

Fundo Amazônia – Programa Arpa – Fase

Joana Ferraz*

Resumo

O Programa de Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA foi criado em 2002 com objetivo de preservar a biodiversidade da Amazônia através do suporte à expansão, consolidação e sustentabilidade financeira das Unidades de Conservação (UCs). O Fundo Amazônia é um dos doadores do ARPA e foi o primeiro a aprovar recursos na segunda fase do Programa com uma doação de R\$ 20 milhões, aproximadamente 12% do orçamento total dessa fase. Embora a pequena participação, a contribuição permitiu o início da segunda fase e incentivou outros doadores. Apesar da intensa burocracia e exigências não características de projetos do terceiro setor do Fundo Amazônia, a relação entre as instituições foi possível devido à estrutura e ao histórico do ARPA.

O Fundo Amazônia, como um doador minoritário, avalia o ARPA por meio de seus aspectos financeiros e não de métricas específicas. Porém, o ARPA possui muitas ferramentas de gestão para avaliação, como o Relatório Bianual de Avanço. Nesse relatório são avaliados em detalhe todos os indicadores estabelecidos para o programa. Um estudo científico (Dietzsch *et al.* 2009) também apresenta confirmação da contribuição das UCs na redução do desmatamento. Esse estudo conclui que a participação do Fundo Amazônia no projeto ARPA foi significativa para a execução do Programa e demonstrou a parceria de duas instituições fortes na preservação das florestas brasileiras.

Abstract

The *Programa de Áreas Protegidas da Amazônia* (Amazon Protected Areas Program) - ARPA, was created in 2002 to preserve the Amazon biodiversity by supporting the expansion, consolidation and financial sustainability of the Conservation Units (CUs). The *Fundo Amazônia* (Amazon Fund) is one of the donors of the ARPA and was the first to approve resources for the second phase of the Program by donating R\$ 20 million, approximately 12% of the total budget for this phase. Despite the percentage of the contribution, it allowed the beginning of the second phase and provided incentive for other donors. Although the *Fundo Amazônia* presented significant bureaucracy and requirements not characteristic of third sector projects, the relationship between both institutions was possible due to the structure and history of ARPA.

As a minority donor, the *Fundo Amazônia* evaluates the ARPA through financial aspects and not through specific metrics. However, the ARPA presents several management

* Mestranda em Engenharia Química / POLI

tools to evaluate its advance, such as the biannual Advance Report. In this report it evaluates in detail all the indicators established for the Program. A scientific study (Dietzsch *et al.* 2009) also provides confirmation of the contribution of the CUs to the reduction in deforestation. This study concludes that the participation of *Fundo Amazônia* in the ARPA allowed a significant contribution to the execution Program and demonstrates the union of two strong institutions to preserve the Brazilian forests.

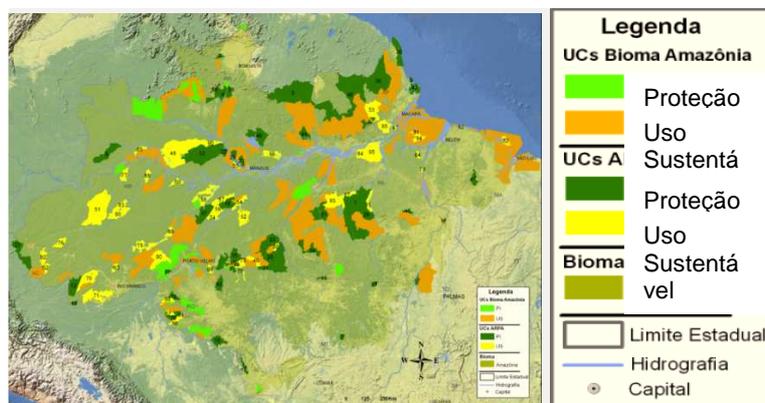
1. Concepção e Estruturação

Criado em 2002, com duração prevista para 13 anos e execução em três fases, o ARPA tem por objetivo: *“assegurar a conservação de uma amostra representativa da biodiversidade do Bioma Amazônia e a manutenção de serviços ambientais na região, inclusive aqueles relacionados com a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, através do apoio à expansão e consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, buscando aliar as populações beneficiárias e residentes em seu entorno na gestão destas áreas”* (PROGRAMA ARPA, 2010), constituindo na maior iniciativa global para a conservação das florestas tropicais (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011).

