



# LEVANTAMENTO E SISTEMATIZAÇÃO DE MODELOS E ARRANJOS DE PARCERIAS COM O SETOR PRIVADO E O TERCEIRO SETOR COMPATÍVEIS COM AS NECESSIDADES DE GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Elaboração: Andrea C. Carrillo e Marisete I. S. Catapan

# **LEVANTAMENTO E SISTEMATIZAÇÃO DE MODELOS E ARRANJOS DE PARCERIAS COM O SETOR PRIVADO E O TERCEIRO SETOR COMPATÍVEIS COM AS NECESSIDADES DE GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

---

Elaboração: **Andrea C. Carrillo e Marisete I. S. Catapan**

## Sumário

<b>1. Apresentação</b>	<b>4</b>
<b>2. Método de trabalho</b>	<b>4</b>
<b>3. Contextualização sobre instrumentos jurídicos</b>	<b>5</b>
I. Permissão	8
II. Concessão	8
III. Autorização	9
IV. Convênio	9
V. Termo de Cooperação	10
VI. Acordo de Cooperação Técnica – ACT	10
VII. Termo de Reciprocidade	11
VIII. Termo de Parceria	11
IX. Termos de Colaboração e de Fomento	11
X. Cogestão ou Gestão Compartilhada em Unidades de Conservação	12
XI. Termos de Compromisso	13
XII. Acordos de Gestão	13
Ponderações sobre Instrumentos de Parceria:	13
<b>4. Métodos de avaliação da efetividade de gestão de UC</b>	<b>15</b>
I. Um pouco do histórico	15
II. Ferramentas de Avaliação de Efetividade de UC aplicados no Brasil	15
III. Descrição das principais ferramentas utilizadas no Brasil	18
a. Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management (RAPPAM)	18
b. Management Effectiveness Tracking Tool (METT ou TT) – “Como Relatar Avanços nas Unidades de Conservação”	18
c. Ferramenta de Avaliação da Efetividade do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (FAUC)	19
d. Auditoria Operacional em Unidades de Conservação no bioma Amazônia - Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa).	19
e. O Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe)	19
IV. Resultado das Avaliações realizadas, com as ferramentas: Rappam, TCU e Análise de Efetividade e Monitoramento da Gestão de UCs Federais	19
a. Efetividade de gestão das UCs Federais – RAPPAM: resultados comparativos 2005-06 e 2010.	19
b. Auditoria Operacional em Unidades de Conservação no bioma Amazônia - Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa) - Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Estados (TCE).	20
c. Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe)	21
V. Ponderações sobre efetividade de gestão	22
<b>5. Resultados da análise e recomendações</b>	<b>22</b>
I. Tipo de instrumentos de parceria utilizados	24
II. Motivos da parceria	26
III. Benefícios da parceria	27
IV. Condições de gestão para o estabelecimento de parcerias	28
V. Dificuldades encontradas para o estabelecimento e gestão de parcerias	29
VI. Recomendações	31
<b>6. Bibliografia consultada</b>	<b>32</b>
<b>Anexo 1 – Perguntas</b>	<b>34</b>

## 1. Apresentação

Atualmente no Brasil existem 320 Unidades de Conservação (UCs) Federais, representando quase 9% do território nacional, sob responsabilidade de gestão do ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

Os desafios de gestão das unidades de conservação tem sido ampliados nas últimas décadas devido a expansão do sistema com a criação de novas UCs, e, conseqüentemente, pela necessidade de maior disponibilidade de recursos para sua implementação. Concomitantemente tem se observado uma maior disputa pelo território e seus recursos naturais em detrimento da manutenção dos serviços ecossistêmicos fornecidos por essas áreas.

Na realidade observa-se que os recursos públicos não conseguem suprir na sua totalidade as necessidades de manutenção e fortalecimento da gestão das UCs. Apesar do constante apoio ao ICMBio, por meio dos acordos de cooperação internacional, principalmente na forma de doação, ainda existem importantes lacunas financeiras a serem redimidas para assegurar a sustentabilidade econômica e operacional do SNUC. Por outro lado, identifica-se que as UCs possuem grandes oportunidades de geração de benefícios econômicos e sociais que apresentam potencial para gerar melhorias na gestão das UCs.

Nesse contexto, para estabelecer as bases de referência para estruturar uma política de fomento às parcerias público-privadas, voltadas para a geração de oportunidades, no contexto da gestão das unidades de conservação, o ICMBio e o Ministério do Meio Ambiente – MMA, com o apoio financeiro do Fundo Multilateral de Investimentos – FOMIN – administrado pelo BID, do Fundo Socioambiental da Caixa Econômica Federal, sob a responsabilidade executiva do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, associação da sociedade civil sem fins lucrativos – desenvolveram o Projeto “Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público - Privadas” para gestão de UCs – PAPP, que visa, em linhas gerais o estabelecimento de modelos de gestão fundamentados nos arranjos institucionais e modelos de parcerias público-privadas.

Este trabalho, elaborado pelas consultoras se insere no Projeto acima referido por meio do atendimento ao seguinte objetivo: Levantar e sistematizar modelos e arranjos de parcerias com o setor privado e o terceiro setor, compatíveis com as necessidades de gestão das Unidades de Conservação.

## 2. Método de trabalho

Para o alcance dos objetivos propostos na consultoria e estruturar uma linha lógica no desenvolvimento deste trabalho, foram elaboradas perguntas norteadoras e planejadas atividades, em conjunto com a Diretoria de Planejamento Administração e Logística (DIPLAN) e a Coordenação Geral de Uso Público (CGEUP). Abaixo seguem as perguntas chaves e as atividade realizadas.

### I. Quais os instrumentos que o ICMBio dispõe atualmente para a viabilizar parcerias ambientais público-privadas (PAPP)?

#### Atividades realizadas para responder a pergunta chave:

- Identificação de pessoas chave, que possuem o histórico de implementação de instrumentos de parceria público privada, seguida de entrevista. Para tanto, foram entrevistados os responsáveis pelas seguintes diretorias, coordenações e divisões:
- Coordenação Geral de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação);
- Coordenação Geral de Criação, Planejamento e Avaliação de Unidades de Conservação (CGCAP);
- Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (DIPLAN)
- Coordenação Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP);
- Divisão de Negócios Florestais; e
- Assessoria da Presidência.

## II. Quais os condicionantes para o estabelecimento das Parcerias Público-Privados?

### Atividades realizadas para responder a pergunta chave:

- Levantamento de instrumentos de avaliações de efetividade nas Unidades de Conservação Federais implementados nos últimos anos junto às coordenações responsáveis e publicações disponíveis.

## III. Quais são os benefícios e dificuldades da gestão da parceria público-privada?

### Atividades realizadas para responder a pergunta chave:

- Levantamento das UCs que utilizam arranjos de parceria formalizadas ou não.
- Elaboração e disponibilização de formulário virtual (ANEXO 1) para os gestores de UCs que coordenam acordos de parceria de forma geral. Por meio do formulário, se buscou identificar tipo e nível de implementação de acordos/contratos de parceria; condições básicas de gestão para a implementação de PAPP, benefícios observados nas parcerias, dificuldades encontradas na implementação e gestão de PAPP assim como, recomendações.

Também foram selecionados e entrevistados, por meio de Skype e telefone, chefes de UCs que possuem experiências na gestão de PAPP para identificação, principalmente de benefícios, dificuldades e recomendações na gestão desse tipo de parceria.

Os resultados foram analisados de forma quantitativa e qualitativa. Para o diagnóstico quantitativo das PAPP, as repostas obtidas por meio dos formulários foram agrupadas em categorias analíticas que representam o universo das repostas. Com base nas categorias analíticas, foram gerados gráficos que apresentam o número absoluto de vezes que as repostas foram citadas. Para o diagnóstico qualitativo, além das repostas do formulário eletrônico, foram consideradas as informações obtidas das entrevistas direcionadas aos coordenadores do ICMBio e aos chefes de UCs pré selecionados. As recomendações foram sistematizadas com base nas repostas dos formulários eletrônicos e das entrevistas junto aos coordenadores do ICMBio/sede e os gestores das UCs.

## 3. Contextualização sobre instrumentos jurídicos

A conservação da natureza e a defesa do meio ambiente são matérias de competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem estar nacional, conforme Almeida (2003).

Essa competência fica expressa na constituição federal, que assegura, conforme o Art. 225, § 1º, que:

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

*§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*

*I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;*

*II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;*

*III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;*

*IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;*

*V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;*

*VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;*

*VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.*

Ainda conforme Almeida (2003), sob essa perspectiva, a criação de unidades de conservação em todo território nacional pela União, Estados, Municípios e pelo Distrito Federal representa, ao mesmo tempo, a concretização do mandamento constitucional de proteção

do ambiente e também implica, sob o ponto de vista da organização da Administração Pública, o reconhecimento da competência do ente federado para *conceder serviços públicos que serão desenvolvidos no interior da UC*.

Nesse sentido, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985, de 18 de julho de 2000) define em seu Art. 2º o conceito de unidade de conservação como o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”. E, amplia o conceito de conservação da natureza para o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.

Mais especificamente com relação a exploração de bens e serviços em unidades de conservação, no Decreto 4.340 de 2002, que regulamenta o SNUC, no seu Capítulo VII, fica garantida a autorização para a exploração de bens e serviços em UC, sendo passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria. Para fins de entendimento o Decreto define em seu Art. 25 como subprodutos ou serviços inerentes à UC:

I. Aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo;

II. A exploração de recursos florestais e outros recursos naturais em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, nos limites estabelecidos em lei.

O referido Decreto regulamenta também o processo de autorização da exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços de unidade de conservação. Sendo que, o órgão executor deve viabilizar a participação de pessoas físicas ou jurídicas, observando-se os limites estabelecidos pela legislação vigente sobre licitações públicas e demais normas em vigor conforme seu Art. 28º.

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (Lei Nº 11.516/2007), é responsável pela gestão, consolidação, proteção e implementação das UCs de âmbito Federal, mas que depende da disponibilização de recursos públicos – financeiros, materiais e humanos – para o desempenho de seus resultados. No entanto, é notório que ao longo dos anos os desafios de criação e gestão de UC vêm aumentando em detrimento de pressões de caráter regional e nacional que se originam em aspectos sócio econômicos e políticos. Esse tipo de pressão, aliada aos insuficientes recursos destinados pelo governo para a gestão dessas áreas, coloca em risco o cumprimento dos objetivos de conservação das unidades, principalmente no que se refere à sustentabilidade de seus atributos naturais, dos sistemas ecológicos, além da proteção às populações tradicionais e de sua cultura.

Corroborando com esta afirmação verifica-se na avaliação do TCU, realizada em 2013, que o montante de recursos financeiros à disposição do ICMBio não está compatível com as necessidades de gestão das UCs federais no bioma Amazônia demonstrando que, apesar do aumento da arrecadação de receitas (279% entre 2008 e 2012) a cargo do ICMBio e o incremento dos valores alocados no Orçamento Geral da União (68% entre 2008 e 2012) à autarquia, não foi suficiente para promover o adequado financiamento das Unidades de Conservação (TCU, 2014).

Bresser-Pereira (2007) aborda em seu artigo os novos modelos estruturais de governança pública, que envolvem organizações estatais, públicas, não-estatais, corporativas e privadas. Nesse artigo o autor sustenta que essas organizações são cada vez mais interdependentes e que não existe um conceito único de governança pública, mas uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, e os atores da sociedade civil (coletivos e individuais). Desta forma, permite-se a formação de redes e novos modelos de gestão pública, definidos como parcerias público-privadas-terceiro setor.

Ainda, para Bresser-Pereira (2007), os conceitos de parceria e de rede são úteis para ressaltar que o Estado não precisa desempenhar diretamente todos os papéis ou responsabilidades que os cidadãos e a lei atribuem a ele. Da mesma forma que os governos foram capazes

de terceirizar a construção civil e outros serviços auxiliares para empresas comerciais, eles podem terceirizar a prestação de serviços sociais e científicos para organizações públicas não-estatais sem renunciar as suas responsabilidades.

Corroborando com o autor citado acima, vale lembrar que a Constituição Federal de 1988 trata no artigo 21, incisos X, XI, XII, XV e XXIII, das atividades de competência da união, como navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; serviços e instalações de energia elétrica, o aproveitamento energético dos cursos de água e os recursos naturais acima citados. O Art. 175 dispõe que: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Nesse sentido, Di Pietro (2000) coloca que o serviço público, no seu sentido estrito, pode estar vinculado à opção do Estado, que assume a execução de determinada atividade de forma direta (por meio dos próprios órgãos que compõe a Administração Pública) ou indiretamente, por meio de concessão, permissão ou autorização.

Para Justen Filho (2006) as modalidades de delegação para a prestação de serviços representam também instrumentos de implementação de políticas públicas. Elas são uma oportunidade para a realização de valores constitucionais fundamentais, como cidadania, participação e equidade. Não significando apenas um mecanismo para formalizar a parceria com a iniciativa privada ou uma manifestação da atividade administrativa contratual do Estado.

No entanto, conforme Rodrigues (2009), citando Watanabe (2002 e Rockateschel (2006), o fato de que a autorização para a exploração de bens e serviços inerentes às UCs não ter normatização própria, que considere as particularidades dessas áreas e a consecução de seus objetivos, o ICMBio utiliza a legislação que regulamenta as concessões e as licitações no âmbito da administração pública.

