

# LEY FEDERAL N. 13.800/2019: ASPECTOS CONCEPTUALES PARA EL USO DE FONDOS PATRIMONIALES EN UNIDADES DE CONSERVACIÓN EN BRASIL

**Afonso Feitosa Reis Neto<sup>1</sup>**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI) |

**Elaine Aparecida da Silva<sup>2</sup>**

Universidade Federal do Piauí (UFPI) |

**José Machado Moita Neto<sup>3</sup>**

Universidade Federal do Piauí (UFPI) |

**Leônio José Alves da Silva<sup>4</sup>**

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) |

## RESUMEN

Las unidades de conservación son una de las mejores estrategias para conservar la biodiversidad *in situ*. En Brasil, estas áreas fueron organizadas por el sistema de la Ley Federal n. 9.985/2000 que prevé la creación y gestión de estos espacios naturales. Sin embargo, la escasez de recursos

1 Doctorado y Máster en Desarrollo y Medio Ambiente por la Universidade Federal de Pernambuco (PRODEMA/UFPE). Licenciado en Derecho por la Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduado con una licenciatura en gestión ambiental en el Instituto Federal de Educação, Ciência y Tecnologia de Pernambuco (IFPE). Profesor de IFPI. Abogado. Líder del Grupo de Investigación/CNPQ – Laboratorio Interdisciplinario de Sociedad, Medio Ambiente y Derecho (LISA-D). Prácticas postdoctorales en Universidade Federal do Piauí (UFPI). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7333-4736> / e-mail: [afonsofeitosa@hotmail.com](mailto:afonsofeitosa@hotmail.com)

2 Doctora y Máster en Desarrollo y Medio Ambiente por la UFPI. Experta en Gestión de Recursos Ambientales por IFPI. Graduada en Tecnología en Gestión Ambiental por IFPI. Profesora e investigadora vinculada al Departamento de Recursos Hídricos, Geotecnia y Saneamiento Ambiental y al programa de posgrado en Desarrollo y Medio Ambiente – UFPI. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9476-9309> / e-mail: [elainesilvaufpi@gmail.com](mailto:elainesilvaufpi@gmail.com)

3 Doctor y Máster en Química por la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Graduado en Licenciatura en Ciencias – Habilitación en Química – por la UFPI. Graduado en Ingeniería Civil en la UFPI. Graduado en Filosofía en la UFPI. Graduado en Derecho en la UFPI. Profesor en el Programa de Posgrado en Desarrollo y Medio Ambiente de la UFPI. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3268-1907> / e-mail: [jose.machado.moita.neto@gmail.com](mailto:jose.machado.moita.neto@gmail.com)

4 Prácticas postdoctorales en la Università di Pisa. Pasantía Postdoctoral en la Université Fédérale Toulouse 1 – Capitole Prácticas Post-Doctorado en Derecho en la Facultade de direito de la Universidade de Coimbra. Prácticas postdoctorales en derecho en la Université Montpellier. Prácticas postdoctorales en derecho en la Università degli Studi di Messina. Prácticas postdoctorales en derecho en la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC). Doctorado en Derecho por la UFPE. Licenciado en Derecho por la UFPE. Profesor Asociado de Derecho Civil en la Facultade de Direito de Recife (UFPE). Profesor colaborador de Derecho Ambiental del Programa de Desarrollo y Medio Ambiente – PRODEMA – UFPE. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9951-3081> / e-mail: [leonioalves@bol.com.br](mailto:leonioalves@bol.com.br)

