

Pontos-Chave:

- ✓ **CADA VEZ MAIS** aos municípios têm sido atribuídas responsabilidades na área de gestão ambiental, porém essa descentralização não vem sendo acompanhada, na mesma medida, por apoio financeiro, técnico e institucional suficiente para cumpri-las.
- ✓ **COM BASE NA ANÁLISE** realizada, o cenário para financiamento não reembolsável de projetos ambientais municipais é pouco otimista.
- ✓ **ESTE CENÁRIO EXIGE** que a secretaria ou departamento municipal de meio ambiente exerça diferentes papéis, que aumentam a complexidade de sua já fragilizada atuação: proponente de projetos, apoiadora de organizações da sociedade civil local e articuladora com outros municípios e entes governamentais.
- ✓ **PRINCIPAIS DESAFIOS** para captação de recursos pelo nível municipal: (i) ausência de equipe técnica municipal para submissão e execução de projetos ambientais; (ii) falta de acesso às informações sobre os fundos de financiamento e ausência de respostas sobre as propostas submetidas; (iii) impossibilidade de atender aos pré-requisitos das fontes financiadoras; (iv) dificuldade de operar o SICONV e cumprir as regras dos editais e convênios; (v) inadimplências nas contas municipais; (vi) infraestruturas deficitárias de comunicação e transporte; e (vii) a gestão ambiental não tem sido prioridade para a captação de recursos, quando este processo é realizado por outras secretarias ou departamentos municipais.

ESSA PUBLICAÇÃO É RESULTADO DE UM ESTUDO REALIZADO PELO INSTITUTO DE PESQUISAS AMBIENTAIS DA AMAZÔNIA (IPAM) EM PARCERIA COM O CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (CEAPG-FGV/EAESP).

SUGESTÃO PARA CITAÇÃO: ABREU, K. D.; BURGOS, F.; CRISOSTOMO, A.C.; AZEVEDO, A. *AMAZÔNIA EM PAUTA* - Nº 5: FINANCIAMENTOS NÃO REEMBOLSÁVEIS PARA A GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL E SEUS DESAFIOS. IPAM, BRASÍLIA. 2015.

Introdução

Desmatamento e degradação de áreas protegidas, lixões, escassez de água – de um lado, inundações que põem em risco a vida de pessoas – de outro, e esgoto a céu aberto são parte dos problemas socioambientais que emergem nas discussões recentes sobre gestão ambiental, que tem mobilizado a mídia, especialistas, sociedade civil organizada, governos, cidadãos e cidadãs de maneira geral. Do poder público municipal são cobradas ações reativas e preventivas, não só por ser a esfera de governo mais próxima da população afetada, como também pelas competências a ele atribuídas legalmente estarem relacionadas a esses problemas (**QUADRO 1**).

Todavia, o aumento crescente das atribuições e responsabilidades dos municípios, não foi acompanhado por um aumento, na mesma proporção da provisão de recursos financeiros, humanos, institucionais, informacionais, técnicos, entre outros necessários para exercê-los.

Em relação aos recursos financeiros, há dois tipos de transferências intergovernamentais: as obrigatórias e as voluntárias descritas no **QUADRO 2**. É importante ressaltar que as transferências obrigatórias de recursos financeiros da União para o município, sem vinculação específica – como parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), compensações por exploração de recursos naturais como minerais e pela utilização recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica – são utilizadas em áreas consideradas mais prioritárias pelo poder público municipal, o que comumente não inclui a área ambiental. Nessas áreas que costumam receber maior prioridade, há o repasse de recursos diretamente para fins pré-determinados, como no acaso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Fundo Nacional de Saúde (FNS/SUS), que devem ser utilizados na educação e na saúde¹,

¹ Os royalties do petróleo e do gás mineral e a participação especial (referentes a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012) devem ser utilizados da seguinte forma: 75% dos recursos na área de educação e 25% na área de saúde, conforme previsto na Lei Federal nº 12.858/13.

QUADRO 1. PRINCIPAIS RESPONSABILIDADES AMBIENTAIS MUNICIPAIS

Responsabilidade	Norma
Ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.	Artigo 30 da Constituição Federal de 1988.
Serviços de saneamento básico (abastecimento de água potável, coleta de esgoto sanitário, limpeza urbana e gestão dos resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas).	Conforme interpretação do artigo 30 da Constituição Federal, que fala sobre a prestação de serviços de interesse local.
Licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.	Artigo 6º da Resolução Conama 237/1999.
Gestão das unidades de conservação criadas pelo próprio poder público municipal.	Lei Federal nº 9.985/2000, que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).
Elaboração e execução da Política Municipal de Meio Ambiente.	Lei Complementar 140/2011.
Execução, dentro do município, das Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente.	
Organização e manutenção do Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente.	
Elaboração o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais.	
Promoção da educação ambiental.	
Realização de licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que possam causar impacto local, conforme estabelecido pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente; e aquelas que estiverem localizadas em áreas degradadas, exceto Áreas de Proteção Ambiental (APAs).	
Responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais.	

Fonte: Elaborado a partir das legislações citadas.