O projeto é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e gerenciado financeiramente pelo FUNBIO (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade). Possui apoio técnico da GIZ (Cooperação Técnica Alemã) e WWF-Brasil. A execução técnica do programa é realizada pelas instituições públicas responsáveis pelas Unidades de Conservação (UCs), sendo essas o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), responsável no perímetro federal, e os órgãos de cada estado no perímetro estadual. Seus recursos são provenientes do Global Environment Facility (GEF), governo Alemão, Rede WWF e Fundo Amazônia.

As Unidades de Conservação *“são territórios cuja proteção é garantida por lei, conta com regime especial de administração e visa conservar os recursos naturais e a biodiversidade existentes em seu interior”* (PROGRAMA ARPA, 2013). Foram criadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) em 2000, que estabeleceu por lei critérios e normas para a criação, implantação e gestão dessas unidades. Elas estão localizadas nos estados do Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Pará, Amapá, Mato Grosso e Tocantins, segundo mapa apresentado na Figura 1.

Figura 1. Localização das Unidades de Conservação da Amazônia brasileira



A presença do Programa ARPA nas UCs visa beneficiar as mesmas com bens, obras e contratação de serviços necessários para a realização de atividades de integração com as comunidades de entorno, formação de conselhos, planos de manejo, levantamentos fundiários, fiscalização e outras ações necessárias ao seu bom funcionamento (PROGRAMA ARPA, 2013).

No ARPA também se criou o Fundo de Áreas Protegidas (FAP), fundo tipo doação, em que apenas os rendimentos reais do montante são investidos nas UCs. Apoiadas pelo fundo as UCs contam com essa fonte adicional de financiamento, permitindo planejamento a longo prazo.

Na Tabela 1 apresentam-se, resumidamente, as metas das três fases divididas em três categorias principais: 1) Criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral e Uso Sustentável, 2) Consolidação de UCs e 3) Apoio financeiro através da criação da FAP, capitalização desse fundo e apoio para que as UCs se tornem financeiramente sustentáveis (através de financiamento público e da FAP).

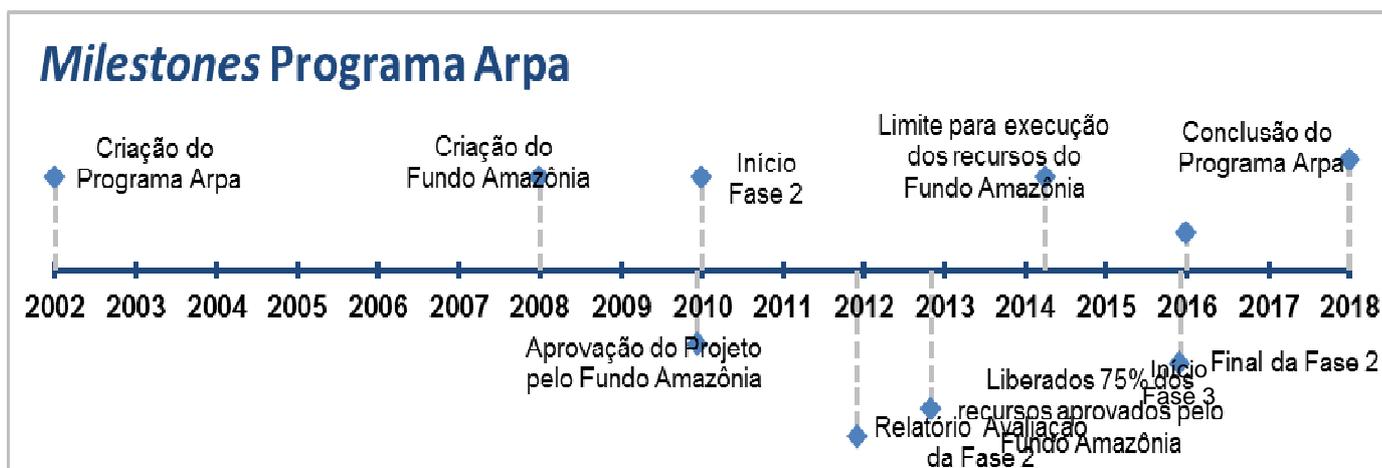
Tabela 1. Principais metas das três fases do programa