del Poder Público ha causado una serie de problemas (ausencia de planes de manejo y regularización de tierras). Este tema reavivó el debate privado *versus* público sobre la gestión de la biodiversidad. En países como los Estados Unidos y Reino Unido, estos espacios pueden beneficiarse de los llamados fondos patrimoniales que se crean para recibir donaciones privadas diseñadas para apoyar causas específicas, cuestión aún que no está muy difundida en el contexto ambiental de Brasil. En el escenario nacional, la Ley Federal n. 13.800/2019 que regula los fondos patrimoniales. Esta investigación tuvo como objetivo analizar la aplicabilidad de la legislación brasileña sobre fondos patrimoniales como fuente de recursos financieros para unidades de conservación. La metodología utilizada fue la investigación bibliográfica/documental sobre fondos patrimoniales a través del análisis de sus respectivas legislaciones. Los resultados muestran que el uso de fondos patrimoniales para la conservación de la biodiversidad requiere grandes reservas, principalmente en lo que toca a la propiedad de los activos ambientales y el interés público en esta gestión.

**Palabras clave:** áreas protegidas; fondos patrimoniales; Ley Federal n. 13.800/ 2019.

*FEDERAL ACT N. 13.800/2019: CONCEPTUAL ASPECTS FOR USING  
ENDOWMENTS IN PROTECTED AREAS IN BRAZIL*

*ABSTRACT*

*Protected areas are one of the best strategies for in situ biodiversity conservation. In Brazil, these areas were organized by Federal Act n. 9.985/2000, which provides the creation and management of these natural areas. However, the scarcity of resources of the Public Authority has been causing a series of problems (absence of management plans and land regularization). This issue re-emerged the private versus public debate on biodiversity management. In countries such as the United States and the United Kingdom these areas may benefit from the endowments that are created to receive donations to support specific causes or organizations, an issue that is still little known in Brazil's environmental context. On the national scene, Federal Act n. 13.800/2019 was recently created which regulates endowments. This research aimed to analyze the applicability of Brazilian legislation on endowments as financial resources for protected*

*areas. The methodology used was bibliography and documental research on endowments through the analysis of their respective legislation. The results demonstrate that the use of endowments for biodiversity conservation requires big reservations, mainly about the ownership of environmental assets and the public interest in this management.*

**Keywords:** *endowments; Federal Act n. 13.800/2019; protected areas.*

## INTRODUCCIÓN

La sociedad necesita actuar de acuerdo con sus presupuestos económicos; sin embargo, estos mismos presupuestos, destinados al placer y al bienestar, pueden causar daños al medio ambiente (DERANI, 2008). En este sentido, es esencial pensar en formas de conciliar los aspectos de la protección del medio ambiente con la actividad económica. No es por ninguna otra razón que las iniciativas basadas en la teoría de los incentivos económicos se han considerado en varias políticas ambientales en diferentes países (GONÇALVES *et al.*, 2018).

Enfoques que anhelan integración, la intersección entre medio ambiente y economía no son recientes, volviendo a los postulados estructurales de Adam Smith y Karl Marx, que consideraban el medio ambiente como una fuente de recursos naturales (DERANI; SCHOLZ, 2017). Sin embargo, otras variables merecen ser incluidas en esta ecuación, como el aspecto social y el valor intrínseco del medio ambiente (CAPRA; MATTEI, 2018). A través de incentivos financieros alternativos, es posible llevar a cabo planes que coordinen intereses comunes (privados y colectivos), evitando que la realización de uno sea la negación del otro, reinsertando la producción con el propósito de constituir riqueza social, centrándose en mejorar la vida en sociedad (SPALDING, 2016).

Los fondos de capital, también conocidos como fondos filantrópicos, fondos permanentes o *endowments*, son fondos creados para recibir donaciones para apoyar causas u organizaciones específicas (SPALDING, 2016; SOTTO MAIOR, 2011; SCHÜLER, 2012). En general, los fondos recibidos permanecen en el fondo, en inversiones financieras, y solo los ingresos son periódicamente rescatados para cubrir todo o parte del funcionamiento de organizaciones sociales, educativas, de salud, ambientales, culturales y otras de interés público (BRASIL, 2019a).