QUADRO 2. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Transferências obrigatórias		Transferências voluntárias
<p>Constitucionais: previstas na Constituição Federal (CF), tratam-se de parcelas das receitas federais arrecadadas pela União e que devem ser repassadas às demais esferas de governo. Tendo como objetivo amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios.</p> <p><i>Ex.: FPM, FPE, FUNDEB, ITR e compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, estabelecidas no art. 20 da CF.</i></p>	<p>Legais: previstas em leis específicas, são receitas federais arrecadadas pela União, repassadas às demais esferas de governo. Essas leis determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação dos recursos e prestação de contas.</p> <p><i>Ex.: recursos do PNAE, PNATE e PDDE.</i></p>	<p>É a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. Através de celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum.</p> <p><i>Ex.: recursos do FNMA, Fundo Amazônia, FNDF e Fundo Clima.</i></p>

Fonte: Elaborado a partir do Glossário do Portal da Transparência, da Controladoria Geral da União.

respectivamente. O meio ambiente com sua relevância e impacto na saúde e qualidade de vidas da população ainda não dispõe de um mecanismo de repasse mandatório de recursos que contribua para ações mínimas na área.

Nesse cenário a pesquisa realizada conjuntamente pelo IPAM e pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (CEAPG-FGV) teve como foco as transferências intergovernamentais voluntárias, com os objetivos de (1) analisar os principais fundos públicos federais

de financiamento não reembolsável para a gestão ambiental municipal, a partir da identificação da atuação dessas fontes de financiamento e das características dos municípios que as acessaram em 2011, 2012 e 2013; e (2) identificar as principais dificuldades de acesso a esses recursos sob a ótica dos possíveis financiados e financiadores. Para isso, foi realizado um levantamento de dados nos sites e documentos oficiais dos fundos, aplicação de questionários e realização de entrevistas semi estruturadas com gestores ambientais municipais e analistas dos fundos de financiamento não reembolsável.

O município na Amazônia Legal e a questão ambiental

A Amazônia Legal corresponde a 59% do território brasileiro, com uma área de 5 milhões de km², abrangendo totalmente os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Maranhão, totalizando 773 municípios (IPEA, 2008). É uma área reconhecida nacional e internacionalmente pela extrema importância de sua biodiversidade. Da mesma forma, deve ser destaque o olhar para as populações que aí vivem e sua relação com esse ecossistema e atividades produtivas.

O desmatamento, recorrente nessa região, historicamente foi um problema a ser resolvido nas esferas federal e estadual de governo. Entretanto, essa realidade muda em 2007, com a publicação pelo Ministério de Meio Ambiente (MMA) da lista dos municípios que mais desmatam nessa região (Decreto no 6321/2007). Ter o nome nessa lista implicava cortes nos financiamentos públicos e gerava um aumento dos riscos, inibindo novos investimentos privados. Nesse sentido, o problema deixava de ser de outras esferas e passava a ser, diretamente, da gestão municipal. Esse processo faz com que diversos municípios que estavam na fronteira do desmatamento tivessem que “ampliar o cuidado” com a gestão para além da área urbana. Estava inaugurada uma nova fase da gestão socioambiental, onde todo território deveria ser observado, monitorado e gerido por conta da própria saúde financeira do município.

Alguns estados reagiram à divulgação da lista de “municípios críticos” de maneira muito positiva, estimulando, de fato, um novo papel para os municípios. Um exemplo que vale a pena ilustrar é o Programa Municípios Verdes (PMV) implementado em 2011 no estado do Pará. Basicamente

esse programa estabelece responsabilidades e metas para os municípios que assinam compromissos de melhoria da gestão, monitoramento e fiscalização. Em troca o estado apoia o município no cumprimento de diversas dessas tarefas e com a criação de potenciais benefícios para aqueles que alcançam suas metas. Com isso, o governo instituiu o ICMS Verde, usando critérios baseados no desempenho territorial de cada município. Os critérios foram a redução de desmatamento, a quantidade de propriedades rurais com o Cadastro Ambiental Rural (CAR)², além da proporção de áreas protegidas existentes.

Em linha similar ao PMV, os municípios do Estado do Mato Grosso iniciaram em 2013 o processo de criação do que é hoje o Programa Mato-grossense de Municípios Sustentáveis (PMMS). Com apoio de diversas organizações da sociedade civil e de outros parceiros, alguns municípios e consórcios intermunicipais formularam a proposta do programa que visa a promoção do desenvolvimento sustentável dos municípios mato-grossenses. Coordenado pela Casa Civil do governo estadual com a participação de um Comitê Gestor, o programa foi lançado oficialmente em junho de 2014, dispondo de um conjunto de compromissos a serem assumidos pelos municípios para fazer parte dessa iniciativa, e estão estabelecendo uma série de benefícios para o engajamento nessa agenda.

² Criado pela Lei Federal 12.651/2012, o CAR é um registro eletrônico, obrigatório para todos os imóveis rurais. Tem por finalidade integrar as informações ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente - APP, das áreas de Reserva Legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do país.

