

# COOPERAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA FAVORECER A SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS

**Euripedes Pontes Júnior** 

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Paraopeba/MG, Brasil  
euripedes@necto.eco.br

**Bernardo Machado Gontijo** 

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte/MG, Brasil  
gontijob9@gmail.com

**Geraldo Wilson Fernandes** 

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte/MG, Brasil  
gw.fernandes@gmail.com

O objetivo da pesquisa é discutir o necessário alinhamento que deve existir entre a missão institucional do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, seu planejamento estratégico e o fazer cotidiano das Unidades de Conservação Federais – UCs, e sua relação com preceitos da sustentabilidade. Possui viés qualitativo, apoiando-se em análises exploratórias de dados institucionais a nível de orçamento e força de trabalho. Ademais, examinam-se os aspectos das subcontratações (terceirizações), buscando analisar essa base de dados sob a ótica da gestão da Unidade de Conservação (UC) e de sua interação com a população local. Demonstra-se que o atual modelo de gestão, centrado no ICMBio como principal ator na condução das políticas públicas ambientais para as UCs, apoiado em mecanismos de terceirizações e mesmo contratações diretas, possui certa desconexão entre o que se propõe a fazer, como o faz e os resultados destas escolhas gerenciais. Apresenta-se alternativas gerenciais que têm o potencial de trazer maior alinhamento entre a missão institucional e a sustentabilidade, baseado em mecanismos de cooperação com as comunidades locais.

**Palavras-chave:** capacidades institucionais; Unidade de Conservação; parcerias; governança; sustentabilidade.

## LA COOPERACIÓN COMO ESTRATEGIA PARA PROMOVER LA SOSTENIBILIDAD EN LA GESTIÓN DE LAS UNIDADES FEDERALES DE CONSERVACIÓN

El objetivo de la investigación es discutir el necesario alineamiento que debe existir entre la Misión Institucional del Instituto Chico Mendes para la Conservación de la Biodiversidad - ICMBio, su planificación estratégica y el día a día de las Unidades Federales de Conservación - UCs y la relación entre ésta y la sostenibilidad. preceptos. Tiene un sesgo cualitativo basado en análisis exploratorios de datos institucionales a nivel presupuestario y laboral. Asimismo, se examinan aspectos de la subcontratación (\*outsourcing\*), con el objetivo de analizar ese conjunto de datos desde la perspectiva de la gestión de la Unidad de Conservación (UC) y su interacción con la población local. Está demostrado que el modelo de gestión actual, centrado en el ICMBio como actor principal en la conducción de políticas públicas ambientales para las UCs, apoyado en mecanismos de tercerización e incluso contratación directa, presenta cierta desconexión entre lo que se propone hacer y cómo se hace. los resultados de estas decisiones de gestión. Se presentan alternativas de gestión que tienen el potencial de traer un mayor alineamiento entre la misión institucional y la sostenibilidad, a partir de mecanismos de cooperación con las comunidades locales.

**Palabras clave:** capacidades institucionales; Unidad de Conservación; alianzas; gobernanza; sostenibilidad.

## COOPERATION AS A STRATEGY TO PROMOTE SUSTAINABILITY IN THE MANAGEMENT OF FEDERAL CONSERVATION UNITS

The objective of the research is to discuss the necessary alignment that must exist between the Institutional Mission of the Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation - ICMBio, its strategic planning and the daily activities of the Federal Conservation Units - UCs and the relationship between this and sustainability precepts. It has a qualitative bias based on exploratory analysis of institutional data at the level of budget and workforce. Furthermore, aspects of subcontracting (outsourcing) are examined, seeking to analyze this dataset from the perspective of the management of the Conservation Unit (CU) and its interaction with the local population. It is demonstrated that the current management model, centered on ICMBio as the main actor in conducting environmental public policies for UCs, supported by outsourcing mechanisms and even direct hiring, has a certain disconnect between what it proposes to do, how it does it and the results of these managerial choices. Management alternatives are presented that have the potential to bring more alignment between the institutional mission and sustainability, based on cooperation mechanisms with local communities.

**Keywords:** institutional capacities; Conservation Unit; partnerships; governance; sustainability.

# 1 INTRODUÇÃO

As alterações ambientais resultantes de modelos de desenvolvimento capitalistas trazem consequências à estabilidade dos processos que sustentam a vida no planeta, sendo necessário acelerar a transição para modelos mais sustentáveis, considerando determinadas transgressões aos limites planetários (Steffen, 2015; IPBES, 2019; IPCC, 2023). A sustentabilidade é tema de destaque em agendas nacionais e internacionais, como a Conferência das Partes (COP) sobre o clima, ou desertificação e da biodiversidade, além dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, que visam melhorar as condições de vida global até 2030 (Melo *et al*, 2024). Tais compromissos influenciam os planejamentos nacionais, como o Plano Plurianual 2024-2027 no Brasil (Brasil, 2023).

As áreas naturais desempenham papel essencial na sustentabilidade, fornecendo serviços ecossistêmicos. Entretanto, sua destruição reduz esses benefícios, exigindo ações urgentes (Nazir *et al*, 2024). A criação de áreas protegidas é uma das respostas globais à crise da biodiversidade. Esses espaços garantem a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, como prevê a Convenção sobre Diversidade Biológica (Brasil, 1998).

No Brasil, as Unidades de Conservação (UCs) federais são geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), vinculado ao Ministério do Meio Ambiente. O ICMBio tem por Missão Institucional formular e implementar políticas ambientais que protejam o meio ambiente e promovam o desenvolvimento sustentável. O Instituto administra 340 UCs, correspondendo a cerca de 10% do território nacional, além de áreas marinhas (ICMBio, 2023). Por sua vez, os objetivos de criação das UCs somente serão atingidos se ações diárias voltadas à conservação da sociobiodiversidade forem realizadas nestas áreas, dado que a ausência por longos períodos leva ao surgimento de inúmeros problemas nas áreas protegidas, desde caça a desmatamentos, ocupação irregular e demais ilícitos. Conforme posto por Bruner *et al* (2001), apenas a presença física, qualificada, planejada e constante é que garante um correto manejo da área.

Entretanto, o ICMBio enfrenta desafios como cortes orçamentários e insuficiência de pessoal, situações que comprometem a qualidade da gestão das UCs, tendo por consequências aumentos nas taxas de desmatamento, poluição, incêndios florestais e caça, dificultando o cumprimento da missão institucional (INESC, 2023). Para superar esses desafios, o ICMBio deve alinhar suas atividades à sua missão, valores constitucionais e preceitos de sustentabilidade, o que requer integração entre orçamento, planejamento e objetivos institucionais, minimizando riscos e maximizando impactos positivos.

Assim sendo, é necessário avaliar como as estratégias do ICMBio contribuem para a melhoria na gestão das UCs, promovendo conservação ambiental e desenvolvimento sustentável. Também é essencial identificar oportunidades para aprimorar práticas gerenciais, alinhando-as aos preceitos de sustentabilidade e aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como justiça social, desenvolvimento nacional e redução das desigualdades (Brasil, 1988).

Diante desse cenário, esta pesquisa visa analisar se as estratégias de gestão adotadas pelo ICMBio estão de fato contribuindo para que suas capacidades institucionais sejam fortalecidas de modo a tornar possível o cumprimento de sua missão institucional. Assim, este artigo 1) analisa a capacidade institucional da Instituição focada em seu orçamento e força de trabalho; 2) analisa os aspectos gerenciais dos modelos de terceirizações no ICMBio e sua relação com o desenvolvimento das comunidades locais; 3) avalia a efetividade do modelo de gestão das terceirizações adotado pelo ICMBio para o cumprimento de sua Missão Institucional; e 4) avalia a factibilidade de desenvolvimento de modelos alternativos de gestão que considerem trazer maior alinhamento entre o fazer cotidiano da gestão, o planejamento e a missão institucional, fundamento e objetivos da Constituição Federal e a sustentabilidade.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O artigo pretende abordar determinadas capacidades institucionais do ICMBio, especificamente aquelas relacionadas a orçamento, força de trabalho e mecanismos utilizados para dotar a autarquia de produtos e serviços diversos. Para tanto, foram realizadas análises específicas para cada um desses aspectos, buscando-se apresentar os dados da instituição e colocá-los em perspectiva perante outros países. Para a isso, os dados foram tratados de forma a tornar tal comparação possível, a exemplo de se calcular recurso/período/área bem como também força de trabalho/hectare.

Especificamente no que se refere aos mecanismos de dotar a instituição de produtos e serviços diversos para seu funcionamento ordinário, foi dado um foco nas terceirizações praticadas pela autarquia, buscando comparar tanto ordens de valores envolvidos com áreas finalísticas do ICMBio quanto analisar a efetividade de tal escolha gerencial tanto em questão financeira como também social, neste caso analisando a situação dos trabalhadores terceirizados.

Com relação à obtenção dos dados, parte da estratégia deu-se via consulta aos Sistemas Oficiais de Informação. Desta forma, dados referentes ao orçamento do ICMBio foram obtidos no site “Painel do Orçamento Federal”, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP (SIOP, 2024). Dados referentes a custos do ICMBio foram obtidos em Tesouro Transparente (2024), havendo a ressalva de que esta ferramenta possibilita a obtenção de dados dos últimos quatro anos, não estando disponíveis os dados anteriores a 2020, que foram obtidos pelos autores em consultas pretéritas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Durante a elaboração do artigo, o Governo Federal promoveu alterações no Portal do Tesouro Transparente, a exemplo de ampliação da consulta temporal (dados desde 2019) e junção de determinados temas, a exemplo de limpeza que passou a ser considerada juntamente com a despesa Copa e vigilância, apresentada junto a despesas com brigadas. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/portal-de-custos-do-governo-federal>. Devido a tais mudanças, optou-se por manter a base de dados já obtida pelos autores.