Este tipo de situação, por vezes, pode criar situações e/ou inadequações nos processos ou na garantia dos resultados pretendidos para os objetivos das UCs ou do SNUC. Ainda pode gerar insegurança jurídica na definição de políticas públicas para o setor ambiental,

no que tange à gestão e ao aproveitamento econômico dos recursos naturais protegidos nos territórios das UCs.

Nesse sentido o ICMBio tem se valido de um arcabouço de instrumentos jurídicos que possibilitam a parceria entre as UCs e os diferentes setores da sociedade, conforme as categorias de manejo de UC e considerando, sobretudo, seus aspectos e possibilidades legais, bem como os objetivos a que se destinam tais parcerias.

A seguir são descritos e conceituados os instrumentos jurídicos aplicados na administração pública e que o ICMBio vem utilizando para realizar as parcerias com ONG, Instituições de Ensino e Pesquisa, Empresas e Associações Comunitárias e pessoas físicas.

No contexto das Parcerias Público Privadas, a Lei de 11.079/2004 institui normas gerais para licitação e contratação dessas parcerias no âmbito da administração pública, cuja alteração se deu por meio da Lei Nº 13.043, de 13 de novembro de 2014. Esta Lei define, entre outras questões, que a Parceria Público-Privada (PPP) é um contrato de prestação de obras ou serviços não inferior a R\$ 20 milhões, com duração mínima de 5 e no máximo 35 anos, firmado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal (Portal Brasil). Definindo que no caso da PPP, o agente privado é remunerado exclusivamente pelo governo ou numa combinação de tarifas cobradas dos usuários dos serviços mais recursos públicos, diferenciando-se da concessão comum, na qual o pagamento é realizado com base nas tarifas cobradas dos usuários dos serviços concedidos.

A lei estabelece dois tipos de PPP:

- Concessão Patrocinada: ocorre quando as tarifas cobradas dos usuários da concessão não são suficientes para pagar os investimentos feitos pelo parceiro privado, necessitando de complementação de remuneração pelo poder público à empresa;
- Concessão Administrativa: ocorre quando não é possível ou conveniente cobrar do usuário pelo serviço de interesse público prestado pelo parceiro privado, sendo que a remuneração da empresa é integralmente feita pelo poder público.

De acordo com a Lei das PPP será feita avaliação periódica, geralmente mensal, do desempenho do prestador de serviço, conforme os padrões estabelecidos em contrato. Caso sejam atingidos os padrões definidos, o governo paga a contraprestação devida

ou caso contrário, será feita dedução no pagamento, nos termos também previstos no contrato.

A modalidade de PPP ainda não é utilizada pelo ICMBio, mas está sendo utilizada de forma incipiente em unidades de conservação nos estados de Minas Gerais e São Paulo.

Para o caso de permissão e concessão, em termos gerais, a Lei Nº 9.074, de 7 de julho de 1995, estabelece normas, nos termos da Lei Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, dos seguintes serviços públicos: vias federais, precedidas ou não da execução de obra pública; exploração de obras ou serviços federais de barragens, contenções, eclusas, diques e irrigações, precedidas ou não da execução de obras públicas; estações aduaneiras e outros terminais alfandegados de uso público, não instalados em área de porto ou aeroporto, precedidos ou não de obras públicas; os serviços postais. No entanto, não menciona as atividades relacionadas à gestão de unidades de conservação.

## I. Permissão

Segundo a Lei Nº 8.987/95 (Brasil, 1995), seu Art. 2º, permissão de serviço público é a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

De acordo com a Nota Técnica Nº 02/2011 - CGEVI/DIREP, permissão é uma modalidade a ser adotada quando houver a necessidade de exclusividade para a prestação do serviço, sem exigência de grande investimento de infraestrutura por parte do operador, que poderá ser pessoa física ou jurídica. Ainda, no caso do ICMBio tem se utilizado a Permissão de duas formas: onerosa, quando existe custos e não onerosa sem custos.

## II. Concessão

Segundo a Lei Nº 8.987/95 (Brasil, 1995), no seu Art. 2º define concessão de serviço público: como a “delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

Di Pietro (2005) entende como concessão um contrato administrativo por meio do qual a Administração Pública confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou obra pública, ou lhe concede o uso de bem público, para que explore, por sua conta e risco, e por prazo determinado, nas condições regulamentares e contratuais.

A Nota Técnica Nº 02/2011 – CGEVI/DIREP, descreve que a modalidade deve ser adotada quando houver a necessidade de exclusividade para a prestação do serviço, e/ou exigência de grande investimento de infraestrutura por parte do operador, desde que o estudo de viabilidade econômica aponte a necessidade de um contrato de longo prazo para que o operador – pessoa jurídica ou consórcio de empresas exclusivamente, obtenha retorno do investimento realizado.

No caso específico de concessão para atividades de uso público e apoio à visitação numa determinada UC, segundo Rodrigues (2009), é necessário levar em consideração aspectos como: envergadura econômica do serviço e/ou empreendimento, número total de usuários, arrecadação bruta estimada do serviço prestado, originalidade do tipo de serviço na área e a oferta do serviço em escala regional. E ainda, arranjos institucionais que possibilitem a participação das comunidades em empreendimentos de micro e pequeno portes, e assim como a incorporação de critérios sociais na geração de rendimentos econômicos.

Ainda, para o Juiz Reis, W. J., a utilização do modelo de administração por meio do instituto de concessão é tendência de gestão moderna que, se bem utilizada, tende a gerar efeitos positivos renovados. Essa tendência que se pode vislumbrar é a de que, aos movimentos do Estado no sentido de aproximação dos seus serviços públicos aos seus cidadãos, tanto melhor serão prestados, quanto mais próximos e de forma mais direta dos cidadãos.

O ICMBio está utilizando o instrumento de concessão para serviços de uso público em unidades como por exemplo: Parque Nacional da Tijuca, Iguaçu, Fernando de Noronha, entre outros.

A Lei Nº 11.284/06 trata da gestão de florestas públicas objetivando uma produção sustentável. As denominadas “florestas públicas” são geridas pelo Poder Público para a produção com efeitos renovados no fornecimento das substâncias necessárias à conservação, nutrição, alimentação ou sustento da vida.

O Art. 5º desta Lei, possibilita ao Poder Público o exercício direto da gestão de florestas nacionais, estaduais e municipais criadas nos termos do Art. 17, da Lei Nº 9.985/00, concedendo o direito de firmar convênios, termos de parceria, contratos ou instrumentos similares com terceiros, observados os procedimentos licitatórios e demais exigências legais pertinentes para a execução de atividades subsidiárias.

Para o Juiz Reis, W. J., a gestão de florestas públicas para a produção sustentável também compreenderá a concessão florestal, incluindo florestas naturais ou plantadas e as unidades de manejo das áreas protegidas conforme referido no inciso I do caput do artigo 4º da Lei Nº 11.284/06. Por tanto, a Concessão florestal é a delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (Lei Nº11.284, de 2006).

A Lei Nº 11.284/2006, ainda estabelece a *Destinação não-onerosa para uso comunitário, ou comumente chamado de Concessão não-onerosa*. Nesse tipo de concessão é especifica para comunidades tradicionais residentes nas florestas públicas ou em Unidades de Conservação.

O Manejo Florestal ocorre em algumas florestas nacionais como Passo Fundo/RS e Floresta Nacional do Tapajós/PA. Ainda, segundo informações do Serviço Florestal Brasileiro no momento existem 5 florestas nacionais nos estados de Rondônia e Pará com contrato de concessão florestal, sendo: FN de Jamari, FN Saracá -Taquera, FN Jacundá, FN Crepori e FN Altamira.

### III. Autorização

A autorização é um ato administrativo discricionário, unilateral e precário, *“pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração”* (Meirelles, 2009).

É ato discricionário, pois o Poder Público irá analisar a conveniência e oportunidade da concessão da autorização.

É ato precário, pois não há direito subjetivo do particular à obtenção ou continuidade da autorização. Por isso, em regra não há direito à indenização em caso de cassação do alvará.

Ainda, segundo o mesmo autor a autorização expedida com prazo determinado perde sua natureza de ato unilateral, precário e discricionário, assumindo caráter contratual, tal como ocorre com a autorização especial para o uso da água e autorização de acesso ao patrimônio genético (Meirelles 2009).

Segundo a Nota Técnica Nº 02/2011 – CGEVI/DIREP, este instrumento é uma modalidade a ser adotada, preferencialmente, quando não houver necessidade de exclusividade para a prestação do serviço ou quando o número possível de prestadores de serviço for muito limitado em relação à demanda em função da capacidade de suporte estabelecida. Outro critério é a desnecessidade de investimento em infraestrutura da UC. Utilizada em atividade baixa complexidade que exija apenas em investimento em bens móveis, que não reverterão ao final do contrato ao ICMBio.

O instrumento em questão é utilizado em conjunto com portarias de ordenamento para atividades como condução de visitantes e algumas modalidades de transporte, como nos casos dos PN Aparados da Serra e Serra Geral/RS, PN Chapada dos Veadeiros, PN Chapada dos Guimarães.

### IV. Convênio

O Decreto Nº 6.428, de 2008, define em seu § 1º Convênio como o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União e tenha como participe, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

A Portaria Interministerial MPOG/MF/Nº 507, de 24/11/2011 define Convênio como um Acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

O Decreto Nº 6.428, de 2008, em Art. 3º: “determina que as entidades privadas sem fins lucrativos que pretendam celebrar convênio ou contrato de repasse com órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão realizar cadastro prévio no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, conforme normas do órgão central do sistema”.

Ainda, segundo o Acórdão 1470/2004, há que se distinguir, a bem da verdade, as diferenças fundamentais existentes entre Convênios e Contratos.

“Convênio é ato de colaboração entre as partes” nas palavras do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, ou seja, é a conjunção de esforços entre dois entes públicos ou tendo um ente privado como uma das partes, visando à consecução de um bem comum ou a realização de objetivos de interesse comum. Já os contratos têm interesses opostos e contraditórios, vontades antagônicas, não se adicionam, ou seja, diferem dos convênios por não terem a mesma finalidade não se somarem com o intuito de atingir ao mesmo objetivo de interesse público, estando presente em uma das partes envolvidas interesses comerciais.

Essa modalidade é utilizada pelo ICMBio para diversos tipos de parcerias como apoio na criação e gestão de áreas protegidas e execução de cursos técnicos, por exemplo.

## V. Termo de Cooperação

Termo de Cooperação, pelo Decreto Nº 6.428, de 2008, é conceituado como um instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da Administração Pública Federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza.

Já para na Portaria Interministerial MPOG/MF/Nº 507, de 24/11/2011, Termo de Cooperação é o instrumento de descentralização de crédito entre órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, para executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante Portaria ministerial e sem a necessidade de exigência de contrapartida.

Por último, a redação dada pela Portaria Interministerial Nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008, define termo de cooperação, como o “instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente”.

O instrumento é utilizado em diversos tipos de cooperação técnica como promoção do conhecimento em diversas áreas, apoio logístico em atividades específicas e intercâmbio técnico em áreas administrativas e técnicas.

## VI. Acordo de Cooperação Técnica – ACT

Segundo a Comissão de Avaliação e Monitoramento das Parcerias – CAM, entende-se por Acordo de Cooperação Técnica um instrumento formal utilizado por entes públicos para se estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si ou, ainda, com entidades privadas, que tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, de modo a realizar um propósito comum, voltado ao interesse público.

Normalmente, as duas partes fornecem, cada uma, a sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, contudo, nenhum tipo de repasse financeiro. É comum que esse tipo de cooperação ocorra nos campos técnicos e científicos, com cada partícipe realizando as atividades que foram propostas por meio de seus próprios recursos (conhecimento, técnicas, bens e pessoal). O acordo de cooperação se diferencia de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada pelo simples fato de não existir a possibilidade de transferência de recursos.

Portanto, para Edmir Netto de Araújo (1992), Acordos de Cooperação são quando todas as pessoas têm atividades preordenadas para um fim desejado e de Colaboração, quando as

peças desempenham atividades-meio, preparatórias, auxiliares ou complementares da atividade estatal, para um objetivo comum. Deve-se destacar que sua utilização funciona como meio gerencial associativo de serviços públicos em que as vontades convergem com objetivos mútuos.

## VII. Termo de Reciprocidade

A Portaria do ICMBio Nº 37 de 14/05/2009 que aprova o Manual que sistematiza os procedimentos administrativos de Convênios, Contrato de Repasse, Termos de Cooperação e Termos de Parceria à conta de recursos de dotações orçamentárias, bem como outras parcerias sem transferências de recursos orçamentários (Termos de Reciprocidade), a ser firmadas pelo ICMBio dentro do escopo das políticas nacionais de meio ambiente referentes às atribuições federais relativas à preservação, à conservação e ao uso sustentável dos recursos ambientais das Unidades de Conservação, bem como os de caráter meramente administrativo tendo como base o Decreto Nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial no 507/2011 e demais legislações aplicáveis.

Segundo este Manual, Termo de Reciprocidade é o instrumento que disciplina parcerias entre o ICMBio e entes parceiros entendidos como órgãos ou entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas com ou sem fins lucrativos, visando à execução de projetos, atividades ou quaisquer eventos de interesse recíproco, com previsão de contratação de serviços e aquisição de bens, em regime de mútua cooperação, não havendo transferências de recursos financeiros originários de dotações do ICMBio consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

## VIII. Termo de Parceria

O Termo de Parceria é definido na Portaria Interministerial MPOG/MF/Nº 507, de 24/11/2011, como “instrumento jurídico previsto na Lei Nº 9.790, de 23 de março de 1995, para transferência de recursos para Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP”.

