este fundo já havia recebido cerca de R\$ 1,3 bilhão proveniente de doações dos governos da Noruega e Alemanha e da Petrobrás (BNDES, 2013).

Nos estados da Amazônia, a criação de fundos também tem sido apontada como instrumento financeiro para REDD+ no nível subnacional. Por exemplo, no Acre, a Lei Estadual nº 2.308/2010, que institui o Sistema de Incentivos a Serviços Ambien-

---

<sup>[1]</sup> Uma exceção foi Rondônia, que criou o Fundo Especial de Proteção Ambiental (Fepram) em 1986.

<sup>[2]</sup> Lei nº 7.797/1989.

tais, estabelece que os recursos desse sistema serão administrados por dois fundos estaduais: Fundo Estadual de Florestas e Fundo Especial de Meio Ambiente (Thuault et al., 2011). Em 2013, o Mato Grosso aprovou a Lei Estadual nº 9.878, que institui o Sistema Estadual de REDD+, prevendo a criação de um Fundo Estadual de REDD+. Finalmente, o Amazonas está discutindo uma minuta de projeto de lei que cria o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Serviços Ambientais.

Para que esses fundos possam contribuir com implementação de ações de REDD+, eles devem ser administrados de acordo com princípios de boa governança, incluindo transparência, participação pública, capacidade de execução e de prestação de contas para a sociedade. Do contrário, poderão ser vítimas de má gestão, o que pode dificultar a captação de recursos e tornar sua aplicação ineficaz em relação aos objetivos propostos. Além disso, os

novos fundos devem ser construídos a partir de lições aprendidas com fundos ambientais e florestais já existentes para evitar a repetição de problemas de gestão e incentivar boas práticas (Thuault et al., 2011).

Por isso, neste estudo avaliamos fundos ambientais e florestais existentes na Amazônia Legal com o objetivo de analisar como esses fundos têm sido administrados, considerando os princípios de governança mencionados anteriormente. No total, avaliamos onze fundos em nove estados, sendo alguns destes fundos exclusivos para área florestal e outros direcionados a ações ambientais de forma geral. Este estudo faz parte da Iniciativa de Governança Florestal, uma parceria entre o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), Instituto Centro de Vida (ICV) e World Resources Institute (WRI), com objetivo de avaliar diferentes aspectos da governança de recursos florestais para contribuir com ações de REDD+<sup>[3]</sup>.

---

<sup>[3]</sup> Para mais informações sobre a Iniciativa de Governança Florestal, acesse [www.wri.org/gfi](http://www.wri.org/gfi).

## ► Metodologia

Para a avaliação, inicialmente identificamos fundos ambientais e florestais estaduais existentes na Amazônia Legal por meio de revisão da legislação ambiental dos estados e consulta aos sítios eletrônicos de órgãos ambientais estaduais. Em seguida, selecionamos os fundos que já estavam em plena operação há pelo menos um ano e excluímos da análise os que não atendiam a este critério. Por exemplo, o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal do Pará (Fundeflor) existe formalmente desde 2007, mas ainda não está em pleno funcionamento por não ter recebido os recursos previstos em lei para sua operação (neste caso seriam recursos derivados de concessões florestais estaduais que ainda não haviam ocorrido durante a elaboração deste estudo).

Após esta seleção inicial, analisamos onze fundos em nove estados, sendo alguns exclusivos para área florestal e outros direcionados a ações ambientais de forma geral (Quadro 1). A coleta de dados e a análise foram orientadas por sete indicadores de governança desenvolvidos pela Iniciativa de Governança Florestal, uma parceria entre WRI, ICV e Imazon, baseados em cinco princípios de boa governança: transparência, participação pública, coordenação, capacidade de execução e de prestação de contas para a sociedade. Cada indicador

possui elementos de qualidade que orientam a avaliação (Quadro 2). A coleta de dados foi realizada por meio de revisão da legislação aplicável a cada fundo e de entrevistas com funcionários de órgãos ambientais estaduais, membros da sociedade civil e instituições participantes de comitês gestores em alguns destes fundos. No total, entrevistamos 24 pessoas, as quais listamos no Apêndice.

A partir das informações coletadas, aplicamos os conceitos fraco, moderado ou forte, dependendo da situação encontrada em cada indicador. O conceito forte refere-se ao cumprimento integral de todos os elementos de qualidade em cada indicador e está indicado pelo número três nos gráficos que apresentam os resultados detalhados de cada fundo. O conceito moderado corresponde ao cumprimento parcial desses elementos e está representado pelo número dois nos gráficos de resultado. Já o conceito fraco se refere ao cumprimento insuficiente ou ao não cumprimento desses elementos e está indentificado pelo número um. Quando não foi possível encontrar informações disponíveis sobre um indicador específico utilizamos o conceito não aplicável/informação não disponível, representado pelo número zero. Nas seções seguintes apresentamos os resultados da avaliação.

**Quadro 1.** Onze fundos estaduais avaliados na Amazônia Legal.

Estado	Fundo	Ano de criação	Instrumento legal de criação e regulamentação
Acre	Fundo Estadual de Florestas (FEF)	2001	Lei Estadual nº 1.426/2001 e Decreto Estadual nº 8.458/2003
	Fundo Especial de Meio Ambiente (Femac)	1994	Lei nº 1.117/1994 e Decreto Estadual nº 675/1998
Amapá	Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente (Ferma)	1994	Lei Estadual nº 165/1994 e Decreto Estadual nº 677/2000
Amazonas	Fundo Estadual de Meio Ambiente do Amazonas (Fema/AM)	2005	Lei Estadual nº 2.985/2005 e Resolução 004/2008 do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amazonas (Cemaam)
Maranhão	Fundo Especial de Meio Ambiente (Fema/MA)	1992	Lei Estadual nº 5.405/1992 e Decreto Estadual nº 22.383/2006
Mato Grosso	Fundo Estadual de Meio Ambiente (Femam/MT)	2005	Lei Complementar Estadual nº 232/2005
	MT Floresta	2005	Lei Complementar Estadual nº 233/2005
Pará	Fundo Estadual de Meio Ambiente (Fema/PA)	1995	Lei Estadual nº 5.887/1995 e Decreto Estadual nº 1.523/1996
Rondônia	Fundo Especial de Proteção Ambiental (Fepam)	1986	Lei Estadual nº 88/1986, Lei Estadual nº 547/1993 e Decreto Estadual nº 7.902/1997
Roraima	Fundo Estadual de Meio Ambiente (Fema/RR)	1994	Lei Complementar nº 007/1994 e Decreto Estadual nº 5.471-E/2003
Tocantins	Fundo Estadual do Meio Ambiente (Fuema)	1991	Lei Estadual nº 261/1991 e Lei Estadual nº 2.095/2009

**Quadro 2.** Matriz de avaliação da governança de fundos ambientais e florestais.

Indicadores	Elementos de qualidade
<b>Participação pública na criação/revisão das regras do fundo</b>	Prioridades e objetivos do fundo estabelecidos por um processo transparente e participativo
	Regulamento do fundo e procedimentos operacionais estabelecidos por um processo transparente e participativo
	Revisão de objetivos e regras do fundo integram contribuições da sociedade civil
<b>Clareza de regras de arrecadação e distribuição de recursos</b>	Arrecadação e distribuição do fundo baseadas em regras claras e acessíveis ao público
	Procedimentos para solicitação de apoio do fundo são claros e acessíveis ao público
	Normas e critérios de avaliação das propostas são claros e acessíveis ao público
	Funcionários do fundo enviam retorno sobre a avaliação das propostas de projetos submetidos
<b>Clareza nas responsabilidades administrativas</b>	Papéis e responsabilidades da estrutura de gestão claramente definidos por lei
	Papéis e responsabilidades da estrutura de gestão são de amplo conhecimento de interessados
	Clareza sobre quem é a autoridade de decisão na aprovação de projetos
<b>Expertise na área florestal</b>	Funcionários do fundo possuem expertise na área florestal
	Funcionários do fundo consultam especialistas para avaliar propostas
	Funcionários do fundo consultam interessados para avaliar propostas
	Funcionários consultam proponentes do projeto para esclarecimentos na avaliação de propostas
	Responsáveis pela decisão de apoio a projetos têm acesso a profissionais com expertise relevante para avaliação de propostas

Indicadores	Elementos de qualidade
<b>Capacidade administrativa</b>	Instituição gestora do fundo possui um escritório central com capacidade para operar o fundo e monitorar operação de filiais
	Recursos financeiros e humanos são suficientes para administrar o fundo
	Equipe de monitoramento de projetos tem acesso às informações necessárias para realizar suas tarefas
	Funcionários possuem expertise em captação de recursos
<b>Monitoramento financeiro</b>	Relatórios financeiros disponíveis para o público em vários formatos (impresso, online etc.)
	Relatórios financeiros incluem todas as operações do fundo
	Relatórios financeiros gerados regularmente
	Informações contidas nos relatórios apresentadas claramente e facilmente compreensíveis
<b>Monitoramento de impactos e eficácia</b>	Monitoramento da contribuição do fundo aos objetivos estabelecidos
	Monitoramento de impactos sociais e ambientais dos projetos apoiados pelo fundo
	Mecanismos de monitoramento incluem consultas às partes interessadas
	Esforços para corrigir os principais problemas identificados pelo monitoramento



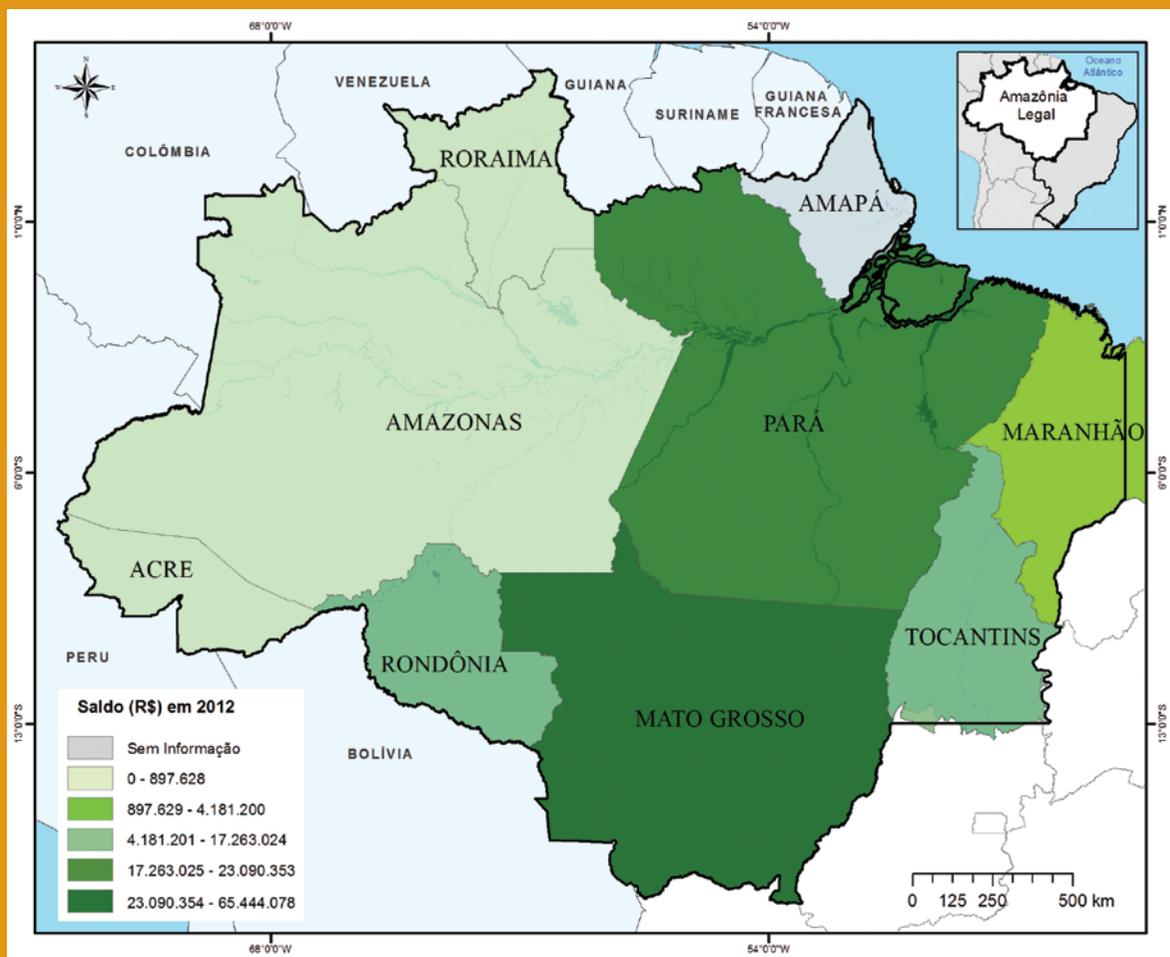
## ► Resultados gerais

Na avaliação identificamos R\$ 129,4 milhões distribuídos entre os onze fundos analisados na Amazônia Legal em 2012 (Figura 1 e Quadro 3). O Mato Grosso possuía mais recursos alocados em seus dois fundos estaduais, mas ao mesmo tempo possuía o maior e o menor valor alocado por fundo. O Fundo Estadual de Meio Ambiente do Mato Grosso continha R\$ 65.433.108,80, enquanto o MT Floresta possuía apenas R\$ 10.969,80. No caso do MT Floresta, identificamos uma situação especial, já que inicialmente havia R\$ 173 milhões alocados para 2012, mas o governo aprovou a liberação de apenas R\$ 10.969,80 (Ver seção 8 para mais detalhes).

Em seguida, o Pará, com o segundo maior valor por estado (R\$ 29.090.353,62 milhões), alocado no Fundo Estadual de Meio Ambiente (Fema/PA). No entanto, a maior parte deste recurso será realocada para um novo fundo de compensação ambiental em processo de criação no estado (Ver seção 9 para mais detalhes).

Rondônia e Tocantins apareciam com recursos na ordem de R\$ 16 a 17 milhões, seguidos do Maranhão com R\$ 4 milhões. Os outros estados possuíam menos de R\$ 1 milhão por fundo em 2012, sendo que não encontramos informações disponíveis sobre total de recursos no Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente do Amapá (Ferma)<sup>[4]</sup>.

<sup>[4]</sup> Obtivemos do TCE do Amapá, via Lei de Acesso a Informações Públicas, as prestações de contas do Ferma/AP dos anos de 2010 e 2011. Em 2010, o saldo financeiro do fundo foi de R\$ 5.271.282,68. Contudo, as informações de 2011 não permitiram identificar o orçamento do ano e o saldo para 2012, pois a prestação estava agregada para toda a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, sem indicar demonstrativos contábeis específicos do Ferma.



**Figura 1.** Receita disponível em 2012 nos fundos estaduais de meio ambiente avaliados na Amazônia Legal.

**Quadro 3.** Receita disponível em 2012 por fundo estadual analisado na Amazônia Legal.

Estado	R\$
Mato Grosso <sup>[5]</sup>	65.444.078,60
Pará	23.090.353,62
Tocantins	17.263.024,00
Rondônia	16.803.650,78
Maranhão	4.181.200,00
Roraima	870.840,00
Acre <sup>[6]</sup>	897.628,76
Amazonas	807.000,00
Amapá	Sem informação
<b>Total</b>	<b>129.357.775,76</b>

<sup>[5]</sup> Considera a somatória de recursos do MT Floresta (R\$ 10.969,80) e do Fundo Estadual de Meio Ambiente do Mato Grosso (R\$ 65.433.108,80).

<sup>[6]</sup> Considera a somatória de recursos do Fundo Estadual de Florestas (R\$ 841.788,22) e do Fundo Estadual de Meio Ambiente do Acre (R\$ 55.840,54).

Em relação à situação de governança, todos os fundos avaliados possuíam deficiências. A maioria dos indicadores avaliados em cada fundo recebeu conceito fraco na avaliação (Quadro 4). O Fema no Pará e o Femac no Acre receberam as pontuações mais baixas em todos os itens avaliados (Quadro 4).

O Ferma no Amapá foi o que apresentou a maior quantidade de itens considerados moderados ou fortes, mas a falta de informações disponíveis sobre recursos financeiros, conforme indicado na Figura 1 e no Quadro 3, representa um grave problema de transparência deste fundo. De fato, o Ministério Público Estadual (MPE) no Amapá possui um inquérito civil em andamento para apurar a destinação dos recursos do Ferma<sup>[7]</sup>.

As deficiências de governança mais frequentemente encontradas nos fundos avaliados foram a ausência de monitoramento financeiro e de impacto da aplicação de recursos dos fundos, a falta de clareza de regras de distribuição e arrecadação de recursos, além da baixa capacidade administrativa para gestão (Quadro 4). Em relação ao monitoramento financeiro, todos os fundos devem prestar contas no mínimo anualmente aos Tribunais de Contas do Estado (TCE). No entanto, esta prestação de contas não tem sido divulgada publicamente ou não tem ocorrido. Além disso, nenhum fundo realizava monitoramento de impacto de seus projetos para apurar como os recursos dispensados eram utilizados e também avaliar se os objetivos dos fundos estavam sendo atendidos por meio dos apoios realizados.

