

INCERTEZAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL: CUSTOS SOCIAIS E SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA DO SNUC

Ana Lucia Camphora

O presente texto traça um mapeamento das condições institucionais de implementação da compensação ambiental, instituída pelo Art. 36º da Lei 9.985/2000. Seu potencial arrecadatório, dirigido exclusivamente para a conservação da biodiversidade, revela uma alternativa efetiva para a sustentabilidade financeira das unidades de conservação.

Conflitos reais, que põem em risco o processo de pactuação entre a agência ambiental federal e o setor empresarial, indicam custos sociais significativos derivados das disputas de interesse visando à consolidação social do instrumento. Incertezas e controvérsias que instabilizam a legitimação do processo de implementação da compensação ambiental podem ser examinadas sob o foco da consolidação de um contexto político, institucional e socioeconômico compatível. Este itinerário reporta a objetivos previstos no Eixo Temático 3 do Plano Nacional de Áreas Protegidas – Capacidade Institucional, relacionados a esforços e estratégias orientados para a sustentabilidade econômica das unidades de conservação.

Sobre as áreas protegidas situadas nos países em desenvolvimento, onde estão localizadas as maiores reservas de biodiversidade do planeta¹, depositam-se os maiores desafios para o cumprimento das metas mundiais de conservação. Entretanto, como adverte Seroa da Motta (2001), as severas restrições orçamentárias desses países têm comprometido o cumprimento dos objetivos mais básicos de gestão ambiental.

Sob esse prisma, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação foi tema estratégico conduzido pelo Fórum Nacional de Áreas Protegidas – FNAP², que tem por missão fomentar o diálogo e a articulação entre as representações públicas e os distintos setores da sociedade. O Grupo Temático de Sustentabilidade Econômica – GTST, foi criado no início de 2005, com a missão de elaborar um plano de sustentabilidade financeira para o SNUC, como subsídio à execução do Plano Nacional de Áreas Protegidas, que tem por propósito assegurar sistemas de áreas protegidas efetivamente manejados e representativos da biodiversidade.

Ao longo de 15 meses de trabalho, procurou-se descrever a forma de aplicação e de gestão dos recursos disponíveis, identificar receitas efetivas e potenciais e, por fim,

¹ Dos doze países mais ricos em biodiversidade, sete estão localizados na América Latina, e seis na América do Sul: Colômbia, Brasil, Equador, Peru, México, Venezuela e Bolívia (Dourojeanni & Pádua, 2001).

² O FNAP foi instituído pela Portaria MMA nº134, de 7 de junho de 2004.

dimensionar os recursos necessários para o cumprimento dos objetivos das unidades de conservação. Esse esforço coletivo resultou em um mapeamento inédito das condições financeiras de gestão do SNUC. As informações referentes à base orçamentária pública, aos recursos provenientes das agências multilaterais e organizações internacionais, de distintos instrumentos de política ambiental e das visitas de unidades de conservação, permitiram identificar um total de 12 fontes distintas de recursos financeiros, efetivos e potenciais. A primeira divulgação dos resultados preliminares do relatório do GTSE ocorreu durante a Conferência das Partes da CDB - COP-8, realizada em Curitiba, em março de 2006.

Com base nesse cenário, o expressivo potencial arrecadatório do mecanismo de compensação ambiental previsto no Art. 36º da Lei do SNUC é dimensionado com clareza. O montante de recursos financeiros especificamente destinados para aplicação em unidades de conservação³, supera receitas provenientes do Fundo Nacional do Meio Ambiente, dos programas de cooperação internacional e da visita das unidades de conservação.

Entretanto, o IBAMA, agência ambiental responsável pela aplicação dos recursos financeiros provenientes das compensações dos licenciamentos federais, enfrenta inúmeras dificuldades de ordem burocrática e administrativa para executar as destinações junto às unidades de conservação. Importa aqui ressaltar as frágeis condições de governabilidade associadas à implementação do Art. 36º do SNUC, implicando em embaraços de ordem jurídica, institucional, administrativa, e em custos sociais significativos aos empreendimentos licenciados.

Desde a criação da Lei do SNUC, em 2000, e até este momento, a sociedade brasileira tem a oportunidade de presenciar os inúmeros desdobramentos referentes à aplicação do Art. 36º. A dinâmica das negociações, em uma arena de negociação restrita onde atuam a agência ambiental federal e representações do setor empresarial, tem por propósito alcançar a factibilidade e a legitimidade do instrumento legal. Num esforço de síntese, verifica-se que a implementação do Art. 36º está condicionada a centralismo; falta de transparência; altos custos de transação; ausência de critérios metodológicos para definir a gradação do impacto gerado pelo empreendimento e para definir prioridades para a destinação dos recursos às unidades; falta de agilidade administrativa e gerencial para a gestão e aplicação dos recursos;

³ Conforme estabelecido no Art.33º do Decreto nº4340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta a Lei do SNUC, os recursos das compensações serão destinados, em ordem de prioridade, para a regularização fundiária e a demarcação de terras; elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; aquisição de bens e serviços para a implantação, gestão e monitoramento da unidade; estudos para a criação de nova unidade de conservação; e pesquisas para o manejo da unidade e de sua zona de amortecimento. São beneficiadas as UCs de proteção integral, exceto quando os impactos do empreendimento licenciado afetarem uma UC de uso sustentável ou sua zona de amortecimento.

e falta de mecanismos de controle e monitoramento sobre a destinação e execução dos recursos no benefício das unidades de conservação (Camphora, 2005).