Além dos programas específicos de apoio aos municípios na agenda socioambiental local, alguns estados amazônicos têm se empenhado na elaboração de planos municipais de prevenção e controle do desmatamento, como é o caso do Acre, Amazonas e Pará. Esses planos têm sido construídos na perspectiva de que os municípios possam ter maior atuação nesses temas, articulando-se melhor com outros atores que atuam na área, como os órgãos ambientais e de produção estaduais, e associações de produtores locais. Apesar dos benefícios que essas iniciativas estaduais

oferecem aos municípios, elas não resolvem a questão da fragilidade orçamentária estrutural das secretarias e departamentos de meio ambiente. Muitas vezes recursos destinados aos municípios por critérios ambientais não possuem a obrigatoriedade de serem utilizados nessa agenda, como é o caso do ICMS Verde e Ecológico. Assim, aqueles captados por projetos têm hoje grande importância para a execução da agenda ambiental nos municípios. As oportunidades existentes levantadas neste estudo ganham especial relevância nesse contexto.

A gestão ambiental municipal na Amazônia Legal

Antes de entrarmos na questão específica dos recursos, é importante apresentar como está a estrutura da gestão ambiental nos diferentes municípios brasileiros. Para esta análise são úteis os dados das Pesquisas de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos anos de 2008 e 2013. Na **TABELA 1** há a caracterização do órgão de meio ambiente, dividida entre as grandes regiões geográficas, com o acréscimo das informações para o Brasil e também um recorte para o conjunto de municípios que fazem parte da Amazônia Legal.

Os dados indicam que neste período, a situação organizacional da gestão ambiental melhorou no Brasil. O número de municípios com Secretaria Municipal exclusiva na área ambiental aumentou de 13% para 27%. Esta informação é relevante, uma vez que quando o meio-ambiente está

alocado em secretarias municipais junto com outras áreas, não necessariamente recebe a devida atenção. No conjunto de municípios da Amazônia Legal este aumento foi ainda maior, passando de 21% para 47%. Outro dado importante da **TABELA 1** é o percentual de municípios que não possuíam qualquer estrutura organizacional para a área de meio ambiente no Brasil caiu de 22% para 10%, essa queda foi de 16% para 6% na Amazônia Legal.

A **TABELA 2** traz informações sobre os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, comparando as diferentes regiões brasileiras também nos anos de 2008 e 2013. Os dados mostram que a maioria dos municípios possui Conselho Municipal de Meio Ambiente. Sua existência cresceu no país e em todas as regiões nesse período, com maior destaque para a Região Norte, cujo percentual de municípios passou de 39% para 69%, ficando acima da média nacional. Esse aumento

TABELA 1. CARACTERIZAÇÃO DO ÓRGÃO DE MEIO AMBIENTE MUNICIPAL, EM 2008 E 2013

Grande região geográfica	2008				2013			
	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal em conjunto com outros temas	Outros	Não possui estrutura para a área	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal em conjunto com outros temas	Outros	Não possui estrutura para a área
Brasil	13%	43%	22%	22%	27%	46%	17%	10%
Centro-Oeste	15%	53%	18%	15%	40%	37%	16%	8%
Nordeste	9%	42%	22%	26%	23%	48%	15%	15%
Norte	29%	49%	11%	11%	53%	37%	8%	2%
Sudeste	14%	34%	23%	29%	29%	40%	19%	11%
Sul	9%	49%	28%	14%	16%	58%	21%	5%
Amazônia Legal	21%	51%	13%	16%	47%	34%	13%	6%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-IBGE) – Dados trabalhados.

TABELA 2. EXISTÊNCIA DE CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E CARACTERIZAÇÃO

Grande região geográfica	2008		2013	
	Existe Conselho	Existe Conselho Deliberativo	Existe Conselho	Existe Conselho Deliberativo
Brasil	48%	35%	68%	58%
Centro-Oeste	51%	37%	76%	59%
Nordeste	30%	22%	44%	38%
Norte	39%	32%	69%	61%
Sudeste	59%	42%	83%	73%
Sul	61%	47%	79%	66%
Amazônia Legal	35%	27%	62%	52%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-IBGE) – Dados trabalhados.

colaborou para que houvesse um incremento também significativo no percentual dos municípios da Amazônia Legal.

Outrossim, as informações a respeito do caráter destes Conselhos apontam para uma melhora significativa. Entre 2008 e 2013, o percentual de Conselhos Municipais de Meio Ambiente deliberativos subiu em todo o país, com destaque para os municípios do Sudeste (31 pontos percentuais de aumento) e do Norte (29 pontos percentuais de aumento). No conjunto de municípios da Amazônia Legal, também houve um aumento expressivo, mas o percentual de conselhos deliberativos na região ainda é menor do que a média nacional.

Outra informação importante das MUNIC's é a existência dos Fundos Municipais de Meio Ambiente, possíveis financiadores de projetos locais. Também houve um aumento expressivo, comparando as diferentes regiões brasileiras e os anos de 2008 e 2013. Todas elas tiveram aumento no número de Fundos constituídos. No entanto, os dados de crescimento são heterogêneos, conforme **TABELA 3**.

TABELA 3. EXISTÊNCIA DE FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

Grande região geográfica	2008	2013
Brasil	23%	43%
Centro-Oeste	30%	59%
Nordeste	11%	25%
Norte	22%	53%
Sudeste	20%	43%
Sul	41%	60%
Amazônia Legal	18%	46%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-IBGE) – Dados trabalhados.

Enquanto na região Norte o aumento foi de 31 pontos percentuais, no Nordeste, foi de apenas 14 pontos percentuais.