Outro item fraco em quase todos os fundos foi a falta de detalhamento de regras de distribuição de fundos, especialmente para aqueles que preveem apoio a projetos externos. Isso se refletiu, por exemplo, na ausência de instruções para apresentação de projetos. Finalmente, com exceção do Femam em Mato Grosso, todos os fundos carecem de recursos humanos para sua adequada administração, o que acabou influenciando os outros indicadores avaliados como fracos ou moderados.

Um aspecto que pode facilitar este tipo de levantamento nos próximos anos é a entrada em vigor da Lei de Acesso a Informações Públicas (12.527/2011). Por exemplo, a lei prevê a obrigatoriedade da criação de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) em cada órgão público, com a finalidade de atender e orientar o público, informar sobre a tramitação de documentos e receber requerimentos de acesso a informações<sup>[8]</sup>. A lei também exemplifica as informações de interesse público que poderão ser obtidas, bem como enumera aquelas que deverão ser divulgadas pelos órgãos públicos, independentemente de qualquer pedido<sup>[9]</sup>. Dentre elas estão: as informações sobre a estrutura organizacional e competências do órgão público; gestão administrativa e financeira (repasses, despesas, licitações, contratos etc.); dados sobre programas, ações e projetos; metas e indicadores; e prestação de contas (Cardoso Jr. & Brito, 2013).

As próximas seções apresentam um detalhamento da avaliação por fundo analisado.

<sup>[7]</sup> Portaria nº 211/2012 do Ministério Público do Estado do Amapá. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/36904001/mp-ap-11-05-2012-pg-5>. Acesso em: 12 mar. 2013.

<sup>[8]</sup> Art. 9º, incisos I e II da Lei nº 12.527/2011.

<sup>[9]</sup> Artigo 7º e art. 8º da Lei nº 12.527/2011, respectivamente.

**Quadro 4.** Resumo da avaliação de governança dos fundos ambientais e florestais na Amazônia Legal.

Estado	Fundo	Indicadores de Governança							
		Participação pública na criação/revisão	Clareza de regras de arrecadação e distribuição de recursos	Clareza nas responsabilidades administrativas	Expertise na área florestal	Capacidade administrativa	Monitoramento financeiro	Monitoramento de impactos e eficácia	
Acre	FEF	Conceito forte	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito forte	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado
	Femac	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado
Amapá	Ferma	Conceito forte	Conceito forte	Conceito forte	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado
Amazonas	Fema/AMI	Conceito forte	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado
Maranhão	Fema/MA	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado
Mato Grosso	MT Floresta	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado
	Femam/MT	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito forte	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado
Pará	Fema/PA	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado
Rondônia	Fepam	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado
Roraima	Fema/RR	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado
Tocantins	Fuema	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito forte	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito moderado

 Conceito forte
  Conceito moderado
  Conceito fraco
  Conceito não foi possível avaliar por ausência de informações disponíveis

## ► Acre

### Fundo Estadual de Florestas do Acre (FEF)

O Fundo Estadual de Florestas do Acre (FEF) foi criado em 2001 com o objetivo de financiar a execução das políticas florestais e extrativistas do Estado do Acre, além da execução de programas de produção sustentável<sup>[10]</sup>. Além disso, a partir de 2010 o FEF passou a ser um dos instrumentos financeiros para apoiar a implementação do Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais do Acre (Sisa)<sup>[11]</sup>. O FEF foi regulamentado em 2003, mas seu regimento interno só foi aprovado em 2010<sup>[12]</sup>.

Até 2011 o FEF estava vinculado à Secretaria Estadual de Florestas (SEF), mas em 2012 suas responsabilidades foram transferidas para a nova Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis (Sedens). O fundo também possui o Con-

selho Florestal Estadual (CFE) como órgão gestor. Este conselho é formado por vinte e cinco membros, incluindo instituições do governo estadual (como Secretaria de Meio Ambiente-Sema, Secretaria de Estado de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar-Seaprof, Instituto de Meio Ambiente do Acre-Imac; governo federal (como Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-Ibama, Instituto de Colonização e Reforma Agrária-Incra, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária-Embrapa), academia e organizações da sociedade civil.

O fundo possuía um saldo de R\$ 841.788,22 para o ano fiscal de 2012. Os recursos do FEF devem ser aplicados nas seguintes linhas temáticas: fomento florestal;

<sup>[10]</sup> Lei Estadual nº 1.426/2001, Art. 45.

<sup>[11]</sup> Lei Estadual nº 2.308/2010, Art.18, § 1º.

<sup>[12]</sup> O Decreto Estadual nº 8.458/2003 regulamenta o Fundo Florestal, e a Resolução do CFE nº 01/2010 aprova o Regimento Interno do Fundo Florestal.

serviços ambientais; planejamento, implantação e gestão de unidades de conservação de uso sustentável; reposição florestal, divulgação e educação florestal; e pesquisa em prol do desenvolvimento do setor florestal (Sedens, 2012).

Há diversas possibilidades de captação de recursos previstas para o FEF, incluindo fontes públicas e privadas, nacionais e internacionais<sup>[13]</sup>. Uma particularidade do FEF é a possibilidade de captação e gestão de recursos provenientes da regularização de imóveis rurais para fins de recomposição da Reserva Legal<sup>[14]</sup>. Os imóveis que possuem percentual de Reserva Legal inferior ao previsto em lei podem compensar este passivo depositando no fundo o valor correspondente à área de mesma importância ecológica e extensão, sendo que estes recursos devem ser utilizados

exclusivamente para regularização fundiária de unidades de conservação. Esta linha de atuação corresponde ao tema de desoneração do passivo ambiental, que era uma das prioridades de atuação do fundo em 2012, juntamente com a reposição florestal (Sedens, 2012).

A seguir, analisamos a governança deste fundo conforme indicadores relacionados às suas regras, gestão e monitoramento.

### **Resultados da avaliação de governança**

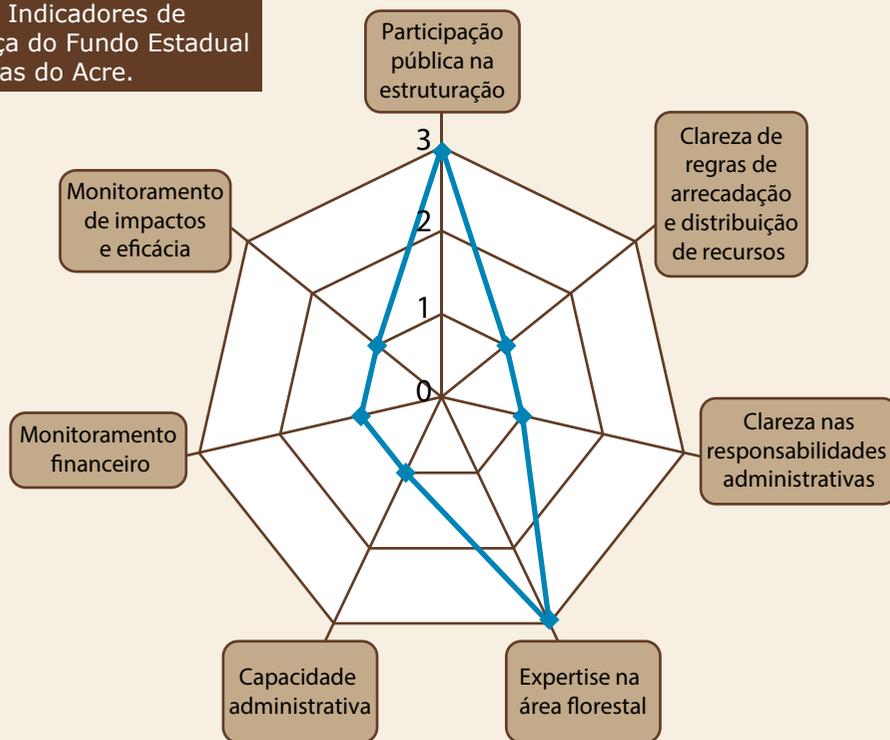
Identificamos diversas lacunas na governança do FEF. A maioria dos indicadores avaliados obteve conceito fraco (Figura 2) e está ligada a aspectos relacionados à clareza de regras e ao monitoramento do fundo em geral. A participação pública na estruturação do fundo e a expertise na área florestal foram consideradas fortes.

---

<sup>[13]</sup> Lei Estadual nº 1.426/2001, Art. 45, §1º: Constituem recursos do Fundo Florestal: I - dotações constantes do orçamento do Estado; II - contribuições, subvenções, auxílios ou quaisquer transferências de receitas da União, do Estado, dos Municípios e de suas respectivas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mistas e fundações; III - os resultantes de convênios, contratos, empréstimos, financiamentos e doações de organismos públicos e privados, nacionais e internacionais; IV - os recursos provenientes de taxas, tarifas, multas, leilões e indenizações decorrentes da aplicação desta lei; V - valores arrecadados com a venda de produtos e subprodutos florestais apreendidos; e VI - outros recursos, inclusive legados que, por sua natureza, possam ser destinados ao Fundo Florestal.

<sup>[14]</sup> Decreto Estadual nº 3.416/2008, art. 15, § 1º, III, b.

**Figura 2.** Indicadores de governança do Fundo Estadual de Florestas do Acre.



0 - Não aplicável/Informação não disponível 1 - Fraco 2 - Moderado 3 - Forte

### Destaques da avaliação de governança:

#### • Aspectos fortes

**Participação pública na estruturação do fundo e de suas regras.** Existe um grau significativo de participação e transparência no estabelecimento das regras para o fundo através do CFE. Por exemplo, os conselheiros criaram comitês que desenvolveram regulamentos sobre implementação e utilização dos recursos do fundo, considerando o papel do CFE de supervisionar a aplicação dos recursos do FEF. Além disso, o conselho revisou o regimento interno do fundo em 2010. Mesmo assim, seria recomendável criar oportunidades de participação de instituições que não compõem o CFE. Por exemplo, abertura de ca-

nais de diálogo para envio de sugestão de áreas prioritárias de investimentos no planejamento anual do fundo.

**Expertise na área florestal na gestão do fundo.** Apesar de possuir apenas um funcionário com expertise florestal na época da pesquisa, as decisões sobre a aplicação dos recursos do FEF são tomadas pelo CFE, composto por várias instituições que possuem conhecimento no tema. Além disso, há previsão nas regras do fundo de acesso a especialistas externos para esclarecimentos de ordem técnica.

#### • Aspectos fracos

**Falta de clareza dos procedimentos de acesso ao fundo por proponentes de projetos.** Os critérios para avaliação e seleção de propostas de projetos não são

claros e acessíveis ao público. Os procedimentos para ter acesso aos recursos do fundo são estabelecidos apenas genericamente no seu regimento interno<sup>[15]</sup> e há previsão legal de publicação de editais<sup>[16]</sup>, mas não identificamos nenhum publicado.

**Capacidade administrativa e de captação de recursos limitada.** O fundo não possui recursos financeiros e humanos adequados (possuía apenas um funcionário) e precisa de mais investimento em fortalecimento institucional. Além disso, não há uma equipe responsável pela captação de recursos.

**Falta de publicidade de relatórios financeiros e ausência de monitoramento de impactos.** Os relatórios financeiros do fundo não estão disponíveis ao público. Além disso, não identificamos um sistema de mo-

nitramento de eficácia e impactos dos projetos apoiados pelo fundo.

**Incerteza sobre responsabilidade administrativa.** Com a extinção da SEF em 2012, a nova Sedens seria a responsável pela gestão do fundo, incluindo decisão final para aprovação de projetos. No entanto, entendemos que é necessário atualizar as regras do FEF para refletir esta nova estrutura de gestão.

### Recomendações

- Elaborar relatórios financeiros e de atividades anuais e disponibilizá-los ao público.
- Estabelecer critérios claros e acessíveis ao público sobre os procedimentos de acesso ao fundo.
- Ampliar a capacidade institucional para gestão do fundo.

## Fundo Especial de Meio Ambiente do Acre (Femac)

O Fundo Especial de Meio Ambiente do Acre (Femac) foi instituído em 1994 para auxiliar na execução da Política Estadual de Meio Ambiente<sup>[17]</sup>, e regulamentado em 1998<sup>[18]</sup>. Posteriormente, passou a acumular duas novas funções: instrumento

financeiro da Política Estadual de Recursos Hídricos<sup>[19]</sup> e também do Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais no Acre (Sisa)<sup>[20]</sup>.

Os recursos do fundo são gerenciados pelo Instituto de Meio Ambiente

<sup>[15]</sup> Resolução do CFE nº 01/2010. Regimento Interno do Fundo Florestal.

<sup>[16]</sup> Estes editais, alinhados com as linhas temáticas do fundo, devem estabelecer critérios objetivos de seleção de projetos para financiamento.

<sup>[17]</sup> Lei nº 1.117/1994. Dispõe sobre a Política Ambiental do Estado do Acre e cria o Femac.

<sup>[18]</sup> Decreto Estadual nº 675/1998.

<sup>[19]</sup> Lei nº 1.500/2003. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos.

<sup>[20]</sup> Lei Estadual nº 2.308/2010, Art.18, § 1º.

do Acre (Imac) e sua aplicação deve ser, a princípio, aprovada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (Cemact)<sup>[21]</sup>, apesar de, na prática, este conselho não exercer esta função.

O Femac possuía um saldo de R\$ 55.840,54 para o exercício de 2012, proveniente principalmente de coleta de taxas de atividades de execução, licenças e autorização emitidas pelo Imac. Este recurso é destinado principalmente ao pagamento de custos com fiscalização realizada pelo Imac, incluindo custos de deslocamento e diárias. Porém, há previsão legal de outras fontes orçamentárias, incluindo recursos públicos estaduais além de fontes públicas e privadas,

nacionais e internacionais<sup>[22]</sup>. Finalmente, a Política Estadual de Recursos Hídricos (Perh) acrescentou receitas adicionais ao Femac referentes à cobrança pelo uso dos recursos hídricos, compensação financeira que o estado recebe pela exploração hidrelétrica de recursos hídricos, bem como outros acordos e convênios ligados ao tema<sup>[23]</sup>.

A seguir, analisamos a governança deste fundo conforme indicadores relacionados às suas regras, gestão e monitoramento.

### **Resultados da avaliação de governança**

Todos os indicadores avaliados obtiveram conceito fraco (Figura 3), revelando fragilidade na gestão do Femac.

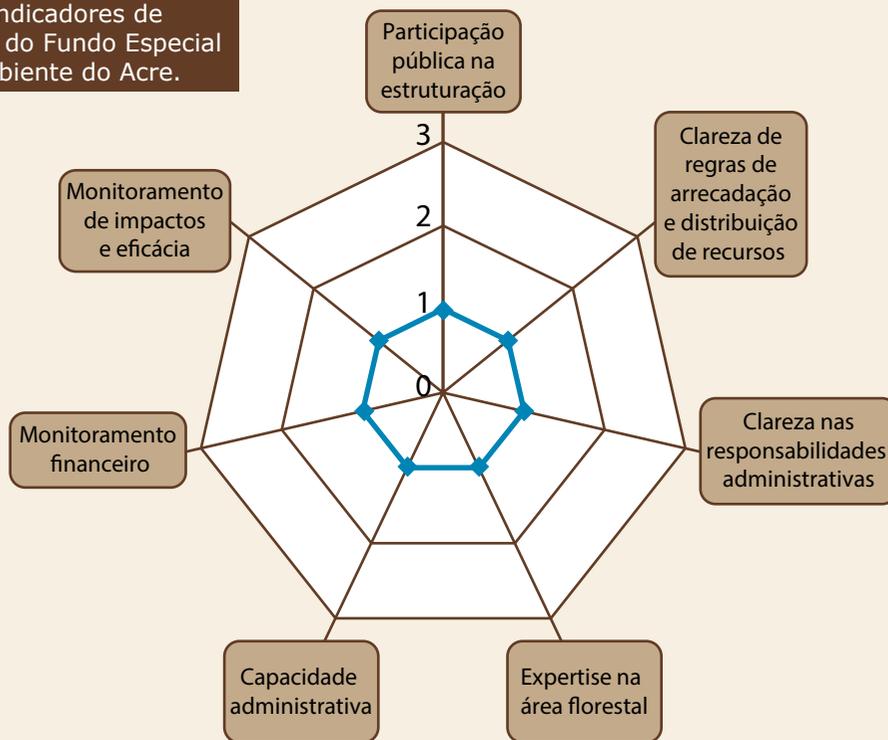
---

<sup>[21]</sup> O Cemact é um órgão colegiado, deliberativo e normativo que integra o Sistema Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, na condição de órgão superior. É formado por secretarias estaduais (como a Sema e a Secretaria de Planejamento e Secretaria de Desenvolvimento Rural), Imac, Procuradoria Geral do Estado, Universidade Federal do Acre (Ufac), Funai, Ibama e representantes de organizações legalmente constituídas da sociedade civil com envolvimento com as questões ambientais e o desenvolvimento científico e tecnológico do estado.