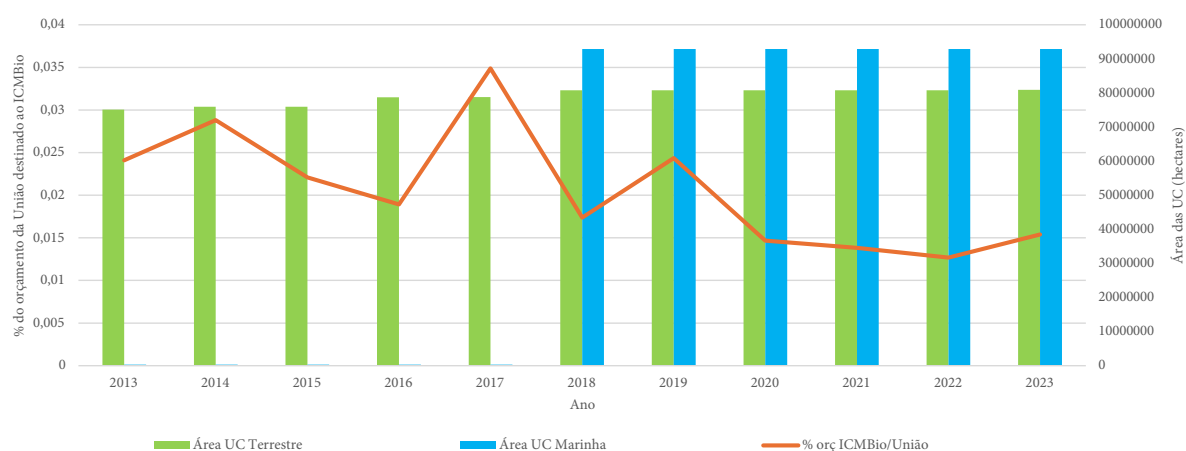
Por sua vez, dados referentes à força de trabalho foram obtidos junto aos Painéis Dinâmicos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio, 2023 c), nos quais também foram consultados dados sobre áreas das UCs. Complementam tais análises as informações obtidas nos Relatórios Anuais de Gestão do ICMBio acerca de resultados gerenciais por áreas (ICMBio, 2023). Os dados tiveram tratamento básico com a utilização do software Excel. Com relação aos processos licitatórios, envolvendo contratações de empresas para dotar o ICMBio de serviços gerais (a exemplo de vigilância, limpeza e apoio administrativo), também foram consultados dados no Sistema Eletrônico de Informações – SEI! do ICMBio.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

#### 3.1 Orçamento disponibilizado ao ICMBio

O ICMBio vem tendo uma participação cada vez menor no orçamento da União, saindo de um patamar de 0,024% em 2013 e chegando a 0,015 % em 2023, com uma média de 0,021% na década. Por outro lado, apesar de uma menor participação no orçamento da União nos últimos dez anos, a quantidade e a área das UCs federais tem aumentado progressivamente (Figura 1).

**Figura 1 – Relações entre % do orçamento da União disponibilizado ao ICMBio e área das UCs na última década.**



**Fonte:** elaborada pelos autores a partir de dados do Orçamento Nacional<sup>2</sup> e painéis dinâmicos de informações do ICMBio.

<sup>2</sup><https://www1.siof.planejamento.gov.br>. Filtros utilizados: ano: de 2013 a 2023; esfera: Orçamento Fiscal; Órgão Orçamentário: Ministério do Meio Ambiente; Unidade Orçamentária: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Dados gráficos a partir de “Dotação Atual”, base dados SIAFI 26/08/2024. Dados da União selecionar apenas os anos indicados e incluir Orçamento da Seguridade Social

### 3.2 Os recursos orçamentários disponibilizados ao ICMBio são suficientes para o cumprimento de sua missão institucional?

Considerando os R\$803 milhões anuais destinados pelo governo federal em 2023 para o ICMBio, tem-se que tal verba equivale a R\$67 milhões mensais ou R\$2,2 milhões diários para que o Instituto execute ações gerenciais em uma área aproximada a 10% do território nacional (parte terrestre). Isto significa que, para a parte terrestre (81 milhões de hectares), esses valores se tornam o equivalente a R\$0,03 /diários/ha (Tabela 1):

**Tabela 1 – Relação do orçamento do ICMBio / períodos / área<sup>3</sup>.**

|                                                | Ano                | Mês               | Dia              |
|------------------------------------------------|--------------------|-------------------|------------------|
| Orçamento do ICMBio                            | R\$ 803.068.437,00 | R\$ 66.922.369,75 | R\$ 2.200.187,50 |
| Orçamento / período/ área terrestre (hectares) | R\$ 9,90/ha        | R\$ 0,83/ha       | R\$ 0,03/ha      |

**Fonte:** Elaborada pelos autores a partir de dados obtidos em SIOP (2024) e ICMBio (2023).

Analisando um contexto histórico, Medeiros *et al* (2011) informam que o orçamento para as áreas protegidas federais brasileiras praticamente se manteve constante na década de 2000, ficando em torno de R\$300 milhões/ano, valor este que, inclusive, se aproxima do primeiro orçamento do ICMBio para o ano de 2008. Entretanto, citam os autores que no mesmo período a área total das unidades de conservação teve expansão em mais de 80%, o que ocasionou, portanto, uma redução da ordem de 40% de recursos alocados por hectare federal. De acordo com esse estudo, o Brasil apresentou um valor anual médio de R\$4,43/ha despendido com as unidades de conservação, valor este que se equipara ao valor apresentado na Tabela 1, demonstrando, portanto, que se trata de uma média histórica, por mais de duas décadas. Esse valor, entretanto, é muito inferior a outros da América Latina (Argentina, R\$ 21,37/ha; Costa Rica, R\$ 32,29/ha), da América do Norte (México, R\$39,71/ha; Canadá, R\$ 53,33/ha; Estados Unidos R\$ 156,12/ha); da Oceania (Austrália, R\$ 55,01/ha, Nova Zelândia, R\$ 110,39/ha) e da África do Sul, (R\$67,09/ha), segundo dados do estudo acima citado.

Em um estudo mais recente, Silva *et. al* (2019) noticiam que, enquanto países desenvolvidos investem US\$ 929 por km<sup>2</sup> nas áreas protegidas e que países em desenvolvimento investem cerca de US\$ 93 ou menos por km<sup>2</sup> nestas áreas, o governo brasileiro investiu valores que variaram de US\$ 0,3 a US\$ 392.250/km<sup>2</sup>, com média de US\$ 100/ km<sup>2</sup>. Considerando a conversão para hectares, tem-se que, pela média, o governo brasileiro investiu US\$ 1/ha. Levando-se em consideração a taxa de conversão de valores utilizada pelos autores (1 US\$ = 3,25 BRL), chega-se a um valor de R\$ 3,25/ha, portanto, inferior à média obtida na Tabela 1 bem como dos valores citados por Medeiros *et al* (*op.cit.*).

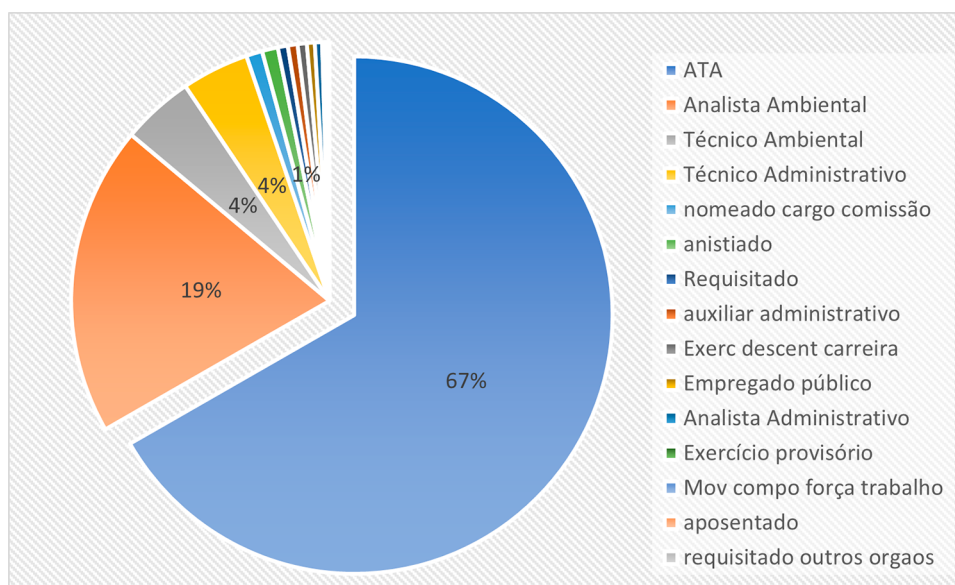
<sup>3</sup>Dados mensais obtidos a partir da divisão do valor anual por 12 (meses) e valores diários obtidos a partir da divisão do valor anual por 365 (dias).

Esses valores demonstram o reduzido investimento do Brasil na gestão de suas áreas protegidas. Dentre inúmeros argumentos em favor de melhorias na gestão das áreas protegidas, pode-se dizer que estas, de certa forma, mantêm as bases da sociedade por sua estreita ligação com serviços ecossistêmicos relacionados à disponibilidade hídrica, geração de energia, estabilidade climática, dentre tantos outros serviços prestados pela natureza para a humanidade (Constanza *et al*, 1997; Watson *et al*, 2014).