O Termo de Parceria é o instrumento a ser firmado entre o poder público e as organiza-

ções da sociedade civil que preencham os requisitos previstos e destinados à formação de vínculo de cooperação entre as partes, conforme as condições estabelecidas na legislação vigente, e, portanto, pode ser um dos instrumentos a usado para estabelecer a cogestão de unidades de conservação.

## IX. Termos de Colaboração e de Fomento

A Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014 propõem dois novos instrumentos de parceria: Termo de Colaboração e Termo de Fomento, sendo especificamente para regular as parcerias entre os Órgão Públicos e as Organizações da Sociedade Civil.

Essa Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014, estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis Nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

a) Termo de Colaboração: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela administração pública, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis Nºs 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999;

b) Termo de Fomento: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis nos 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999;

No seu Art. 16, define que o termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública em caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de planos de

trabalho propostos pela administração pública, em regime de mútua cooperação com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, ressalvadas as exceções previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Os conselhos de políticas públicas poderão apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil.

No seu Art. 17, o termo de fomento deve ser adotado pela administração pública em caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de planos de trabalho propostos pelas organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação com a administração pública, selecionadas por meio de chamamento público, ressalvadas as exceções previstas nesta Lei.

## X. Cogestão ou Gestão Compartilhada em Unidades de Conservação

“O Projeto Lei – PL 4573/2004, que aguarda aprovação, dispõe sobre a cogestão de unidades de conservação” e disciplina a relação entre o Poder Público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, nos termos da Lei Nº 9.790/99, para a Cogestão das unidades de conservação reguladas pela Lei Nº 9.985/00.

Cogestão ou Gestão Compartilhada de unidades de conservação está entendida por este Projeto de Lei como *“a participação de uma ou mais organizações da sociedade civil qualificadas como OSCIP para o gerenciamento de unidades de conservação, compartilhando com o órgão governamental competente as decisões gerenciais e o planejamento operativo das mesmas, conforme procedimentos especificados nos instrumentos de planejamento das áreas protegidas e no termo de parceria firmado entre o Poder Público e as OSCIP”*.

Está estabelecido que podem participar da Cogestão de unidades de conservação as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que cumpram, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) Possuam como objetivo social a defesa, preservação e conservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável, ainda que também possuam outros objetivos;

b) Possuam certificado de qualificação como OSCIP emitido pelo Ministério da Justiça, em perfeito atendimento à legislação específica vigente;

c) Possuam normas estatutárias que atendam aos requisitos estabelecidos pela legislação vigente que rege a parceria entre as OSCIP e o Poder Público.

Objetivos da Cogestão de unidades de conservação

a) Promover a conservação ou o uso sustentável da biodiversidade nas áreas protegidas;

b) Envolver a comunidade em processos de gestão participativa das áreas protegidas;

c) Incrementar a qualidade e o alcance da pesquisa científica nessas áreas;

d) Incrementar a qualidade da infraestrutura e dos equipamentos públicos, quando a categoria de conservação assim o permitir;

e) Incrementar a capacidade de controle sobre a degradação dos recursos naturais da área protegida;

f) Promover a educação ambiental de forma geral e, especialmente, a educação ambiental relacionada à fragilidade e ao potencial de cada área protegida.

Ainda segundo este Projeto de Lei a Cogestão pode envolver:

a) Administração completa dos programas previstos no plano de manejo, e em outros instrumentos de planejamento da unidade de conservação, pela OSCIP parceira do Poder Público, executada na totalidade da área protegida;

b) Administração parcial dos programas previstos no plano de manejo e outros instrumentos de planejamento da unidade de conservação, pela OSCIP do Poder Público, executada na totalidade da área protegida;

c) Administração completa dos programas previstos no plano de manejo e em outros instrumentos de planejamento da unidade de conservação, pela OSCIP parceira do Poder Público, executada apenas em parte da área protegida;

d) Administração parcial dos programas previstos no plano de manejo e outros ins-

trumentos de planejamento da unidade de conservação, pela OSCIP parceira do Poder Público, executada apenas em parte da área protegida.

O ICMBio tem uma parceria com a Fundação do Homem Americano – FUNDHAM para a gestão compartilhada do Parque Nacional Serra da Capivara PN sendo que, para a consolidação dessa parceria o instrumento jurídico utilizado foi o Convênio.

## XI. Termos de Compromisso

A Lei Nº 9.985, de 2000, que constitui o SNUC, trata no seu Capítulo IX do Reassentamento das populações tradicionais, estabelecendo em seu Art. 39 que “Enquanto não forem reassentadas, as condições de permanência das populações tradicionais em Unidade de Conservação de Proteção Integral serão reguladas pôr Termo de Compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação”. Ainda, estabelece em seus parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, quais os procedimentos e conteúdo deve constar nos Termo de Compromisso:

§ 1º. O Termo de Compromisso deve indicar as áreas ocupadas, as limitações necessárias para assegurar a conservação da natureza e os deveres do órgão executor referentes ao processo indenizatório, assegurados o acesso das populações às suas fontes de subsistência e a conservação dos seus modos de vida.

§ 2º. O Termo de Compromisso será assinado pelo órgão executor e pelo representante de cada família, assistido, quando couber, pela comunidade rural ou associação legalmente constituída.

§ 3º. O Termo de Compromisso será assinado no prazo máximo de um ano após a criação da unidade de conservação e, no caso de unidade já criada, no prazo máximo de dois anos contado da publicação deste Decreto.

§ 4º. O prazo e as condições para o reassentamento das populações tradicionais estarão definidos no termo de compromisso.

## XII. Acordos de Gestão

A Instrução Normativa No 29, de 5 de setembro de 2012, disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de Acordo de Gestão em Unidade de Conservação de Uso Sustentável federal com populações tradicionais, sendo definido como um instrumento de gestão.

O documento contém as regras construídas e definidas pela população tradicional beneficiária da Unidade de Conservação de Uso Sustentável, juntamente com o ICMBio, quanto às atividades que são tradicionalmente praticadas, como deve se dar o manejo dos recursos naturais, bem como o uso e ocupação da área, conciliando tais atividades com a conservação ambiental e cumprindo a legislação vigente.

As regras, construídas participativa mente pelas populações tradicionais beneficiárias, são validadas pelo ICMBio por meio de portaria, sendo este instrumento aplicável às seguintes categorias: Floresta Nacional, Área de Proteção Ambiental e Área de Relevante Interesse Ecológico. A aprovação do Acordo de Gestão é feita pelo Conselho Deliberativo e se dá por meio de resolução.

### Ponderações sobre Instrumentos de Parceria:

Após a análise percebe-se que não existe apenas uma única interpretação sobre cada tipo de instrumento de parceria que institui a permissão de uso e/ou a delegação de prestação de serviços públicos. Dependendo do autor ou das doutrinas do Direito, existe uma interpretação particular.

Corroborando, Rodrigues (2009) afirma que, as diferentes interpretações da doutrina deixam transparecer que a aplicação das modalidades de delegação pode assumir novos contornos de acordo com o contexto em que é utilizada, considerando, é claro, as normas gerais previstas em lei.

Para Di Pietro (2005), a “parceria” entre os setores público e privado pode ser entendida no sentido amplo para abranger as várias “modalidades de ajustes” entre essas instâncias na consecução de objetivos comuns Independentemente da “modalidade de ajuste” escolhida (concessão, permissão, autorização, parceria com OSCIP), os princípios que orientam a

prestação de serviço público adequado (regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia, modicidade das tarifas) aportam reflexões constantes sobre o papel do público e do privado.

Atualmente os instrumentos de PAPP estão sendo utilizados e implementados no ICMBio em diversos tipos diferentes de atividades de gestão das UCs. No entanto, a compreensão e en-

tendimento sobre as diferentes modalidades de instrumentos de parceria e de prestação de serviço, com suas respectivas características é fundamental para planejar e realizar a gestão desses acordos, sendo importante que o ICMBio possa desenvolver a partir desse arcabouço jurídico disponível, um ferramental legal adaptado a suas necessidades. Abaixo se encontra quadro resumo com os instrumentos jurídicos aqui tratados, sua base legal e conceito.

Tipo de instrumento	Base Legal	Conceito
<b>Acordo de Cooperação Técnica</b>	Comissão de Avaliação e Monitoramento das Parcerias – CAM	Instrumento formal utilizado por entes públicos para se estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si ou, ainda, com entidades privadas, que tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, de modo a realizar um propósito comum, voltado ao interesse público.
<b>Acordo de Gestão</b>	Instrução Normativa No 29, de 5 de setembro de 2012	Disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de Acordo de Gestão em Unidade de Conservação de Uso Sustentável federal com populações tradicionais, sendo definido como um instrumento de gestão.
<b>Autorização</b>	Baseado em Meirelles, 2009)	Ato pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração”
<b>Concessão</b>	Lei nº 8.987/95 (Brasil, 1995),	Delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.
<b>Convênio</b>	Portaria Interministerial MPOG/MF/Nº 507, de 24/11/2011	Acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.
<b>Permissão</b>	Lei Nº 8.987/95	É a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.
<b>Gestão compartilhada ou cogestão</b>	Projeto Lei - PL 4573/2004	Se dá pela participação de uma ou mais organizações da sociedade civil qualificadas como OSCIP para o gerenciamento de unidades de conservação, compartilhando com o órgão governamental competente as decisões gerenciais e o planejamento operativo das mesmas, conforme procedimentos especificados nos instrumentos de planejamento das áreas protegidas e no termo de parceria firmado entre o Poder Público e as OSCIP”.
<b>Termo de Compromisso</b>	Lei Nº 9.985, de 2000	Define que enquanto não forem reassentadas, as condições de permanência das populações tradicionais em Unidade de Conservação de Proteção Integral serão reguladas pôr Termo de Compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação.
<b>Termo de cooperação técnica</b>	Portaria Interministerial MPOG/MF/Nº 507, de 24/11/2011 6.428, de 2008	Instrumento de descentralização de crédito entre órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, para executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante Portaria ministerial e sem a necessidade de exigência de contrapartida.

Tipo de instrumento	Base Legal	Conceito
Termo de Parceria	Portaria Interministerial MPOG/MF/Nº 507, de 24/11/2011	Instrumento a ser firmado entre o poder público e as organizações da sociedade civil que preencham os requisitos previstos e destinados à formação de vínculo de cooperação entre as partes, conforme as condições estabelecidas na legislação vigente, e, portanto, pode ser um dos instrumentos a usado para estabelecer a cogestão de unidades de conservação.
Termo de Reciprocidade	Portaria do ICMBio Nº 37 de 14/05/2009	Instrumento que disciplina parcerias entre o ICMBio e entes parceiros entendidos como órgãos ou entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas com ou sem fins lucrativos, visando à execução de projetos, atividades ou quaisquer eventos de interesse recíproco, com previsão de contratação de serviços e aquisição de bens, em regime de mútua cooperação, não havendo transferências de recursos financeiros originários de dotações do ICMBio consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. .
Termo de Colaboração	Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014	Instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela administração pública, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis Nºs 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999.
Termo de Fomento	Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014	Instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis Nºs 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999.

## 4. Métodos de avaliação da efetividade de gestão de UC

### I. Um pouco do histórico

A avaliação da efetividade de gestão em áreas protegidas vem, desde a década de 1980, sendo indicada como uma das formas de aprimorar a gestão dessas áreas, permitindo-lhes responder aos seus objetivos. Um marco importante dessa política internacional foi o III Congresso Mundial de Parques, realizado em 1982, em Bali, na Indonésia, onde se propõe que sejam avaliados se as ações tomadas nos diferentes processos de gestão de área protegidas foram efetivas.

No IV Congresso Mundial de Parques, realizado em 1992 em Caracas, Venezuela, foi recomendado pelo grupo de especialistas ali reunidos que se desenvolvesse ferramentas avaliar e retroalimentar a gestão.

Um grupo formado por especialista de todo mundo e vinculados à Comissão Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) da União Mundial pela Natureza (IUCN), liderado pelo Dr. Hockings, estabeleceu um marco conceitual para avaliação da efetividade da gestão e apresentado

no documento nº 6 da série IUCN (Hockings et al., 2000). Sendo que, este foi recomendado aos países membro que o adotassem durante o V Congresso Mundial de Parques, realizado em Durban, na África do Sul, em 2003, como um componente sistemático da gestão de suas áreas protegidas. A partir desse marco conceitual, foram desenvolvidos diversas ferramentas de avaliação de efetividade e aplicados em diferentes partes do mundo.

Os métodos de avaliação pressupõem a utilização dos resultados no planejamento de melhorias na gestão de UC individualmente. No entanto, somente alguns dos métodos avaliados têm instrumentos específicos para planejar tais mudanças, como é o caso do RAPPAM e do Tracking Tool, tornando-os mais operacionais para esse objetivo.

### II. Ferramentas de Avaliação de Efetividade de UC aplicados no Brasil

No Brasil, para a avaliação da efetividade de UC, foram identificadas quinze ferramentas já aplicadas em diferentes momentos, sendo que algumas dessas passaram por processos de tradução e adaptação às realidades locais.