<sup>[22]</sup> Lei Estadual nº 1.117/1994, Art. 132. Constituem recursos do Femac: I - os provenientes de dotações constantes do Orçamento do Estado do Acre; II - as contribuições, subvenções, auxílios ou quaisquer transferências de receitas da União, do Estado, dos Municípios e de suas respectivas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações; III - os resultantes de convênios, contratos e acordos celebrados entre o Estado do Acre e Instituições Públicas e Privadas, cuja execução seja de competência do Imac, observadas as obrigações contidas nos respectivos instrumentos; IV - os recursos provenientes de taxas, preços públicos, multas e indenizações decorrentes da aplicação da legislação ambiental; V - rendimentos de quaisquer naturezas auferidos como remuneração decorrente da aplicação de seu patrimônio; VI - os recursos resultantes de doações, valores, bens móveis e imóveis recebidos de pessoas físicas ou jurídicas ou de organismos públicos e privados, nacionais, estrangeiros e internacionais; e VII - outros recursos, inclusive legados que, por sua natureza, possam ser destinados ao Femac.

<sup>[23]</sup> Lei Estadual nº 1.500/2003, Art. 36. Poderão constituir receitas adicionais do Fundo Especial de Meio Ambiente - Femac: I - as transferências orçamentárias da União destinadas à execução de planos, programas e projetos em recursos hídricos de interesse comum; II - o produto da cobrança pelo uso dos recursos hídricos; III - os empréstimos, contribuições e doações feitos por pessoas físicas ou entidades nacionais e internacionais relacionados a recursos hídricos; IV - os valores arrecadados das multas aplicadas a infratores da legislação sobre recursos hídricos; V - a compensação financeira que o estado recebe pela exploração hidrelétrica de recursos hídricos; VI - os recursos financeiros originados do plano estadual de recursos hídricos; VII - os recursos financeiros decorrentes de convênios sobre recursos hídricos celebrados com a União para eventual cobrança pelo uso de recursos hídricos federais.

**Figura 3.** Indicadores de governança do Fundo Especial de Meio Ambiente do Acre.



0 - Não aplicável/Informação não disponível 1 - Fraco 2 - Moderado 3 - Forte

### Destaques da avaliação de governança:

**Falta de publicidade de monitoramento financeiro e de impacto.** Os relatórios financeiros do fundo não estão disponíveis ao público, apesar de serem encaminhados anualmente ao TCE do Acre para apreciação<sup>[24]</sup>. A lei do fundo menciona que um quadro demonstrativo das origens e aplicações dos recursos do Femac deveria ser publicado semestralmente no Diário Oficial do Estado e em periódico local de grande

circulação<sup>[25]</sup>, porém não identificamos nenhum documento disponível nesse sentido.

**Ausência de clareza de regras de gestão do fundo.** Apesar de os papéis do Imac e do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia legalmente estarem definidos para gestão do fundo, na prática o Cemact não aprova previamente a utilização dos recursos pelo Imac<sup>[26]</sup>. Dessa forma, o Imac concentra toda a gestão do fundo.

**Falta de foco e baixa capacidade administrativa e de captação de recursos.** O fundo é citado como instrumento financeiro

<sup>[24]</sup> Dados obtidos em entrevista por telefone com Josué Furtado Leão, do Departamento de Gestão Interna do Imac. Entrevista realizada em 18 de abril de 2012.

<sup>[25]</sup> Lei nº 1.117/1994, Art. 133. O quadro demonstrativo das origens e aplicações dos recursos do Femac deverá ser publicado semestralmente no Diário Oficial do Estado e em periódico local de grande circulação.

<sup>[26]</sup> Dados de entrevistas com representantes de duas instituições da sociedade civil que fazem parte do Cemact.

em três diferentes políticas do estado (Política Estadual de Meio Ambiente, Política Estadual de Recursos Hídricos e Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais no Acre), mas sua única função até 2012 era auxiliar no pagamento de custos de fiscalização ambiental do Imac. Mesmo que tentasse atender a estas três políticas públicas, o valor arrecadado anualmente pelo fundo seria insuficiente. Parte desse problema é causado pelo valor desatualizado das taxas cobradas pelo Imac, uma das principais fontes de arrecadação em operação do fundo. Por isso, o instituto decidiu contratar uma consultoria em 2012 para rever os valores cobrados<sup>[27]</sup>. Além disso, para manter estas três funções, o fundo teria que reforçar sua equipe de dois funcionários e desenvolver capacidade para arrecadação de fundos além das taxas.

**Falta de definição sobre regras operacionais do fundo.** Em geral, os objetivos, prioridades e regras operacionais do Femac não estão claramente definidos em lei, apesar de o Femac ser citado como instrumento financeiro de diferentes políticas do estado. Por exemplo, o decreto que regulamenta o fundo não estabelece maiores detalhes sobre seu funcionamento. Além disso, o fundo não tem apoiado projetos externos e não identificamos procedimentos claros e acessíveis ao público para a apresentação de propostas

que visem receber recursos do fundo.

**Ausência de participação pública na definição e revisão de regras.** Não encontramos indícios de participação pública na definição de objetivos, prioridades de aplicação de recursos e regras de operação do fundo.

**Falta de expertise na área florestal.** O Femac não possui funcionários especialistas na área florestal, apesar de contar com profissionais da área ambiental de forma geral. Também não há previsão nas regras do fundo de consulta ou contratação de especialistas externos para avaliação de propostas.

### Recomendações

- Revisar os objetivos do Femac para avaliar se o mesmo deve continuar servindo a três diferentes políticas estaduais. Caso continue, ampliar a capacidade administrativa do fundo, fortalecendo recursos humanos e financeiros a fim de obter maior captação de recursos.
- Divulgar relatórios financeiros.
- Elaborar regras operacionais mais detalhadas sobre o funcionamento do fundo de forma participativa e transparente.
- Prever possibilidade de consulta a especialistas externos para avaliação de propostas.

---

<sup>[27]</sup> Dados obtidos em entrevista por telefone com Josué Furtado Leão, do Departamento de Gestão Interna do Imac. Entrevista realizada em 18 de abril de 2012.

## ► Amapá

### Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente (Ferma)

O Ferma foi criado em 1994 com o objetivo de financiar planos, programas, projetos, pesquisas e atividades que visam ao uso racional e sustentável dos recursos naturais, bem como auxiliar no controle, monitoramento, proteção e recuperação do meio ambiente<sup>[28]</sup>. Foi regulamentado em 2000<sup>[29]</sup> e conta com manuais de apoio a apresentação de projetos.

O fundo é gerido pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amapá (Coema/AP), que é formado por vinte e cinco instituições, incluindo governos estadual e federal, sociedade civil e academia<sup>[30]</sup>. Como gestor do fundo, o Coema aprecia e seleciona os projetos apresentados para receber recursos do fundo anualmente<sup>[31]</sup>.

O total de recursos do Ferma em 2012 não estava disponível ao público, e o MPE

do Amapá já havia instaurado um inquérito civil para apurar a destinação dos recursos do fundo<sup>[32]</sup>. Dentre as possíveis fontes de captação estão recursos públicos estaduais, outras fontes públicas e privadas, nacionais e internacionais<sup>[33]</sup>. Entre elas está a previsão de arrecadação de multas por infrações às normas ambientais, de outorga de licenças ambientais, bem como da análise de estudos de impacto ambiental. Outra fonte em particular deste fundo são recursos provenientes de parte da cobrança efetuada pela utilização eventual ou continuada de unidades de conservação do estado.

A seguir, analisamos a governança deste fundo conforme indicadores relacionados às suas regras, gestão e monitoramento.

---

<sup>[28]</sup> Lei Estadual nº 165/1994.

<sup>[29]</sup> Decreto Estadual nº 677/2000.

<sup>[30]</sup> Lei Estadual nº 165/1994, art. 6º.

<sup>[31]</sup> Lei nº 165/1994. Art. 10.

<sup>[32]</sup> Portaria nº 211/2012 do Ministério Público do Estado do Amapá. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/36904001/mp-ap-11-05-2012-pg-5>. Acesso em: 12 mar. 2013.

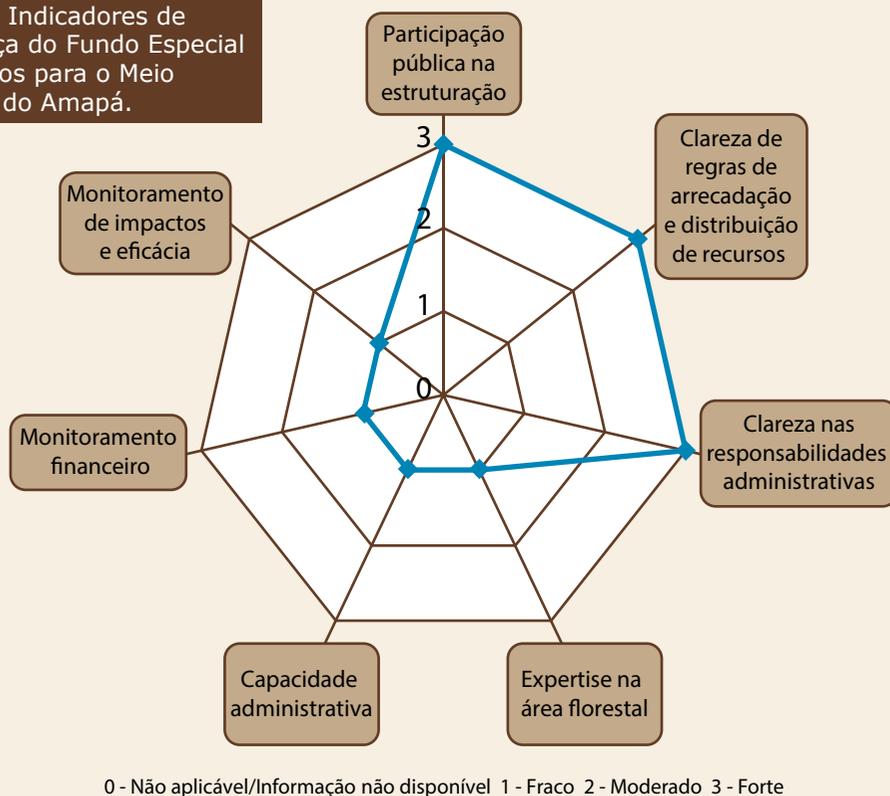
<sup>[33]</sup> Lei nº 165/1994, Art. 9º. O Ferma será constituído: I - por dotação orçamentária do Estado do Amapá; II - pelo produto das multas por infrações às normas ambientais, de outorga de licenças ambientais, bem como da análise de estudos de impacto ambiental; III - por recursos provenientes de parte da cobrança efetuada pela utilização eventual ou continuada de unidades de conservação do Estado; IV - por dotações orçamentárias da União; V - por rendimento de qualquer natureza que venha auferir como remuneração decorrente de aplicação de seu patrimônio; VI - por recursos provenientes de ajuda e cooperação nacional ou estrangeira e de acordos bilaterais entre governos; VII - pelo produto decorrente de acordos, convênios e contratos; VIII - por receita resultante de doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que venha a receber de pessoas físicas ou jurídicas.

## Resultados da avaliação de governança

O Ferma possui a maioria dos indicadores de governança nas categorias forte e moderado, com destaque para clareza de regras e nas

responsabilidades, bem como a participação da estruturação do fundo. Os aspectos fracos estão relacionados ao monitoramento do fundo e à sua capacidade administrativa (Figura 4).

**Figura 4.** Indicadores de governança do Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente do Amapá.



### Destaques da avaliação de governança:

#### • Aspectos fortes

**Clareza e transparência de regras.** As regras operacionais e procedimentos do fundo estão estabelecidos em seu manual para proponentes de projetos, que está disponível na internet<sup>[34]</sup> e através da publicação de

editais específicos para apoio a projetos externos<sup>[35]</sup>. Por exemplo, o edital de chamada de projeto de 2012 explica os critérios para avaliação de projetos (critérios formais, aspectos ambientais, sociais, econômicos e institucionais) e o procedimento para avaliar cada um deles. Em outro exemplo, o manual de 2012 tem seções específicas sobre como deve funcionar o encaminhamento das pro-

<sup>[34]</sup> O manual mais recente está disponível em: <http://www.sema.ap.gov.br/download/coema/ferma/MANUAL-DOFERMA.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2013.

<sup>[35]</sup> Um exemplo recente de edital está disponível em: <http://www.sema.ap.gov.br/download/coema/ferma/EDITALDOFERMA.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2013.

postas, como funciona a análise e o julgamento, quem pode concorrer aos recursos do Ferma, roteiros para apresentação de projetos, entre outros procedimentos a serem observados pelos proponentes de projetos.

**Clareza nas responsabilidades.** Os papéis e responsabilidades da estrutura de gestão do fundo são claramente estabelecidos pela legislação que o rege, além de serem reforçados nos editais de apoio a projetos e manuais de funcionamento. O Coema/AP é o órgão gestor e responsável pela seleção de projetos.

**Participação na gestão do fundo.** As vinte e cinco instituições do Coema/AP participam ativamente da estruturação e gestão do fundo, avaliando e decidindo sobre suas regras e procedimentos de aprovação de apoios. Mesmo assim, seria recomendável criar oportunidades de participação de instituições que não compõem o conselho. Por exemplo, abertura de canais de diálogo para envio de sugestão de áreas prioritárias de investimentos no planejamento anual do fundo.

#### • Aspectos fracos

**Falta de divulgação dos relatórios financeiros.** Não conseguimos identificar nenhum relatório financeiro do Ferma disponível ao público ou mesmo informações sobre a quantidade de recursos disponíveis no fundo. Em abril de 2013 obtivemos do TCE do Amapá, via Lei de Acesso a Informações Públicas, as prestações de contas do Ferma dos anos de 2010 e 2011. Em 2010 o saldo financeiro do fundo foi de R\$ 5.271.282,68. Contudo, as informações

de 2011 não permitiram identificar o orçamento do ano e o saldo para 2012, pois a prestação estava agregada para toda a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema/AP), sem indicar demonstrativos contábeis específicos do Ferma.

**Ausência de monitoramento de impacto.** Até 2012 não existia um sistema de avaliação do impacto dos projetos apoiados pelo fundo. No entanto, a Sema/AP e o Coema/AP estavam elaborando esse tipo de procedimento<sup>[36]</sup>.

**Capacidade administrativa limitada.** O fundo não possui um funcionário exclusivo, sendo que as tarefas contábeis e administrativas são feitas por funcionários da Sema/AP, também responsáveis por outras demandas. Além disso, não há equipe dedicada à captação de recursos e ao monitoramento de impacto.

**Expertise na área florestal.** As instituições que compõem o Coema/AP são as responsáveis pela avaliação de propostas, mas não há membros do conselho com especialidade na área florestal. Além disso, não há previsão de regras para consulta a especialistas externos para avaliação de propostas.

#### Recomendações

- Divulgar relatórios financeiros.
- Estruturar e implementar sistema de avaliação de impacto dos projetos apoiados.
- Reforçar capacidade administrativa.
- Prever possibilidade de consulta a especialistas externos para avaliação de propostas.

<sup>[36]</sup> Dado obtido em entrevista por telefone com Fabrício Borges Oliveira, Diretor Jurídico do Coema/AP, em 24 de outubro de 2011.

## ► Amazonas

### Fundo Estadual de Meio Ambiente do Amazonas (Fema/AM)

O Fema/AM foi criado em 2005 com o objetivo de prover recursos para a proteção e conservação do meio ambiente no estado<sup>[37]</sup>, e regulamentado em 2008<sup>[38]</sup>. Contudo, somente em 2010 passou a funcionar plenamente e ter movimentações financeiras.

O fundo está vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS) e tem como órgão gestor o Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amazonas (Cemaam), que conta com quarenta e oito entidades participantes<sup>[39]</sup>. O Cemaam é o responsável por definir as prioridades de aplicação do fundo,

além de elaborar suas regras operacionais e procedimentos.

O Fema/AM possuía R\$ 807.000,00 em 2012, a serem usados em iniciativas de capacitação e fortalecimento institucional de: i) secretarias municipais de meio ambiente (visando a um processo de descentralização); ii) promotorias do interior do MPE; e iii) varas especializadas de meio ambiente do estado.

As fontes de recursos do Fema/AM incluem previsões comuns em outros fundos, como recursos públicos estaduais, outras fontes públicas e privadas, nacionais e internacionais<sup>[40]</sup>. Ademais, há previsão de

---

<sup>[37]</sup> Lei Estadual nº 2.985/2005.

<sup>[38]</sup> A regulamentação ocorreu por meio da Resolução nº 004/2008 do Cemaam. No entanto, segundo o Secretário Executivo do Cemaam em 2012 (José Adailton Alves), o conselho criou uma comissão para discutir a revisão do regimento interno e a construção de um decreto regulamentador do fundo. Dados obtidos em entrevista com o Secretário Executivo do Cemaam, José Adailton Alves, realizada em 23 de maio de 2012.

<sup>[39]</sup> O Cemaam inclui instituições do governo estadual (Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, Instituto de Terras do Amazonas) e federal (Incrá, Ibama, Serviço Geológico do Brasil), sociedade civil (CNS, Coiab, GTA, Idesam), pesquisa (Inpa e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas) e academia (Universidade Estadual e Universidade Federal do Amazonas), entre outras.