### 3.3 Relação da Força de Trabalho com a área protegida a ser manejada

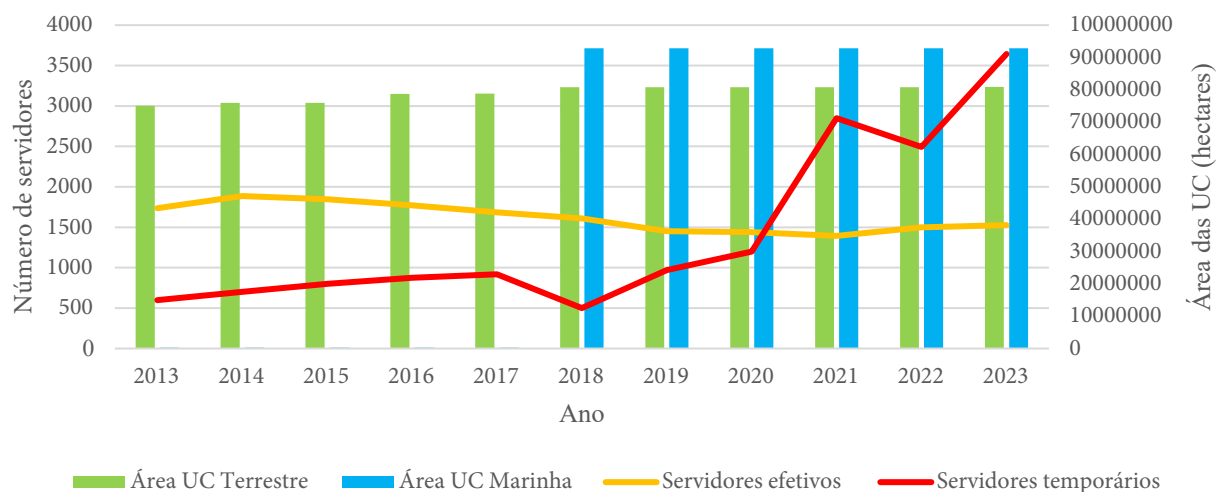
De acordo com ICMBio (2023), o instituto teve uma despesa de R\$459 milhões (média de R\$38 milhões mensais) com a força de trabalho em 2023, o que representou 57% do orçamento total recebido pela Instituição. Esta força de trabalho conta com 5.265 funcionários distribuídos em quinze diferentes categorias, dos quais praticamente 90% é constituída por Agentes Temporários Ambientais – 67% ATA e 19% Analistas Ambientais (Figura 2).

**Figura 2 – Caracterização da força de trabalho do ICMBio em 2023.**



**Fonte:** Elaborada pelos autores a partir de dados obtidos em ICMBio (2023).

Por sua vez, ao longo do tempo em que a área sob responsabilidade do ICMBio é crescente, a instituição tem tido um decaimento no número de servidores efetivos, enquanto o número dos servidores temporários aumenta (Figura 3).

**Figura 3 – Evolução do número de servidores do ICMBio e relação com evolução da área das UCs Federais na década.**

**Fonte:** Elaborada pelos autores a partir de dados obtidos em ICMBio (2023).

### 3.4 Relação funcionários/hectares

Uma das formas de se analisar os dados acima, em que parte considerável dos recursos disponíveis para o ICMBio são direcionados para pagamento de pessoal, é através da relação do tamanho médio da área que seria de responsabilidade de cada servidor, se acaso fosse feita uma divisão equalitária. Nesse caso, tal relação é de aproximadamente 1 servidor para cerca de 15 mil hectares, tendo sido esta média obtida através da área terrestre total das UCs Federais no país (81.079.998,73 ha) dividida pelo número da força de trabalho total do Instituto (5.265 servidores), de acordo com ICMBio (2023 c).

Destaca-se que para uma efetiva gestão das áreas, tais servidores deveriam ter formação contínua em gestão de áreas protegidas e todo o espectro de conhecimentos, habilidades e atitudes que isto envolve, principalmente no que tange aos Agentes Temporários Ambientais, que representam 67 % da força de trabalho e possuem parte de sua formação focada em prevenção e combate a incêndios florestais (ICMBio, 2023b). Ademais, por serem temporários, o desafio da retenção dos conhecimentos fica ainda mais saliente, dado que, na situação de não se ter estratégias para uma gestão do conhecimento, ficar-se-á sempre refém dos ciclos de recomenços recorrentes.

A análise acima está inserida em um debate entre especialistas da área ambiental relacionado à efetividade das áreas protegidas, sendo esta muito influenciada por fatores como quantidade e qualidade de pessoas trabalhando nestas áreas. Faz-se necessário, portanto, buscar parâmetros de comparação para situar o dado acima destacado, de que, considerando todos os tipos de funcionários do ICMBio - de analistas ambientais a ATAs, até pessoal de apoio administrativo -, existe uma relação média de 1 funcionário para 15 mil hectares (1/150 km<sup>2</sup>) e o quanto isto está alinhado às boas práticas de manejo das áreas protegidas.

Nesse contexto, é relevante citar o estudo de Bruner et al (2001), no qual é apresentada a informação de que Parques com um número mediano de guardas ( $3/100 \text{ km}^2$ ) eram muito mais eficazes em garantir proteção à área do que Parques com média de 0,4 guardas/ $100 \text{ km}^2$ , sendo que nesses parques com baixa densidade de guardas/área, o nível de degradação interna da área protegida era semelhante ao das áreas externas. Conclui-se, portanto, que uma densidade de funcionários/ha que seja efetiva, seria de  $1/3.333 \text{ ha}^4$  ou de densidade inferior a esse parâmetro. Informam ainda os autores que, estatisticamente, a capacidade de fiscalização não se correlacionou com a eficácia, sugerindo que essas características são menos importantes do que a presença de guardas, denotando a importância das atividades de monitoramento ativo para, dentre outras situações, minimizar as pressões degradadoras.

Por sua vez, Medeiros et al (2011) trazem a informação de que a média de servidores/ha nas Unidades de Conservação Federais brasileiras, à época do estudo, era de um funcionário para 18.600 hectares ( $1/186 \text{ km}^2$ ). Esse valor mostrou-se muito superior aos demais países analisados pelos autores, onde a menor relação foi encontrada para África do Sul, de um funcionário para 1.176 hectares ( $1/11,76 \text{ km}^2$ ). Em sequência aparecem Estados Unidos com  $1/2.125/\text{ha}$  ( $1/21,25 \text{ km}^2$ ); Nova Zelândia com  $1/2.352/\text{ha}$  ( $1/23,52 \text{ km}^2$ ); Argentina com  $1/2.400/\text{ha}$  ( $1/24 \text{ km}^2$ ); Costa Rica com  $1/2.678/\text{ha}$  ( $1/26,78 \text{ km}^2$ ); Canadá com  $1/5.257/\text{ha}$  ( $1/52,57 \text{ km}^2$ ) e Austrália com  $1/7.104/\text{ha}$  ( $1/71,04 \text{ km}^2$ )<sup>5</sup>.

Em 2022, Appleton et al apresentaram um estudo acerca do número de pessoal e guardas florestais nas áreas protegidas, onde apontam que os números encontrados, em escala global, são insuficientes. Em uma amostra com 176 países, foi estimada uma média de um funcionário por  $37 \text{ km}^2$ , valor semelhante a um estudo realizado no ano de 1999 sobre o assunto<sup>6</sup>. Tal fato demonstra que houve aumento de pessoal, dado que houve aumento de área, porém, não houve melhoria na relação de funcionário/área. Demonstrou-se também que, especificamente para guardas-florestais, o número encontrado pelo estudo de  $1/72 \text{ km}^2$  é muito superior ao recomendado pela IUCN, de  $1/5 \text{ km}^2$ . Os autores recomendam um incremento de pessoal ao sistema da ordem de 3 milhões de pessoas, visando diminuir a relação funcionário/hectares para  $1/13 \text{ km}^2$  ( $1/1.300 \text{ hectares}$ ).

<sup>4</sup>100 Km<sup>2</sup> equivalem a 10.000 hectares. Portanto, uma densidade aceitável seria de  $1/3.333 \text{ ha}$  ( $3/100 \text{ km}^2 = 1/3.333 \text{ ha}$ ). No mesmo raciocínio, densidades de guardas ineficientes foram de  $0,4/100 \text{ km}^2 = 0,4/10.000 \text{ ha}$ , o que equivale a  $1/25.000 \text{ ha}$ .

<sup>5</sup>Dados em km<sup>2</sup> inseridos pelos autores do presente artigo, com fins de comparação internacional.

<sup>6</sup>JAMES, A. N.; GREEN, M.J.B.; PAINE, J.R. A global review of protected areas budgets and staff. Cambridge: World Conservation Press, 1999. 46 p. (WCMC biodiversity series, 10).

Em 2024, servidores do ICMBio, em carta aberta à população<sup>7</sup>, informam que a autarquia possui 1.747 servidores efetivos, dentre os quais 1.070 atuam diretamente nas Unidades de Conservação, que ocupam uma área de 1,7 milhões de km<sup>2</sup>. Citando o artigo de Appleton et al (2022), os autores trazem a informação de que o Brasil, dentre todas as nações do mundo, ocupa a antepenúltima posição no ranking de quantidade de funcionários a cada 1.000 km<sup>2</sup> completando o quadro com informes sobre UCs que não possuem nenhum servidor lotado.