O RAPPAM (Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management) foi a ferra-

menta mais aplicada no Brasil em abrangência de número de UCs, sendo aplicado em mais de 450 UCs. No caso das UCs federais, entre 2005 e 2006, foi aplicado 246 UCs em parceria entre o WWF-Brasil e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis Brasileiras (IBAMA & WWF-BRASIL, 2007) e em 2010 reaplicado em 292 UCs em parceria entre o WWF-Brasil e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (WWF-Brasil & ICMBio, 2012). Nos anos de 2008 a 2010, o Rappam foi aplicado em unidades de conservação sob gestão dos estados do Acre, Amapá e Mato Grosso, Amazonas, Rondônia, Pará e Mato Grosso do Sul e em 2013 no estado de Goiás.

Outras duas ferramentas também se destacam nesse cenário, Tracking Tool - Management Effectiveness Tracking Tool (METT ou TT) e a Ferramenta de Avaliação da Efetividade do Programa Áreas Protegidas da Amazônia – FAUC.

A Análise de Efetividade e Monitoramento da Gestão de UCs Federais começou a ser desenvolvida em 2011, pelo ICMBio, com apoio do WWF com o objetivo de aferir o grau de efetividade das UCs federais de forma sistemática e monitorar a gestão destas áreas, orientando o melhor planejamento das UCs e do sistema, de forma anual. Em 2014, o protocolo estabelecido foi aplicado em 74 UCs, a fim de identificar as principais relações entre contexto, efetividade e resultados de conservação.

Todos os métodos/ferramentas apresentadas na tabela abaixo baseiam-se em indicadores que permitem uma avaliação quantitativa, dentro de uma escala de pontuação, que traduz a efetividade da gestão. Em geral, os métodos são voltados para a análise individual de unidades de conservação, permitindo comparações entre um conjunto de UCs.

O RAPPAM, no entanto, apresenta módulos específicos para a análise do Sistema, que inclui a avaliação do desenho do sistema, das políticas de unidades de conservação e do contexto político existente no país referente as UCs e outras políticas que incidem sobre este tema, permitindo assim que os resultados sejam utilizados para definição ou adequação das políticas ambientais.

A forma de aplicação de cada um dos métodos apresentados na TABELA 1 foram bastante diferenciados. No caso do Rappam e TT (2005) foram por meio de oficinas participativas com os gestores das UCs. No caso do método do Enhancing our Heritage também sugere-

re-se que sejam aplicados de forma participativa para poder cotejar diversas visões. Assim, este tipo de aplicação aumenta a complexidade do processo, bem como os custos e tempo de aplicação.

De forma geral, os métodos podem ser aplicados a qualquer categoria de manejo e permitem a adaptação das planilhas e questionários a situações específicas. Tendo em vista a diversidade de categorias de unidades existentes no Brasil, qualquer método pode ser utilizado, desde que os questionários, as planilhas e fórmulas de cálculo de efetividade sejam claros e devidamente adaptados a necessidade a que se propõe.

Outra avaliação efetuada no Brasil, com grande destaque, foi a realizada pelo Tribunal de Contas da União – TCU de forma coordenado com os Tribunais de Contas dos Estados – TCE, em que foram avaliadas 247 UCs federais e estaduais da Amazônia brasileira, no período de 2013/2014.

O Quadro 01, na página seguinte, mostra as ferramentas utilizadas, a organização que a aplicou, o período de aplicação e o número de UCs avaliadas, além de sua abrangência em termos geográficos.

Quadro 1. Ferramentas de Avaliação de Efetividade de Gestão aplicadas no Brasil

Metodologia	Organização	Período de aplicação das avaliações	Nº de UCs avaliadas	Abrangência
1. RAPPAM – Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management	WWF Brasil e parceiros	2004 e 2013	+450	Federais nos biomas Amazônia, Caatinga, Mata Atlântica, Cerrado, Pampa e Pantanal Estaduais: SP, AC, AP, AM, PA, RO, MT, MS, GO E TO
2. Tracking Tool – Management Effectiveness Tracking Tool	World Bank / WWF Alliance	2005 – 2014	101*	UCs federais e estaduais apoiadas pelo GEF. Programa ARPA – UCs da Amazônia – 2005 e 2013. UCs apoiadas pelo projeto BIG/RJ – 2010 e 2014.
3. Degree of Implementation and the Vulnerability of Brazilian Federal Conservation Areas (Brazil 1999)	WWF Brasil e IBAMA	1999	86	UCs Federais
4. Certificação de Unidades de Conservação – Parâmetros e procedimentos para certificação do manejo de UCs	Instituto de Pesquisas da Mata Atlântica – IPEMA	2002	12	UCs Estaduais
5. Scenery Matrix	Instituto Florestal de São Paulo	1999 – 2005	59	UCs Estaduais
6. PIP Site Consolidation – TNC Parks in Peril Site Consolidation Scorecard	The Nature Conservancy – TNC	Vários anos	1	UC Federal
7. Parkswatch	Centro de Conservação Tropical da Universidade de Duke e Fundação O Boticário	2002 – 2006	9	UCs Federais
8. FAUC – Ferramenta de Avaliação da Efetividade do Programa Áreas Protegidas da Amazônia – adaptação do Tracking Tool – Management Effectiveness Tracking Tool	Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA	2006 – 2009	109	UCs apoiadas pelo Programa ARPA (Federais e Estaduais do Bioma Amazônia)
9. Certificação de Unidades de Conservação	Flora Brasil	2007	2	UCs Estaduais
10. Matriz de Cenários – Adaptação das metodologias Scenery Matrix e Tracking Tool	Universidade Federal de Viçosa	2004	75	UCs Estaduais
11. Adaptação da metodologia Scenery Matrix	Fundação Florestal de São Paulo	2002	13	UCs Estaduais
12. PGR – Programa de Gestão por Resultados	Programa Gespública, ARPA, Secretaria de Meio Ambiente de Minas Gerais	2006 – 2009	8	UCs apoiadas pelo Programa ARPA (Federais e Estaduais do Bioma Amazônia)

Fonte: World Wildlife Fund, 2014. (Com adaptações e complementações).

### III. Descrição das principais ferramentas utilizadas no Brasil

#### a. Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management (RAPPAM)

Desenvolvida pelo WWF, entre os anos de 1999 e 2002, e baseada no marco referencial proposto pela WCPA (ERVIN, 2003). Seu objetivo é oferecer, aos tomadores de decisão e formadores de políticas relacionadas a unidades de conservação, uma ferramenta simples para identificar as principais tendências e os aspectos que necessitam ser considerados para se alcançar uma melhor efetividade de gestão em um dado sistema ou grupo de áreas protegidas. O método tem sido implementado em cerca de 40 países na Europa, Ásia, África, América Latina e Caribe (LEVERINGTON et al., 2008).

No Brasil, foi aplicado pela primeira vez em 2004, em parte das UCs do Estado de São Paulo. Após essa experiência, foi feita um processo de revisão dos indicadores e adequação às necessidades das UCs federais. Durante os anos de 2005 a 2006, foi aplicado em 246 unidades de conservação federais, aproximadamente 85% das 290 UCs geridas pelo IBAMA naquele período, em parceria desenvolvida entre o WWF-Brasil e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA & WWF-BRASIL, 2007). O segundo ciclo de avaliação realizado em 2010, também teve como primeiro momento uma revisão e adequação do questionário, além da definição da estratégia de aplicação. Nesta aplicação foram avaliadas 292 unidades, representando cerca de 94% das 310 UCs geridas pelo ICMBio na época.

Paralelamente ao processo de aplicação do Rappam junto as UCs federais, também foi realizado um esforço para avaliação das UCs estaduais no período de 2006 a 2013, abrangendo os estados do Acre, Amapá e Mato Grosso, Amazonas, Rondônia, Pará e Mato Grosso do Sul e Goiás. Essas aplicações foram realizadas com as parcerias estabelecidas entre o WWF-Brasil e o órgão gestor estadual de cada estado e que resultaram em publicações para cada estado.

No caso do Rappam, a *efetividade de gestão* da UC é definida com base nos elementos planejamento, insumos, processos e resultados. O *planejamento* da UC é avaliado a partir de informações sobre seu objetivo, amparo legal e desenho e planejamento territorial. O

elemento *insumos* inclui a análise sobre recursos humanos, de comunicação e informação, infraestrutura e financeiros. O elemento *processos* é avaliado tomando por base o planejamento da gestão, a tomada de decisões e o desenvolvimento de pesquisas, avaliação e monitoramento realizados na UC. Por fim o elemento *resultados* busca evidenciar as ações desenvolvidas nos dois anos anteriores à data da aplicação do questionário. Assim, a valoração da efetividade de gestão é obtida a partir da agregação de respostas das diversas questões que integram cada módulo temático, podendo ser expressa de forma consolidada segundo os elementos, os módulos ou como um índice geral para a unidade de conservação.

A parte relativa a ameaças e pressões não faz parte do cálculo de efetividade, mas serve para fazer uma caracterização do contexto da UC e classificação quanto à vulnerabilidade de cada UC. Essa avaliação da ferramenta é importante, uma vez que influencia diretamente os resultados alcançados pelas unidades de conservação, assim como permite orientar o delineamento de ações estratégicas para as políticas ambientais regionais e nacionais.

#### b. Management Effectiveness Tracking Tool (METT ou TT) – “Como Relatar Avanços nas Unidades de Conservação”

Essa ferramenta foi desenvolvida pela Aliança Pró-Florestal Banco Mundial/WWF, com base no modelo de referência da Comissão Mundial Áreas Protegidas (CMAP/IUCN) e introduzida no Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) em 2004, a partir de um acordo firmado entre o governo e os doadores. A ferramenta era uma demanda do Fundo para o Meio Ambiente Global (GEF), que a aplica em todos os projetos de áreas protegidas que recebem apoio desse fundo. A ferramenta foi traduzida e adaptada por equipe envolvendo representantes do MMA, Ibama, WWF-Brasil e GTZ. Sendo que a primeira aplicação foi realizada em 2005, em 34 UCs e em 2006 em 42 UCs federais e estaduais que compunham o programa na época. Essa ferramenta foi revisada em 2010, incorporando outras seções relativas à sustentabilidade financeira, biodiversidade, ameaças, etc. Ao iniciar a Fase 2 Programa ARPA, em 2012, a ferramenta foi reaplicada às UCs do programa. Outro relato de aplicação do TT foi nas UCs estaduais do RJ, apoiadas pelo Projeto BIG - Gestão Integrada da Baía da Ilha Grande- financiado pelo GEF, com operacionalização da FAO/GEF e do Instituto de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (INEA), em 2010 e 2014.

### c. Ferramenta de Avaliação da Efetividade do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (FAUC)

A Ferramenta de Avaliação de Unidades de Conservação (FAUC) que teve por base o Tracking Tool (TT), foi desenvolvida pelos técnicos da Unidade de Coordenação do Programa Arpa – UCP, a partir 2007, quando aplicaram a versão 1. Essa versão foi aplicada até 2010 (Fase I do Arpa) e abrangeu três 3 formulários, com aproximadamente 128 indicadores para os 15 marcos referências de consolidação do Programa Arpa. O formulário foi disponibilizado online para os gestores, por meio do Sistema de Gestão Integrada de Informação do Programa Arpa (SisArpa). A ferramenta foi inicialmente programada para ser aplicada semestralmente, depois passou a ser anual, e vinculada a uma planilha de planejamento para facilitar a elaboração do plano operacional da UC para o Programa Arpa.

### d. Auditoria Operacional em Unidades de Conservação no bioma Amazônia - Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa).

O Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Estados (TCE) realizaram uma auditoria nas unidades de conservação federais e estaduais localizadas no bioma Amazônia. Essa avaliação não se baseia nos mesmos pressupostos que as demais ferramentas utilizadas em avaliação de efetividade, mas apresenta importantes informações quanto a consolidação da gestão nas UCs, sendo a primeira vez que se fez uma avaliação desse tipo no Brasil, cujo objetivo foi de avaliar se existem as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as Unidades de Conservação localizadas no bioma Amazônia atinjam os objetivos para os quais foram criadas, identificando gargalos e oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dessas áreas protegidas. Para essa avaliação, foram utilizadas diferentes técnicas, como a matriz de achados, árvore de problemas e questionário *online*. Ao final, os resultados são apresentados na forma de mapas georeferenciados - **Indimapa**. Assim, a ferramenta classifica as UCs em 3 faixas: vermelho, amarelo e verde, a partir dos resultados obtidos com os 14 indicadores aplicados. Os indicadores utilizados nessa avaliação foram: plano de manejo; conselho gestor; uso público; recursos financeiros e humanos; pesquisa; monitoramento da biodiversidade; acesso às políticas públicas; articulação local; consolidação territorial; estrutura física;

fiscalização; manejo comunitário e concessão florestal onerosa. Dependendo da categoria, alguns indicadores não foram aplicados.

### e. O Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe)

A ferramenta foi desenvolvida pela Divisão de Monitoramento e Avaliação de Gestão (DMAG), vinculada à Coordenação Geral de Criação, Planejamento e Avaliação (CGCAP) e Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (DIMAN). A ferramenta tem por objetivo avaliação da efetividade de gestão de unidades de conservação e o monitoramento dos instrumentos de gestão.