<sup>[40]</sup> A Lei nº 2.985/2005, Art. 29 e a Resolução Cemaam nº 004/2008, Art. 2, IV a X preveem as seguintes fontes de recursos: acordos feitos com a União e Municípios; receitas provenientes de doações, legados, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis recebidos de pessoas físicas ou jurídicas; recursos de ajuda e cooperação internacional e acordos bilaterais entre governos; rendimento de qualquer natureza derivado da aplicação de seu patrimônio e outras receitas eventuais.

captação de 20% da compensação financeira para o gás natural, recursos hídricos para geração de eletricidade e outros, exploração dos recursos minerais e de contribuições ou ressarcimento de danos ambientais<sup>[41]</sup>.

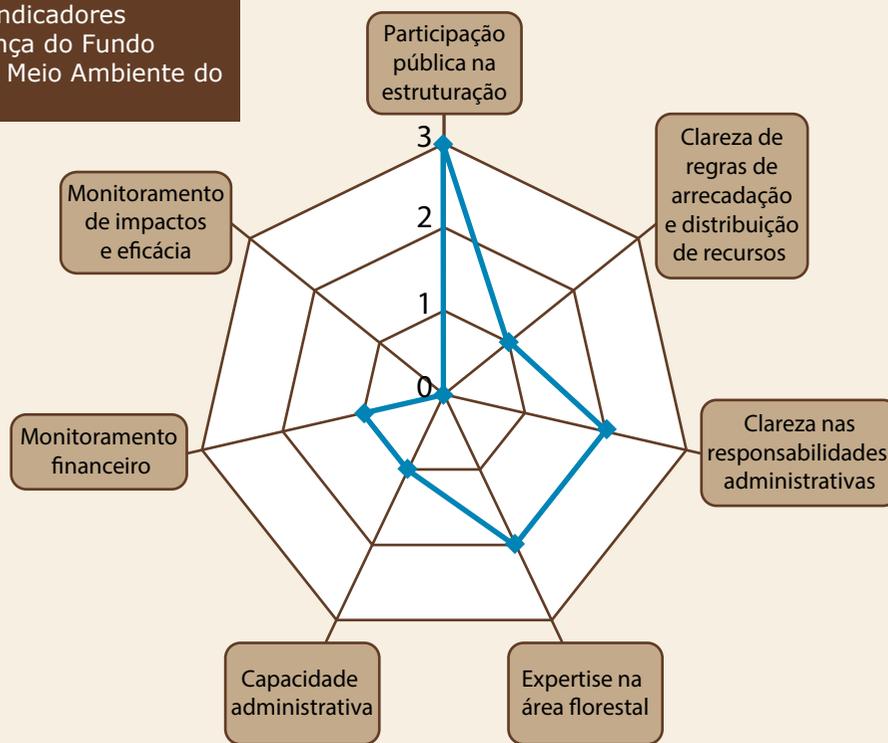
A seguir, analisamos a governança deste fundo conforme indicadores relacionados às suas regras, gestão e monitoramento.

### Resultados da avaliação de governança

Metade dos indicadores avaliados no Fema/AM foi considerada forte ou mode-

rada e está relacionada à participação na estruturação do fundo, clareza nas responsabilidades administrativas e expertise na área florestal. A outra parte foi considerada fraca e está ligada a aspectos de monitoramento financeiro, capacidade administrativa e clareza de regras de arrecadação e distribuição de recursos (Figura 5). Como no momento desta análise o fundo não possuía nenhum apoio com no mínimo um ano de vigência, não avaliamos indicadores relacionados à efetividade e impactos.

**Figura 5.** Indicadores de governança do Fundo Estadual de Meio Ambiente do Amazonas.



0 - Não aplicável/Informação não disponível 1 - Fraco 2 - Moderado 3 - Forte

<sup>[41]</sup> Constituição Estadual, Art. 238: os recursos destinados à formação de um fundo a ser gerido pelo Cemaam provêm de: I - contribuições ou ressarcimento de danos ambientais; II - os recursos oriundos de multas e ou transações administrativas e de condenações judiciais por atos lesivos à comunidade e ao meio ambiente; III - vinte por cento da participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no território estadual (art. 20, § 1º da Constituição Federal); IV - recursos do orçamento do Estado; V - o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não alocados, calculados com base em indexador oficial a partir do dia do seu ingresso no Banco Oficial do Estado; VI - outras fontes internas ou externas.

## **Destaques da avaliação de governança:**

### **• Aspecto forte**

**Participação na gestão do fundo.** As 48 instituições do Cemaam participam da estruturação e gestão do fundo, avaliando e decidindo sobre suas regras e procedimentos de aprovação de apoios.

### **• Aspectos moderados**

**Clareza quanto à estrutura de gestão do fundo, mas baixa transparência.** A estrutura de gestão do fundo é claramente definida em lei, sendo o Cemaam o órgão com poder decisório. No entanto, o regulamento interno do fundo não está disponível ao público e isso impede que instituições externas ao Cemaam conheçam as regras de funcionamento do fundo.

**Expertise na área florestal, mas carência na captação de recursos.** Apesar de o fundo não possuir uma equipe específica para sua gestão, as instituições que compõem o Cemaam possuem profissionais com expertise florestal e consulta-os para avaliar propostas. No entanto, o fundo carece de profissionais dedicados à arrecadação de recursos.

### **• Aspectos fracos**

**Falta de transparência e clareza de regras de acesso ao fundo.** A ausência de

disponibilização pública do regimento interno do fundo impossibilita o conhecimento das regras de obtenção de apoio pelo público externo. Além disso, algumas regras não são claras. Por exemplo, o regimento estabelece que os projetos de apresentação espontânea devem ser acompanhados de documentação de habilitação específica conforme legislação aplicável. No entanto, não indica que legislação seria essa, logo não é possível saber qual a documentação necessária.

### **Capacidade administrativa limitada.**

Segundo o secretário executivo do conselho em 2012, o fundo não possuía recursos humanos e financeiros adequados. O apoio administrativo ao fundo é feito por uma equipe da SDS e ainda não havia previsão de equipe para monitorar o resultado dos projetos apoiados.

**Falta de transparência no monitoramento financeiro.** O fundo só passou a funcionar plenamente e ter movimentações financeiras a partir de 2010. Apesar de os relatórios referentes a 2010 e 2011 terem sido encaminhados ao Cemaam e ao TCE, estes documentos não estavam disponibilizados ao público até julho de 2012<sup>[42]</sup>.

## **Recomendações**

- Divulgar relatórios financeiros.
- Divulgar regimento interno.
- Aprimorar regras para acesso ao fundo.

<sup>[42]</sup> Os balanços gerais dos anos de 2010 e 2011 foram apresentados no Cemaam e enviados para o TCE em tempo hábil e no formato exigido pelo Tribunal. Segundo o secretário executivo do Cemaam, no julgamento da prestação de contas de 2010 o TCE fez questionamentos ao fundo. Um dos questionamentos referia-se a não aplicação dos recursos do fundo, o que impede a obtenção de rendimentos financeiros. Além disso, o TCE questionou a falta de movimentações financeiras durante este período, o que é explicado pela não operação do fundo na época. Após esses questionamentos, o fundo passou a aplicar seus recursos e a realizar movimentações para apoio dos projetos de capacitação e fortalecimento institucional de municípios, procuradorias do interior e varas especializadas de meio ambiente.

## ► Maranhão

### Fundo Especial de Meio Ambiente (Fema/MA)

O Fema/MA foi criado em 1992 com o objetivo de apoiar planos, programas, projetos, pesquisas e tecnologias para o uso racional e sustentável dos recursos naturais, bem como de apoiar a implementação de ações de controle, supervisão, proteção e recuperação do meio ambiente<sup>[43]</sup>. O fundo foi regulamentado em 2006<sup>[44]</sup>.

O Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema) é o responsável pela gestão do fundo, sendo formado por representantes do poder público, segmento empresarial e sociedade civil<sup>[45]</sup>. O Consema possui um conselho gestor<sup>[46]</sup> e uma secretaria executiva dedicados ao Fema/MA. O conselho gestor é responsável por elaborar e

fiscalizar a programação anual dos recursos destinados ao fundo, analisar e selecionar projetos e encaminhar a prestação de contas do Fema ao TCE e ao Consema<sup>[47]</sup>. Neste último caso, a prestação deve ser previamente aprovada pela maioria dos membros do Consema antes do envio ao TCE<sup>[48]</sup>. Já a secretaria executiva é um órgão de apoio ao conselho gestor, responsável por assuntos administrativos e contábeis do fundo<sup>[49]</sup>.

Em 2012 o Fema possuía uma receita de R\$ 4.181.200,00, a serem aplicados principalmente no fortalecimento do Sistema Estadual de Meio Ambiente<sup>[50]</sup>, incluindo apoio à fiscalização em municípios<sup>[51]</sup>. As fontes de arrecadação do fundo

<sup>[43]</sup> Lei Estadual nº 5.405/1992.

<sup>[44]</sup> Decreto nº 22.383/2006.

<sup>[45]</sup> Inclui secretarias de estado como Sema/MA e Secretaria de Agricultura, Pecuária e Pesca, além da Assembleia Legislativa do Estado, Procuradoria Geral do Estado, Procuradoria Geral de Justiça, Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão; academia (Universidades Federal e Estadual do Maranhão); Ibama; entre outros representantes.

<sup>[46]</sup> Este conselho gestor é composto pelos seguintes membros: I - secretário de estado de meio ambiente e recursos naturais como presidente; II - chefe da assessoria jurídica; III - secretário executivo do Consema; IV - um representante da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão; V - um membro do Consema designado pelo secretário de estado de meio ambiente e recursos naturais (State Decree 22.383/2006, Art. 4º).

<sup>[47]</sup> Lei Estadual nº 5.405/1992, Art. 5º.

<sup>[48]</sup> Informação obtida em entrevista por telefone com Genilde Campagnaro, Assessoria de Planejamento e Orçamento da Sema/MA, em 24 de julho de 2012.

<sup>[49]</sup> Lei Estadual nº 5.405/1992, Art. 8º.

<sup>[50]</sup> Decreto Estadual nº 28.553/2012. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/40293153/doema-executivo-03-09-2012-pg-7>. Acesso em: 12 mar. 2013.

<sup>[51]</sup> Informação obtida em entrevista por telefone com Weyber Rocha, contador da Sema/MA e do Fema/MA, em 14 de junho de 2012.

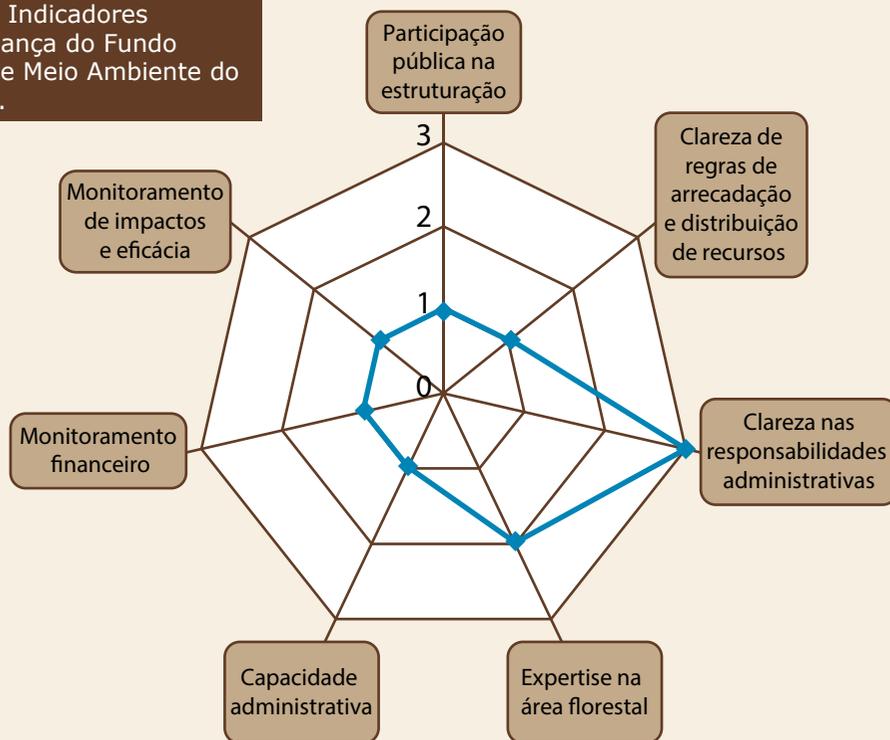
incluem recursos públicos estaduais, outras fontes públicas e privadas, nacionais e internacionais<sup>[52]</sup>. Dentre as fontes públicas está a previsão de recebimento de parcela da compensação financeira destinada ao estado pela exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais, além de recursos da cobrança pela utilização de recursos hídricos.

A seguir, analisamos a governança deste fundo conforme indicadores relacionados às suas regras, gestão e monitoramento.

### Resultados da avaliação de governança

A maioria dos indicadores de governança foi avaliada como fraca. Houve avaliação moderada e forte, respectivamente, nos indicadores relativos à expertise na área florestal e na clareza nas responsabilidades administrativas (Figura 6).

**Figura 6.** Indicadores de governança do Fundo Especial de Meio Ambiente do Maranhão.



0 - Não aplicável/Informação não disponível 1 - Fraco 2 - Moderado 3 - Forte

[52] Lei Estadual nº 5.405/1992, Art. 44. O Fema será constituído por: I - por dotação orçamentária do Estado; II - por parcela, a ser determinada por lei, da compensação financeira destinada ao Estado, pela União, relativa ao resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais; III - por parcela a ser definida na forma da lei, do produto da cobrança pela utilização de recursos hídricos; IV - pelo produto das multas por infrações às normas ambientais e expedição de licenças ambientais; V - por recursos provenientes de parte da cobrança efetuada pela utilização eventual ou continuada de unidades de conservação do Estado; VI - por dotações consignadas no orçamento da União e dos Municípios que aderirem ao Sisema; VII - por rendimentos de qualquer natureza, que venha auferir como remuneração decorrente de aplicação de seu patrimônio; VIII - por recursos provenientes de ajuda e cooperação internacionais de acordos bilaterais entre governos; IX - pelo produto decorrente de acordos, convênios, contratos e consórcios; X - por receitas resultantes de doações, legados, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que venha a receber de pessoas físicas ou jurídicas; XI - por outras receitas eventuais.

## **Destaques da avaliação de governança:**

### **• Aspecto forte**

**Clareza nas responsabilidades.** Os papéis e responsabilidades da estrutura de gestão do fundo são claramente estabelecidos pela legislação, incluindo instâncias de planejamento de recursos (conselho gestor do Fundo), aprovação de projetos (Consema) e apoio administrativo (secretaria executiva do conselho gestor).

### **• Aspecto moderado**

**Expertise na área florestal.** Apesar de não possuir equipe exclusiva na área florestal, há previsão de consulta a especialistas para avaliar propostas de projetos ao fundo. Além disso, o conselho gestor possui previsão de criação de uma Câmara Técnica para florestas e atividades agrossilvopastoris. Assim, mesmo que o fundo não esteja apoiando projetos atualmente, há possibilidade de auxílio para avaliar eventuais futuras propostas na área florestal.

### **• Aspectos fracos**

**Falta participação na definição de regras.** Mesmo que o fundo seja gerido pelo Consema, não encontramos evidências de que as regras de funcionamento foram discutidas entre seus membros. A princípio, essas regras são definidas pelo Poder Executivo, sem previsão de discussão no Consema.

**Ausência de procedimentos e critérios para avaliação de projetos.** Não há previsão de procedimentos e critérios para

avaliação de propostas de projetos. Também não há previsão de envio de justificativas para os proponentes sobre motivos de aceitação ou reprovação de propostas. Há indicação apenas da documentação necessária para submeter o projeto e previsão de que a proposta será enviada ao conselho gestor.

**Capacidade administrativa insuficiente.** Apesar da existência da secretaria executiva do fundo para apoio administrativo, na prática o Fema/MA conta apenas com um contador, que também é responsável pela contabilidade da Sema/MA como um todo. Também não há equipe para captação de recursos ou para monitoramento de impacto do fundo.

**Ausência de divulgação de relatórios financeiros.** Apesar de o fundo submeter relatórios financeiros anuais ao TCE, segundo informações obtidas em entrevista<sup>[53]</sup>, os mesmos não estavam disponíveis na Internet.

**Inexistência de avaliação de impactos.** O Consema não avalia os resultados da aplicação de recursos do fundo, seja por ausência de recursos humanos destinados para essa função ou pela falta de previsão de contratação de profissionais para realizar essa tarefa.

## **Recomendações**

- Divulgar prestação de contas anual.
- Aprimorar regras de distribuição de recursos via projetos.
- Aumentar capacidade administrativa para avaliação de impactos e captação de recursos.

<sup>[53]</sup> Informação obtida em entrevista por telefone com Weyber Rocha, contador da Sema e do Fema/MA, em 14 de junho de 2012.