Da mesma forma, O ECO (2022) publica reportagem especial na qual os autores, renomados ambientalistas, baseados também nas recomendações de Appleton et al (2022), de que uma relação mais eficaz de funcionários/hectare deve considerar algo próximo de 1/1.300 ha, indicam que, por esta relação, o número de funcionários (servidores concursados) do ICMBio deveria aumentar em 110 vezes (aproximados 128 mil funcionários). Porém, dadas as desproporções frente à realidade econômica do país, os autores traçam comparações do Brasil com grupos de países, de forma a demonstrar o quanto o país deveria aumentar sua força de trabalho a nível nacional visando ao menos equiparar com realidades de outras nações. Sobre esta necessidade de aumento do quadro de servidores federais em atuação em UCs, afirmam os autores que o incremento de pessoal deveria ser:

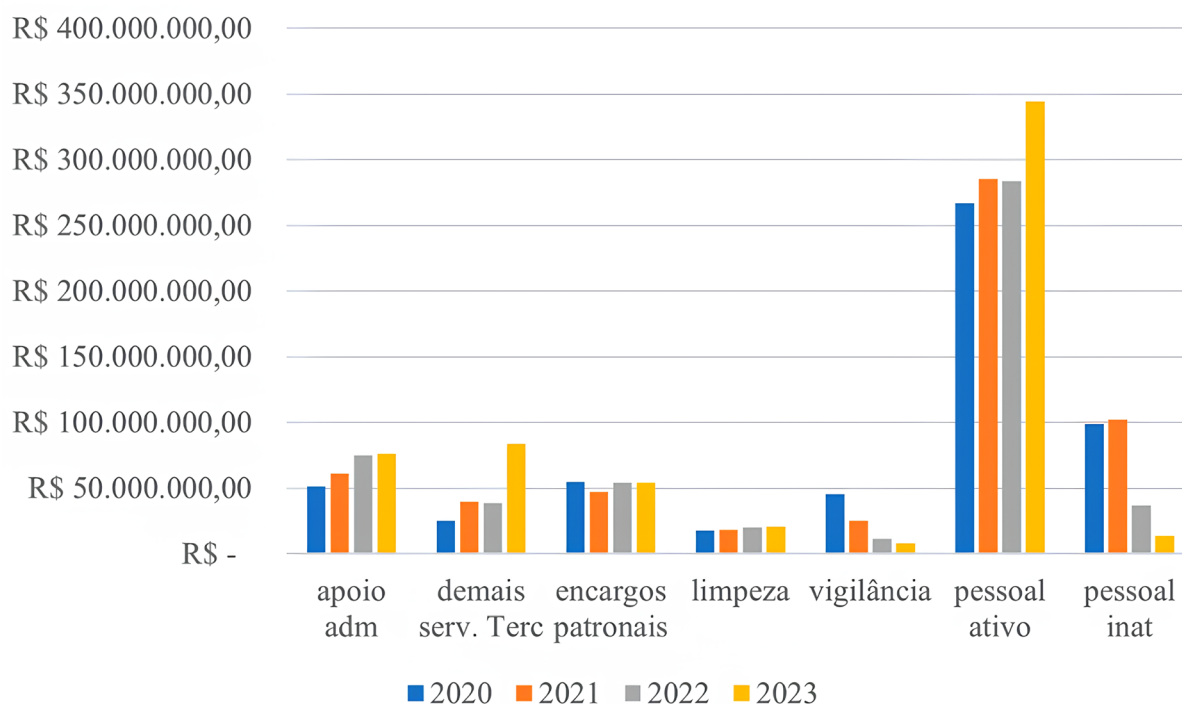
- entre cerca de 4 mil e 43 mil servidores pelo padrão dos países vizinhos da América do Sul (como Venezuela, Uruguai, Equador, Argentina, Suriname, Colômbia, Guiana, Peru, Chile, Paraguai e Bolívia);
- entre cerca de 24 e 182 mil servidores quando comparado com a média de servidores por ha de alguns países da África e da Ásia (como República Democrática do Congo, Congo, Indonésia, Nigéria, África do Sul, Quênia e Tanzânia);
- entre cerca de 10 mil e 53 mil servidores se comparado às médias de outros países de grandes dimensões (como Austrália, Canadá, China e Rússia); e
- entre 40 e 118 mil quando comparado com alguns países desenvolvidos (como Alemanha, Espanha, França, Reino Unido e Estados Unidos). (ECO, 2022)

### 3.5 Principais despesas do ICMBio

De acordo com o Tesouro Transparente (2024), as maiores despesas do ICMBio, nos últimos quatro anos, estão relacionadas de uma forma ou outra ao quesito pessoal, como mostra a Figura 4.

<sup>7</sup><https://ascemanacional.org.br/2024/01/31/carta-dos-servidores-das-unidades-de-conservacao-federais-brasileiras/>

**Figura 4 – Principais despesas do ICMBio de 2020 a 2023**



**Fonte:** elaborada pelos autores a partir de dados obtidos em Tesouro Transparente (2024).

Tais dados complementam, portanto, a análise das despesas com pessoal, que, como visto, davam conta de que 57% do orçamento da instituição estava voltado ao pagamento da força de trabalho ativa. Entretanto, os dados das principais despesas trazem outras categorias de despesas com pessoal, a exemplo de aposentados/pensionistas, limpeza, vigilância. Desta forma, a soma de todas estas despesas que em si resultam em despesas com pessoal, que inclui outros terceirizados e aposentados, resulta em uma média dos últimos quatro anos de 86% dos recursos da instituição voltados para este centro de custo, ou seja, o pessoal.

### 3.6 Relação custos servidores / entrega de produtos e serviços à sociedade.

Os dados relacionados às despesas com pessoal, que representam quase 90% do orçamento da Instituição, indicam a necessidade de compreender melhor o impacto dessa “concentração orçamentária” em um determinado Centro de Custo. Ou seja, é fundamental entender quais resultados deveriam ser alcançados e o que, de fato, é entregue à sociedade que arca com esses custos.

Tomam-se como ponto de partida para esta discussão os casos dos Analistas Ambientais e dos Analistas Administrativos lotados no ICMBio. Tendo seu cargo regido por legislação própria - Lei 10.410/2002, bem como de outras correlatas (Lei do Servidor Público Federal –

8.112/1990; Lei do Processo Administrativo Federal – 9.784/1999, dentre outras), o que se espera desses servidores é que apresentem análises específicas, que promovam efetivo planejamento e execução das políticas públicas relacionadas à temática.

Para tanto, o governo oferece condições razoáveis para a realização dos trabalhos, a exemplo de salário e benefícios, incluindo pagamento de insalubridade; fornecimento de condições razoáveis de trabalho (local de trabalho, equipamentos, internet, insumos diversos etc.), bem como utensílios específicos de trabalho, que vão do GPS a viaturas em estado razoável de conservação). De acordo com o MGI (2023), as despesas mensais com um analista ambiental são da ordem de R\$15 mil<sup>8</sup>, considerando vencimento básico, Gratificação, auxílio alimentação e insalubridade. Para colocar tais valores em perspectiva, traz-se os mesmos em períodos necessários para os trabalhos em UCs, onde é o que se faz todo dia (ou mesmo, o que se faz em determinadas horas) que irá contribuir para o alcance da Missão Institucional<sup>9</sup>. Tais valores encontram-se resumidos nas Tabelas 2A e 2B.

**Tabela 2A – Custo do Analista do ICMBio por período, em 2023.**

|        |               |
|--------|---------------|
| Ano    | R\$200.000,00 |
| Mês    | R\$15.000,00  |
| Semana | R\$4.032,26   |
| Dia    | R\$806,45     |
| Hora   | R\$100,81     |

**Fonte:** elaboradas pelos autores.

**Tabela 2B – Períodos de atuação do Analista do ICMBio, em 2023.**

| Período     | Dia | Horas |
|-------------|-----|-------|
| Dia         | 1   | 8     |
| Semana      | 5   | 40    |
| Mês (média) | 21  | 168   |
| Ano*        | 222 | 1776  |

**Fonte:** elaboradas pelos autores.

**Nota:** \* Para o cálculo utilizou-se de fórmula do excel (DIATRABALHOTOTAL) para o ano de 2023, subtraindo-se ainda os feriados nacionais (de acordo com Portaria Ministério da Economia n.o 11.090/2022) bem como o período de 30 dias de férias devido a cada servidor, gerando o resultado de 222 dias de trabalho/ano.

<sup>8</sup>Valores relativos a julho de 2023, considerando o nível SIII da Carreira de Analista Ambiental (MGI, 2023), com 100% da Gratificação de Desempenho da Função de Analista Ambiental (GDAEM) e sem percepção de Gratificação de Qualificação. Valores brutos, sem descontos.

<sup>9</sup>A partir do valor mensal, obteve-se o valor anual através da multiplicação do valor mensal por 12 mais acréscimo de 13° salário e 1/3 de férias. O valor diário então foi obtido através da divisão do valor anual por 252 (média de dias úteis no ano). O valor semanal foi obtido multiplicando-se o valor diário por 5. Por sua vez, o valor por hora foi obtido dividindo-se o valor diário por 8 (horas de trabalho).

A Tabela 2A elucida que a cada hora o (a) analista tem um custo para a sociedade de aproximadamente R\$100,00 e a cada dia um valor aproximado de R\$800,00, para que sejam exercidas as atividades de análise próprias do cargo. Espera-se, portanto, que esses/as profissionais sejam os primeiros a apresentarem análises para embasar discussões e decisões, assim como analistas de todas as ordens o fazem no mercado de trabalho para diversas funções, desde mercado financeiro até infraestrutura.

É desejável que a sociedade compreenda as competências irrenunciáveis afeitas a essa carreira para que, ciente de seus custos, passe a cobrar que os analistas apresentem sistematicamente suas análises perante as diversas áreas associadas à gestão das UCs, desde a visitação até a fiscalização, passando por análises financeiras, contratuais, dentre outras. Entende-se que posturas críticas e propositivas podem alavancar melhorias na gestão por cobrar, daqueles que têm a premissa de realizar análises em seu cargo, análises que poderão embasar futuras discussões e até mesmo minimizar despesas com contratações de “especialistas”.