O SAMGe se pauta nas relações entre objetivos, alvos de conservação da natureza e suas inter-relações com a sociedade através dos usos. Esses elementos determinam a efetividade de gestão, pois se tratam dos impactos positivos esperados da política pública, aferindo a adequação das ações propostas nos diferentes instrumentos de gestão. O resultado esperado é obter um painel de gestão que permita ter uma visão completa da UC, com a priorização e justificativa das ações, além da avaliação de implementação.

De forma piloto, esta ferramenta foi aplicada no período de outubro/2013 a fevereiro/2014, por meio de um formulário eletrônico, e preenchido por representantes de 74 UCs, sendo que desses 66 foram entrevistados. As entrevistas foram realizadas de forma a complementar as informações preenchidas no formulário eletrônico, principalmente nas questões sobre o alcance das estratégias de gestão e seus respectivos motivos de sucesso, e o histórico de desmatamento dentro da UC (World Wildlife Fund, 2014).

## IV. Resultado das Avaliações realizadas, com as ferramentas: Rappam, TCU e Análise de Efetividade e Monitoramento da Gestão de UCs Federais

### a. Efetividade de gestão das UCs Federais – RAPPAM: resultados comparativos 2005-06 e 2010.

O índice geral de efetividade de gestão no Rappam é obtido por meio do somatório dos resultados dos elementos **planejamento**, **insumos**, **processos** e **resultados** divididos pela pontuação máxima possível para esse conjunto de respostas da totalidade das UCs federais avaliadas, sendo que foram definidas as seguintes classes: **baixa** [ $<40\%$ ], **média** [ $\geq 40\%$  a

≤60%] e **alta** [>60%]. A FIGURA 1 apresenta a comparação entre os dois ciclos de aplicação do Rappam, sendo que os resultados demonstram que ocorreu uma elevação no índice geral de efetividade de gestão da ordem de 7,1 pontos percentuais, representando um incremento de aproximadamente 18% em relação ao resultado base observado no ciclo de 2005-06. Além de demonstrar que ocorreu também mudança na distribuição do número de UCs por cada classe (FIGURA 2), com a redução do número de UCs no grupo de menor efetividade e aumento na classe de efetividade mediana e alta, do ciclo de 2005-2006 para o ciclo de 2010.

Figura 1. Efetividade de gestão em UCs federais apresentado por um índice geral



Figura 2. Número de UCs por classes de efetividade.



A FIGURA 3, apresenta a comparação entre os dois ciclos de aplicação do Rappam - 2005-2006 para o de 2010, com os resultados por elementos/módulos. Pode-se observar que o incremento na efetividade de gestão não ocorreu da mesma forma em todos elementos e módulos avaliados. A diferença é mais perceptível nos módulos **resultados** (13,5%), **recursos humanos** (12,1%), **infraestrutura** (9,9%), **desenho e planejamento da área** (9,6%). E ocorreram avanços menores nos módulos **objetivos** (6,6%), **processos** (5,3%), **tomada de decisão** (5,3%), **recursos financeiros** (1,8%) e **comunicação e informação** (0,5%).

Figura 3. Efetividade de gestão em UCs federais apresentados por elementos e módulos.



b. Auditoria Operacional em Unidades de Conservação no bioma Amazônia - Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa) - Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Estados (TCE).

Esta avaliação de modo geral apresenta os seguintes resultados: das 247 UCs federais e estaduais avaliadas, somente 4% encontram-se na faixa verde, indicativa de alto grau de implementação e de gestão necessários ao cumprimento dos objetivos previstos para essas áreas.

Numa escala de zero a três pontos, a média dos índices das UCs federais da Amazônia é 1,35, enquanto a média das UCs estaduais é 0,98. Logo, a média dos índices das 247 UCs do bioma é igual a 1,14,

Foram também identificados achados relativos a resultados, articulação e insumos, sendo respectivamente:

- I. Subaproveitamento do potencial econômico, social e ambiental das unidades (parques sem uso público, florestas sem exploração sustentável de madeira, reservas biológicas sem pesquisas);

II. Problemas de coordenação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (dificuldades de articulação entre os atores, baixa cooperação e frágil comunicação); e

III. Incompatibilidade entre as condições disponibilizadas e as necessárias para a boa gestão dessas áreas, como, por exemplo, a inexistência e a inadequação de planos de manejo.

### c. Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe)

Na aplicação piloto desta ferramenta foram evidenciadas as questões sobre o alcance das estratégias de gestão e seus respectivos motivos de sucesso, além de associar o histórico de desmatamento dentro da UC. O QUADRO 2 apresenta os fatores que contribuem de forma positiva para o alcance dos resultados por meio das estratégias estabelecidas para a gestão das UCs, e destaque-se os dois primeiros fatores: parcerias – 23% de frequência de escolha, e equipe 22%.

Quadro 2. Fatores contribuintes de forma positiva para o alcance dos resultados nas UCs de proteção integral.

Motivos/ fatores contribuintes	Detalhamentos possíveis	Frequência de escolha (%)
Parcerias	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realização de ações em conjunto/articuladas</li> <li>Estabelecimento de acordos de cooperação e/ou parcerias</li> </ul>	23
Equipe	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitação (administrativa e técnica)</li> <li>Condições de convivialidade (saúde, educação, infraestrutura – estradas e energia) e segurança para fixação da equipe</li> <li>Grau de entrosamento</li> <li>Perfil dos recursos humanos disponíveis</li> <li>Remuneração dos servidores</li> </ul>	22
Gestão da UC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicação dos instrumentos legais na área da UC e entorno</li> <li>Atribuições de tarefas e deveres (papéis e funções)</li> <li>Compatibilidade das práticas de gestão x objetivos da UC</li> <li>Comunicação entre as diferentes esferas de gestão UC/Sistema</li> <li>Gestão coordenada com outras UCs / Gestão Integrada / Mosaico</li> <li>Informações - Estudos e levantamentos específicos</li> <li>Instrumentos legais que regulamentem o processo de contratação (serviços gerais)</li> <li>Sistematização e análise de informações</li> </ul>	14

Motivos/ fatores contribuintes	Detalhamentos possíveis	Frequência de escolha (%)
Integração com entorno	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compreensão dos objetivos da UC pelas comunidades residentes e/ou entorno</li> <li>Compreensão dos limites e regras da UC</li> <li>Engajamento do conselho gestor da UC</li> <li>Engajamento da comunidade do entorno na gestão da UC</li> </ul>	13
Instrumentos de gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conselho Gestor</li> <li>Outros instrumentos de gestão</li> <li>Plano de Fiscalização</li> <li>Plano de Manejo</li> <li>Plano de proteção</li> <li>POA</li> <li>Protocolo de Monitoramento</li> </ul>	10
Infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Equipamentos para atividades de gestão fiscalização, monitoramento, pesquisa, visitação</li> <li>Equipamento para atividades administrativas</li> <li>Manutenção de equipamentos</li> <li>Infraestrutura para atividades de gestão fiscalização, monitoramento, pesquisa, visitação</li> <li>Infraestrutura para atividades administrativas</li> <li>Manutenção de infraestrutura</li> <li>Sistema de Comunicação</li> </ul>	7
Recursos financeiros	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autonomia de uso dos recursos</li> <li>Quantidade</li> <li>Regularidade</li> </ul>	7
Contexto da UC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicação dos instrumentos legais na área da UC e entorno</li> <li>Atribuições de tarefas e deveres (papéis e funções)</li> <li>Compatibilidade das práticas de gestão x objetivos da UC</li> <li>Comunicação entre as diferentes esferas de gestão UC/Sistema</li> <li>Gestão coordenada com outras UCs / Gestão Integrada / Mosaico</li> <li>Informações - Estudos e levantamentos específicos</li> <li>Instrumentos legais que regulamentem o processo de contratação (serviços gerais)</li> <li>Sistematização e análise de informações</li> </ul>	7

Motivos/ fatores contribuintes	Detalhamentos possíveis	Frequência de escolha (%)
Situação fundiária	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regularização</li> <li>Termos de Compromisso</li> <li>Títulos de concessão do direito real de uso (CDRU)</li> <li>Demarcação</li> <li>Sinalização</li> </ul>	5

O Quadro 3 apresenta os fatores que afetam negativamente o alcance dos resultados das estratégias utilizadas na gestão das UCs. Os fatores que se destacam são os relacionados à equipe, recursos financeiros e infraestrutura, correspondendo por 55% das escolhas feitas pelos gestores. Em frequência, temos: contexto/entorno da UC, situação fundiária e pressões e ameaças externas que juntos somam cerca de 30% dos motivos escolhidos.

Quadro 3. Fatores Contribuintes NEGATIVOS para o alcance estratégias de gestão em UCs de Proteção Integral

Motivos / fatores contribuintes	Frequência de escolha (%)
Equipe	22
Recursos Financeiros	20
Infraestrutura	12
Contexto com Entorno da UC	12
Situação Fundiária	10
Pressão/Ameaça (fora)	10
Pressão/Ameaça (dentro)	9
Instrumentos de Gestão	5
Gestão da UC	3
Parcerias	3
Integração com entorno	3

## V. Ponderações sobre efetividade de gestão

As ferramentas aplicadas nos últimos anos demonstram na sua maioria um avanço quanto aos resultados de efetividade de gestão, embora ainda, pode-se verificar que existe um longo caminho a ser percorrido até as UCs alcancem os objetivos estipulados no SNUC, como demonstrado na Avaliação do TCU.

Importante destacar que na aplicação experimental do Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe), quando da busca pelas causas do sucesso no alcance dos resultados, os principais fatores apontados foram as parcerias existentes na UC, que facilitam a execução das atividades e da equipe técnica, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos. A partir dessa informação, é possível fazer inferência da importância do estabelecimento de PAPP para o alcance da melhoria da gestão UC.

As avaliações de efetividade apontam quais são os aspectos da gestão que apresentam maior eficiência e deficiência, permitindo que o ICMBio priorize onde alocar os esforços para impulsionar a melhoria de gestão. Bem como podem contribuir na definição do tipo e dos objetivos que devem nortear as PAPP.

## 5. Resultados da análise e recomendações

A análise foi elaborada com base nas repostas obtidas por meio dos formulários eletrônicos enviados a todas as unidades de conservação, pela Diretoria de Planejamento Administração e Logística/DIPLAN, e nas entrevistas direcionadas. Essas entrevistas direcionadas tiveram como objetivo um entendimento mais aprofundado sobre as questões inerentes à gestão de PAPP.

Ao todo, 75 gestores responderam às questões sobre PAPP, sendo que, 59 responderam por meio de formulário eletrônico. Além disso oito chefes de UCs e sete coordenadores do ICMBio/sede foram entrevistados por meio de entrevista semiestruturada.

A seguir se encontram os quadros que apresentam a lista das unidades que responderam ao formulário eletrônico, das UCs que foram contatadas para a entrevista, bem como as diretorias do ICMBio/sede.

Quadro 4. Lista das UCs que contribuíram com a análise

Unidades de Conservação		
PN da Chapada dos Guimarães	PN Matinguari	RESEX Verde para Sempre
PN da Serra da Capivara	PN São Joaquim	RESEX Barreiro das Antas
PN da Chapada dos Veadeiros	PN Descobrimto	RESEX Lago do Capanã Grande
PN de Fernando de Noronha	PN Serra do Cipó	RESEX de Cazumbá e Iracema
PN do Iguaçu	PN Serra das Lontras	FN Três Barras
PN Marinho das Ilhas dos Currais	RB Guaribas	FN Irati
PN Emas	RB Jaru	FN Irati
PN Serra da Capivara	RB Rio Trombetas	FN Humaitá
PN Fernando de Noronha	RB	FN Saracá-Taquera
PN Serra da Canastra	RB Una	FN Ritópolis
PN Grande Sertão Veredas	RB Arvoredo	FN Palmares
PN Chapada dos Guimarães	APA Cairuçu	EE Taim
PN Chapada Diamantina	APA Serra da Mantiqueira	EE Taimã
PN Campos Gerais	APA Guapi-Mirim	EE Tupinambás
PN Serra da Bocaina	APA Costa dos Corais	EE Tupiniquins
PN Itatiaia	APA Fernando de Noronha	EE Carijó
PN Aparados da Serra	RESEX Soure	EE Tamoios
PN Serra Geral	RESEX Unini	EE Mico-Leão-Preto
PN Abrolhos	RESEX Arióca Pruanã	EE Jutai-Solimões
PN Serra do Itajaí	RESEX São João da Ponta	ARIE Floresta da Cicuta
PN Chapada dos Veadeiros	RESEX Riozinho do Anfrísio	

Quadro 5. Lista das Coordenações, diretorias e divisão que contribuíram com a análise

Diretorias / Coordenações / Divisão
Coordenação Geral de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação
Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (DIPLAN)
Coordenação Geral de Criação, Planejamento e Avaliação de Unidades de Conservação (CGCAP)
Coordenação Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP)
Divisão de Negócios Florestais
Assessoria da Presidência.

As perguntas trataram de verificar o entendimento dos gestores sobre as seguintes aspectos sobre PAPP:

- Instrumentos de parceria utilizados na UC;
- Motivos da parceria;
- Benefícios identificados da parceria;
- Condições básicas em nível de gestão de UC para o estabelecimento de parceria;
- Dificuldades encontradas para a implementação e gestão de parcerias; e
- Recomendações para o estabelecimento e gestão de parcerias.