## ► Mato Grosso

### MT Floresta

O MT Floresta foi criado em 2005<sup>[54]</sup> com o objetivo de apoiar atividades de reflorestamento, recuperação de áreas degradadas e de preservação permanente, manejo florestal sustentável, pesquisa florestal, assistência técnica, extensão florestal, monitoramento e controle e a reposição florestal obrigatória<sup>[55]</sup>.

O fundo é subordinado à Secretaria de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar do Estado (Sedraf/MT) e gerenciado por um conselho gestor, que é constituído por doze representantes de órgãos públicos e da sociedade civil. Apesar dos trinta e seis projetos declarados em 2012, a última reunião do conselho aconteceu em 2009.

O pouco recurso disponibilizado em 2012 para o MT Floresta inviabilizou o funcionamento deste fundo. Sua principal fonte de recursos é o recolhimento da taxa de reposição florestal arrecadada nas autorizações de desmate e nos autos de infração de

desmatamento ilegal<sup>[56], [57]</sup>. No entanto, em 2012, o governo de Mato Grosso disponibilizou somente R\$ 10.969,80 e direcionou o restante do recurso previsto para outras finalidades.

A ausência de reuniões do conselho gestor e a falta de recursos trazem à tona a necessidade de resolução dos graves problemas de governança do MT Floresta.

A seguir, analisamos a governança deste fundo conforme indicadores relacionados às suas regras, gestão e monitoramento.

#### **Resultados da avaliação de governança**

A maioria dos indicadores de governança do MT Floresta foi avaliada como fraca. O conceito moderado foi obtido no indicador sobre participação pública na estruturação do fundo, e o indicador sobre clareza nas responsabilidades administrativas obteve conceito forte (Figura 7).

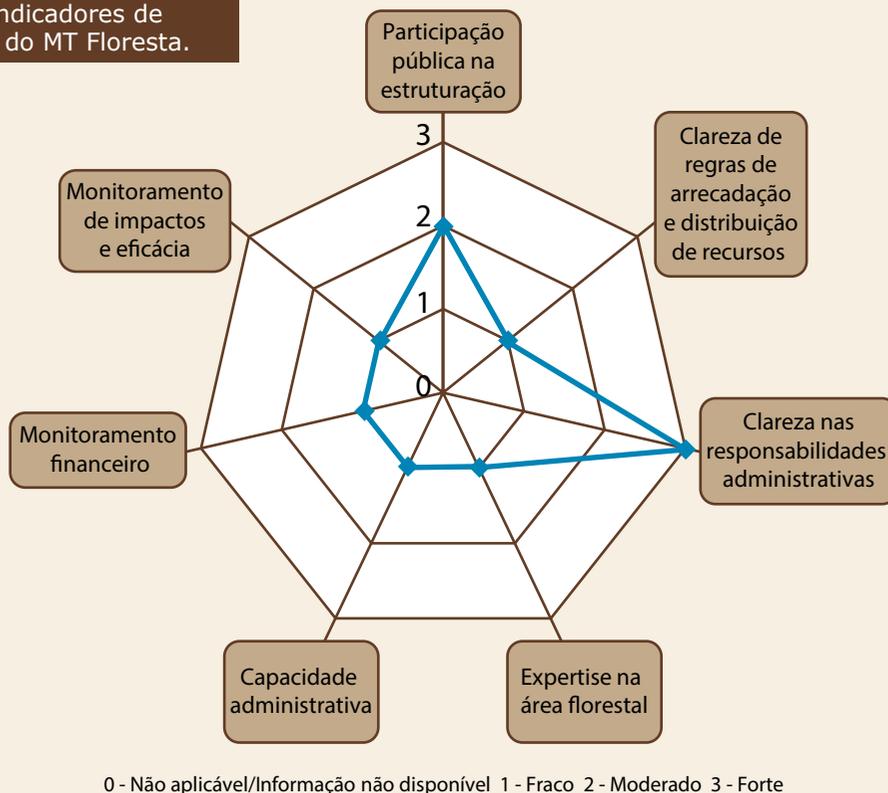
<sup>[54]</sup> Lei Complementar Estadual nº 233/2005.

<sup>[55]</sup> Lei Complementar Estadual nº 233/2005, Art. 29.

<sup>[56]</sup> Lei Complementar Estadual nº 233/2005, Art. 53.

<sup>[57]</sup> A reposição florestal é uma obrigação estabelecida pelo artigo 33 da lei federal nº 12.651/2012 para “as pessoas físicas ou jurídicas que utilizam matéria-prima florestal oriunda de supressão de vegetação nativa ou que detenham autorização para supressão de vegetação nativa” sendo isentos aqueles que utilizam resíduos provenientes da atividade industrial ou matérias-primas não madeireiras, oriundas de Plano de Manejo Florestal Sustentável ou de florestas plantadas.

**Figura 7.** Indicadores de governança do MT Floresta.



### Destaques da avaliação de governança:

#### • Aspecto forte

**Clareza nas responsabilidades administrativas.** A lei de criação e o regimento interno do fundo estabelecem claramente os papéis e as responsabilidades da Sedraf/MT, do conselho gestor e do conselho fiscal na gestão do fundo. O conselho gestor tem a competência de gerir o fundo, aprovando suas atividades, autorizando convênios e contratos, bem como aprovando suas principais estratégias. Obedecendo a essas diretrizes, a Sedraf/MT administra o fundo. Finalmente, o conselho fiscal tem um papel de auditoria das contas e do exercício anual do MT Floresta.

#### • Aspecto moderado

##### **Participação na definição de regras.**

A construção da lei de criação do fundo incluiu consultas pontuais para alguns atores da sociedade civil, mas não foram estabelecidos mecanismos oficiais de divulgação e consultas para que a sociedade civil opinasse sobre as prioridades e os objetivos do fundo. Já os procedimentos operacionais foram definidos pelo conselho gestor através de um processo cujos documentos-base foram discutidos pelos doze representantes da sociedade civil e dos órgãos públicos no conselho.

#### • Aspectos fracos

**Falta de clareza e transparência de critérios para aprovação de projetos.** Existem definições mais específicas somente

para o acesso à modalidade de projeto de recuperação de áreas degradadas e matas ciliares, abrangendo 15% dos 75% de recursos do fundo a serem aplicados via projetos. Também não existem padrões e critérios oficiais de avaliação dos projetos.

**Precariedade na gestão administrativa.** A Sedraf/MT não dispõe de recursos humanos e financeiros necessários para garantir o funcionamento do MT Floresta de forma eficaz. Em 2012, o corpo técnico do fundo contava com um único coordenador e com apoio eventual dos técnicos da Sedraf/MT<sup>[58]</sup>. Além disso, segundo o relatório de ação governamental em 2012, somente R\$ 10.969,80 foram liberados para o MT Floresta no mesmo ano (Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, 2013), apesar do orçamento previsto do fundo neste ano ter sido de R\$ 173.281,00, de acordo com a Lei Orçamentária Anual de 2011<sup>[59]</sup>. A baixa liberação de recurso é efeito das Leis Complementares Estaduais nº 360/2009 e nº 480/2012, que alteraram a forma de alocação de recurso entre os órgãos e autarquias do estado, inclusive fundos. Esse conjunto de normas estabelece que todos os recursos devem ser repassados à Secretaria Estadual da Fazenda (Sefaz/MT), para a conta única do tesouro estadual e, então, esta secretaria aloca mensalmente os recursos para as diferentes finalidades. No entanto, os saldos que não são utilizados no mês são revertidos

automaticamente para fins de reprogramação pela Sefaz/MT, ou seja, retornam para a conta única do tesouro para uma nova repartição entre os órgãos do governo. Na prática, os recursos são liberados em função das prioridades governamentais, o que impediu o MT Floresta de funcionar em 2012.

**Expertise florestal fraca.** O quadro de recursos humanos do MT Floresta não dispõe de engenheiro florestal ou agrônomo permanente para avaliar as propostas e acompanhar os projetos em andamento. Além disso, o conselho gestor, que conta com especialistas e representantes dos diferentes setores envolvidos pelos projetos do fundo, não tem feito reuniões, impossibilitando o acesso à expertise desses conselheiros.

**Ausência de relatórios financeiros.** O MT Floresta apresenta graves lacunas de monitoramento financeiro e, por consequência, de transparência. Apesar da previsão legal de controle específico dos recursos arrecadados e de divulgação trimestral da aplicação destes<sup>[60]</sup>, nenhuma prestação de contas específica do MT Floresta foi disponibilizada para sociedade.

**Monitoramento de impacto insuficiente.** O monitoramento da eficácia do fundo é extremamente falho. Sem recursos humanos específicos para o monitoramento dos projetos, a diretoria do MT Floresta não possui estrutura suficiente para acompanhar satisfatoriamente a regularidade das ativida-

<sup>[58]</sup> Entrevista realizada na Sedraf/MT com Luiz Carlos Alécio, Secretário Adjunto de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Diretor do MT Floresta, em 13 de Agosto de 2012.

<sup>[59]</sup> Lei Estadual nº 9.686/2011.

<sup>[60]</sup> Lei Complementar Estadual no 233/2005 Art. 56.

des implementadas nos projetos aprovados. Dessa forma, as informações coletadas sobre os projetos apoiados são escassas, não são sistematizadas e não estão sendo disponibilizadas ao público.

### Recomendações

- Garantir recursos para o funcionamento do fundo, permitindo a aprovação de novos projetos e a estruturação administrativa para acompanhar e monitorar esses projetos.
- Retomar as reuniões do conselho gestor do MT Floresta.
- Detalhar os procedimentos para o acesso aos recursos das diferentes modalidades de projeto, bem como critérios de avaliação das propostas apresentadas.
- Divulgar trimestralmente balancetes financeiros do fundo, seguindo previsão legal.

## Fundo Estadual de Meio Ambiente (Femam/MT)

O Femam/MT foi criado em 2005<sup>[61]</sup> com o objetivo de financiar a implementação de ações de restauração ou reconstituição de bens lesados, a defesa do meio ambiente, a regularização de unidades de conservação, além do custeio das políticas florestais, de recursos hídricos e de educação ambiental em Mato Grosso. Isso inclui despesas com pessoal e encargos vinculados à atividade finalística da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema/MT), além de custeio e investimentos, como encargos de capacitação, aperfeiçoamento, desenvolvimento e modernização de atividades ambientais<sup>[62]</sup>.

Em 2012, o fundo era gerenciado pela Sema/MT por meio da Secretaria Adjunta

Executiva de Núcleo Ambiental, que incluía as coordenadorias financeira, contábil e de planejamento<sup>[63]</sup>. Em 2012, a receita do Femam/MT foi de R\$ 65.433.108,80. Essa receita foi oriunda de multas, indenizações, compensações, licença, autorizações, taxas e outras receitas<sup>[64]</sup>. Este recurso representou 72% do orçamento anual da Sema, custeando uma parte significativa de suas atividades, o que reforça a necessidade de sanar as suas graves falhas de governança ligadas a lacunas na definição legal e no monitoramento de impacto.

A seguir, analisamos a governança deste fundo conforme indicadores relacionados às suas regras, gestão e monitoramento.

<sup>[61]</sup> Lei Complementar Estadual nº 232/2005, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 480/2012.

<sup>[62]</sup> Lei Complementar Estadual nº 232/2005, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 480/2012.

<sup>[63]</sup> Decreto Estadual nº 1.767/2013, hoje revogado pelo Decreto Estadual nº 2.141/2014, que estabelece uma nova estrutura organizacional da Sema/MT.

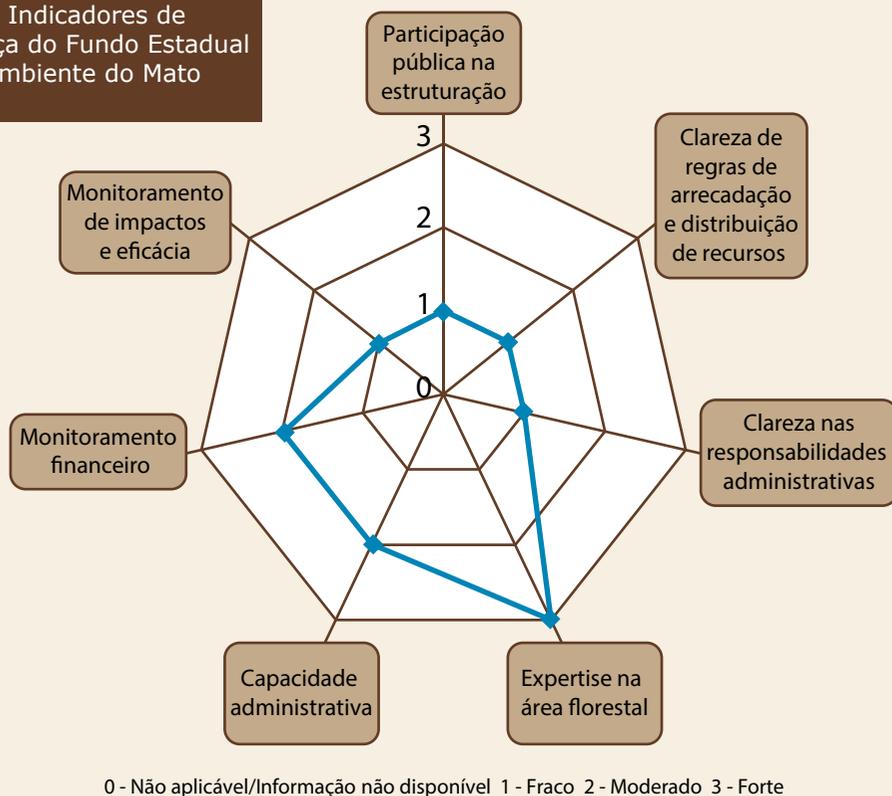
<sup>[64]</sup> Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. 2013. Relatório conclusivo sobre as contas anuais de gestão da Secretaria de Estado do Meio Ambiente – Processo 10.456-6/2012. Cuiabá: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Disponível em: [http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/104566/ano/2012/numero\\_documento/128671/ano\\_documento/2013/hash/5b022484b1cd2def4d5f97bc2bc454b3](http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/104566/ano/2012/numero_documento/128671/ano_documento/2013/hash/5b022484b1cd2def4d5f97bc2bc454b3). Acesso em: 03 fev. 2014.

## Resultados da avaliação de governança

Quatro dos sete indicadores de governança do Femam/MT foram avaliados como fracos. O conceito moderado foi

obtido nos indicadores sobre capacidade administrativa e monitoramento financeiro, e o conceito forte, na expertise na área florestal (Figura 8).

**Figura 8.** Indicadores de governança do Fundo Estadual de Meio Ambiente do Mato Grosso.



### Destaques da avaliação de governança:

#### • Aspecto forte

**Expertise na área florestal.** Os servidores que atuam diretamente na gestão administrativa do Femam/MT compensam a falta de expertise na área florestal interagindo com outros setores especializados na Sema/MT. Além disso, existe uma equipe específica para captação de recursos de convênios.

#### • Aspectos moderados

**Capacidade administrativa.** O fundo dispõe dos recursos humanos necessários para sua gestão administrativa. Segundo informação da Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Sema/MT, a Secretaria Adjunta Executiva de Núcleo Ambiental conta com 158 servidores. Além disso, o Femam/MT é integrado ao Fiplan, o sistema de planejamento, contabilidade e finanças do estado, um instrumento administrativo que facilita a organização e o monitoramento das contas

no âmbito da administração pública estadual. No entanto, entre 2010 e 2012, o Femam/MT encontrou dificuldades financeiras para custear o funcionamento da Sema/MT em consequência das Leis Estaduais nº 360/2009 e nº 480/2012, que alteraram a forma de alocação de recurso entre os órgãos e autarquias do estado, inclusive fundos<sup>[65]</sup>. Esse conjunto de normas estabelece que todos os recursos devem ser repassados à Secretária Estadual da Fazenda (Sefaz/MT), para a conta única do tesouro estadual e, então, esta secretaria aloca mensalmente os recursos para as diferentes finalidades. No entanto, os saldos que não são utilizados no mês são revertidos automaticamente para fins de reprogramação pela Sefaz/MT, ou seja, retornam para a conta única do tesouro para uma nova repartição entre os órgãos do governo. Na prática, os recursos são liberados em função do calendário e das prioridades governamentais, o que limita consideravelmente as atividades do Femam/MT e, conseqüentemente, da Sema/MT.

**Monitoramento financeiro.** O fundo é monitorado juntamente com o orçamento da Sema/MT pelo sistema estadual de monitoramento financeiro, que produz relatórios contábeis completos e mensais. Apesar desse monitoramento regular, a prestação de contas específica do Femam/MT não está

de acordo com as exigências da legislação. A Lei Complementar Estadual nº 232/2005 estabelece que o Femam/MT deve encaminhar os balancetes mensais e o balanço anual do fundo à apreciação do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema/MT)<sup>[66]</sup>, o que não está sendo cumprido.

#### • Aspectos fracos

**Falta de participação pública na estruturação.** As prioridades, os objetivos e as regras do fundo foram estabelecidos pela Lei Complementar Estadual nº 232/2005, mas o processo legislativo não incluiu ampla participação na estruturação do fundo.