Por outro lado, a Tabela 2B evidencia lacunas na escala de trabalho. A carga horária definida é incapaz de garantir uma assistência ininterrupta, gerando uma defasagem de 16 horas diárias e dois dias semanais. Em termos anuais, essa restrição operacional compromete a assistência com 143 dias de ausência de cobertura qualificada na UC. Esta é uma realidade para a grande maioria das UCs no país, que carecem de grandes equipes que possam se revezar, sendo o padrão a ocorrência de poucos funcionários por UC. Há ainda o peso da constatação de que boa parte do trabalho dos analistas se dá em escritório, o que leva a uma certa ausência no território em si da Unidade de Conservação<sup>10</sup>.

Mesmo contando com a existência dos Agentes Temporários Ambientais, que perfazem 67% da força de trabalho, permanecem as mesmas restrições de horários, dado que eles também cumprem jornadas de aproximadas 40 horas semanais. Além disso, as atribuições específicas dadas aos mesmos engessam, de certa forma, plasticidades de atuações geográficas e temporais, dado que existe a segregação de funções como brigadistas, “vigilantes”, serviços gerais e demais funções estipuladas nos contratos de trabalho.

Ademais, o trabalho efetivo em prol da sociobiodiversidade em áreas protegidas exige uma série de conhecimentos, habilidades e atitudes que apenas o tempo, o comprometimento e a dedicação podem trazer, sob o risco de se ter atuações fragmentadas e não eficazes para o cumprimento da Missão Institucional. Sobre tal temática, Dalmolin e Figueira (2013), bem como Pereira *et al* (2021), trazem contribuições específicas acerca de competências gerenciais desejáveis para servidores do ICMBio.

As análises acima revelam um aparente “vazio institucional” nas grandes áreas das UCs administradas pelo ICMBio, evidenciado pela redução no número de servidores por área, pela estratégia governamental de priorizar servidores temporários em vez de efetivos,

<sup>10</sup>A afirmação vem de estudo empírico acerca de como são distribuídas as horas de trabalho dos servidores, estas registradas em Portarias de Localização atribuídas a cada servidor e publicadas em Boletins de Serviço. Inclusive é a partir destas Portarias de Localização que se analisa a concessão de adicionais de insalubridade ou periculosidade.

pelo engessamento das funções atribuídas aos servidores, pela elevada carga horária dedicada a atividades burocráticas e pelas condições salariais pouco atrativas, o que pode resultar em baixos níveis de comprometimento frente aos riscos envolvidos e às recompensas futuras.

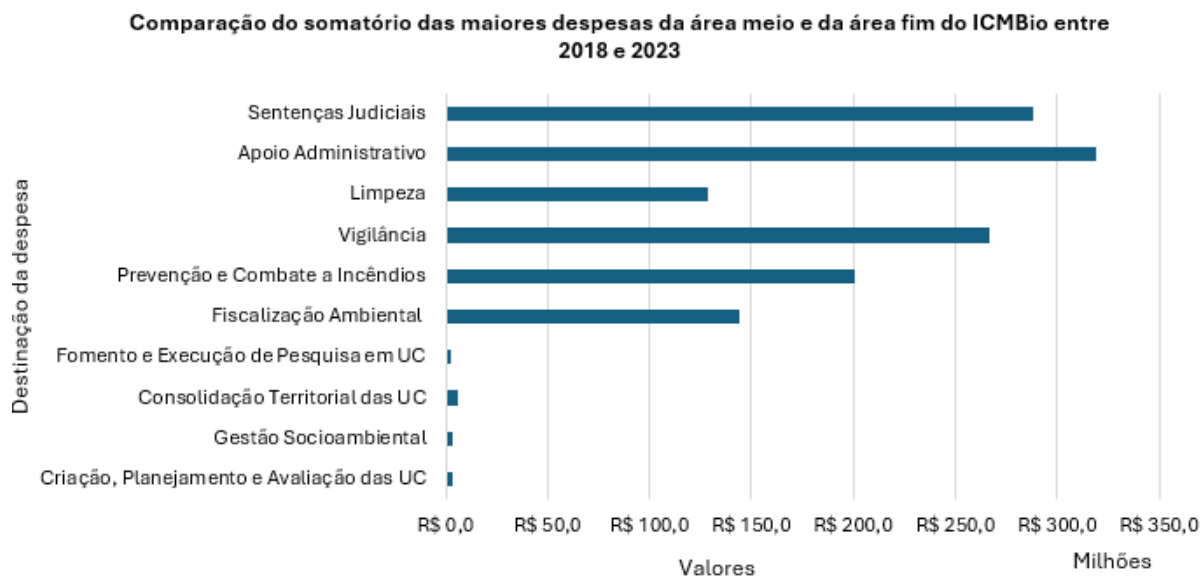
Por outro lado, conforme Bruner *et al* (2001), tem-se que apenas a presença qualificada nas UCs será eficaz para garantir ações diárias voltadas a corretos manejos socioambientais e mesmo inibir atividades ilícitas ou que estejam em desacordo com os objetivos da área. Acrescenta-se que a presença qualificada nas áreas protegidas pode ser associada ao pertencimento das pessoas com seus territórios de vida, onde todo um contexto social envolve a relação das pessoas com o local, em um movimento recíproco de influências. É este fator (pertencimento) que explica o nível de proteção das terras indígenas e de Unidades com população tradicional ser bem superior às das áreas de Proteção Integral, onde não se permite o uso direto da área (normalmente as relações com a área se dão via contratos de emprego). Sobre este grau diferenciado da proteção das áreas naturais com ou sem população tradicional, ver Nelson e Chomits (2011) e Oviedo e Doblas (2022).

### 3.7 Estratégia da terceirização enquanto meio para dotar a instituição de produtos e serviços

De acordo com a Figura 4, percebe-se que outro grande centro de custos para a instituição se dá com a subcontratação de serviços, também conhecida por terceirização, conforme se observa no destaque para itens como serviços de terceiros, vigilância e limpeza.

Para se ter uma ideia da dimensão dos valores gastos com terceirizações no ICMBio, analisou-se tais gastos em comparação com áreas finalísticas da instituição, como pesquisa e proteção, dentre outras. Para a elaboração do gráfico, fez-se um cruzamento de dados entre a base de dados SIOP (áreas finalísticas)<sup>11</sup> e Tesouro Transparente (áreas meio). Para esta análise em específico conseguiu-se expandir a análise temporal para os últimos seis anos (2018 – 2023), uma vez que se tinha coletado os dados de vigilância, limpeza e apoio administrativo entre 2018 e 2019 no Tesouro Transparente. O resultado da análise está demonstrado na Figura 5.

<sup>11</sup>A extração de dados junto ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) ocorreu mediante a configuração, no passo 2 da ferramenta, das opções de detalhamento por Unidade Orçamentária, por Ação e por Plano Orçamentário. Observa-se que as Ações Orçamentárias possuem desdobramentos em Planos Orçamentários distintos. Destaca-se, nesse contexto, a ação 20WM (Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais), a qual detém dotação orçamentária próxima a R\$ 100 milhões/ano. Esse montante custeia múltiplas demandas para a implementação das UCs, englobando serviços de apoio administrativo, vigilância e limpeza. Apesar da extração primária, a representação gráfica e a visualização desses dados de área-meio apresentam maior clareza e facilidade de manipulação por meio da ferramenta Tesouro Transparente.

**Figura 5 – Distribuição interna do orçamento do ICMBio no período de 2018 a 2023**

**Fonte:** elaborada pelos autores a partir de dados obtidos em SIOP e Tesouro Transparente.

Conforme se depreende da análise da Figura 5, que agrupa as despesas por “centros de custos”, tem-se que as despesas administrativas cotidianas, como vigilância, limpeza e apoio administrativo são de ordem muito superior às despesas da área fim, como manejo para conservação, pesquisa, educação ambiental e demais. A exceção a esse padrão se dá com as despesas com incêndios florestais e fiscalização, que são despesas menores do que as administrativas e cujo foco, de forma generalizada e histórica, está na atuação na consequência e não na causa.

Depreende-se disso que a instituição investe muito mais na proteção e na administração das sedes administrativas do que nas Unidades de Conservação em si, ou seja, dos ecossistemas a que estas vieram proteger. Tal constatação vai de encontro aos resultados divulgados por Oliveira e Bernard (2017) que analisaram a situação de gestão de 20 Unidades de Conservação Federais no Bioma caatinga, entre 2008 e 2014. Os autores demonstram que há um subfinanciamento daquelas UCs, sendo que parte considerável dos recursos alocados se deu não para a conservação da biodiversidade em si, mas principalmente para a segurança de escritórios, carros e equipamentos. Ou seja, além dos repasses de recursos estarem abaixo das recomendações para um manejo eficiente das UCs, investiu-se mais na área administrativa dos escritórios do que na área fim, ou seja, na UC propriamente dita, como o seriam despesas relacionadas a pesquisas, manejo, dentre outras.