Para facilitar a análise e propiciar uma visão estratégica para a elaboração de diretrizes sobre Parceria Ambientais Público Privadas/PAPP, as informações foram sistematizadas conforme os itens acima mencionados. Especificamente com relação aos itens “dificuldades encontradas para o estabelecimento e gestão de parcerias”, a análise foi realizada considerando dois diferentes níveis de gestão: do Órgão Gestor/Sede e de Coordenações Regionais, e de UCs - Parceiros e Sociedade Local.

No caso das recomendações, essas foram organizadas considerando-se os seguintes aspectos:

- Estrutura mínima viável para o estabelecimento de PAPP;
- Diretrizes institucionais;
- Planejamento estratégico institucional;
- Capacitação técnica; e
- Relação com parceiros.

Abaixo são apresentadas as informações sistematizadas, bem como a análise crítica referente a cada aspectos das PAPP, conforme estruturado pela equipe técnica responsável pelo presente trabalho.

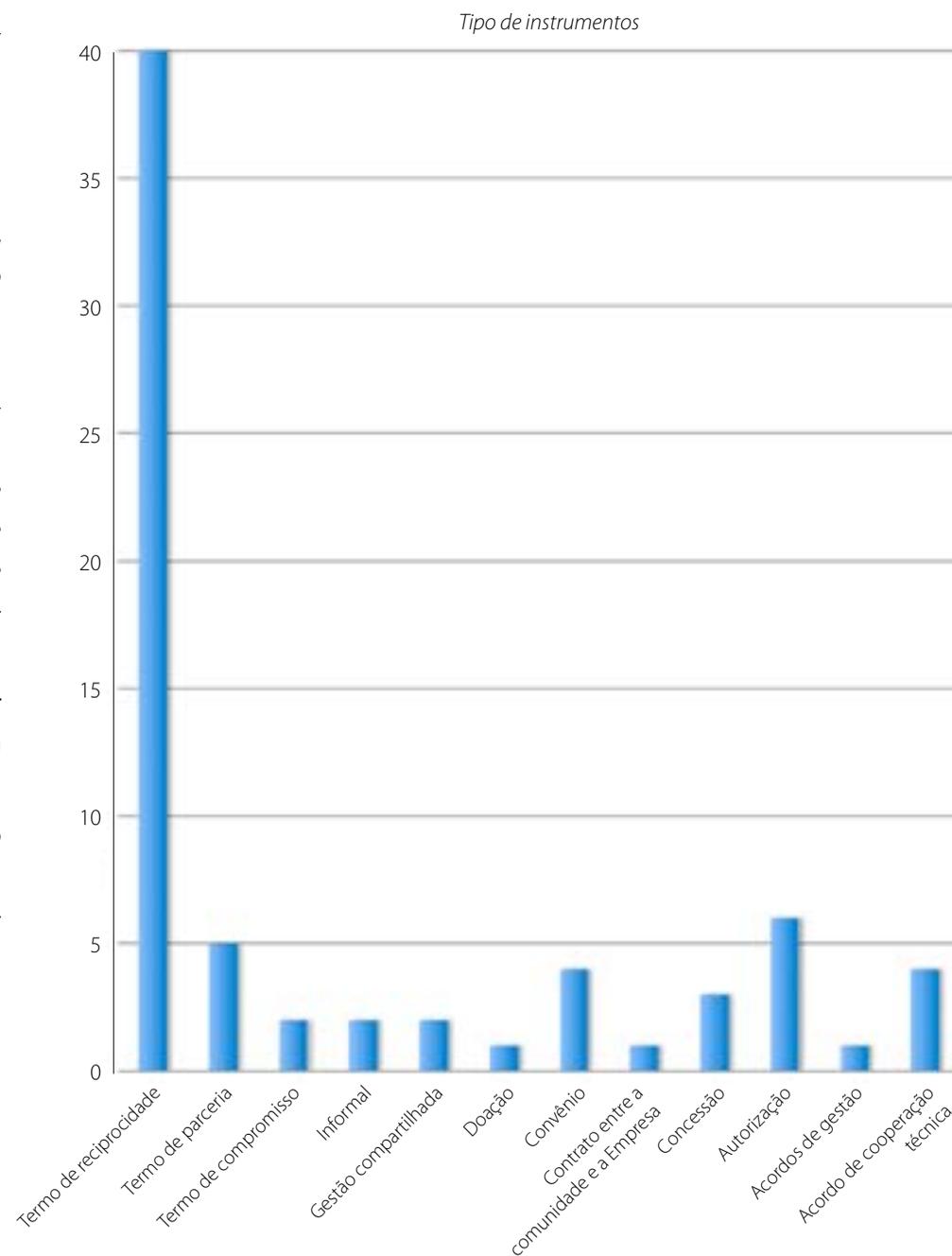
### I. Tipo de instrumentos de parceira utilizados

Dentre os instrumentos de parceria de PAPP, conforme apresentado no gráfico abaixo, o mais utilizado atualmente pelos gestores das UCs é o Termo de Reciprocidade, sendo que, a Autorização é o segundo, seguido do Termo de Parceria.

O Termo de Reciprocidade tem sua base legal descrita no “Manual de Procedimentos para a celebração de Convênios, Contratos de Repasse, Termos de Cooperação, Termos de Parceria e, no que couber, para Termos de Reciprocidade pelo ICMBio”, instituído pela Portaria ICMBio nº 37 de 14/05/2009. Segundo a portaria, esse tipo de instrumento se dá entre entes parceiros, quando há interesse recíproco. Sendo de um lado, a entidade pública e do outro, entidades privadas com ou sem fins lucrativos, visando a execução de projetos e atividades. Vale ressaltar que nesse tipo de parceria **não há repasse de recursos financeiros públicos**.

A autorização é um ato administrativo discricionário, unilateral e precário, no qual **o poder público destina a execução de atividades, serviços ou uso de recursos públicos a um ente privado**, conforme o interesse do Estado.

O Termo de Parceria é um instrumento firmado entre poder público, organizações não governamentais/ONG e organizações da sociedade civil de interesse público/OSCIP para cooperação entre as partes, **podendo incluir transferência de recursos para organizações sociais**.



Com relação aos tipos de parceiros verificou-se que:

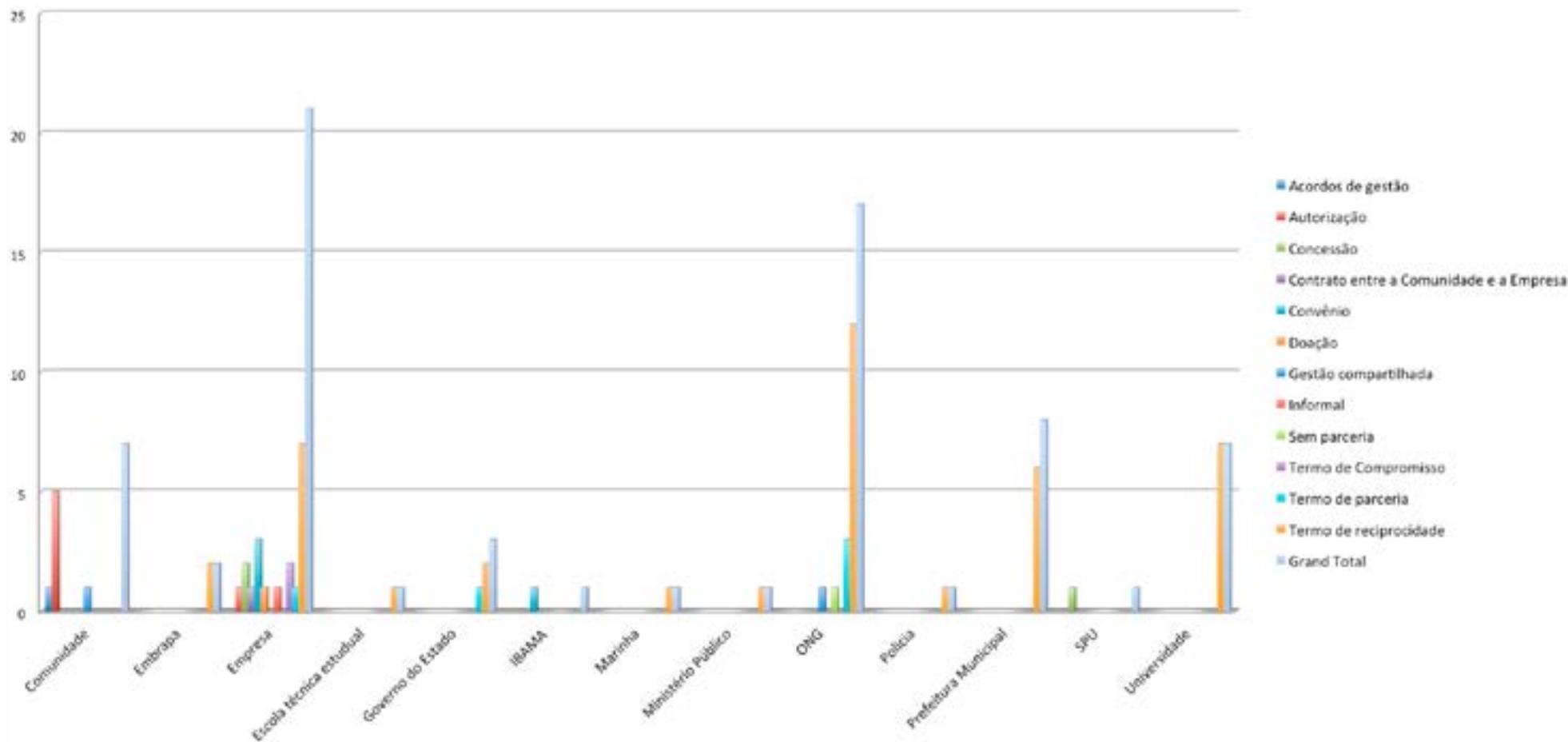
O Termo de Reciprocidade é efetivado em sua maioria junto a ONG, seguido de empresas e universidades;

A Autorização é utilizada preferencialmente junto a Comunidades, principalmente para a atividade de condução de visitantes;

O Termo de Parceria é utilizado em sua maioria junto a ONG.

Observa-se pelo gráfico abaixo que, os mesmos instrumentos de parceria PAPP são associados à diferentes tipos de parceiros, sem considerar as características e especificidades de cada tipo de parceiro; portanto não foi possível constatar uma padronização entre o tipo de instrumento e o tipo de parceiro.

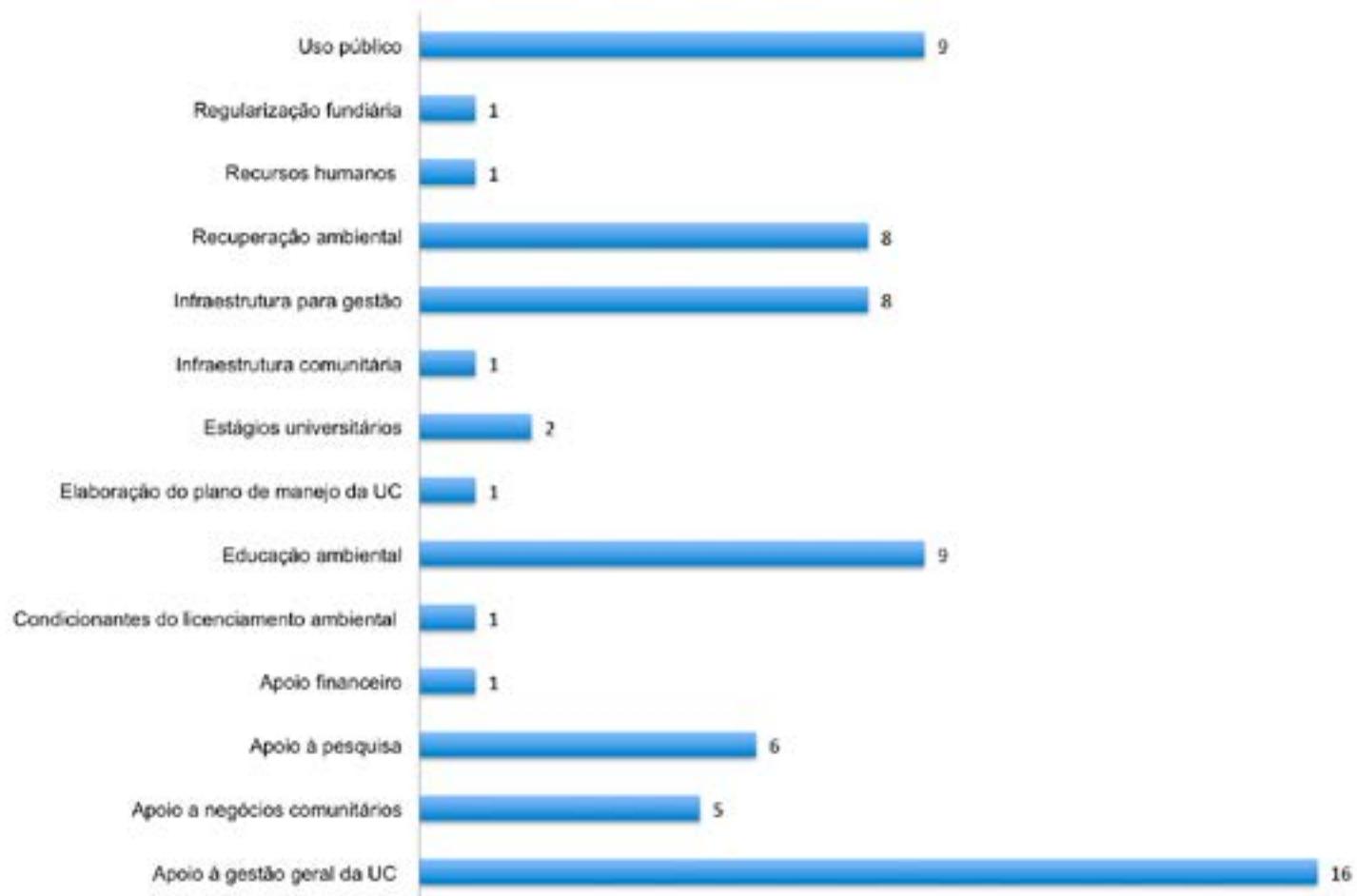
*Tipos de parceiros X tipo de instrumentos*



## II. Motivos da parceria

Com base nas repostas obtidas verifica-se que o motivo principal para o estabelecimento de parceria é o apoio à gestão geral da UC, seguido do desenvolvimento de atividades de uso público e de educação ambiental.