**Responsabilidades administrativas confusas.** Os papéis e responsabilidades na gestão atual do fundo não estão claramente estabelecidos pelo arcabouço legal. A Lei Complementar Estadual nº 232/2005 estabelece que a gestão do fundo deve ser feita por uma diretoria executiva, responsável pelas atividades de arrecadação e gestão fiscal do fundo. No entanto, novas normas editadas em 2006 e 2008 criaram outra estrutura que organiza a administração de recursos da Sema/MT<sup>[67]</sup>, que a princípio também inclui o Femam/MT, mas sem revogar a estrutura da lei de 2005. Esta reorganização baseia a estrutura administrativa na Secretaria Adjunta Executiva de Núcleo

<sup>[65]</sup> Em fevereiro de 2012, o repasse dos recursos do Femam/MT à conta única do tesouro estadual foi alvo de uma ação do MPE. O MPE obteve uma ordem judicial para cancelar o repasse mensal desses recursos, já que esse já alcançava R\$ 11,9 milhões para o ano em curso e não possuía respaldo na legislação neste período. A partir disso, em dezembro de 2012, a Assembleia Legislativa de Mato Grosso votou a Lei Complementar nº 480/2012, que possibilita esses repasses mensais.

<sup>[66]</sup> Art.10 da Lei Complementar Estadual nº 232/2005.

<sup>[67]</sup> Lei Complementar Estadual nº 264/2006 e Decreto Estadual nº 1.204/2008.

Ambiental. Como nenhuma lei extinguiu explicitamente a estrutura de gestão do Femam/MT, o que seria um requisito de acordo com a Constituição Estadual de Mato Grosso<sup>[68]</sup>, a administração do fundo pode ser considerada extremamente confusa.

**Ausência de detalhamento nas regras de arrecadação e distribuição dos recursos.** As regras de distribuição dos recursos estabelecidas por lei são genéricas e requerem maior detalhamento<sup>[69]</sup>. Por exemplo, indicam a necessidade de investir na defesa e preservação do meio ambiente, mas sem especificar prioridades. Além disso, as regras de distribuição dos recursos não detalham outras formas de acesso ao fundo, restringindo sua utilização ao custeio das ações da Sema/MT.

**Falta de monitoramento de impactos e eficácia.** Apesar de possuir um acompanhamento regular das atividades imple-

mentadas por meio dos relatórios de ação governamental anuais, o monitoramento não inclui análises de impacto ou de eficácia. Assim, ele é limitado e insuficiente para avaliar o efeito direto do fundo na gestão e na conservação das florestas.

### Recomendações

- Clarificar as regras relativas à governança do fundo, estabelecendo as modalidades de financiamento de projetos e detalhando as regras de arrecadação e de distribuição dos recursos.
- Realizar monitoramento dos impactos e da eficácia das ações realizadas com os recursos do fundo.
- Melhorar a prestação de contas à sociedade, publicando mensalmente um balancete de quanto o fundo arrecadou e como esse recurso foi gasto.

---

<sup>[68]</sup> O Art. 129, inciso VII da Constituição Estadual de Mato Grosso estabelece que “somente por lei específica poderão ser criadas e extintas as entidades da Administração Pública direta e indireta”.

<sup>[69]</sup> Lei Complementar Estadual nº 232/2005.

## ► Pará

### Fundo Estadual de Meio Ambiente (Fema/PA)

O Fema/PA foi criado em 1995 e regulamentado no ano seguinte com o objetivo de financiar planos, programas, projetos, pesquisas e tecnologias que visem ao uso racional e sustentado dos recursos naturais, bem como à implementação de ações voltadas ao controle, fiscalização, defesa e recuperação do meio ambiente<sup>[70]</sup>.

A Sema/PA é o órgão gestor do fundo e, de acordo com a legislação, deveria designar um conselho diretor e secretaria executiva específica para o fundo. Porém, não há pessoas designadas como membros para exercerem estas funções (Thuault et al., 2011)<sup>[71]</sup>. Na prática, o secretário estadual de meio ambiente opera como gestor do fundo.

O Fema/PA possuía cerca de R\$ 23.090.353,62 disponíveis em 2012 (Tribunal de Contas do Estado do Pará, 2013), sendo que a maioria desse recurso é proveniente de compensação ambiental. De fato, a lei de criação do Fema/PA não prevê compensação ambiental como fonte de recurso deste fundo. No entanto, um decreto editado em 2009 para criação de um fundo

específico de compensação ambiental previu que provisoriamente os recursos arrecadados para esse fim poderiam ser depositados no Fema/PA, em uma conta especial, e não poderiam ser gastos com os objetivos gerais do Fema/PA<sup>[72]</sup>. No entanto, auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Pará na Sema/PA identificou que a maior parte das despesas pagas com o recurso de compensação ambiental depositado no Fema (83%) são direcionadas ao custeio de operação da Sema ao invés de serem direcionadas diretamente a unidades de conservação (Tribunal de Contas do Estado do Pará, 2013)<sup>[73]</sup>.

No final de 2012, o Governo do Estado assinou um termo de cooperação com o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) para elaboração de um mecanismo de gestão mais eficaz para o recurso de compensação (Pinto et al., 2013). Este mecanismo, que ainda não está regulamentado, possibilitará que o empreendedor escolha uma das seguintes alternativas para realizar a compensação ambiental: i) execução de atividades diretamente pelo empreendedor;

<sup>[70]</sup> Lei Estadual nº 5.887/1995, Art. 147.

<sup>[71]</sup> Informação coletada em entrevistas realizadas ao longo de 2011 com Getúlio Bicudo (Diretor Administrativo e Financeiro da Sema/PA), Leopércio Fôro (Coordenador Financeiro), Henrique Silva (Técnico da Coordenadoria de Gestão Compartilhada e Regionalizada da Diplan – Diretoria de Planejamento) e Nelita Paes (Coordenadora do escritório de projetos da Sema/PA).

<sup>[72]</sup> Decreto Estadual nº 2.033/2009.

<sup>[73]</sup> De acordo com o TCE/PA, apenas 17% dos recursos do Fema/PA entre 2008 e 2012 foram diretamente aplicados em unidades de conservação no estado ((Tribunal de Contas do Estado do Pará, 2013).

ii) mediante pagamento do empreendedor ao Fema/PA, em sub-conta específica (ao contrário da prática atual); ou iii) por Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) credenciada, contratada ou conveniada com a Sema, sendo custeada pelo empreendedor (Vedoveto et al., 2014).

As fontes ordinárias de recursos do fundo incluem recursos públicos estaduais, outras fontes públicas e privadas, nacionais e internacionais<sup>[74]</sup>. No entanto, devido à falta de divulgação de relatórios financeiros, não

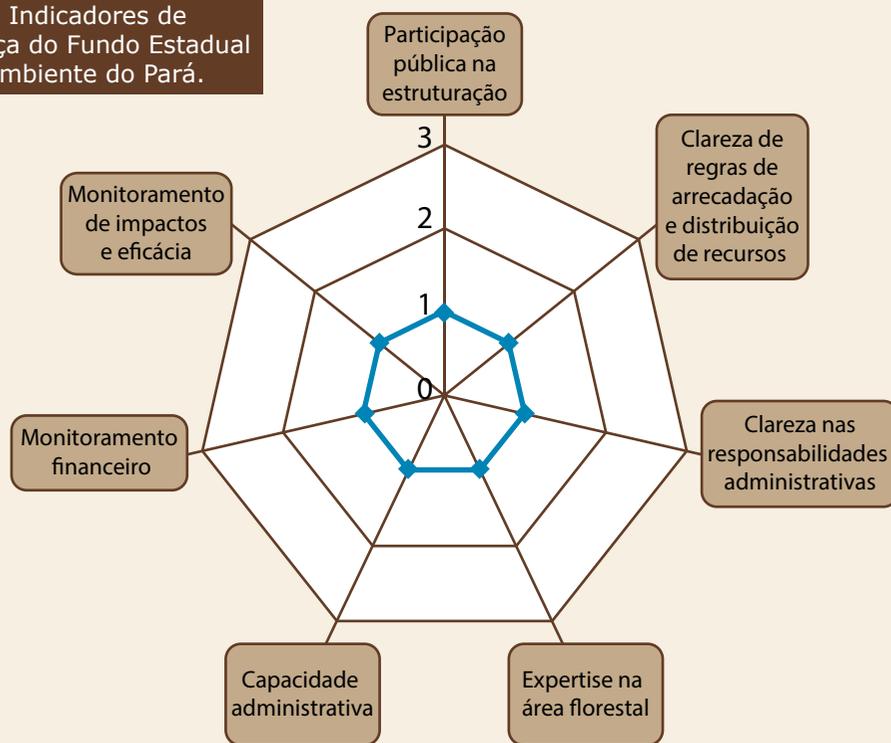
é possível saber quanto do valor disponível no Fema/PA teria sido arrecadado por essas fontes ordinárias e poderia ser efetivamente usado para a finalidade do fundo.

A seguir, analisamos a governança deste fundo conforme indicadores relacionados às suas regras, gestão e monitoramento.

### Resultados da avaliação de governança

Avaliamos todos os indicadores de governança do Fema/PA como fracos (Figura 9).

**Figura 9.** Indicadores de governança do Fundo Estadual de Meio Ambiente do Pará.



0 - Não aplicável/Informação não disponível 1 - Fraco 2 - Moderado 3 - Forte

<sup>[74]</sup> Lei Estadual nº 5.887/1995, Art. 148: Constituirão recursos do Fema/PA: I - dotações orçamentárias próprias do Estado; II - recursos resultantes de doações, contribuições em dinheiro, bens móveis ou imóveis que venha a auferir de pessoas físicas ou jurídicas; III - recursos provenientes de ajuda e cooperação internacionais ou estrangeiras e de acordos bilaterais entre governos; IV - rendimentos de qualquer natureza auferidos como remuneração decorrente da aplicação de seu patrimônio; V - produto das multas cobradas pelo cometimento de infrações às normas ambientais; VI - produto oriundo da cobrança das taxas e tarifas ambientais, além das penalidades pecuniárias delas decorrentes; VII - por parcela, a ser destinada por lei, da compensação financeira destinada ao Estado, relativa ao resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais; VIII - retorno de aplicações financeiras realizadas com recursos do fundo; outros destinados por lei.

## **Destques da avaliação de governança:**

### **• Aspectos fracos**

**Falta de clareza nas responsabilidades administrativas.** Os papéis e responsabilidades na gestão atual do fundo não correspondem ao arcabouço legal, já que não há conselho diretor e secretaria executiva designados para administrar o fundo e, na prática, o secretário de meio ambiente atua como gestor.

**Falta de clareza nas regras de captação e distribuição de recursos.** A principal fonte de captação do Fema/PA atualmente é a compensação ambiental. No entanto, essa é uma fonte provisória, não prevista na lei do fundo, cujos recursos não podem ser usados para as finalidades do Fema/PA. Além disso, não há procedimentos para acesso a recursos não reembolsáveis, como instrução para apresentação de projetos e critérios de avaliação de propostas.

**Capacidade administrativa insuficiente.** Nenhum funcionário está alocado especificamente para apoiar a gestão do Fema/PA.

**Falta de transparência na prestação de contas.** Relatórios financeiros completos não são disponibilizados ao público. Até 2012 o TCE disponibilizava em seu site apenas os acórdãos de julgamento das contas do fundo para alguns anos de funcionamento. No entanto, o conteúdo dos acórdãos não apresenta a prestação de contas comple-

ta e, até 2012, o TCE não permitia acesso público ao relatório na íntegra (Thuault et al., 2011).

**Inexistência de monitoramento de impacto.** Não há equipe alocada ou previsão de contratação de profissionais para avaliar o impacto da aplicação de recursos do Fema/PA.

**Falta de participação pública na gestão do fundo.** Não identificamos instâncias ou oportunidades de participação pública para definição ou revisão de prioridades de aplicação de recursos do fundo.

**Ausência de expertise na área florestal.** Não há funcionários com especialidade na área florestal alocados para avaliação de projetos. Também não há previsão de consulta a especialistas externos para essa finalidade.

## **Recomendações**

- Implementar o modelo de gestão previsto em lei (conselho diretor e secretaria executiva), alocando recursos humanos para apoiar a gestão do fundo.
- Disponibilizar relatórios financeiros no sítio eletrônico da Sema/PA e via TCE para todos os anos de funcionamento do fundo.
- Elaborar regras de acesso a recursos não reembolsáveis via apresentação de projetos.
- Criar oportunidades de participação pública para definição e revisão de prioridades do fundo.
- Realizar monitoramento de impacto da aplicação dos recursos do fundo.

## ► Rondônia

### Fundo Especial de Proteção Ambiental (Fepram)

O Fepram foi originalmente criado em 1986<sup>[75]</sup>, mas foi reformado em 1993 com a criação do Sistema Estadual de Desenvolvimento Ambiental de Rondônia<sup>[76]</sup>, sendo regulamentado em 1997<sup>[77]</sup>. Seu objetivo é apoiar programas e projetos ambientais em conformidade com a política ambiental estadual, diretrizes e ações prioritárias de governo, visando à promoção da melhoria da qualidade ambiental urbana e rural<sup>[78]</sup>. São consideradas prioritárias as aplicações de recursos nas seguintes áreas: unidades de conservação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, educação ambiental, manejo e extensão florestal, desenvolvimento institucional, controle ambiental, aproveitamento econômico racional e sustentável da flora e fauna nativas<sup>[79]</sup>.

O fundo é gerido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental (Sedam), por meio de seu secretário e do coordenador do Núcleo Administrativo e

Financeiro (NAF) da secretaria<sup>[80]</sup>. O secretário é responsável pelos atos de gestão financeira e patrimonial, em especial quanto ao ordenamento, empenho, liquidação e pagamento de despesas, bem como suas anulações<sup>[81]</sup>. Além disso, a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (Seplan) é encarregada de alocar os recursos para o orçamento do fundo, bem como adequar o orçamento do Fepram quando necessário<sup>[82]</sup>.

Em 2012 o Fepram possuía uma receita de R\$ 16.803.650,78<sup>[83]</sup>. As fontes de recurso são exclusivamente públicas por meio de dotação orçamentária do estado e créditos adicionais que lhe forem atribuídos, taxas de registro e licenças ambientais, taxas oriundas de atividades florestais, multas por infração à legislação ambiental, multas e taxas emitidas pelos conveniados da Sedam e juros bancários de seus depósitos<sup>[84]</sup>. Assim, não há previsão de captação de fontes priva-

<sup>[75]</sup> Lei Estadual nº 88/1986.

<sup>[76]</sup> Lei Estadual nº 547/1993.

<sup>[77]</sup> Decreto Estadual nº 7.902/1997.

<sup>[78]</sup> Decreto Estadual nº 7.902/1997, Art. 1º.

<sup>[79]</sup> Decreto Estadual nº 7.902/1997, Art. 4º.

<sup>[80]</sup> Decreto Estadual nº 7.902/1997, Art. 2º, §1º.

<sup>[81]</sup> Decreto Estadual nº 7.902/1997, Art. 9º.

<sup>[82]</sup> Decreto Estadual nº 7.902/1997, Art. 2º, §3º.

<sup>[83]</sup> Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/35711178/doero-27-03-2012-pg-65>. Acesso em: 13 mar. 2013.

<sup>[84]</sup> Decreto Estadual nº 7.902/1997, Art. 2º.

das ou internacionais, ao contrário dos outros fundos estaduais avaliados neste estudo.

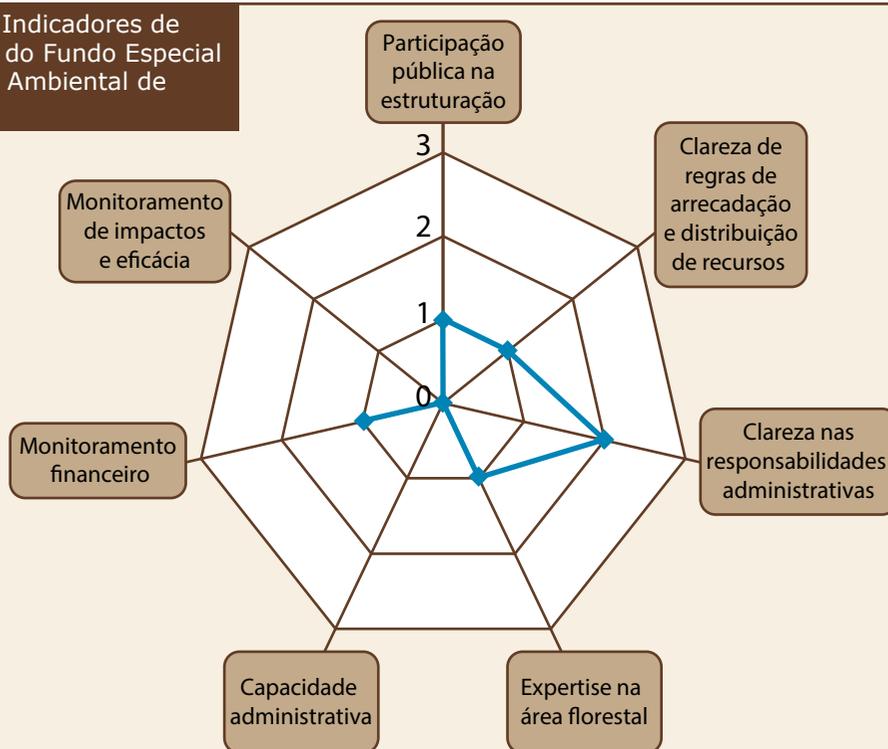
A seguir, analisamos a governança deste fundo conforme indicadores relacionados às suas regras, gestão e monitoramento.