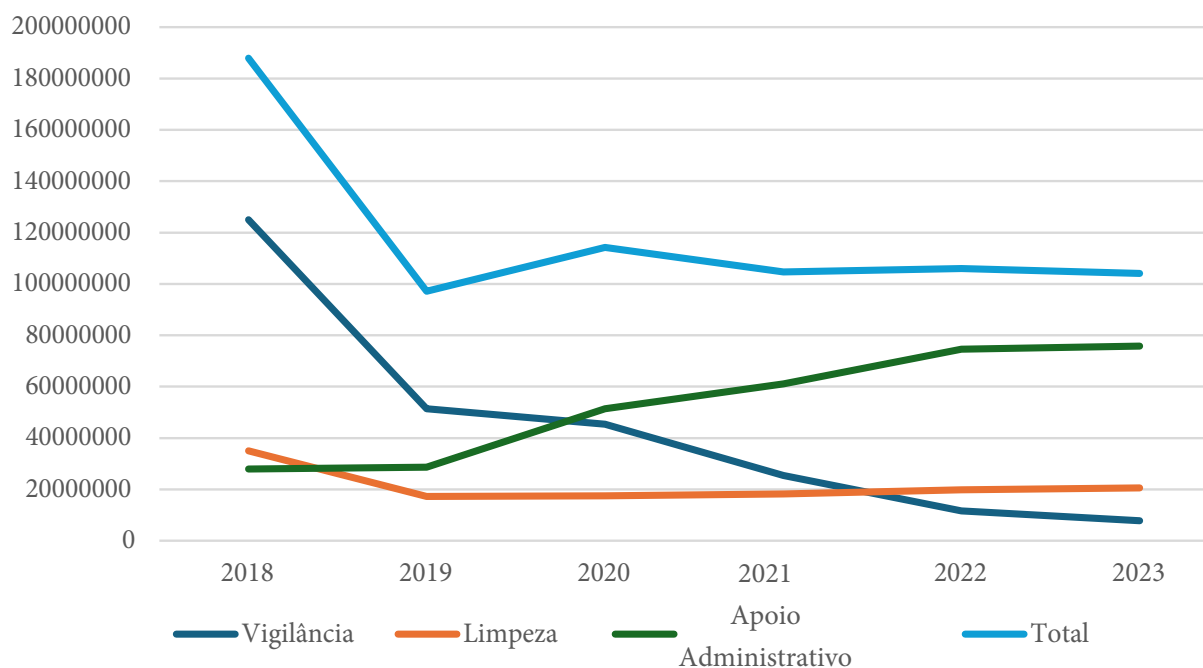
Por sua vez, as despesas com “sentenças judiciais” estão relacionadas, em sua maioria, à regularização fundiária das UCs (Cheade, 2015; TCU, 2021). Porém, regularizar a propriedade da área e mantê-la sob um “vazio institucional” não dá conta de cumprir com os objetivos de criação das UCs, dado o nível de ilícitos aos quais estas áreas estão expostas e cujo número se traduz nos números de desmatamentos, incêndios e listas de espécies ameaçadas de extinção.

### 3.8 Adequação da Instituição aos cortes nas Despesas Discricionárias

Após a crise econômica mundial de 2008, diversos países tiveram reflexos negativos no crescimento da economia em anos posteriores e, no caso do Brasil, tal situação se agravou a partir de 2013, tendo como consequência baixas taxas de arrecadação de receitas, levando então a cenários de austeridade fiscal (Paula; Pires, 2017). Uma das maneiras pelas quais o governo federal tem conduzido tal desafio perante a administração pública em geral se dá com o corte das despesas discricionárias, ou seja, não obrigatórias e, com isto, cortes em despesas como contratos administrativos diversos (Pires, 2018).

No âmbito do ICMBio, a mitigação de riscos operacionais e financeiros baseou-se na substituição de contratos onerosos, como a vigilância armada, por serviços de menor custo, a exemplo da portaria. Subsequentemente, a implementação dos Agentes Temporários Ambientais (ATAs), classificados na categoria de “Apoio Administrativo”, absorveu essas atribuições. O impacto financeiro decorrente dessa reestruturação administrativa e a consequente redução de despesas estão sintetizados na Figura 6.

**Figura 6 – Evolução das principais despesas administrativas do ICMBio com terceirizações**



**Fonte:** Elaborada pelos autores a partir de Tesouro Transparente (2024).

A Figura 6 demonstra que a Instituição realizou significativos cortes orçamentários em despesas discricionárias, como é possível observar no padrão de diminuição das despesas totais de R\$200 milhões para R\$100 milhões entre 2018 e 2019 e, posteriormente, a manutenção das despesas nesse patamar, ao longo dos anos. Entretanto, de um ponto de vista social, houve perdas de direitos trabalhistas, a exemplo da diminuição de postos de trabalho bem como do

valor do salário recebido e mesmo corte de alguns benefícios, a exemplo de FGTS e seguros, por exemplo. De certa forma, ocorre então que o ajustamento das contas do ICMBio se deu sob restrições sociais que afastam tanto o próprio cumprimento da missão institucional quanto de valores constitucionais.

### 3.9 Direitos trabalhistas, terceirizações e acionamento da Justiça do Trabalho

Uma forma de se analisar as terceirizações no ICMBio e seu alinhamento com os preceitos legais envolvidos, dá-se com elementos intrínsecos ao processo de contratação desses serviços, que são regidos por legislação própria (Lei 14.321/2021), que, dentre outras situações, elenca que devem ser observados nestes procedimentos a proposta que seja mais vantajosa para a administração pública bem como garantir o “desenvolvimento nacional sustentável”, premissa esta que exige que a dimensão social tenha mesmo grau de influência do que a dimensão financeira (e a ambiental).

Ocorre que, não raro, a administração pública é envolvida em processos da Justiça do Trabalho devido a não observação contratual de uma série de situações, normalmente atreladas a descumprimento, por parte das empresas contratadas, do pagamento dos direitos trabalhistas. Em parte considerável desses casos, incorre a administração pública na condenação por “*culpa in vigilando*”, quando o Poder Judiciário a obriga a garantir o pagamento de tais verbas devidas aos trabalhadores, não pagas pelas empresas, por falhas na gestão contratual.

A situação acima pode ser explicada pelo fato de que pequenas e microempresas, beneficiadas pela legislação (Lei 8.666/93/14.133/2021), vencem processos licitatórios de alto vulto, a exemplo de dotar determinado grupo de UCs de serviços de limpeza e vigilância, dentre outros serviços. Porém, a reduzida capacidade operacional destas empresas, associada a uma baixa eficiência gerencial da Instituição no ciclo de vida do contrato, terminam por gerar uma série de desvios contratuais, normalmente culminando na troca de empresas e processos na Justiça do Trabalho. Ademais, o modelo licitatório, baseado em postos de trabalho normalmente atrelados à baixa capacitação de pessoal, levou o Tribunal de Contas da União a denominar tais procedimentos de “Paradoxo do Lucro-Incompetência”, em relação ao qual garante-se o lucro das empresas em detrimento da execução da Política Pública objeto do contrato (TCU, 2006).

De acordo com ICMBio (2019)<sup>12</sup>, a autarquia aparece como a 10ª entidade pública com maiores valores em reclamações trabalhistas envolvendo o tema responsabilidade subsidiária (entre janeiro e março de 2019), com os valores envolvidos da ordem de R\$ 6 milhões. Por sua vez, o documento SEI ICMBio 7614704 (Processo 00810.001051/2020-76), dá conta em seu item 25 de que, um ano após o levantamento acima, o ICMBio passou a ser a segunda entidade pública com maiores valores em reclamações trabalhistas por responsabilidade subsidiária (“*culpa in vigilando*”).

<sup>12</sup>Documento SEI ICMBio 4904874, peça do processo 00424.039781/2019-60, Memorando n. 00016/2019/COORD/ER-TRAB-PRF1/PGF/AGU, datado de 12 de abril de 2019. Ver item 29 do documento

É importante destacar que nestas ações perante a Justiça do Trabalho, apesar da constante mudança das empresas prestadoras de serviços, os trabalhadores lesados são sempre os mesmos, oriundos das comunidades locais. Esse dado é um indicador de haver espaço para se aperfeiçoar as práticas de relacionamentos entre área protegida e população local. Primeiro porque a Instituição está tendo despesas dobradas, uma vez que, na contratação das empresas terceirizadas, tem-se embutido no valor de posto de trabalho as verbas obrigatórias como pagamentos de direitos trabalhistas. Porém, as empresas contratadas, visando aumentar sua margem de lucro, incorporam em seus lucros as verbas destinadas às obrigações trabalhistas, em uma manobra gerencial conhecida por *dumping social*, lesando os trabalhadores de tais direitos (Rizzo; Gomes, 2025). Com isso, apesar de já ter pago para as empresas as verbas indenizatórias, a Instituição tem que arcar novamente com tais custos quando acionada pela Justiça do Trabalho<sup>13</sup>. Segundo, porque a média do valor do salário do trabalhador é cerca de  $\frac{1}{4}$  do valor do posto, haja visto que neste são incluídas diversas outras despesas. Dessa forma,  $\frac{3}{4}$  do que foi gasto com a contratação das empresas não fica no local, não contribuindo, portanto, para dinamizar a economia na região da UC.

Ainda há de se levar em conta a estagnação social com esse tipo de relação, na qual as chances de melhorias de qualidade de vida dos trabalhadores são muito restritas e, ainda assim, para um pequeno grupo de pessoas da comunidade. Ademais, é questionável se o objeto fim da contratação foi realmente alcançado (ex.: a salubridade do espaço, atendendo a legislação afeita, como a de resíduos sólidos, saneamento) ou mesmo a segurança do local (onde por vezes o patrimônio da unidade de grande valor financeiro e gerencial fica a cargo de um único “vigilante” desarmado no ermo da paisagem).

Outro ponto a ser considerado é a atomização dos diversos procedimentos de terceirização, situação em que as inúmeras demandas das UC são resolvidas através de contratos específicos, a exemplo de se ter contrato para limpeza, outro para vigilância, outro para manutenção geral e assim sucessivamente. Entretanto, pela lógica do processo administrativo federal (Lei 9.784/99), cada processo deve ter acompanhamento contínuo. Logo, tantos quantos processos forem abertos, tantos deverão ter acompanhamento, situação em que a lógica individual se mostra um desafio gerencial, cujos reflexos do precário acompanhamento estão espelhados nas quantias milionárias na Justiça do Trabalho. Cumpre destacar que os valores de ao menos R\$ 6 milhões para cumprimento de decisões da Justiça do Trabalho são da ordem de 75% dos recursos despendidos em 2019 para a fiscalização, bem como superior a inúmeras outras atividades-fim do ICMBio (SIOP, 2024).