*Motivos da parceria*



### III. Benefícios da parceria

Com relação aos benefícios advindos da parceria ambiental público privada, constata-se a parceria é favorável para a gestão da UC, pois supre deficiências do órgão gestor no que refere à carência de pessoal, tanto em nível administrativo como para a realização de atividades técnicas específicas, sendo esse o item mais citado tanto nas entrevistas como nos formulários eletrônicos.

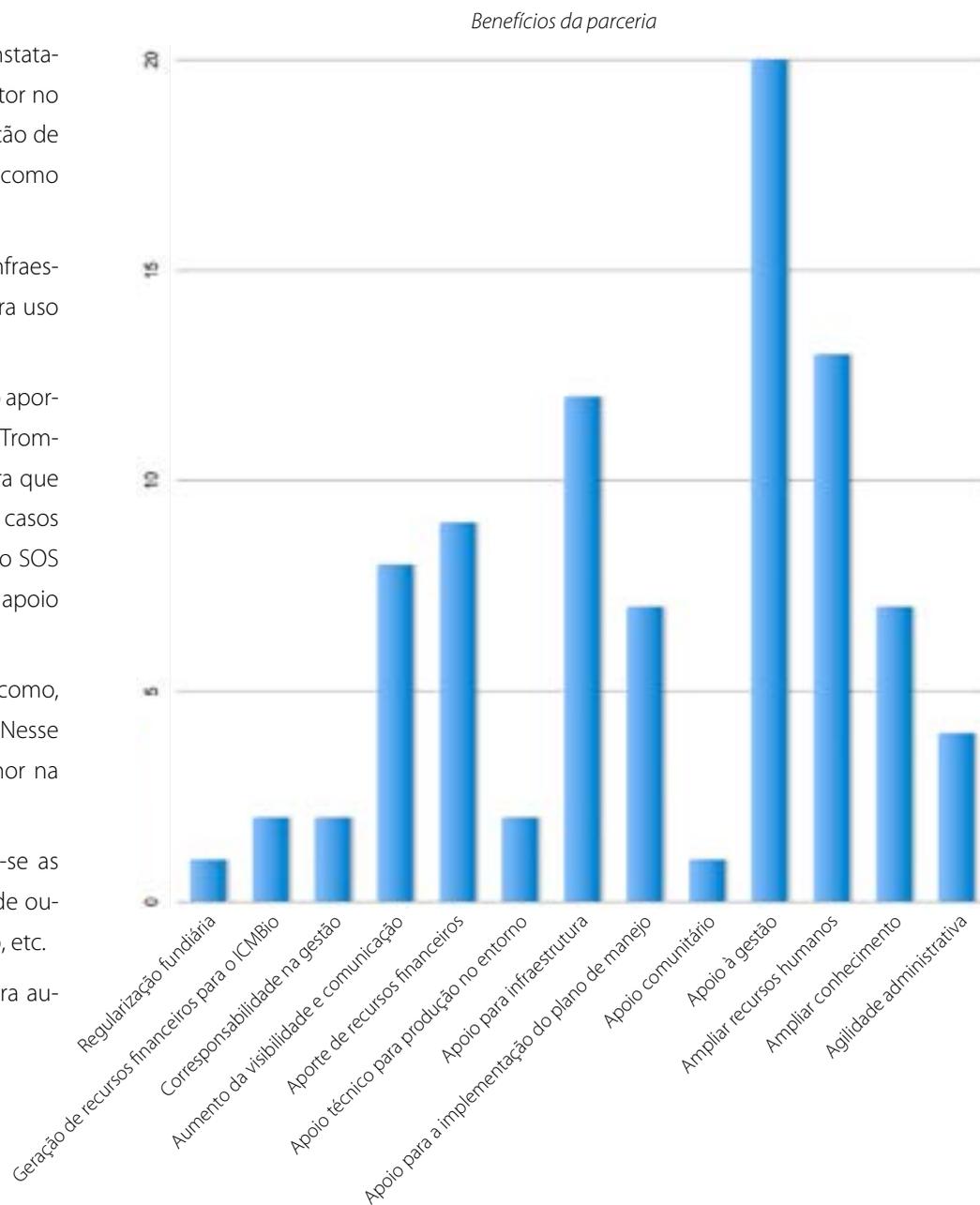
Com as análises obtidas verifica-se a importância das parcerias para o aporte de infraestrutura para a UC, tanto no que esse refere à estrutura física para administração, para uso público e na viabilização de suporte para pesquisa.

Outro ponto positivo do estabelecimento de parcerias, segundo os entrevistados, é o aporte de recursos financeiros para as UCs. Esse exemplo se observa no caso da Rebio Trombetas e Flona Saracá-Taquera que possuem parceria com uma empresa mineradora que realiza aporte direto de recursos financeiros para atividades de gestão da UC. Outros casos são o da APA Guapi-Mirim e a ESEC da Guanabara que, em parceria com a fundação SOS Mata Atlântica, estão constituindo um fundo perpétuo com doações privadas para o apoio técnico operacional das UCs.

A PAPP também é positiva com relação ao alcance dos objetivos específicos das UCs como, no caso específico de parques nacionais, no que tange ao atendimento ao visitante. Nesse sentido verifica-se que UCs com parcerias estabelecidas conseguem investir melhor na atividade e oferecem boa qualidade de serviço prestado ao visitante.

Com relação ao atendimento às comunidades, por meio das parcerias, ampliam-se as ações de gestão, pois em geral as necessidades das comunidades são atribuições de outras instituições/instâncias de governo como: educação, saúde, habitação, produção, etc.

Para os entrevistados, todas as ações citadas contribuem de forma significativa para aumentar a visibilidade da UC e sua apropriação pela sociedade.



#### IV. Condições de gestão para o estabelecimento de parceiras

No que se refere as condições necessárias para o estabelecimento e gestão de parceiras, os gestores apontam para a necessidade de uma equipe com tamanho e capacidade suficiente para acompanhar a execução das ações planejadas junto aos parceiros. Essa condição é fundamental para dar agilidade e sustentação à parceria. Também advertem que essa condição é importante para o monitoramento efetivo dos resultados e ajustes necessários ao longo do processos.

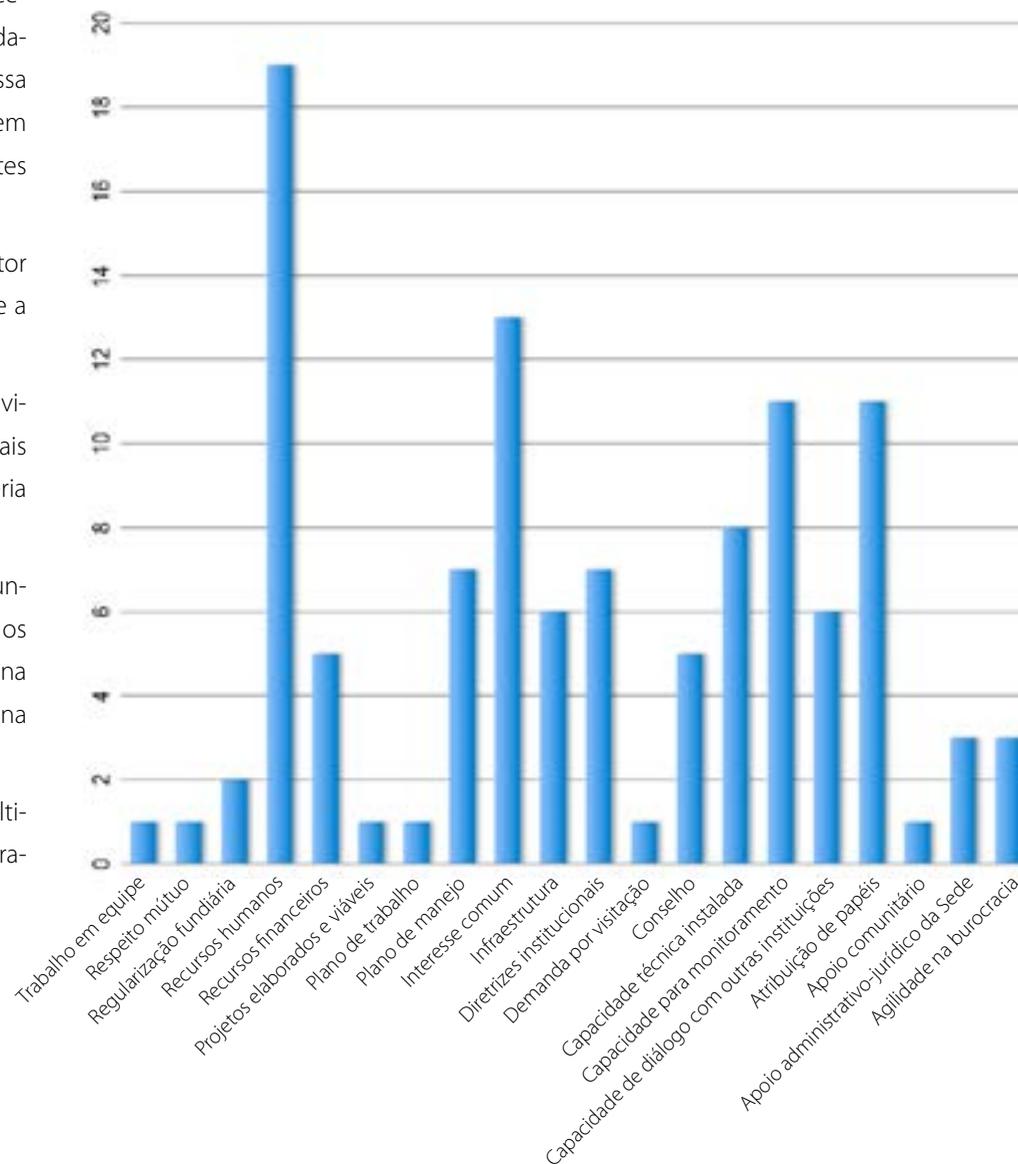
Outra condição indispensável é a identificação de interesses comuns entre o órgão gestor e os parceiros. Nesse sentido há um entendimento de que é preciso haver clareza que a parceria deve ser benéfica para todas as partes envolvidas.

Outra condicionante bastante citada foi a definição clara de papéis dos parceiros envolvidos. Essa condição se dá prioritariamente pelo estabelecimento de diretrizes institucionais que orientem de forma objetiva os gestores para a construção de processos de parceria bem fundamentados e transparentes.

Com relação ao plano de manejo, os gestores mencionam que é preciso que esse funcione efetivamente como instrumento norteador, no qual estejam bem estabelecidos os programas, atividades, regras e normas da UC. Dessa forma, o plano dará mais respaldo na tomada de decisões, impedindo a interferência “pessoal” do gestores ou de parceiros na gestão da UC.

Adicionalmente foi citado que o conselho deve ser atuante. No caso de conselho consultivo, que seja atuante e participativo, pois esse funciona como um instrumento de moderação entre as partes, podendo reduzir conflitos e apoiar na tomada de decisões.

Condicionantes para parceiras



## V. Dificuldades encontradas para o estabelecimento e gestão de parcerias

### No nível do Órgão Gestor/ Sede e Regionais

No nível de coordenação no órgão gestor/sede e coordenações regionais, a dificuldade citada com maior frequência nas entrevistas foi a falta de capacidade institucional para auxiliar na gestão de PAPP. Para os gestores não há legislação específica para os instrumentos jurídicos (marco legal específico para a área ambiental) que estabeleça deveres, direitos e limites para cada partícipe. Também não há clareza no estabelecimento de regras contratuais que evitem embates desnecessários entre as partes, garantindo a impessoalidade nas relações entre as partes. Salientam ainda, que são utilizados termos jurídicos diferentes para a mesmo fim e isso cria confusão, como ressaltado na análise de tipos de instrumentos de parcerias.

Com relação a tomada de decisão estratégica pelas diferentes coordenações, os gestores apontam que o fluxo e a tomada de decisão são tumultuados. Inclusive acontecem casos de decisões diferentes com relação à mesma parceria entre áreas afins do ICMBio. Provavelmente essa questão se origine na falta do estabelecimento claro dos papéis e fluxos entre os diferentes níveis de governança do ICMBio (UC, CR e Coordenações Brasília) e na carência de um sistema eficiente de comunicação inter departamental para a tomada de decisão estratégica.