Em relação à Amazônia Legal, o resultado foi maior do que no conjunto de municípios brasileiros e assim, o percentual desta região ultrapassou a média nacional. No entanto, é importante destacar que ainda há muito no que se avançar nesta questão, uma vez que os Fundos Municipais podem ser um mecanismo decisivo de formulação e implementação de políticas públicas municipais de preservação do meio ambiente.

Estas informações da MUNIC são importantes para entender os desafios que a gestão ambiental municipal enfrenta. Afinal, um município que não possui estrutura organizacional definida para a área ambiental, Conselho Municipal de Meio Ambiente e Fundo Municipal de Meio Ambiente, certamente, tende a ter maior dificuldade de resolução de seus problemas ambientais do que aqueles que encontram-se em situação oposta.

Fundos de financiamento não reembolsável e o acesso dos municípios

Voltando à questão específica dos recursos financeiros, os fundos aqui analisados³ foram escolhidos por serem fontes públicas federais de financiamento não reembolsável direcionadas a temas ambientais, e que possuem entre seus beneficiários a gestão pública municipal, ainda que possam financiar recursos dos tipos reembolsáveis e não reembolsáveis para outras

instituições. São eles o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), Fundo Nacional sobre Mudanças do

³ Para descrição dessas fontes foram coletadas informações e documentos oficiais disponibilizados nos sites das respectivas fontes. Por meio desses documentos foi possível identificar os municípios por elas apoiados, salvo no caso da Funasa que é órgão que financia projetos, mas não se constitui como fundo. Também foram realizadas entrevistas estruturadas com gestores de três dessas fontes.

Clima (ou simplesmente Fundo Clima), Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), Fundo Amazônia e Fundação Nacional de Saúde (Funasa), apresentados resumidamente no **QUADRO 3**.

É importante ressaltar que as fontes de financiamento aqui apresentadas não esgotam as possibilidades de acesso aos recursos para a gestão ambiental municipal. Pelo contrário, recomenda-se que os municípios procurem acessar fontes alternativas.

A caracterização dos municípios beneficiados por esses fundos no período de 2011 a 2013⁴ foi realizada a partir de

⁴ No caso do FNMA e do Fundo Amazônia identificamos municípios que foram beneficiados em 2014. Entretanto, por ser este o ano em que a pesquisa foi realizada e até a edição desse material não ter sido publicada a lista com todos os municípios aprovados, os dados apresentados não representam por inteiro o exercício desse ano.

três aspectos principais:

- **Localização:** região e estados em que se localizam os municípios apoiados, com especial atenção para municípios da Amazônia Legal.
- **Porte populacional:** número de habitantes, conforme dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE, seguindo a estratificação estabelecida comumente por pesquisadores ligados à gestão municipal brasileira, apresentada no **QUADRO 4**.
- **Instituições ambientais municipais:** com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2013, realizada pelo IBGE, foi verificado se os municípios possuem Conselho e Fundo Municipais de Meio Ambiente instituídos, legislação ambiental

QUADRO 3. RESUMO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO NÃO REEMBOLSÁVEIS

Fundo	Foco/missão	Órgão gestor	Instituições que podem acessa-lo	Valores dos projetos	Meios de acesso
Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)	Implementação da Política Nacional de Meio Ambiente em todas as suas vertentes.	Ministério de Meio Ambiente	Instituições públicas de natureza federal, estadual e municipal, pertencentes à administração direta ou indireta, ou instituições privadas brasileiras sem fins lucrativos.	Demanda espontânea: de R\$ 100 mil a R\$ 300 mil. Demanda induzida: variável conforme o edital.	SICONV
Fundo Clima	Mitigação da mudança do clima e adaptação aos seus efeitos.	Ministério de Meio Ambiente	Instituições e órgãos municipais, estaduais e federais, organizações sem fins lucrativos da sociedade civil brasileira.	Modalidade dirigida ou Livre concorrência: mínimo de R\$ 100 mil.	SICONV
Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF)	Fortalecimento do manejo florestal sustentável e assistência técnica para o fortalecimento do manejo florestal comunitário e familiar.	Serviço Florestal Brasileiro	Instituições públicas federais, estaduais e municipais; Instituições privadas sem fins lucrativos.	Seleção de beneficiários: específico a cada edital de chamada pública para beneficiários.	Envio de formulário eletrônico via site do FNDF.
Fundo Amazônia	Redução das emissões de gases de efeito estufa resultantes do desmatamento e da degradação das florestas.	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Instituições públicas federais, estaduais e municipais; Instituições privadas sem fins lucrativos.	Consultas prévias ou Chamadas públicas: específico a cada edital.	A proposta deve ser enviada em via impressa e digital para o endereço físico do BNDES.
Funasa	Promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental.	Funasa	Órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos.	Chamada Pública: específico a cada edital.	Apresentação de proposta via "carta consulta".

QUADRO 4. CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR PORTE POPULACIONAL

Classificação	Porte Populacional
Micro	Menos de 5 mil habitantes
Pequeno	Até 20 mil habitantes
Médio	De 20 mil a 100 mil habitantes
Grande	Acima de 100 mil habitantes
Funasa	Promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental.

específica e como se caracteriza o órgão ambiental municipal – secretaria exclusiva ou compartilhada com outras políticas, departamento, ou órgão da administração indireta. Conforme já mencionado, tais fatores são importantes por sinalizarem quais institucionalidades o poder público possui para debater e tratar as demandas ambientais locais.

Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)

Entre 2011 e 2014 foram identificados onze municípios que tiveram seus projetos submetidos e aprovados, conforme Lista de Convênios 1990 a 2014 (MMA, 2014a)⁵. Sobre a localização deles, cinco são da Região Sul do país, outros três do Nordeste, dois do Centro-Oeste e um do Sudeste. Embora demonstre que municípios de diferentes regiões do país têm acesso a recursos, apenas um pertencem à área da Amazônia Legal: Sinop (MT).

Quanto aos portes populacionais, a maior parte dos municípios beneficiados (seis deles) é de grande porte, ou seja, com mais de 100 mil habitantes, dentre eles, Sinop. Em seguida estão os de médio porte (três municípios) com população entre 20 mil e 50 mil habitantes. Apenas dois pequenos municípios aparecem nessa lista, Imbuia (SC) e Piquet Carneiro (CE), o que pode indicar que os municípios de pequeno porte possuem maiores dificuldades de acesso ao FNMA.

Do ponto de vista das institucionalidades, seis municípios apresentam Secretaria, Conselho e Fundo Municipais de

Meio Ambiente e legislação ambiental específica, inclusive o pequeno município cearense Piquet Carneiro. E apenas dois deles, Sinop (MT) e Imbuia (SC), possuem somente um dos fatores pesquisados (existência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente), ou seja, não possuem uma instância participativa institucionalizada tampouco um fundo municipal de recursos para projetos ambientais. As diferentes características dos municípios que possuem projetos aprovados no FNMA, torna difícil a definição de um padrão coeso associado à obtenção de recursos desse fundo.

Conforme conversa com analista do FNMA, a atuação dessa fonte no médio e longo prazo será de preparar e fortalecer os Fundos Estaduais e os Municipais de Meio Ambiente para atuarem no financiamento de projetos locais, tendo em vista que o FNMA não possui capilaridade ou mesmo recursos suficientes para atender a todas as demandas que tem recebido.

Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima (ou apenas Fundo Clima)

Entre o início de seu funcionamento em 2011 e 2013, apenas dois municípios foram beneficiados diretamente pelo Fundo Clima, Petrolina (PE) e Irauçuba (CE), ambos em 2011. Em 2013 os financiamentos de recursos reembolsáveis somaram R\$73,6 milhões, enquanto os não reembolsáveis R\$14,57 milhões, isto é, 17% do total. Esses últimos foram

É importante ressaltar que as fontes de financiamento aqui apresentadas não esgotam as possibilidades de acesso aos recursos para a gestão ambiental municipal.

⁵ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80124/Convenios%20FNMA%201990%20A%202014-SITE.pdf>

destinados para departamentos de órgãos federais e fundações, segundo descrito no PAAR 2014 (MMA, 2014b).

Os dois municípios beneficiados são da Região Nordeste do país e possuem portes populacionais bem diferentes, respectivamente 293.962 e 22.324 habitantes (IBGE, 2010). Já quando o assunto é a presença das instituições municipais da área ambiental, há maior proximidade entre eles. Ambos possuem um Conselho Municipal de Meio Ambiente instituído e legislação ambiental, e não instituíram Fundos Municipais de Meio Ambiente o que revela a ausência de uma instância potencialmente financiadora de projetos ambientais nesses dois locais.

Fundo Amazônia

De 2010 ao início de 2014, o Fundo Amazônia aprovou nove projetos municipais, conforme Relatório Anual de Atividades do Fundo Amazônia de 2013 (BNDES, 2014). Todos os municípios apoiados nesse período pertencem à área da Amazônia Legal. Mais precisamente, tratam-se de municípios paraenses e mato-grossenses, o que pode indicar uma tendência de priorização de projetos nesses estados. Outro ponto é que todos os municípios apoiados são de até 100 mil habitantes, sendo quatro de pequeno e cinco de médio porte populacional, refletindo a predominância desses portes populacionais nesses estados, ainda que não tenha sido contemplado nenhum micro município (com até 5 mil habitantes), que são representativos principalmente no Mato Grosso (dos 139 municípios mato-grossenses, 45 são micro).

Destaca-se que todos eles possuem legislação ambiental específica. Apenas dois não possuem Fundo Municipal de Meio Ambiente – Carlinda (MT) e Marcelândia (MT). Nesse último, também não há Conselho Municipal de Meio Ambiente. Todavia, todos os demais possuem essas duas instituições importantes por serem instrumentos de apoio financeiro a pequenos projetos ambientais e de participação social, respectivamente. Isso demonstra que, de modo geral, nos últimos anos os municípios que tiveram recursos aprovados no Fundo Amazônia apresentam institucionalidades relacionadas à gestão ambiental.