Sob outra perspectiva analítica, faz-se necessário expandir a discussão sobre a lógica da terceirização no Estado. O volume de recursos mobilizado para essas contratações revela assimetrias orçamentárias expressivas: o gasto federal com serviços terceirizados atinge a ordem

---

<sup>13</sup>E posteriormente cobrar na Justiça o devido ressarcimento.

de R\$ 40 bilhões. Desse total, um décimo destina-se a serviços de limpeza e vigilância, cifra equivalente ao orçamento integral do Ministério do Meio Ambiente e suas respectivas autarquias para a execução de toda a política socioambiental <sup>14</sup>.

Pelos dados acima apontados, entende-se ser razoável discutir o quanto a terceirização tem sido efetiva, tanto em dotar a administração pública de serviços eficientes, bem como, também, ser a via mais “vantajosa”, havendo, ainda, discussões sobre as perdas para o trabalhador, como discutido em Costa (2017). A questão foi abordada por Mazzucatto que, analisando casos de terceirização nos EUA, Inglaterra e Escócia, demonstra como em tais países determinados serviços terceirizados levaram a uma precarização dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que custaram muito mais para os governos do que se fossem realizados pela própria administração pública (Mazzucatto, 2020).

### 3.10 Proposta do modelo de parceria com comunidades locais

Tendo em vista o panorama dos desafios gerenciais colocados ao ICMBio para dotar todas as UC federais de produtos e serviços condizentes com os propósitos para o qual a instituição foi criada, apresenta-se a seguir, de forma abreviada, alternativa de gestão que traga maior alinhamento junto à missão institucional, valores constitucionais e preceitos de sustentabilidade.

O ponto de partida da proposta utiliza-se do que foi proposto por Pontes-Junior e Fernandes (2021), de se adotar modelos de parceria com comunidades locais organizadas em coletivos sociais (associações, cooperativas, outros) para dotar as UC de serviços de uso público. No caso, os autores citados defendem que a parceria aventada poderá suscitar contrapartidas da Instituição, a exemplo de investimentos e serviços alinhados com os objetivos de criação da Unidade, além do fato dos coletivos locais abarcarem os custos operacionais de manutenção. Ademais, utilizam os autores de simulações de investimentos potenciais por tais comunitários junto à instituição financeira, demonstrando a factibilidade econômica, ambiental e social de tais propostas.

Propõe-se aqui uma “virada argumentativa”, na qual o Poder Público possa utilizar seu poder financeiro para promover um modelo mais eficiente e eficaz do que aquele que poderíamos denominar como sendo do “lucro-incompetência”. Assim, vislumbra-se a aplicação de verbas diversas, como aquelas direcionadas a limpeza e vigilância ou mesmo aquelas destinadas à contratação dos ATA (valores da ordem de R\$ milhões/ano) para aplicação em coletivos devidamente selecionados que já tenham algum grau de maturidade gerencial para “absorver” tal demanda. Nesse cenário, os financiamentos provenientes de instituições financeiras são substituídos por um investimento direto do próprio Estado, que, com base na legislação aplicável

---

<sup>14</sup>considerando valores para o ano de 2023 obtidos em SIOP e dados do Tesouro Transparente

(Lei 13.019/2014 – MROSC<sup>15</sup>), forneceria aos coletivos recursos suficientes para a realização de diversas atividades, além de tarefas como limpeza e serviços de porteiro. Isso incluiria, por exemplo, serviços de apoio ao monitoramento ambiental, educação ambiental, apoio ao turismo, pesquisas, entre outros, situações que os ATAs contratados já executam temporariamente.

Essa manobra administrativa possibilitaria à instituição ter uma presença institucional mais qualificada, sem aumentar despesas ou até reduzindo, a exemplo de diminuir a necessidade de realização de cursos de formação de brigadas. Por sua vez, a comunidade local teria condições de romper com os ciclos de baixa valorização social pois poderia, a depender do que se instituir, a ser a própria desenvolvedora de negócios nas UCs e almejar, com isto, rendimentos (e não sua vinculação à condição de assalariada), além de romper com os ciclos de finalização obrigatória dos contratos (contratos temporários). Ademais, haveria liberação do analista (ambiental/administrativo) para realizar as ações centrais de seu cargo - analisar, o que traria mais qualidade para o planejamento estratégico da Instituição.

A virada argumentativa ainda conta com o fato de que o MROSC possibilita, em determinadas condições, que se possa estabelecer atuação de diversas Organizações Sociais(OS), em rede. Esse seria o caso de uma OS mais estruturada celebrar a parceria com o ICMBio, por um lado e, por outro, celebrar parceria com as associações locais, tornando o modelo orgânico e adaptado a condições locais. O MROSC ainda possibilita exigir contrapartidas a partir de determinados valores, lastreando, portanto, a legalidade das ações aqui propostas.

Tal modelagem possibilita, ainda, que as OS envolvidas possam buscar financiamentos diversos para seus propósitos, fazendo com que haja uma ampliação da verba inicialmente proposta (o financiamento pelo próprio Estado com determinadas verbas de contratos de terceirização) e, quiçá, uma posterior diminuição da dependência das verbas públicas, que se traduzem em maior economia para o governo. Tal seria o caso de se obter recursos mediante editais de financiamento ou de doações, ou mesmo o desenvolvimento de atividades comerciais na UC, como exposto em Pontes Junior e Fernandes (2021).

Por fim, propõe-se uma mudança significativa ao permitir que a sociedade, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, possa investir em Unidades de Conservação, e não apenas fazer doações. Esse modelo permitiria a utilização de mecanismos do mercado de capitais para viabilizar esses investimentos em coletivos sociais organizados. Exemplos dessa abordagem já existem, como no caso do Movimento dos Sem-Terra (MST) (Moreira, 2023,). No caso, após a devida organização e seleção dos coletivos sociais aptos a ações de empréstimos, possibilitou-se que investidores institucionais e físicos pudessem alocar recursos em cooperativas do MST. O mecanismo possibilitou o financiamento das atividades do MST bem como render lucros aos investidores <sup>16</sup>.

<sup>15</sup>Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.

<sup>16</sup>Pode ser conferido em FINAPOPOP: <https://finapop.com.br/>

Como consequência da implantação do modelo cooperativo, em paulatina substituição do modelo licitatório, haveria um aumento da presença qualificada nos territórios onde as UCs encontram-se, algo próximo a que Zaoual (2006) denomina de Sítios Simbólicos de Pertencimento. Diz-se isto pelo fato de a população local, normalmente presente na região por gerações e muito antes das áreas protegidas, terem a chance de desenvolver atividades diversas (não só econômicas, mas também culturais, afetivas) no local, o que aumenta as chances de se criar/restituir vínculos territoriais, que por sua vez têm o potencial de reavivar nas pessoas o sentimento e atitudes de cuidado para com o meio onde se deu/dá sua formação social. Ganha a Unidade de Conservação (com maior alinhamento entre planejamento e execução), ganham as comunidades locais (com valorização social e econômica) e ganha o Estado (com aproximação de valores constitucionais).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se demonstrar com esta pesquisa que é factível se pensar em inovação na gestão das áreas protegidas, de forma a trazer alinhamento entre sua missão institucional, seu planejamento estratégico e seu fazer cotidiano. As análises apresentadas delineiam um cenário no qual os recursos do ICMBio seriam canalizados para trazer sinergia às suas capacidades institucionais e assim elevar seu potencial de alavancar um real desenvolvimento social, econômico e financeiro local/regional/nacional de forma sustentável. Isto se traduz em se ter maior efetividade no uso dos recursos por parte do Estado, além de possibilitar maior participação popular na construção de políticas públicas, fortalecendo processos democráticos.

A Instituição deveria aprender com os erros do passado, como no caso da *“culpa in vigilando”*, e adotar práticas de excelência na gestão de contratos (parcerias). Inovações, como a criação de Índices de Governança em Sustentabilidade, poderiam criar condições favoráveis para melhorias em várias dimensões (financeira, social, ambiental e institucional). Isso resultaria em ambientes mais confiáveis para as partes interessadas, além de estabelecer mecanismos claros de transparência para a sociedade.

A proposta de parceria (cooperação) da administração pública com comunidades locais apresentada tem o potencial de poder ser utilizada em diversos arranjos, desde a opção de apenas determinado produto ou serviço ser “concedido” a tal parceria até o oposto, em relação ao qual todas as demandas sejam supridas por esta via. Tal opção gerencial se mostra viável também pelo fato de poder ser abraçada por outros entes federados e mesmo entre instituições diversas do mesmo ente. Nesse último caso, é notória a semelhança do modelo proposto para o ICMBio com outras instituições como FUNAI e INCRA.

## REFERÊNCIAS

APPLETON, M.R.; COURTIOL, A.; EMERTON, L.; SLADE, J.L.; TILKER, A.; WARR, L.C.; MALVIDO, M.A.; BARBORAK, J.R.; DE BRUIN, L.; CHAPPLE, R.; DALTRY, J.C.; HADLEY, N.P.; JORDAN, C.A.; ROUSSET, F.; SINGH, R.; STERLING, E.J.; WESSLING, E.G.; LONG, B. Protected area personnel and ranger numbers are insufficient to deliver global expectations. *Nature Sustainability*, 5, 1100–1110, 2022. <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00970-0>.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 01 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto no 2.519, de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2519.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%202.519%2C%20DE%2016,que%20lhe%20confere%20o%20art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%202.519%2C%20DE%2016,que%20lhe%20confere%20o%20art).

BRASIL. **Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002**. Cria e disciplina a carreira de Especialista em Meio Ambiente. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110410.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110410.htm)

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm). Acesso em: 25 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024**. Institui o Plano Pluri Anual da União para o período de 2024-2027. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm). Acesso em 10 ago. 2024.

BRUNER, A. G.; GULLISON, R. E.; RICE, R. E.; FONSECA, G. AB. Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity. *Science*, v. 5, p. 125-128, 2001.