Principais Metas	Fase I	Fase II (atual)	Fase III
Criação de UCs	18 milhões de ha	13,5 milhões de ha	6,5 milhões de ha
Consolidação de UCs	7 milhões de ha	32 milhões de ha	13,5 milhões de ha
Apoio financeiro (FAP, capitalização do fundo e apoio para que UCs se tornem financeiramente sustentáveis)	Estabelecimento do fundo e capitalização de US\$ 14 milhões.	Capitalizar US\$ 70 milhões (correspondente a soma do que foi capitalizado na Fase I US\$ 24,28 milhões com o que será capitalizado na Fase II).	Tornar 20 milhões de hectares de UCs consolidadas pelo Programa financeiramente sustentáveis.

O foco dessa pesquisa está na Fase II do Programa ARPA, que está em execução e onde iniciou a participação do Fundo Amazônia. O objetivo é avaliar a participação do Fundo Amazônia nesse projeto e qual a sua contribuição para a redução do desmatamento.

Os principais marcos do Programa ARPA em relação à participação do Fundo Amazônia estão apresentados na Figura 2 e iniciam-se com a criação do ARPA em 2002 e, após seis anos, a criação do Fundo Amazônia em 2008. O projeto do ARPA foi aprovado dezembro de 2009, com previsão de execução em 48 meses e a Fase II iniciou-se em janeiro de 2010. Em dezembro de 2011, publicou-se o Relatório de Avanço da Fase II, momento em que havia sido liberado 25% do recurso aprovado pelo Fundo Amazônia. Até o final de 2012, outros dois desembolsos foram realizados, totalizando a liberação de 75% do recurso total. A Fase II está prevista para terminar em 2015. A Fase III está prevista para ocorrer de 2016 – 2018.

Figura 2. Milestones Programa ARPA



2. Execução

O Programa ARPA está dividido em três fases independentes (2002 – 2018). O Fundo Amazônia iniciou sua participação na segunda fase com a contribuição de vinte milhões de reais.

A Fase I do Programa ARPA aconteceu de 2003 a 2010, com o subsídio de US\$115 milhões. Suas principais metas foram: criar e consolidar novas UCs, consolidar outras existentes, criar e capitalizar o FAP para suporte financeiro das UCs, e criar um sistema de monitoramento e avaliação ambiental das UCs apoiadas. Os resultados foram positivos visto que suas metas foram parcialmente superadas,

como exemplo, a criação de 13,6 milhões de hectares de UCs de proteção integral ao invés dos nove milhões de hectares previstos (PROGRAMA ARPA, 2013).

Atualmente, está em execução a Fase II, iniciada em 2010 e com previsão de término em 2015. Suas metas são semelhantes às da Fase I, envolvendo a criação de novas UCs e consolidação de UCs criadas na primeira fase e outras ainda não apoiadas. Ao total, pretende-se atingir 45,5 milhões de hectares da região. Outra meta é a capitalização do FAP em mais US\$ 45,72 milhões. Essa fase está orçada em US\$121 milhões (PROGRAMA ARPA, 2013).