Considerando que os nove projetos municipais aprovados foram submetidos ao Fundo Amazônia até 2012, ou seja, após esse ano nenhum outro projeto municipal foi pré-aprovado e com base nos focos de atuação do Fundo para

o biênio 2013 e 2014, é possível considerar que ele tem sido direcionado, nesses dois últimos anos, para projetos estruturantes propostos por órgãos do governo federal e estadual e por organizações privadas sem fins lucrativos. Mas as gestões municipais puderam ser beneficiadas indiretamente por projetos dessas instituições, que ficaram responsáveis por identificar e reunir demandas municipais e empreender esforços para atendê-las. Cabendo aos municípios o papel de articulação com os demais para pressionar o governo estadual a agir nesse sentido. Esse é o caso dos planos municipais de prevenção e controle do desmatamento que têm sido elaborados nos estados do Pará e Acre, com apoio dos recursos do Fundo Amazônia captados pelo governo estadual. Além disso, o governo do estado do Mato Grosso possui uma série de ações de fortalecimento da gestão ambiental municipal incluída na sua proposta aprovada pelo Fundo.

Fundação Nacional da Saúde (Funasa)

As prefeituras de municípios com população total de até 50 mil habitantes, conforme dados do Censo 2010, são as principais conveniadas da Funasa. Conforme o relatório de gestão 2013 (FUNASA, 2014), a Funasa apoiou uma série de municípios, por exemplo, com o Programa de Sistema de Resíduos Sólidos atingindo 43 municípios de forma direta e cinco consórcios intermunicipais (compostos por 32 municípios), beneficiando ao todo 75 com um aporte total de R\$ 85,5 milhões em investimentos. Através do Programa de Melhorias Habitacionais para o Combate da Doença de Chagas foram 101 municípios conveniados, num investimento total no valor de R\$ 50,7 milhões. E ainda com o Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares foram aceitas as propostas de 212 municípios, totalizando um investimento de R\$ 53,5 milhões.

É importante atentar que para ter acesso a qualquer recurso da União ou por ela controlado – inclusive os da Funasa – para serviços e infraestrutura de saneamento básico é imprescindível a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). Ou no caso dos municípios com menos de 20 mil habitantes, o plano simplificado de gestão de resíduos sólidos, salvo para aqueles integrantes de áreas de especial interesse turísticos, ou inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, ou ainda que possua, dentro de seu território, Unidades de Conservação, conforme estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010).

Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF)

Do início da sua operação, em 2010, até 2013, não foram firmados acordos com governos municipais, devido a sua estratégia de atuação ser direcionada aos beneficiários finais, ou seja, às comunidades. No entanto, destaca-se um importante papel a ser exercido pelo poder público municipal através do apoio às associações comunitárias para participarem da chamada pública para seleção de beneficiários. Embora não haja qualquer tipo de repasse de recursos para a gestão municipal, ações como essa podem trazer benefícios socioambientais para a população local e consiste em uma forma de atuação necessária para ampliar o diálogo entre o poder público municipal e a sociedade civil local.

Diferentemente das demais fontes analisadas o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal tem beneficiado diretamente comunidades, através de empresas e ONGs contratadas para prestar serviços.

Em síntese, os fundos pesquisados atuaram de diferentes maneiras junto aos municípios, nos últimos três anos. O Fundo Nacional de Meio Ambiente beneficiou diretamente as gestões municipais ao financiar projetos por elas propostos. A região do país que mais teve municípios beneficiados foi a Sul e apenas um deles era da Amazônia Legal. Quanto aos portes populacionais, foram variados, ainda que os de pequeno tenham sido menos recorrentes. Diversificada foi a presença das instituições municipais de meio ambiente, identificadas por meio da Munic 2013, o que impede o estabelecimento de um perfil específico.

Os principais beneficiados pelos recursos não reembolsáveis do Fundo Clima foram instituições do governo estadual e federal. Apenas dois municípios acessaram diretamente recursos desse fundo, ambos no Nordeste. As gestões municipais abrangidas pela área da Amazônia Legal, mais especificamente no Pará e Mato Grosso, têm sido beneficiadas principalmente pelo Fundo Amazônia. Os municípios beneficiados são municípios de pequeno e médio porte, acompanhando uma predominância desses tamanhos populacionais nesses estados. E com a existência formal das instituições de meio ambiente analisadas – Secretaria, Conselho, Fundo e legislações ambientais municipais – podendo indicar que esses municípios possuem uma estrutura mínima para lidar com os problemas ambientais. Ainda, nos últimos dois anos houve uma tendência à aprovação de projetos submetidos por órgãos estaduais e instituições privadas sem fins lucrativos.

Diferentemente das demais fontes analisadas o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal tem beneficiado diretamente comunidades, através de empresas e ONGs contratadas para prestar serviços.

Diante desse cenário pouco otimista de captação de recursos financeiros não reembolsáveis, torna-se importante que a gestão municipal atue de diferentes maneiras. Não só como proponente de projetos, mas como apoiadora da sociedade civil organizada local, assim como em conjunto com outros municípios para negociar e demandar posicionamentos e ações do poder público estadual e de ONG`s. Esses diferentes papéis colocam-se como necessários a uma gestão ambiental que vise expandir as oportunidades de gerar efeitos socioambientais positivos para a população local.