CONSTANZA, R.; D'ARGE, R.; DE GROOT, R.; FARBER, S.; GRASSO, M.; HANNON, B.; LIMBURG, K.; NAEEM, S.; O'NEILL, R. V.; PARUELO, J.; RASKIN, R. G.; SUTTON, P.; VAN DEN BELT, M. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, v. 387, n. 6630, p. 253-260, 1997. <https://doi.org/10.1038/387253a0>

CHEADE, M.F. **A regularização fundiária de unidades de conservação federais: termos, normas, estrutura e procedimentos – subsídios para conhecer o processo**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional Biodiversidade em Unidade de Conservação). Instituto de Pesquisas Jardim Botânico. Rio de Janeiro, 2015.

COSTA, M. da S. Terceirização no Brasil: velhos dilemas e a necessidade de uma ordem mais incluyente. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 1, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395137235>.

DALMOLIN, C. C.; FIGUEIRA, T. G. **Mapeamento de Competências Gerenciais no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – um instrumento para o desenvolvimento institucional**. 2013. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília. Anais, CONSAD, p.16-18, abr.2013. Disponível em <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/020-MAPEAMENTO-DE-COMPET%C3%84NCIAS-GERENCIAIS-NO-INSTITUTO-CHICO-MENDES-DE-CONSERVA%C3%87%C3%83O-DA-BIODIVERSIDADE-UM-INSTRUMENTO-PARA-O-DESENVOLVIMENTO-INSTITUCIONAL.pdf>

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Processo administrativo 00424.039781/2019-60**. Brasília, DF, 2019.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. (2023). **Relatório de Gestão Integrado**. Brasília, DF. Disponível em <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao>

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. (2023 b). **Edital de processo seletivo simplificado 01/2023**. Processo SEI 02125.000588/2023-15. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/protecao/seja-um-agente-temporario-ambiental/2023/SEI\\_ICMBio14358497Edital.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/protecao/seja-um-agente-temporario-ambiental/2023/SEI_ICMBio14358497Edital.pdf)

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. (2023 c). **Painéis Dinâmicos de Informações do ICMBio**. Disponível em <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-do-icmbio>

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Sistema Eletrônico de Informações – SEI Do ICMBio**

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. **Depois do desmonte: balanço do orçamento geral da União 2022**. Brasília. 130 p, 2023. Disponível em [https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/04/depois\\_do\\_desmonte-bogu\\_2022.pdf?x59185](https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/04/depois_do_desmonte-bogu_2022.pdf?x59185). Acesso em 02 fev. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. Summary for Policymakers. In: **Climate Change 2023: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, p. 1-34, 2023. doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001

IPBES. **Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services**. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (editors). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 1148 pages, 2019. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>

MAZZUCATO, M. **O valor de tudo: produção e apropriação na economia global**. Tradução: Camilo Adorno, Odorico Leal. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020.

MELO, L. F. de S.; PICANÇO JUNIOR, P. L.; ESPINDOLA, G. M. Os caminhos da sustentabilidade no Brasil: estudo de caso baseado em indicadores de sustentabilidade. **Revista Observatório da La Economia Latinoamericana**, Curitiba, v. 22, n. 1, p.3287-3308, 2024. Disponível em <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/2942/2080>. <https://doi.org/10.55905/oelv22n1-173>

MEDEIROS, R.; YOUNG, C. E. F. (eds). **Contribuição das Unidades de Conservação brasileiras para a economia nacional**. Rio Janeiro. RJ, 2011.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS – MGI. (2023) **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-Territórios**. V. 82. Fevereiro de 2023. Brasília. DF.

MOREIRA, E. **Travessia: de banqueiro a companheiro**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2023. 144 p.

NAZIR, S.; ISLAM, M A; GULZAR, H.; KAIF, M.; RAFEEQ, J. Biodiversity: values, threats and conservation strategies – a review. **Journal of Research**, v. 26 (4), 504-512, 2024. DOI : <https://doi.org/10.5958/2349-297X.2024.00056.8>

NELSON, A.; CHOMITZ, K. M. Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods. **PLoS ONE**, [s. l.], v. 6, n. 8, p. e22722, 16 ago. 2011. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0022722>.

O ECO. **O Sistema Federal de Unidades de Conservação**. [S. l.], 12 dez. 2022. Disponível em: <https://oeco.org.br/analises/o-sistema-federal-de-unidades-de-conservacao/>. Acesso em: fev. 2023.

OLIVEIRA, A. P. C. de; BERNARD, E. The financial needs vs. The realities of in situ conservation: an analysis of federal funding for protected areas in Brazil's Caatinga. **Biotropica**, v. 49, ed. 5. p.-745-752, 2017.

OVIEDO, A. F. P.; DOBAS, J. **As florestas precisam das pessoas**. Nota Técnica. São Paulo: Instituto SocioAmbiental, 2022. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/florestas-precisam-das-pessoas>

PAULA, L. F. F.; PIRES, M. Crise e perspectivas para a economia brasileira. **Estudos Avançados**, 31 (89), 2017. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890013>.

PEREIRA, T.F.; CARVALHO, E. B.; MELO, M. D. da S.; ARAUJO, H. M. C. C.; SANTOS, A. M. **Dicionário de competências do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**. Brasília. DF. 2021. 2a ed. Disponível em <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/governanca-e-gestao-de-pessoas/plan-da-forca-de-trabalho/arquivos/DicionariodeCompetncias.pdf>

PIRES, M. **Despesas discricionárias e shutdown da máquina pública: algumas implicações para a política fiscal**. Blog do IBRE, 2018. Disponível em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/despesas-discricionarias-e-shutdown-da-maquina-publica-algumas-implicacoes-para-politica>

PONTES JUNIOR, E.; FERNANDES, G. W. Viabilidade do turismo de base comunitária no Parque Nacional da Serra do Cipó: é possível? **Geographia**, v. 23, n. 50, 2021. DOI: 10.22409/GEOgraphia2021.v23i50.a38433

RIZZO, L. dos S. L.; GOMES, H. S.V. Dumping social e terceirização na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 76, n. 3, p.391-416, 2025. <https://doi.org/10.21874/rsp.v76i3.11288>

SILVA, J. M. C.; DIAS, T. C. A. C.; CUNHA, A.C.; CUNHA, H. F. A. Public spending in federal protected areas in Brazil. **Land Use Policy**, v. 86, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.04.035>

SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – SIOP. (2024). Disponível em: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true). Acesso em 26 ago. 2024.

STEFFEN, W.; RICHARDSON, K.; ROCKSTROM, J.; CORNELL, S.E.; FETZER, I.; BENNETT, E.M.; BIGGS, R.; CARPENTER, S.R.; VRIES, W.; WIT, C.A.; FOLKE, C.; GERTEN, D.; HEINKE, J.; MACE, G.M.; PERSSON, L.M.; RAMANATHAN, V.; REYERS, B.; SORLIN, S. Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet. **Science**, v. 347, n. 6223, 2015. DOI: 10.1126/science.1259855

TESOURO TRANSPARENTE. (2024). Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/sistema-de-custos>. Acesso em 12 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 786/2006** – Plenário. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*UMACORDAO%253A786%2520ANOACORDAO%253A2006%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*UMACORDAO%253A786%2520ANOACORDAO%253A2006%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em 12/07/2024

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1383/2021** – Plenário. Assunto Relatório de auditoria em 334 unidades de conservação federais do Instituto Chico Mendes, existentes nos biomas terrestres e marinhos brasileiros. Disponível em <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2475876>>. Acesso em nov. 2023.

WATSON, J. E. M.; DUDLEY, N.; SEAGERT, D.B.; HOOKS, M. The performance and potential of protected areas. **Nature**, [S. l.], v. 515, p. 67–73, 2014. <https://doi.org/10.1038/nature13947>.

ZAOUAL, H. **Nova economia das iniciativas locais**: uma introdução ao pensamento pós-global. Rio de Janeiro: DP&A; COPPE/UFRJ, 2006.

## NOTAS

### CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: Euripedes Pontes Júnior; Bernardo Machado Gontijo; Geraldo Wilson Fernandes.

Coleta de dados: Euripedes Pontes Júnior

Discussão dos resultados: Euripedes Pontes Júnior; Bernardo Machado Gontijo; Geraldo Wilson Fernandes.

Revisão e aprovação: Euripedes Pontes Júnior

### AUTOR CORRESPONDENTE

Euripedes Pontes Júnior – [euripedes@necto.eco.br](mailto:euripedes@necto.eco.br)

### FINANCIAMENTO

Não se aplica.

### CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

### APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

### CONFLITO DE INTERESSES

Os autores declaram não haver interesses conflitantes.

### DISPONIBILIDADE DE DADOS DE PESQUISA E OUTROS MATERIAIS

Os dados estão contidos no manuscrito.

### USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Os autores declaram não terem usado inteligência artificial na elaboração deste artigo.

**PUBLISHER**

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da Enap.

**EDITORES**

Editor-Chefe: Alexandre de Ávila Gomide  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF – Brasil)

**EDITORES:**

Rafael Rocha Viana  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

Ana Clara Cândido  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

Mila Lopes Mesquita  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

Valdinei Costa Souza  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

**HISTÓRICO**

Submetido: 27/04/2025 | Aceito: 10/06/2026 | Publicado: 23/jul/2026

**LICENÇA DE USO**

**Copyright (c) 2026** Euripedes Pontes Júnior, Bernardo Machado Gontijo, Geraldo Wilson Fernandes. As pessoas autoras mantêm os direitos autorais e concedem à Revista do Serviço Público (RSP) o direito de primeira publicação, com o trabalho licenciado sob a Licença *Creative Commons* Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional. (CC BY-NC 4.0). Os artigos são de acesso aberto e uso gratuito.