A Tabela 2 apresenta os recursos diretos e indiretos aprovados dos principais financiadores do programa nas duas primeiras fases e também o orçamento do valor total do projeto em cada fase. Observa-se uma divergência nos valores da Fase II divulgados pelo Programa ARPA e Fundo Amazônia.

Tabela 2. Recursos doados por principais financiadores

Financiadores	Fase I	Fase II
Orçamento	\$ 115 milhões	\$ 121 milhões (Fonte: Programa ARPA) R\$ 165 milhões (Fonte: Fundo Amazônia)
Fundo Amazônia	-	R\$20 milhões
GEF (Banco Mundial)	\$ 30 milhões	\$ 15,9 milhões
Governo Alemão (KfW)	€ 20,47 milhões	€ 20 milhões
WWF	\$ 11,5 milhões	-

Fonte: Elaborada pela autora com dados do Portal Fundo Amazônia e Programa ARPA

Apesar de haver três doadores para a Fase II, o Fundo Amazônia foi o primeiro a aprovar o financiamento e o único a desembolsar recursos até 2011. O projeto inicialmente submetido pelo FUNBIO propunha um valor muito maior, representando quase o valor total do projeto. Porém, o Fundo Amazônia, recentemente criado, estabeleceu uma regra de que o financiamento máximo seria de 10% do caixa disponível. Naquele momento, esse valor correspondia a R\$ 20 milhões. Portanto, a participação do Fundo Amazônia é de 12,1% (PROGRAMA ARPA, 2013) ou 8,2% (FUNDO AMAZÔNIA, 2013) do valor total estimado para a Fase II. Essa participação, apesar de pequena em relação ao valor total do projeto, permitiu o início da Fase II e também impulsionou a participação de outros financiadores, que no momento ainda estavam em negociação com a Funbio (BRASIL, 2013). Leite (2011) e Caladino (2013) confirmam a importância do recurso

do Fundo Amazônia para a continuidade das atividades nas UCs e o momento oportuno da aprovação, pois foi primeiro contrato aprovado na segunda fase.

A Tabela 3 apresenta a evolução financeira do projeto em relação ao apoio de R\$ 20 milhões do Fundo Amazônia. A previsão de desembolso dos demais financiadores era para o início de 2012. A última parcela, ainda não foi liberada, e está aguardando a execução do terceiro desembolso (BRASIL, 2013).

Tabela 3. Evolução Financeira de doação do Fundo Amazônia para o ARPA

Data da aprovação	8.12.2009
Data da contratação	22.4.2010
1º desembolso em 27.10.2010	R\$ 4.999.230,90
2º desembolso em 26.1.2012	R\$ 5.000.000,00
3º desembolso em 21.11.2012	R\$ 5.000.000,00
Valor total desembolsado	R\$ 14.999.230,90
Valor total desembolsado em relação ao valor do apoio do Fundo Amazônia.	75%

Fonte: Portal Fundo Amazônia

3. Avaliação

A forma como o Fundo Amazônia avalia as metas do ARPA foi bastante discutido durante a entrevista com o BNDES. Isso porque, as metas apresentadas no portal do Fundo Amazônia (que participa de aproximadamente 10% do projeto) são as mesmas apresentadas pelo ARPA.

Esclareceu-se que esse projeto não foi avaliado como um projeto tradicional, com metas específicas ou físicas. Diferente da maioria dos projetos, em que o Fundo Amazônia representa o doador principal, no ARPA, o Fundo Amazônia tem participação discreta. O Fundo Amazônia identificou o programa ARPA como uma importante iniciativa devido aos resultados da Fase I, a estrutura administrativa criada e o sucesso em agrupar diversos atores (governo, ONGs, comunidade civil, entre outros). Sendo assim, o projeto foi aprovado sem a avaliação das metas específicas e, sim, as metas financeiras referentes aos recursos do fundo. Para esse controle e avaliação, o FUNBIO apresenta relatórios financeiros para o Fundo Amazônia, não disponíveis ao público, como forma principal avaliação principal do projeto (BRASIL, 2013).