Principais desafios para o acesso às fontes de recursos financeiros: sob a ótica das gestões municipais e dos financiadores

Os gestores municipais de meio ambiente⁶ apontam, como uma das dificuldades de acesso a recursos, a falta de acesso às informações sobre fontes de financiamento – por exemplo, quais são as fontes existentes, o momento em que estão disponíveis para submissão de propostas, suas exigências e onde podem acessar maiores informações sobre elas. Da mesma forma, foram comuns queixas daqueles que encaminharam projetos aos fundos e não obtiveram nenhuma resposta quanto a sua não aprovação e/ou inconsistências da proposta. O que os impossibilita de saber o que poderia ser melhorado nas propostas submetidas.

Pode-se observar no **QUADRO 5** que gestores ambientais municipais e técnicos dos Fundos entrevistados citaram dificuldades em comum e fortemente relacionadas. Dentre essas, destacamos a ausência de pessoal em número suficiente e tecnicamente qualificados. Ambos os lados reconhecem que os municípios carecem de equipe em quantidade e com a formação técnica e administrativa adequada para realizarem desde a elaboração do projeto à prestação de contas. Os primeiros obstáculos nesse sentido estão na compreensão do edital e no cumprimento de suas regras, dificuldade em escrever uma proposta tecnicamente qualificada e na linguagem adequada para ser aprovada no processo de seleção das instituições financiadoras, bem como na operacionalização do SICONV.

Alguns gestores municipais relataram que mesmo que consigam o apoio de ONGs ou consultorias para essa fase inicial, ao serem contemplados não teriam capacidade técnica para gerir e executar os projetos aprovados. Dentre as dificuldades

QUADRO 5. PRINCIPAIS DIFICULDADES IDENTIFICADAS

NA ÓPTICA DOS MUNICÍPIOS
<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de equipe técnica municipal para submissão e execução de projetos; • Falta de acesso às informações iniciais e respostas de não aprovação; • Impossibilidade de atender aos pré-requisitos das fontes financiadoras, como contrapartidas financeiras e planos municipais de gestão de resíduos sólidos; • Inadimplências nas contas municipais; • Incompatibilidade entre o que é necessário aos municípios e os usos previstos pelas fontes financiadoras; • Não reconhecimento da importância da área ambiental por parte dos gestores municipais e por outras áreas responsáveis pela captação de recursos. • Infraestruturas deficitárias de comunicação e transporte.
NA ÓPTICA DOS ÓRGÃOS GESTORES DOS FUNDOS
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de quadro técnico municipal preparado para elaborar a proposta e executá-la; • Baixa qualidade técnica das propostas apresentadas; • Ausência de capacidade técnica municipal para operar o SICONV; • Dificuldade de cumprir as regras do edital e do convênio, dentre elas o modo de realização das contratações.

comentadas pelos técnicos dos Fundos entrevistados sobre essa fase intermediária, está a dificuldade de cumprimento das regras de contratação de serviços. Por outro lado, os gestores municipais reclamam do alto rigor e da falta de flexibilidade dos processos administrativos que acompanham, e em alguns casos condicionam, o repasse de recursos.

Além de recursos humanos, há casos em que a secretaria ou departamento de meio ambiente não possui recursos fundamentais para o seu funcionamento efetivo, como por exemplo, infraestrutura, automóvel e equipamentos. Gestores ambientais municipais reclamam que as fontes não possibilitam o uso de recursos para suprir essas necessidades básicas, especialmente a contratação de mão de obra especializada.

⁶ Em termos metodológicos, inicialmente foi aplicado via e-mail um questionário a 22 municípios matogrossenses e paraenses. Depois, gestores ou técnicos de cinco deles foram entrevistados para coletar informações mais detalhadas sobre o contexto e as dificuldades da gestão ambiental municipal. Além de conversas presenciais nas reuniões dos Comitês Gestores do Programa Mato-grossense de Municípios Sustentáveis e do Programa Municípios Verdes Sustentáveis do Estado do Pará, e na 3ª Oficina de Capacitação em Planejamento Estratégico Plano Operativo e Captação de Recurso para Gestão Socioambiental no Acre. Também foram realizadas entrevistas estruturadas com técnicos e gestores de três dos fundos aqui apresentados.

Há ainda pré-requisitos para o repasse de recursos federais que alguns municípios não conseguem atender, como o oferecimento de contrapartida financeira e a formalização do Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos, que conforme Lei Federal nº 12.305/10, é necessária para o acesso a recursos da União ou por ela controlado para ações e projetos relacionados à gestão de resíduos sólidos. Um impedimento grave é a inadimplência nas contas municipais, que impossibilita o acesso aos recursos públicos e por consequência aprofunda a dificuldade financeira da gestão municipal.

Com frequência grande parte dos prefeitos tende a enxergar a gestão ambiental como uma dificuldade e não como uma necessidade. Diante de carências de recursos diversos (econômicos, humanos, informacionais e etc.) é comum que priorizem outras áreas, onde há demandas mais urgentes no curto prazo ou que podem trazer maior visibilidade à gestão.

A esses desafios se somam a complexidade do processo de implementação de políticas públicas em muitos municípios de grande extensão territorial, comuns na Amazônia Legal. Devido às grandes distâncias entre os municípios e as capitais dos estados e à infraestrutura precária de comunicação, de transporte terrestre e o alto custo de transporte aéreo particular, o acesso à informação de toda ordem, inclusive sobre a gestão ambiental, é dificultado. Dificuldade de conectividade à internet tem sido um obstáculo para gestores e técnicos municipais acompanharem a abertura de editais, envio e recebimento de informações. No caso de transporte terrestre, as más condições das estradas e as grandes distâncias tornam ainda mais longo e demorado as idas e vindas para participarem de capacitações e ou receberem a visita de técnicos das fontes de financiamento, no caso de projetos já aprovados.