Outro fato bastante citado foi a morosidade burocrática, principalmente no que se refere à cooperação entre o órgão gestor e as regionais. As idas e vindas do processo de cooperação levam muito tempo causando desgastes entre as partes, ocasionando a necessidade de renovações contratuais e, até mesmo, desinteresse de continuidade do objeto por parte dos parceiros. Somando-se a esse fato, há a percepção por parte dos gestores que a Procuradoria, por vezes, assume posição conservadora com relação aos contratos de parceria e na maioria dos casos não indica opções/caminhos possíveis para sua viabilização.

É possível sugerir que as questões acima apresentadas também sejam responsáveis por uma dificuldade bastante citada pelos gestores, que é a frequente informalidade nas parcerias. Essas acabam acontecendo quando há pessoas interessadas e envolvidas na par-

ceria. No entanto, quando ocorrem mudanças nas instituições e, conseqüentemente, mudança das pessoas de contato dessas instituições/governos, é necessário um tempo até que os novos atores assimilem e entendam como se dá a parceria e decidam se desejam continuar com as ações previstas.

A informalidade nas parcerias também leva à fragilidade no processo. Nesse caso, gera-se uma situação em que se depende da “boa vontade” das pessoas envolvidas e não do compromisso das instituições. Sendo assim, como não há formalização da parceria, também não há como cobrar nem monitorar as ações desenvolvidas.

Outro aspecto citado pelos entrevistados, é a cultura de que a parceria se “caminha” por conta própria. É preciso monitorar o contrato, monitorar as cláusulas, pois a parceria só se fortalecerá por meio de um processo de negociação. Com relação à metodologia/diretrizes de monitoramento de parcerias, os gestores também afirmam que uma dificuldade frequentemente encontrada é a falta de ferramentas contratuais para verificar/monitorar a execução das ações de responsabilidade do parceiro e da contrapartida, no caso do órgão gestor.

Finalmente parece que, no sentido geral, os gestores não se sentem respaldados ou devidamente empoderados pelo próprio órgão gestor. Nesse sentido, observa-se que a maioria das parcerias não são reconhecidas e apropriadas pelos diferentes níveis de gestão no ICMBio. Esse tipo de relação causa desmotivação do gestor(es) na implementação e condução de parcerias.

### Nível UC – Parceiros – Sociedade Local

Das dificuldades colocadas em nível de gestão da UC/ parceiros e sociedade local, foi citado pelos gestores que parece haver um entendimento generalizado de que a parceria irá resolver todos os problemas da UC. Foram citados exemplos, como o caso de se fazer uma concessão para uma lanchonete e o gestor acabar negociando também como contrapartida, de forma informal, a guagem de visitantes ou outros serviços.

Outra dificuldade, no caso da concessão para uso público, no qual a imagem do concessionário pode se sobrepor a imagem da gestão da UC. Para os gestores, isso é causado por planos de marketing agressivos das concessionárias e que podem fragilizar a relação da UC

com a sociedade, pois causa confusão no entendimento da sociedade sobre os principais objetivos da UC. Esse tipo de situação pode gerar rivalidades e disputas de poder entre as partes envolvidas, fragilizando o processo de parceria e, conseqüentemente, a gestão da UC.

Os gestores também colocam que há dificuldade no trato com o setor privado e com as comunidades. Essa dificuldade se origina, principalmente, na falta de capacidade técnica para tais funções e/ou na falta de apoio de profissionais qualificados.

*Dificuldades na gestão das parcerias*



## VI. Recomendações

Abaixo apresentam-se as recomendações que foram coligidas por meio das entrevistas e do formulário eletrônico. Essas representam a síntese das recomendações realizadas pelos gestores de UCs e coordenadores do ICMBio/sede, que foram devidamente agrupadas por proximidade de significados. Segue.

### Recomendações quanto à estrutura mínima para viabilizar PAPP:

- Propiciar orçamento mínimo compatível com planejamento que atenda os objetivos da UC para oferecer contrapartida necessária para a parceria;
- Disponibilizar contingente mínimo de pessoal qualificado para implementar e monitorar as PAPP nas UCs;
- Viabilizar assessoria jurídica condizente às necessidades para atender os processos de estabelecimento e gestão de parcerias.
- Implementar uma área específica para tratar das questões referentes ao estabelecimento de PAPP, bem como seu monitoramento, a sistematização dos aprendizados e sua divulgação.

### Recomendações quanto à Diretrizes Institucionais:

- Estabelecer um rol de instrumentos legais objetivos e eficazes de abarcar as necessidades específicas da gestão das UCs, seguindo os princípios da administração pública e das características específicas de cada tipo de parceiro;
- Elaborar diretrizes e procedimentos para o estabelecimento e gestão de PAPP;
- Estabelecer critérios para a seleção do instrumento legal mais adequado para cada caso e que norteie todas as relações e atividades, estabelecendo de forma clara e impessoal o papel de cada partícipe;
- Definir claramente quais são os tipos de atividades previstas para a implementação da UC a serem desenvolvidas em parceria, sem que isso gere conflitos de competência entre os parceiros ou omissão de responsabilidade do Estado perante patrimônio público;
- Promover alinhamento jurídico, administrativo e técnico entre os diferentes níveis de gestão e coordenações voltado para as diretrizes de PAPP;
- Definir critérios de priorização de estabelecimento de PAPP, considerando as unidades de conservação capazes de maximizar as respostas institucionais e que tenham importância para a conservação da biodiversidade;

- Estabelecer para o caso de compensação ou indenização, mecanismos e procedimentos que viabilizem o uso desses recursos por parceiros estratégicos na implementação de UC na forma de PAPP;
- Estabelecer diretrizes que propiciem maior independência ao gestor para a celebração das parcerias, principalmente no caso de não envolver transferência de recursos financeiros);
- Estabelecer procedimentos para agilizar o tempo de análise documental e processual para evitar desgastes entre os parceiros;
- Estabelecer diretrizes adequadas para a abordagem de PAPP junto á populações tradicionais.

### Recomendações quanto ao Planejamento Estratégico Institucional:

- Implementar o plano estratégico do ICMBio que apresenta o mapeamento de fluxos por macro processos já realizado, formalizando os fluxos por meio de instrução normativa;
- Estabelecer uma visão estratégica para médio e longo prazo sobre o que se espera das PAPP constituindo a base para o conjunto de diretrizes;
- Implementar estratégia de comunicação e ação conjunta entre as diretorias, intra e inter departamental para a implementação das diretrizes de PAPP;
- Desenvolver ferramental para monitorar PAPP;
- Realizar mapeamento das políticas de outros ministérios, estados e municípios que são de interesse de PAPP na implementação das UCs;
- Desenvolver e implementar processo de busca de parcerias, considerando parceiros que tenham aceitação local, de modo a permitir que os resultados financeiros, que eventualmente provenham das parcerias, gerem recursos para a região da UC , por exemplo no fomento de um mercado para apoio a visitação, com fornecedores.

### Recomendações quanto à Capacitação Técnica:

- Desenvolver mais capacidade para tomada de decisão técnica para a PAPP;
- Promover capacitações voltadas a gestão de uso público;
- Promover a troca de conhecimentos periódica entre as UCs e os parceiros.

### Recomendações quanto à relação com parceiros:

- Internalizar que o processo de parceria se constroi com base na confiança de ambas as partes;

- Melhorar a capacidade de diálogo e disposição em colaborar com outras instituições afins;
- Identificar parceiros efetivos e potenciais e realizar processo de aproximação, se possível pessoalmente;
- Construir estratégia de comunicação entre os parceiros;
- Reconhecer as especificidades de cada tipo de parceiro e estabelecer abordagem apropriada.

Por meio das recomendações acima, espera-se contribuir para uma ampla discussão no âmbito institucional e de incentivo à formulação de PAPP nas UCs. Ainda, dessa forma, espera-se contribuir para o aumento da capacidade do ICMBio para os diferentes fins das PAPP como: fortalecer a imagem da instituição no país, ampliar a capacidade e garantir a sustentabilidade das ações nas UCs; possibilitar alianças estratégicas e políticas, além de potencializar e fortalecer os parceiros envolvidos.

## 6. Bibliografia consultada

ALMEIDA, Ricardo Marques de. **A competência do órgão gestor de unidades de conservação para conceder serviços públicos**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 31 out. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br>. Acesso em: 24 ago. 2015.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Do negócio jurídico administrativo**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1992. p. 145.

Brasil. Tribunal de Contas da União. **Amazônia: unidades de conservação: Auditoria Coordenada/Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2014. 64 p. (Sumários Executivos).

BRESSER-PEREIRA, L.C. **O Processo Histórico Do Desenvolvimento Econômico**. 2007. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006.

Drumond, M. A.; Rutkowski J. **Análise crítica e comparativa de métodos e ferramentas disponíveis utilizados para monitoramento da em unidades de conservação**. Relatório 1. Abril de 2007. Relatório interno do projeto

Ervin, J. **Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management (RAPPAM) Methodology**. Gland, Switzerland, WWF. 2003. 70 p.

Hockings, M., Stolton, S.; Dudley, N. **Evaluating Effectiveness – A Framework for Assessing the management of Protected Areas**. World Commission on Protected Areas (WCPA). Best Practice Protected Area Guidelines Series. No. 6. 2000. 121 p.

Hockings, M.; Stolton, S.; Dudley N; Parrish, J. **Enhancing Our Heritage – Monitoring and Managing for Success in Natural World Heritage Sites**. Unesco/IUCN project funded by the United Nations Foundation. 172p. 2 vol. 2001.

<http://www.secretariageral.gov.br/acesso-a-informacao/acoeseprogramas/comissao-de-avaliacao-e-monitoramento-das-parcerias-cam/minutas/acordo-de-cooperacao-tecnica>.

IBAM, Secretaria Institucionais de Relações do Ministério do Planejamento. **Manual da Legislação Federal sobre Convênios da União - Orientações aos Municípios**, Setembro de 2009.

ICMBio. Avaliação comparada das aplicações do método Rappam nas unidades de conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, WWF-Brasil. Brasília: ICMBio, 2011. 134 p

ICMBio. Site: [www.icmbio.gov.br/sistemas/SAMGe](http://www.icmbio.gov.br/sistemas/SAMGe). Acessado: dia 23/09/2015, às 17:00 h.

Medina, M.M. Analisis de Efectividad del Manejo de Areas Protegidas Con Participación Social – AEMAPPS. WWF-Colômbia. Parques Nacionales Naturales de Colombia, Subdirección Técnica. Cali: Editorial WWF Colombia. 2005. 5 fascículos.

Padovan, M. da P. Certificação de Unidades de Conservação. Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. MAB. Unesco. Série Políticas Públicas. Caderno no. 26. 56p. 2003.

PORTAL BRASIL <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privada-ppp>. Acesso em: 01 dez. 2015.

Reis, W. J. Concessão de Florestas Públicas: Análise Sucinta da Lei Nº 11.284/06. Revista on line do Instituto da Administração do Sistema Judiciário. Disponível em: <http://www.ibrajus.org.br/revista>. Acesso em: 28 out. 2015.

Rodrigues, Camila Gonçalves de Oliveira O uso do público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. Brasília, 2009. 358 p.: il.

Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas. Indicadores de Efetividade de Implementação de Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas. Série Técnica Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável no. 8. 2006. 63 p.

Serviço Florestal: <http://www.florestal.gov.br/concessoes-florestais/florestas-sob-concessao/tres-florestas-nacionais-abrigam-concessao-florestal>. Acessado dia 11/12/2015, às 15h00.

Stolton, S.; Hockings, M.; Dudley, N.; MacKinnon, K.; y Whitten, T. Reporting Progress at Protected Area Sites – A Simple Site Level Tracking Tool Developed for the World Bank and WWF. Elaborado para a Aliança Florestal Banco Mundial- WWF. 15p. 2003.

TNC/USAID. Measuring Success: The Parks in Peril Consolidation Scorecard Manual. 2003. 24p.

World Wildlife Fund. Assessment of Brazilian Amazon Protected Areas management effectiveness and conservation results: towards improved protected areas system monitoring and planning. Final Report submitted to the Gordon and Betty Moore Foundation. July, 2014.

WWF. Estratégias para Qualificação e Desenvolvimento das Parcerias do WWF-Brasil com Organizações Locais. Caderno das Técnicas Orientações, caminhos e conceitos. Brasília Dezembro de 2005 Cifuentes, M. A.; Izurieta, A.V.; de Faria, H. H. Measuring Protected Area Management Effectiveness. Turrialba, Costa Rica. WWF-UICN, GTZ. Technical Series/ WWF. no. 2. 2000. 105 p.

## Anexo 1 – Perguntas

1. Qual o tipo de parceria foram estabelecidas? Com quem? Motivo?

Concessão ( )

Autorização ( )

Permissão ( )

Convênio ( )

Termo de parceria ( )

Termo de reciprocidade ( )

Gestão compartilhada ou cogestão ( )

Outro (...) Qual?

2. Com quem foi estabelecida a parceria? Qual o motivo?

3. Na sua visão, quais são as condições de gestão necessárias para o estabelecimento de parcerias?

4. Quais os benefícios da parceira?

5. Quais as dificuldades do estabelecimento da parceria?

6. Quais as dificuldades da gestão da parceria?

7. Quais as recomendações para o estabelecimento e gestão da parceria?

8. No caso da UAAF, por favor, enviar as lista de instrumentos.