Apesar de não serem medidas as metas específicas do programa pelo BNDES, o ARPA possui muitas ferramentas de gestão e indicadores elaborados para medir seus avanços. Em 2011, divulgou o Relatório de Avanço da

Consolidação da Gestão das Unidades de Conservação apoiadas pelo Programa ARPA, referente aos anos de 2010 e 2011, seguindo o plano de avaliações bianuais dos investimentos do programa. O relatório, correspondente aos dois primeiros anos da Fase II, tem o objetivo de informar aos doadores e cooperação técnica o progresso do programa. Relatou-se que essa fase recebeu recursos financeiros menores em relação à sua média histórica, contando com o primeiro desembolso do BNDES e também outras fontes. Os resultados desse período mostram avanços nos 13 indicadores avaliados (marcos referenciais). Esses indicadores são: Plano de Manejo (elaboração nos últimos 5 anos); Plano de Manejo (revisão nos últimos cinco anos); Formação do Conselho Gestor da UC; Gestão participativa (Funcionamento do Conselho Gestor da UC); Sinalização; Termos de Compromisso para Unidades de Conservação de Proteção; Integral ou Concessão de Direito Real de Uso para Unidades de Conservação de Uso Sustentável; Situação fundiária; Demarcação; Pesquisa (inventário de recursos naturais); Monitoramento de biodiversidade; Monitoramento de indicador biológico ou social; Equipamentos e Instalações mínimas.

As UCs foram avaliadas em cada um desses indicadores recebendo uma pontuação de 0 – 100, sendo, portanto a pontuação máxima 1300 pontos. Ao comparar os resultados de 2009 com os de 2011, identificou-se que das 59 UCs que foram apoiadas nesse período, apenas 4 delas não apresentaram avanços, 21 somaram menos de 100 pontos e as demais avançaram mais de 100 pontos. Dessas últimas, 13 avançaram mais de 200 pontos (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011).

Os marcos referenciais que apresentaram maior avanço foram os de Levantamento Fundiário, Elaboração do Plano de Manejo, Sinalização e Funcionamento do Conselho, com avanço de 920, 890, 820 e 730 pontos, respectivamente, sendo que três dessas receberam apoio do BNDES. O indicador de Plano de Manejo não foi apoiado pelo BNDES e seus recursos foram provenientes de outras fontes como órgãos gestores e de compensação ambiental. Os indicadores de menor avanço foram Monitoramento Ambiental, Plano de Manejo (revisão), Instalações Mínimas e Formação de Conselho. Foram apresentadas justificativas, destacando-se o Plano de Manejo e Instalações Mínimas, que indicaram como uma das causas do pequeno avanço a falta de recursos (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011).

4. Interface com BNDES

Para avaliação da relação entre o BNDES e o ARPA, é importante destacar novamente que o BNDES é um financiador minoritário, que o ARPA já era apoiado por outros financiadores de grande porte, a dimensão do programa e momento da submissão do projeto. Esses fatos ajudam a compreender o contexto no início da interface das duas organizações.

Pela perspectiva do ARPA, a aprovação do projeto foi essencial para a continuação das atividades (LEITE, 2011; CALANDINO, 2013; BRASIL, 2013), mas também beneficiou o BNDES que estava no início da criação do Fundo Amazônia e pôde avaliar esse projeto que já possuía outros grandes financiadores (LEITE, 2011) e o programa já havia sido bem-sucedido na primeira fase (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011), trazendo maior segurança em relação ao sucesso do investimento.

As exigências do BNDES, no momento da submissão do ARPA, foram bastante rigorosas, tanto a aprovação quanto na contratação. Na aprovação, Leite (2011) explica que não havia diferença na aprovação desse projeto ambiental com outros projetos do Banco. Nesse aspecto, o BNDES se diferencia de outros bancos como o KfW e Banco Mundial, por não ter um processo específico para projetos do terceiro setor. Há muitos questionamentos e documentos exigidos. Porém, Leite (2011) aponta também que isso é uma característica das grandes organizações e ainda complementa, *“acho que tem muita gente reclamando do BNDES que não está acostumada com instituições grandes”*.