### Resultados da avaliação de governança

Com exceção da clareza nas responsabilidades administrativas que foi avaliada

como moderada, todos os outros indicadores foram considerados como fracos em nossa avaliação (Figura 10). Não obtivemos informações sobre os indicadores relacionados à capacidade administrativa e monitoramento de impactos, mesmo tendo contatado funcionários da Sedam que atuam no fundo<sup>[85]</sup>. Por este motivo, esses indicadores aparecem com a pontuação 0 na Figura 10.

**Figura 10.** Indicadores de governança do Fundo Especial de Proteção Ambiental de Rondônia.



0 - Não aplicável/Informação não disponível 1 - Fraco 2 - Moderado 3 - Forte

### Destaques da avaliação de governança:

#### • Aspecto moderado

**Clareza nas responsabilidades administrativas.** As funções de gestão, apoio

administrativo e instância decisória estão claramente descritas na regulamentação do fundo. O secretário de estado de desenvolvimento ambiental atua como gestor direto, sendo apoiado pelo coordenador do NAF da Sedam. No entanto, como este decreto

<sup>[85]</sup> Obtivemos algumas informações sobre o fundo em entrevista por telefone com Rodrigo Vasconcelos, da Assessoria Técnica Legislativa Ambiental da Sedam, em 02 de julho de 2012. No entanto, não obtivemos retorno do gestor do fundo após diferentes tentativas de contato.

não está disponível ao público, essas funções não são conhecidas por atores interessados no Fepram.

#### • Aspectos fracos

**Falta de transparência e de detalhamento de informações nos relatórios financeiros.** Os relatórios não estão acessíveis ao público, a não ser por consulta no Diário Oficial do Estado. Por esse meio, encontramos prestações de contas referentes aos anos de 2010 e 2011 que possuem informações sobre origem e total de receitas e total de despesas, mas não detalham os tipos de despesas, ou seja, como os recursos do fundo estão sendo gastos<sup>[86]</sup>.

**Falta de acesso a especialistas na área florestal.** Não há previsão de consulta a especialistas para avaliar propostas de gastos do fundo referentes à área florestal. Também não há um conselho que possa ser consultado para discutir as prioridades de investimento do fundo.

**Falta de participação da estruturação e gestão do fundo.** Não encontramos evidências de que as prioridades de aplicação dos recursos do fundo passaram por um processo participativo. Além disso, a ausência de um conselho de apoio à gestão do fundo, bem como a concentração de funções

e poder decisório com o secretário de estado de desenvolvimento ambiental, indicam que não há oportunidade de processo participativo na gestão do Fepram.

**Ausência de procedimentos para acesso aos recursos do fundo.** Apesar de a legislação do Fepram indicar que seus recursos podem ser aplicados mediante convênios, acordos ou ajustes a serem celebrados com entidades públicas e privadas (entidades não governamentais sem fins lucrativos)<sup>[87]</sup>, não encontramos regras e procedimentos para viabilizar essa possibilidade.

#### Recomendações

- Divulgar relatórios financeiros de forma mais acessível ao público, detalhando as informações sobre despesas realizadas.
- Disponibilizar ao público o decreto regulamentador do fundo<sup>[88]</sup>, que descreve os objetivos e regras gerais de funcionamento do Fepram.
- Criar uma instância participativa para apoio à gestão do fundo, como um conselho consultivo com participação do setor público, privado, sociedade civil e academia.
- Elaborar regras e procedimentos para acesso aos recursos do fundo via projetos.

<sup>[86]</sup> Os relatórios localizados podem ser acessados a partir dos seguintes links: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/25671308/doero-25-03-2011-pg-69> (para 2010) e <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/35711178/doero-27-03-2012-pg-65> (para 2011). Acessos em: 13 mar. 2013.

<sup>[87]</sup> Decreto Estadual nº 7.902/1997, Art. 2º, §2º.

<sup>[88]</sup> Decreto Estadual nº 7.902/1997.

## ► Roraima

### Fundo Estadual de Meio Ambiente (Fema/RR)

O Fema/RR foi criado em 1994 com o objetivo de financiar todas as atividades que visem ao uso racional e sustentável dos recursos naturais, além de auxiliar no controle, fiscalização, defesa e recuperação do meio ambiente<sup>[89]</sup>. O fundo foi inicialmente regulamentado em 1997 e atualmente suas regras são detalhadas por um decreto de 2003<sup>[90]</sup>.

O fundo é gerido pela Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Femarh), sob supervisão do Conselho Estadual do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (Cemact)<sup>[91],[92]</sup>. A princípio a Femarh deve manter um conselho diretor para o fundo, sob a presidência do presidente da Femarh e composto pelo diretor de con-

trole e monitoramento ambiental e de três técnicos também da Femarh, sendo dois necessariamente da área contábil<sup>[93]</sup>. Este conselho diretor é legalmente responsável pela análise e seleção dos projetos, sendo que o presidente da Femarh tem a responsabilidade da decisão final na aprovação de projetos. Finalmente, o Cemact tem atuado na aprovação das prestações de contas<sup>[94]</sup>.

O Fema/RR possuía um orçamento de R\$ 870.840,00 aprovado para 2012<sup>[95]</sup>. As fontes de recursos incluem previsões comuns em outros fundos, como recursos públicos estaduais, outras fontes públicas e privadas, nacionais e internacionais<sup>[96]</sup>. Entre as fontes públicas estão previstas a compensação

<sup>[89]</sup> Lei Complementar nº 007/1994, Art. 238.

<sup>[90]</sup> Decreto Estadual nº 5.471-E/2003, Art. 5º, II.

<sup>[91]</sup> Decreto Estadual nº 5.471-E/2003, Art. 1º, §1.

<sup>[92]</sup> O Cemact é formado por secretarias de estado, órgãos estaduais e federais ambientais, institutos de terra, Assembléia Legislativa, MPE, sociedade civil e a Universidade Federal de Roraima (Decreto Estadual 5.471-E/2003, Art. 1º).

<sup>[93]</sup> Decreto Estadual nº 5.471-E/2003. Art. 4º, I e II.

<sup>[94]</sup> Informação obtida em entrevista por telefone com Dilmara Mesquita, Chefe de Gabinete da Femarh e Secretária Executiva do Cemact, em 13 de julho de 2012.

<sup>[95]</sup> Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/34103033/doerr-01-02-2012-pg-17>. Acesso em: 13 mar. 2013.

<sup>[96]</sup> Decreto Estadual nº 5.471-E/2003, Art. 2º. O Fema será mantido com recursos financeiros: I - de dotações orçamentárias próprias do Estado e créditos adicionais; II - de compensação financeira relativa à exploração de recursos hídricos e minerais; III - da cobrança pela utilização de recursos hídricos; IV - do produto das multas cobradas pelo cometimento de infrações às normas ambientais, da outorga de licenças ambientais e de análise de estudos de impacto ambiental; V - destinados a programas de implantação de reservas florestais obrigatórias; VI - oriundos da utilidade de unidade de conservação do Estado; VII - de dotações orçamentárias da União e Municípios; VIII - decorrente da regulamentação do artigo 155, inciso II da Constituição Federal; IX - proveniente de cooperação internacional e acordos bilaterais; X - decorrente de acordos, convênios, contratos e consórcios; XI - resultante de doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que venham a receber de pessoas físicas e jurídicas; XII - retorno de aplicações financeiras realizadas com recursos do fundo; XIII - de outras receitas eventuais; XIV - de outros destinados por lei.

financeira relativa à exploração de recursos hídricos e minerais, bem como a cobrança pela utilização de recursos hídricos.

Uma particularidade do Fema em Roraima é a definição da forma de aplicação dos recursos no decreto de regulamentação do fundo: 50% para implementação da Política Estadual do Meio Ambiente; 30% para financiamento de projetos a serem executados em conformidade com a Política Estadual do Meio Ambiente; e 20% para treina-

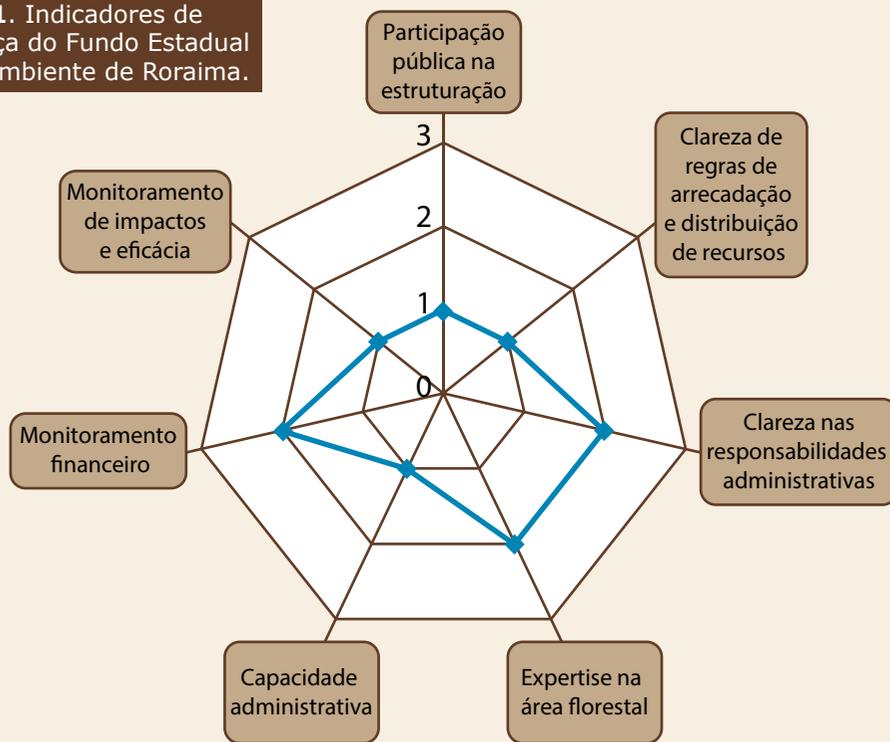
mento técnico operacional de servidores da Femarh<sup>[97]</sup>.

A seguir, analisamos a governança deste fundo conforme indicadores relacionados às suas regras, gestão e monitoramento.

### Resultados da avaliação de governança

A maioria dos indicadores de governança do Fema/RR foi avaliada como fraca. A outra parte foi classificada como moderada (Figura 11).

**Figura 11.** Indicadores de governança do Fundo Estadual de Meio Ambiente de Roraima.



0 - Não aplicável/Informação não disponível 1 - Fraco 2 - Moderado 3 - Forte

### Destaques da avaliação de governança

#### • Aspectos moderados

**Divulgação parcial dos relatórios financeiros.** É possível localizar relatórios

financeiros do Fema/RR para alguns meses por meio do portal de transparência do Governo Estadual<sup>[98]</sup>. Os relatórios encontrados possuem uma descrição detalhada e em linguagem acessível das despesas realizadas e do saldo restante no fundo. No entanto, não

<sup>[97]</sup> Decreto Estadual nº 5.471-E/2003, Art. 2º, Parágrafo Único.

<sup>[98]</sup> Disponível em: <http://www.transparencia.rr.gov.br/index.php>. Acesso em: 14 mar. 2013.

localizamos relatórios anuais. Além disso, o acesso aos dados encontrados poderia ser facilitado se o portal permitisse localização usando o nome do fundo como palavra chave, o que não ocorre atualmente<sup>[99]</sup>.

**Falta de divulgação sobre responsabilidades administrativas.** As regras de funcionamento do fundo estão claramente descritas na legislação, sendo o presidente da Femarh o responsável final pela aprovação de projetos, após análise de um conselho diretor do fundo<sup>[100]</sup>. No entanto, parte dessa legislação não está disponível no sítio eletrônico da Femarh, o que dificulta o conhecimento dessas regras por terceiros.

**Possibilidade de acesso a especialistas na área florestal.** Apesar de não ter uma equipe específica dedicada a projetos na área florestal, o fundo pode contratar especialistas para emissão de pareceres técnicos no assessoramento e acompanhamento dos projetos aprovados<sup>[101]</sup>.

#### • Aspectos fracos

**Falta de participação na estruturação do fundo.** Não houve oportunidades de participação pública na definição de prioridades de aplicação do fundo ou de sua estruturação. Esse processo foi conduzido pelo

Poder Executivo com pouca participação do Cemact<sup>[102]</sup>.

**Falta de clareza sobre critérios de avaliação de propostas.** A legislação indica que as propostas devem ser enviadas de forma espontânea (ou seja, sem demanda por edital) e detalha os documentos que devem ser encaminhados<sup>[103]</sup>. No entanto, não há uma definição de critérios orientadores para avaliação dessas propostas ou obrigação de justificar casos de recusa de apoio.

**Capacidade administrativa insuficiente e ausência de monitoramento de impacto.** Segundo o diretor administrativo e financeiro da Femarh, o Fema/RR não possui recursos humanos suficientes e treinados para sua gestão e para monitoramento de impactos. A Femarh tem feito contratações temporárias para suprir essa demanda técnico-administrativa de forma mais ampla na fundação<sup>[104]</sup>.

### Recomendações

- Disponibilizar todos os relatórios financeiros do Fema/RR.
- Estabelecer critérios de avaliação de propostas.
- Disponibilizar legislação do fundo no sítio eletrônico da Femarh.

<sup>[99]</sup> Há duas formas de acesso: usando a sigla da Femarh e abrindo todos os resultados para encontrar as prestações de contas referentes ao Fema/RR; ou digitando a sigla da fundação seguida da sigla Fambiente (referende ao fundo de meio ambiente).

<sup>[100]</sup> Decreto Estadual nº 5.471-E/2003. Art. 4º, I e II.

<sup>[101]</sup> Lei Complementar Estadual nº 007/1994. Art 240, parágrafo único.

<sup>[102]</sup> Entrevista por telefone com Josemar Carvalho, Diretor Administrativo e Financeiro da Femarh, em 13 de julho de 2012.

<sup>[103]</sup> Segundo o Art. 10 do Decreto Estadual nº 5.471-E/2003, antes de apresentar um projeto, a instituição interessada deve enviar uma carta consulta nos moldes constantes das normas de procedimentos do fundo ao conselho diretor do Fema/RR para análise e seleção, instruídos com a documentação específica. Essa documentação consiste em: objetivo da solicitação; justificativa socioambiental; metas a serem atingidas; etapas ou fases de execução; o custo total do projeto; plano de aplicação; cronograma de desembolso financeiro; apresentação de objetivos de geração de emprego e renda; licença ambiental, se for o caso; certidão negativa de qualquer débito para com o estado, certidão negativa da Femarh de descumprimento da legislação ambiental; certidão negativa da Justiça Federal e Justiça Estadual.

<sup>[104]</sup> Entrevista por telefone com Josemar Carvalho, Diretor Administrativo e Financeiro da Femarh, em 13 de julho de 2012.

## ► Tocantins

### Fundo Estadual do Meio Ambiente (Fuema)

O Fuema foi criado em 1991, mas sua regulamentação ocorreu dezoito anos depois por meio de uma nova lei em 2009. Seus objetivos são apoiar a execução da política ambiental estadual<sup>[105]</sup> e prover recursos para financiar planos, programas ou projetos de preservação, conservação e de recuperação do meio ambiente, visando à execução da Política Ambiental do Estado<sup>[106]</sup>.

O fundo é gerido pelo Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins), sob supervisão do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Tocantins (Coema/TO). O Naturatins é responsável pelas funções administrativas, como elaboração e apresentação do plano de aplicação anual dos recursos, celebração de convênios, manutenção dos controles orça-

mentários e financeiros<sup>[107]</sup>. Já o Coema/TO tem atribuições de controle, fiscalização e deliberação sobre a forma de utilização dos recursos do fundo, incluindo definição de prioridades para aplicação de recursos<sup>[108]</sup>.

O Fuema possuía um orçamento de R\$ 17.263.024,00 aprovado para o ano de 2012<sup>[109]</sup>. As fontes de arrecadação do fundo incluem recursos públicos estaduais, outras fontes públicas e privadas, nacionais e internacionais<sup>[110]</sup>. Quarenta por cento dos recursos devem ser aplicados, prioritariamente, nos projetos que visam à conservação, recuperação e ao uso sustentável dos recursos ambientais. O restante pode ser usado em atividades de desenvolvimento científico, tecnológico, de apoio editorial e de educação

[105] Lei Estadual nº 261/1991, Art. 73.

[106] Lei Estadual nº 2.095/2009, Art. 1º, Parágrafo Único.

[107] Lei Estadual nº 2.905/2009, Art. 7º.

[108] Lei Estadual nº 2.095/2009, Art. 8º.