RECOMENDAÇÕES

AO PODER PÚBLICO MUNICIPAL:

- Ampliação do diálogo com as comunidades, organizações da sociedade civil, setores produtivos e instâncias de participação como os Conselhos Municipais de Meio Ambiente e Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável. Esses grupos e espaços são fundamentais na identificação das demandas ambientais locais.
- Realização de um planejamento estratégico capaz de

orientar as ações, projetos e programas socioambientais do município.

- É importante que os departamentos ou núcleos de projetos e captação de recursos dos municípios estejam atentos também às chamadas da área ambiental.
- Acompanhamento constante dos sites dos fundos e do SICONV, ficando atento às regras e prazos expressos nos editais e chamadas públicas.
- Capacitação dos servidores nos temas captação de recursos, operacionalização do SICONV e gestão de convênios voltados à área ambiental.
- Articulação com o poder Legislativo, atraindo vereadores aliados que normalmente estão mais preocupados com outras áreas sociais.

AOS FUNDOS DE FINANCIAMENTO:

- Aproximação com as diferentes realidades locais, de modo a compreender as dinâmicas e avaliando a necessidade e mérito para flexibilização dos processos de repasse de recursos.
- Investimento em planos de comunicação capazes de tornar os editais mais didáticos para o público menos especializado.
- Aprimorando ou criação dos mecanismos de comunicação com canais diretos para apoio e esclarecimento de dúvidas sobre o processo de submissão e execução de projetos.

ÀS ORGANIZAÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS PODEM CONTRIBUIR COM AS GESTÕES MUNICIPAIS AO:

- Colaboração no desenvolvimento e manutenção de um banco de dados on-line com informações de editais e chamadas públicas de fontes de financiamentos e programas públicos estaduais e federais.
- Colaboração no desenvolvimento de programas de capacitação para gestores e técnicos municipais nos temas citados acima.
- Colaboração no desenvolvimento de projetos de gestão ambiental em diálogo com as demandas municipais.

AO IBGE:

- Atualização dos dados relacionados ao tema meio ambiente em edições futuras da MUNIC, afim de possibilitar um acompanhamento do cenário das estruturas municipais relacionadas à gestão ambiental.

Conclusão

Diante do cenário pouco otimista de recursos disponíveis para a gestão municipal ambiental, é necessário um maior diálogo entre os diversos atores envolvidos sobre os caminhos possíveis para a construção de um mecanismo que sistematicamente repasse recursos para a gestão socioambiental municipal. A constituição desse mecanismo pode contribuir decisivamente para o fortalecimento e manutenção da capacidade técnica, institucional e política das áreas ambientais.

Mecanismos como o ICMS Ecológico e Verde, adotados em diversos estados, são exemplos de instrumentos que possuem o potencial de estimular o fortalecimento da

gestão socioambiental local, porém é decisão do município estabelecer normas locais para que esse recurso seja de fato utilizado na área socioambiental. A inclusão de critérios de performance ambiental e de gestão para o repasse de recursos constitucionais aos municípios, como no Fundo de Participação dos Municípios, tem o potencial de ser outro mecanismo que estimule a geração e manutenção das condições mínimas para a gestão ambiental local, mas ainda não foi amplamente debatida.

Apesar da discussão sobre recursos financeiros para a gestão ambiental municipal não ser nova no Brasil, o avanço ainda é muito tímido e enfrentar esse desafio é fundamental para que possamos superar de maneira estrutural as dificuldades observadas nos governos locais no que se refere à agenda ambiental local.

Referências

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL ECONOMICO E SOCIAL – BNDES. Fundo Amazônia: Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos e Focos de Atuação para o Biênio 2013 e 2014. Brasília, 2013.

_____. Relatório de Atividades de 2013 do Fundo Amazônia. Brasília, 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência. Glossário. Brasília, 2014.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE – FUNASA. Relatório de Gestão 2013. Brasília, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA – IPEA. O que é? Amazônia Legal. Revista Desafios do Desenvolvimento. 44 ed. Ano 5. Brasília, 2008.

MINISTÉRIO DE MEIO AMBIENTE – MMA. Lista de projetos do Fundo Nacional de Meio Ambiente de 1990 a 2014. Brasília, 2014a.

_____. Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima. Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2014. Brasília, 2014b.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF). Plano Anual de Aplicação Regionalizada – PAAR 2014. Brasília, 2014.

Sites consultados:

Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF. <http://www.florestal.gov.br/extensao-e-fomento-florestal/fundo-nacional-do-desenvolvimento-florestal/fundo-nacional-de-desenvolvimento-florestal>

Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA. <http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-nacional-do-meio-ambiente>

Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima. <http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima>

Fundo Amazônia. http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt

Fundação Nacional de Saúde - Funasa. <http://www.funasa.gov.br/site/>

Base de dados acessadas:

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA - IBGE. Censo Demográfico de 2010. Brasília.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) anos 2008 e 2013. Brasília.

APOIO



Climate and
Land Use Alliance