No contrato, também há dificuldades pela falta de um modelo específico para projetos ambientais (LEITE, 2011; CALANDINO, 2013). O banco proíbe o pagamento de diárias a servidores públicos, que dificulta a parceria com instituições para realizar pesquisas de campos, exemplifica Calandino (2013). Leite (2011) também aponta que o contrato do BNDES possui termos não apropriados para projetos de doação.

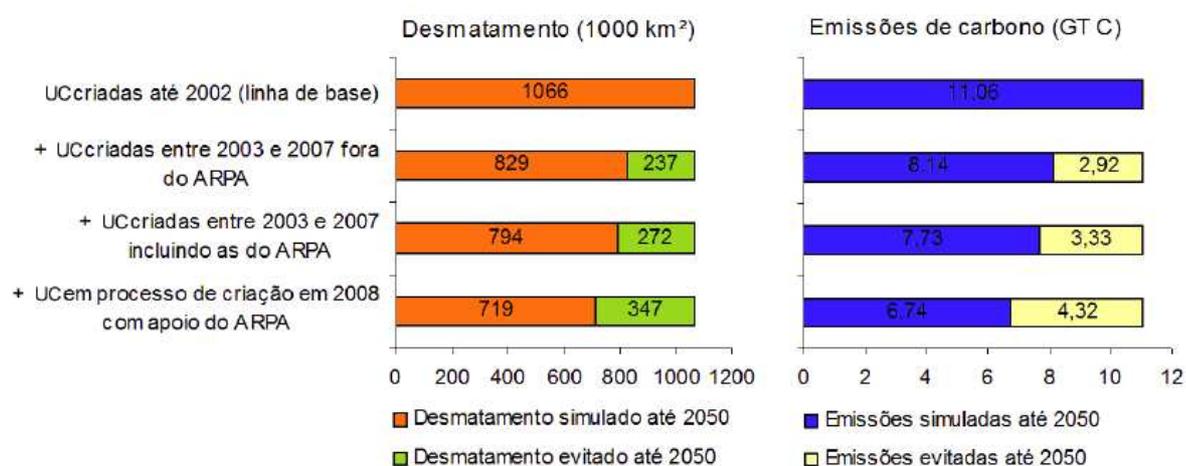
5. Mensuração da Redução do Desmatamento

Devido à natureza de avaliação do ARPA pelo BNDES, não foram encontradas evidências de mensuração direta na redução do desmatamento. Porém, o ARPA é um programa bastante robusto e reconhecido internacionalmente por ser o maior programa de conservação de florestas tropicais. Hubert Eisele, gerente sênior de Projetos de Florestas Tropicais da KfW, afirma que *“a Cooperação Alemã está convencida que este projeto terá um efeito muito positivo tanto para o*

combate ao desmatamento quanto à preservação da biodiversidade”, justificando a importância da participação do banco alemão no projeto (PROGRAMA ARPA, 2013). Há também outras fontes que mostram os resultados do ARPA na redução do desmatamento.

Dietzsch *et al.* (2009) mostram que o total das áreas protegidas (pelo ARPA ou não) têm 10 vezes menos chance de serem desmatadas quando comparadas às zonas de entorno e essa probabilidade reduz quando comparadas às zonas mais distantes. Ao realizar simulações de diversos cenários de expansão de UCs, obteve-se o potencial desmatamento e emissão de carbono em cada um dos cenários (Figura 3). Comparando-se os cenários 2 e 4 (UCs fora do ARPA vs. UCs incluindo o ARPA) deduz-se que as UCs com apoio direto do programa “*permitirão uma redução do desmatamento esperado até 2050 em 110±73 mil km², traduzindo-se em uma redução de 1,4±0,5 bilhões de toneladas de carbono ou 5,1 bilhões de toneladas de CO₂*”.