[109] Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/33378608/docto-23-12-2011-pg-2>. Acesso em: 14 mar. 2013.

[110] Lei Estadual nº 261/1991, Art. 74: Constituem recursos do fundo: I - os provenientes de dotações constantes do Orçamento do estado destinados ao meio ambiente; II - as contribuições, subvenções e auxílios da União, do Estado e de suas respectivas autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações; III - os resultantes de convênios público e privados, cuja execução seja de competência da Naturatins, observadas as obrigações contidas nos respectivos instrumentos; IV - os recursos resultantes de doações, como sejam importâncias, valores, bens imóveis que venham a receber de pessoas físicas e jurídicas ou de organismos públicos e privados, nacionais, estrangeiros e internacionais; V - os recursos provenientes de taxas, multas e indenizações relativas a danos causados ao meio ambiente, bem como a reversão de cauções de que trata o parágrafo único do artigo 10; VI - rendimento de qualquer natureza que venha a auferir como remuneração decorrente da aplicação do seu patrimônio; VII - outros recursos que, por sua natureza, possam ser destinados ao fundo Único de Meio Ambiente do Estado.

ambiental e em despesas relativas à execução de política ambiental do Estado<sup>[111]</sup>.

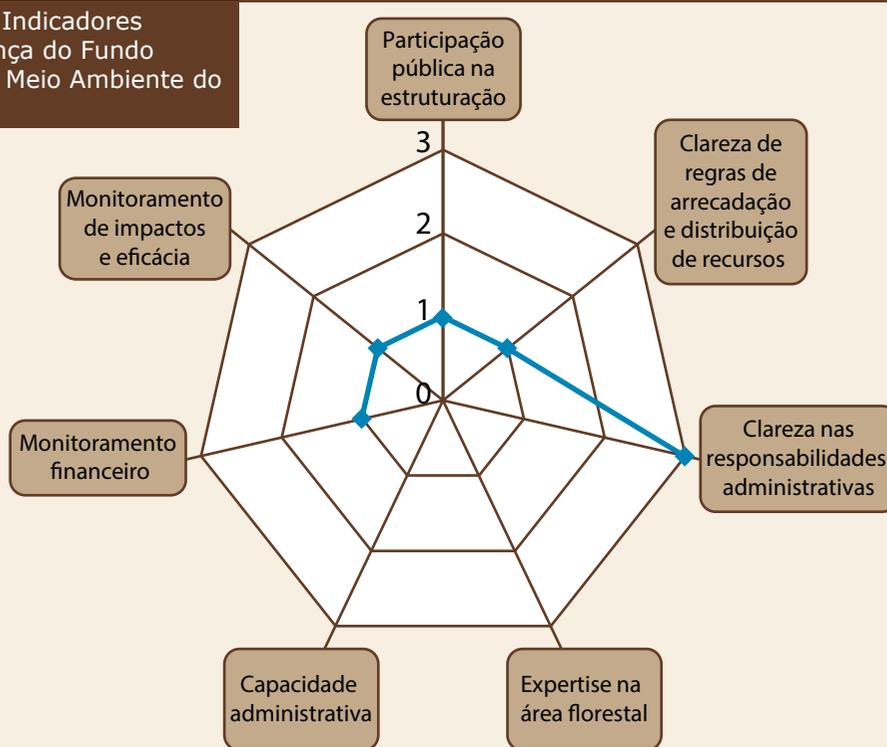
A seguir, analisamos a governança deste fundo conforme indicadores relacionados às suas regras, gestão e monitoramento.

### Resultados da avaliação de governança

A maioria dos indicadores de governança foi avaliada como fraca, sendo que o

indicador de clareza nas responsabilidades administrativas obteve conceito forte (Figura 12). Dois indicadores não puderam ser avaliados por falta de retorno a tentativas de contato com o Naturantins e por indisponibilidade dessa informação via internet<sup>[112]</sup>. Por este motivo, não há indicação de pontuação para estes dois indicadores na Figura 12.

**Figura 12.** Indicadores de governança do Fundo Estadual de Meio Ambiente de Tocantins.



0 - Não aplicável/Informação não disponível 1 - Fraco 2 - Moderado 3 - Forte

[111] Lei Estadual nº 261/1991, Art. 76.

[112] Obtivemos informações sobre alguns dos indicadores avaliados via entrevistas por telefone feitas com dois funcionários: Luciana Gaspar Macrini (Coordenadora de Normatização e Difusão Institucional de Fundos Ambientais), em 02 de julho de 2012, e Luis Carlos Teodoro (Coordenador de Finanças do Naturantins), em 29 de junho de 2012. No entanto, esses contatos não possuíam dados sobre capacidade administrativa e o funcionário responsável pela gestão do Fuema não respondeu às tentativas de contato.

## Destaques da avaliação de governança

### • Aspecto forte

**Clareza nas responsabilidades administrativas.** As funções de gestão e supervisão do Fuema estão claramente descritas na legislação, que está acessível via internet. O Naturantins é o órgão gestor e o Coema/TO tem atribuições de controle, fiscalização e deliberação sobre a forma de utilização dos recursos do fundo, incluindo aprovação de projetos<sup>[113]</sup>.

### • Aspectos fracos

**Insuficiência de monitoramento de impacto.** Apesar de não localizarmos relatórios de monitoramento, encontramos evidências de que o TCE de Tocantins realiza auditorias para avaliar impacto de projetos apoiados pelo fundo. Por exemplo, em 2011 o TCE teria realizado uma auditoria sobre os resultados do Programa de Controle Ambiental entre 2008 e 2011 para averiguar: i) se os procedimentos adotados pelo Naturatins para licenciar e monitorar atividades poluidoras garantiram agilidade na liberação das licenças; ii) a consistência entre o projeto ambiental proposto e o executado; e iii) o resultado do licenciamento ambiental, que é minimizar os impactos negativos ao meio ambiente (Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, 2012). No entanto, não encontramos outras evidências se este monito-

ramento é feito na maioria dos projetos ou se ocorre com frequência.

**Falta de transparência do monitoramento financeiro.** Encontramos evidências de que as prestações anuais do Fuema são realizadas e encaminhadas ao Coema/TO e ao TCE (Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, 2012). No entanto, esses relatórios não estão disponíveis ao público.

**Ausência de regras sobre acesso ao fundo por instituições públicas e privadas.** Até 2011 os recursos do Fuema eram usados para custear ações do Naturatins. Nesse mesmo ano o Coema/TO instalou uma Câmara Técnica para elaborar procedimentos e manuais para apresentação de projetos (Jornal do Tocantins, 2011), mas não encontramos informações se esta tarefa foi concluída.

**Falta de oportunidades para participação pública.** Não encontramos instâncias e oportunidades de participação pública na definição ou revisão de prioridades de aplicação de recursos do fundo.

## Recomendações

- Divulgar relatórios financeiros anuais e relatórios de monitoramento de impactos.
- Divulgar regras para apresentação e avaliação de projetos.
- Divulgar informações sobre capacidade administrativa do Fuema.
- Criar oportunidades de participação pública na definição de prioridades na aplicação de recursos do Fuema.

<sup>[113]</sup> Lei Estadual nº 2.095/2009, Art. 8º.

## ► Conclusões

Após a criação de diversos fundos ambientais estaduais nas décadas de 1990 e 2000, estes instrumentos financeiros voltaram a receber atenção em legislações estaduais recentes voltadas a medidas de mitigação às mudanças climáticas e pagamentos por serviços ambientais. Na Amazônia, os Estados do Acre, Mato Grosso e Amazonas já vincularam ou discutem o uso de fundos estaduais para essa finalidade. Por isso, é relevante observar como os fundos existentes têm sido geridos para extrair lições aos novos fundos ou às novas formas de utilização desses fundos.

Nosso estudo evidencia que praticamente todos os onze fundos avaliados possuem deficiências em sua governança. Muitos problemas são comuns, envolvendo principalmente falta de transparência na gestão financeira e falta de capacidade administrativa para seu funcionamento. Outra lacuna frequente é a falta de mecanismos de avaliação de projetos apoiados pelos fundos, o que dificulta o entendimento sobre o impacto desses fundos e o atendimento de seus objetivos.

Por outro lado, alguns fundos se destacaram por possuírem mecanismos em funcionamento de gestão mais participativa, como é o caso do Fundo Estadual de Florestas no Acre. Outro destaque foi o fundo do Amapá, que possui manuais e editais bem detalhados, permitindo que vários interessa-

dos conheçam o processo de envio de propostas para obtenção de apoio a projetos. No entanto, a ausência de dados financeiros disponíveis ao público sobre o Ferma/AP afeta a transparência de sua gestão.

Uma lição importante deste levantamento é a necessidade de acompanhamento mais frequente do funcionamento destes fundos pela sociedade civil e por órgãos de controle, como TCE e MPE. Apesar de o valor total identificado nestes fundos em 2012 (129,4 milhões) representar quase 10% de fundos mais robustos como o Fundo Amazônia, seu valor agregado é superior ao orçamento de muitas secretarias de meio ambiente estaduais. Ademais, se for devidamente utilizado, pode gerar impactos positivos à conservação ambiental, principalmente em nível local e municipal.

Por fim, considerando que a maioria dos fundos prevê como fonte de recursos doações de entes privados e internacionais, é essencial melhorar a governança destes instrumentos para que eles se tornem mais atrativos para esse tipo de captação. Do contrário, muitos continuarão recebendo apenas valores reduzidos referentes a repasses dos próprios orçamentos estaduais e terão impacto limitado, tornando-se, portanto, meios insuficientes para utilização em novas finalidades ligadas a serviços ambientais e mitigação de mudanças climáticas.

# Referências bibliográficas

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). 2013. Fundo Amazônia - Relatório de atividades 2012, Rio de Janeiro.

Cardoso Jr., D. & Brito, B. 2013. Avaliação da transparência de informações no Instituto de Terras do Pará. Belém-PA: Imazon.

Jornal do Tocantins. 2011. Fundo já financia projetos. *Jornal do Tocantins*. Disponível em: [http://clubedecomputacao.com.br/flips/09\\_forum\\_do\\_lago/arquivos/assets/seco/page15.html](http://clubedecomputacao.com.br/flips/09_forum_do_lago/arquivos/assets/seco/page15.html).

Pinto, I. C.; Vedoveto, M. & Veríssimo, A. 2013. Compensação ambiental - Oportunidades para Consolidação das Unidades de Conservação do Pará, Belém-PA: Imazon.

Sampaio, M. 2006. A contribuição dos fundos públicos para o financiamento ambiental: o caso do FNMA. Universidade de Brasília.

Schalatek, L. et al. 2012. Climate Finance Thematic Briefing: REDD+ Finance. p.2.

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis (Sedens). 2012. Relatório Técnico 2012. Rio Branco-AC: Sedens. Disponível em <http://www.seplan.mt.gov.br/~seplan/rag/2012/RS2012/HTML/index.html>.

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. 2013. Relatório de Ação Governamental 2012. Cuiabá, Estado de Mato Grosso.

Thuault, A.; Brito, B. & Santos, P. 2011. Deficiências na governança de fundos ambientais e florestais no Pará e Mato Grosso. pp.1-6.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE). 2012. TCE/TO divulga balanço de 2011. Disponível em: <http://www.abocadopovo.com.br/template.asp?n=11942>.

Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA). 2013. Relatório de Auditoria Operacional do Bioma Amazônia. Unidades de Conservação do Estado do Pará. Processo nº 2013/51026-7. Belém-PA: TCE/PA

Vedoveto, M.; Ortega, W.; Pereira, J. & Veríssimo, A. 2014. Desafios para a consolidação das unidades de conservação estaduais do Pará: financiamento e gestão. Belém-PA: Imazon.

## Apêndice – Profissionais entrevistados para coleta de dados por estado.

Estado	Entrevistados	Cargo/ Instituição <sup>1</sup>	Data	Forma de entrevista
Acre	Deisy Mara Martins da Cruz	Gestora do Fundo Estadual de Florestas	14 de fevereiro de 2012	Telefone
	Maria José Albuquerque	Coordenadora geral do Centro de Trabalhadores da Amazônia	26 de março de 2012	Telefone
	Geruzia Melo	Coordenadora financeira do Femac, Departamento de administração interna do Instituto de Meio Ambiente do Acre (Imac)	03 de março de 2013	Telefone
	Josué Furtado Leão	Gestor administrativo e financeiro do Femac e diretor do departamento de administração interna do Instituto de Meio Ambiente do Acre (Imac)	18 de abril de 2012	Telefone
			21 de maio de 2012	Presencial
	Maria Jocicleide Lima de Aguiar	Grupo de Trabalho Amazônico	21 de maio de 2012	Telefone
	Marília Lima Guerreiro	Secretária executiva do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (Cemact)	21 de maio de 2012	Presencial
Miguel Scarcelo	SOS Amazônia	21 de maio de 2012	Telefone	
Amapá	Fabricio Borges Oliveira	Advogado do Setor Jurídico da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá	14 de maio de 2012	Telefone
Amazonas	André Luiz Vianna	Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (Idesam)	23 de maio de 2012	Presencial
	José Adailton Alves	Secretário Executivo do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amazonas (Cemaam) e do Fema/AM	03 de novembro de 2011	Telefone
23 de maio de 2012			Presencial	
Maranhão	Weyber Rocha Lima	Serviço de controle contábil da Secretaria de Meio Ambiente do Maranhão	14 de junho de 2012	Telefone

Estado	Entrevistados	Cargo/ Instituição <sup>[1]</sup>	Data	Forma de entrevista
Mato Grosso	Luiz Carlos Alécio	Secretário adjunto de agricultura, pecuária e abastecimento e diretor do MT Floresta	13 de agosto de 2012	Presencial
	Valdinei Valério da Silva	Coordenador de planejamento da Sema/ MT	14 de agosto de 2012	Telefone
Pará <sup>[2]</sup>	Getúlio Bicudo	Diretor financeiro e administrativo da Sema/PA	11 de novembro de 2010	Presencial
	Henrique Silva	Técnico da Coordenação de Gestão Compartilhada e Regionalizada da Sema/ PA	18 de novembro de 2010	Presencial
	Leopércio Foro	Coordenador financeiro da Sema/PA	11 de novembro de 2010	Presencial
	Nelita Paes	Coordenadora do escritório de projetos da Sema/PA	18 de novembro de 2010	Presencial
	Valmir Ortega	Secretário de meio ambiente do Pará entre janeiro de 2007 e maio de 2009	24 de novembro de 2010	Presencial
Rondônia	Aidee Maria Moser Torquato Luiz	Promotora de justiça do Estado de Rondônia	25 de junho de 2012	Email
	Rodrigo Vasconcelos	Assistente técnico-legislativo ambiental da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental de Rondônia	07 de fevereiro de 2012	Email
Roraima	Dilmara Mesquita	Chefe de gabinete da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e secretária executiva do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (Cemat).	13 de julho de 2012	Telefone
	Josemar Carvalho	Diretor financeiro e administrativo da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos	21 de junho de 2012	Telefone
Tocantins	Luciana Gaspar Macrini	Coordenadora da Coordenadoria de Normatização e Difusão Institucional de Fundos Ambientais do Instituto Natureza do Tocantins	02 de julho de 2012	Telefone
	Luis Carlos Teodoro	Coordenador de finanças do Instituto Natureza do Tocantins	29 de junho de 2012	Telefone

[1] Reflete os cargos e instituições na data da entrevista.

[2] Entrevistas realizadas para coleta de dados da avaliação de governança do Fema/PA, realizada para o estudo Deficiências na Governança de Fundos Ambientais e Florestais no Pará e Mato Grosso, publicado em 2011. Este estudo está disponível em: <http://www.imazon.org.br/publicacoes/o-estado-da-amazonia/deficiencias-na-governanca-de-fundos-ambientais-e-florestais-no-para-e-mato-grosso>. Acesso em: 08 ago. 2013.

Nos últimos anos, fundos públicos ambientais voltaram a ser foco de atenção nas discussões ligadas a mudanças climáticas, especialmente nas ações de redução de emissões de gases do efeito estufa provenientes de desmatamento e degradação florestal, bem como nas ações de incentivo à conservação e aumento de estoques de carbono florestal, além de manejo sustentável de florestas (REDD+).

Na Amazônia Legal, todos os estados possuem pelo menos um fundo direcionado a questões ambientais, e alguns - como o Acre, Amazonas e Mato Grosso - já preveem a utilização ou criação de fundos para operacionalizar ações de REDD+. Acreditamos que para que esses fundos possam contribuir com a implementação de ações de REDD+, é necessária uma administração eficiente, baseada em princípios de boa governança. Assim, no intuito de analisar como os fundos ambientais e florestais na Amazônia Legal estão sendo administrados e, com isso, contribuir para a melhoria de sua gestão, neste estudo avaliamos onze fundos em nove estados amazônicos, que, juntos, possuíam R\$ 129,4 milhões em 2012. Nossa avaliação considerou indicadores de governança desenvolvidos pela Iniciativa de Governança Florestal, uma parceria entre World Resources Institute (WRI), ICV e Imazon.

ISBN 978-85-86212-61-1



9 788586 212611