No curso de sua implementação, o mecanismo vem sendo submetido a mudanças de caráter normativo – como a que altera a redação do Art. 31º do Decreto 4340/2002, que passou a vigorar a partir do Decreto 5566, de 26 de outubro de 2005 -, e metodológico, de redefinição dos procedimentos técnicos de gradação do impacto ambiental gerado pelo empreendimento. Por conta das incertezas envolvidas na execução da compensação ambiental, a polarização entre as instâncias governamental e empresarial assume proporções crítica com o encaminhamento, em 2004, da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN 3378, encaminhada ao Supremo Tribunal Federal pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, que questiona a constitucionalidade do Art. 36º.

No âmbito do CONAMA, após mais de 2 anos de negociação, o Grupo Técnico de Compensação Ambiental aprovou a Resolução 371, de 5 de abril de 2006. Apesar do alinhamento dos procedimentos executados pelos órgãos licenciadores federal e estaduais, inúmeras incertezas permaneceram, segundo o ponto de vista dos empreendedores⁴.

Expectativas positivas estão sendo dirigidas à efetiva operacionalização do Fundo de Compensação Ambiental da Caixa Econômica Federal, criada para dar agilidade, previsibilidade e eficiência à execução das compensações no benefício das unidades de conservação. Aguarda-se, ainda, definição das metodologias para gradação dos impactos gerados por empreendimentos terrestres e marinhos, que determinarão variações do percentual, atualmente fixado no mínimo de 0,5% dos custos totais do empreendimento.

No âmbito dos princípios, diretrizes e metas que orientam a implantação do PNAP, o enfrentamento desses embaraços sugere a necessidade de um processo de pactuação mais efetivo. O cumprimento desses compromissos, por parte do governo e da sociedade, deverá necessariamente ultrapassar posturas estanques, pautadas sob a lógica da racionalidade política, através da conduta centralizada e burocrática do órgão ambiental regulador, ou sob a lógica da racionalidade econômica, que desprioriza a sustentabilidade econômica dirigida à conservação da biodiversidade, com base no direito ao crescimento econômico.

Nessas circunstâncias, caberia resgatar e incorporar a essa arena de negociação o interesse coletivo dirigido às metas nacionais e globais de conservação da biodiversidade. As condições verificadas impõem mecanismos de governabilidade mais efetivos, no que tange à transparência dos procedimentos e acordos firmados entre os setores governamental e

⁴ Esta foi a conclusão transmitida no evento *As Medidas Compensatórias no Licenciamento Ambiental*, realizado em 19 de setembro de 2006, no auditório da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro.

empresarial. Caberia, assim, um maior aporte dirigido à difusão de informação, com base nas experiências desenvolvidas pelas agências licenciadoras estaduais, assim como na ampla experiência internacional com a aplicação de compensações (*offsets*) sobre perdas de biodiversidade (IUCN, 2004).

O Art. 36º do SNUC apresenta desdobramentos que justificam os desafios impostos aos agentes públicos e privados, na medida em que diz respeito a uma fonte de recursos contínuos e a longo prazo - se efetivamente geridos pelo Fundo de Compensação Ambiental; à priorização da regularização fundiária das unidades de conservação; à capacitação dos gestores para planejamento e execução de programas de implantação e planos de manejo; e à minimização dos impactos negativos da atividade econômica sobre as unidades de conservação e suas zonas de amortecimento.

Este amplo escopo dimensionado pela implementação da compensação ambiental incita a um maior engajamento da sociedade – até aqui predominantemente representada pelo setor produtivo –, no compromisso nacional para um acesso equitativo aos benefícios ambientais proporcionados por ecossistemas efetivamente protegidos e manejados. Nesse sentido, ampliar essa arena de debate deveria ser parte das tarefas estratégicas da agência ambiental, inspirada por princípios norteadores do PNAP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAMPHORA, Ana Lucia – Compensação ambiental no benefício da sustentabilidade econômica do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Brasília: Forum Nacional de Áreas Protegidas/MMA/SBF/DAP, 2005, Relatório Preliminar. Mimeografado.
- DOUROJEANNI, Marc & PÁDUA, Maria Teresa Jorge. – Biodiversidade – a hora decisiva. Curitiba: Ed. UFPR, 2001.
- FORUM NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS – Pilares para o Plano de Sustentabilidade Econômica do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Brasília: GTSE/FNAP/MMA, setembro de 2006. Versão Preliminar 1.0. Mimeografado.
- IUCN – Biodiversity offsets: views, experience and business case. London: IUCN, 2004.
- SEROA DA MOTTA, R. – Tributación ambiental, macroeconomia y medio ambiente en America Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.