Figura 3. Resultados da modelagem de quatro cenários de desmatamento.



(Extraído de Dietzsch *et al.*, 2009)

Além disso, o Programa ARPA possui o forte conceito de sustentabilidade das UCs, pois em suas metas claramente estabelece não somente a criação das UCs, mas também a sua consolidação. Isso torna o programa mais robusto e eficiente na continuação das suas ações (BRASIL, 2013).

6. Futuro

O Programa ARPA encontra-se na execução da Fase II e a Fase III, já tem metas estabelecidas e está prevista para ser executada entre 2016 e 2018. O Fundo Amazônia está envolvido nas reuniões da Fase III, assim como demais

financiadores. A participação financeira, porém, do Fundo nessa última fase não está oficializada e nem foi realizada a submissão de um novo pedido de aporte.

7. Considerações Finais

O ARPA mostrou-se um projeto bastante alicerçado e estruturado. Suas metas são claras, possui robusto sistema de gestão e suas ações atingem uma área substancial da floresta amazônica. Apresenta-se como um projeto possível de escalabilidade, pois ainda não apoia 100% das UCs existente e já trabalha na criação de novas. Além disso, têm o perfil de integrar diversos atores, desde a comunidade até parceiros internacionais, gerando resultados mensuráveis.

Da mesma forma o Fundo Amazônia é uma organização bem estruturada e com visibilidade internacional. A parceria com o Fundo Amazônia contribui para o alcance dos objetivos da Fase II do ARPA. Os dados do Relatório de Avanço (2010/2011) mostram a importância da presença do Fundo Amazônia no resultado apresentado, sendo a contribuição do fundo responsável por três dos quatro marcos referências (indicadores) de maior avanço.

Ambas as organizações têm reconhecimento internacional e um foco único de reduzir o desmatamento na Amazônia. A relação entre o ARPA e o Fundo Amazônia é uma somatória de forças para o combate ao desmatamento das florestas brasileiras.

8. Referências Bibliográficas

- BRASIL, EDUARDO F. **Respostas ao Questionário do Programa Arpa** [Junho, 2013]. Entrevista concedida a Joana Ferraz.
- CALANDINO, DANIELLE. **Respostas ao Questionário do Programa Arpa** [Junho, 2013]. Entrevista concedida a Joana Ferraz.
- DIETZSCH, L.; FALIERI, A.; LANNA, M.; MARETTI, C.; MOUTINHO, P.; PINTO, E.; RODRIGUES, H.; SOARES-FILHO, B.S.; SCARAMUZZA, C.; SUASSUNA, K. e VASCONCELOS, F. **Redução das Emissões de Carbono do Desmatamento no Brasil: O Papel do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa)**. Junho, 2009
- FUNDO AMAZÔNIA. Disponível em: < <http://www.fundoamazonia.gov.br>>. Acesso em: Abril, 2013.
- LEITE, FABIO. De olho no Fundo Amazônia, controle social dos recursos. [Setembro, 2011]. <http://deolhonofundoamazonia.ning.com/profiles/blogs/criterios-do-fundo-amazonia-sao-muito-abrangentes-diz-ex-gestor-d>. Entrevista concedida a Oswaldo Braga de Souza.

PROGRAMA ARPA - Áreas Protegidas da Amazônia. Disponível em: <http://programaarpa.org.br>. Acesso em: Abril, 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Relatório de Avanço da Consolidação da Gestão das Unidades de Conservação apoiadas pelo Programa Arpa 2010 – 2011**. Brasília, dezembro, 2011.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Relatório de Avanço da Consolidação da Gestão das Unidades de Conservação apoiadas pelo Programa Arpa 2010-2011**. Brasília, 2011. Disponível em: http://programaarpa.gov.br/wp-content/uploads/2013/06/relatorio_arpa_bndes_2011__com-anexo.pdf. Acesso em: Abril, 2013.