Desde hace décadas, los fondos han demostrado ser un mecanismo

de uso creciente para movilizar recursos filantrópicos en EE. UU, Inglaterra, India, entre otros países que tienen legislación sobre el tema (SOTTO MAIOR, 2011). En Francia, después de la aprobación de la Ley n. 2008-776, llamada “Ley para la Modernización de la Economía” el 4 de agosto de 2008, se crearon más de 200 fondos filantrópicos, incluido el fondo del Museo del Louvre (SCHÜLER, 2012).

Muy difundida en el extranjero, la práctica de crear y administrar fondos de capital permanentes para garantizar la sostenibilidad financiera de las instituciones cuyo objetivo es la protección del medio ambiente aún es incipiente en Brasil, teniendo como raro ejemplo la Fundación “El Boticario de Protección a la Naturaleza” (GIFE, 2010). Recién, los fondos de patrimoniales fueron regulados en enero de 2019, a través de la Ley Federal n. 13.800/19, conocida como la Ley de Fondos Patrimoniales (BRASIL, 2019a).

Todavía, en el escenario brasileño, las unidades de conservación, que forman un sistema establecido por la Ley Federal n. 9.985/2000, han contribuido hacia la protección de los recursos naturales, paisajes, ecosistemas, culturas y formas de vida, como se garantiza en la Constitución Federal de 1988 y en acuerdos internacionales, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica – CDB (ICMBIO, 2012). Sin embargo, la frecuente falta de implementación de los espacios ambientales creados por el Gobierno termina induciendo la noción falsa de protección, ya que, de hecho, muchas de estas áreas existen solo en el papel, sin que, en la práctica, ninguna acción concreta de preservación/ conservación sea practicada (GODOY; LEUZINGER, 2015).

Esto ocurre por varias razones: escasez de recursos financieros (de asignaciones presupuestarias), gastos innecesarios, falta de personal, ausencia de planes de manejo, falta de uso de criterios científicos para elegir la categoría, el formato y el tamaño de las unidades de conservación, existencia de poblaciones tradicionales que viven en unidades de protección integral, baja aceptación por parte de las poblaciones circundantes, falta de regularización de la tenencia de la tierra, ausencia de protección equitativa entre biomas (FONSECA; KASECHER, 2010; MARTIN; LEUZINGER; SILVA, 2016). Como base en este escenario, el problema de investigación radica en cómo utilizar los fondos de capital para financiar unidades de conservación.

La gestión de áreas protegidas encuentra impases recurrentes en la recaudación de fondos y la gestión de recursos, un hecho que pone en riesgo

su propia existencia (GODOY; LEUZINGER, 2015). En este sentido, los *endowments* constituyen un instrumento a favor de la sostenibilidad financiera a largo plazo y representan una forma de diversificar el modelo de financiamiento de este instrumento de protección ambiental. Con este fin, la investigación tiene como objetivo analizar el uso de fondos patrimoniales como una alternativa para obtener recursos en unidades de conservación en Brasil.

## 1 CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Se analizaron los principales actos jurídicos que pueden utilizarse para apoyar la implantación de fondos patrimoniales como recurso en unidades de conservación. En este sentido, las principales fuentes de consulta fueron: Constitución Federal de 1988, Ley Federal n. 9.985/2000 y la Ley Federal n. 13.800/2019. Además de estas, las instrucciones normativas de ICMBIO, IBAMA y el Ministerio del Medio Ambiente que, de alguna manera, contribuyen a la discusión de los fondos del patrimonio en áreas protegidas.

Con ese fin, además de las leyes ya mencionadas, se hicieron comentarios sobre el cambio en la posición del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) en la Sentencia 1791/2019 sobre la gestión del fondo de compensación de la unidad de conservación a través de instituciones financieras en virtud de la Ley Federal n. 13.668/18. El artículo tiene el desafío de debatir el escenario y el contexto actual de las dotaciones, especialmente aquellas destinadas a proteger el medio ambiente, enfocándose en aspectos jurídicos legales, pasando por la caracterización de problemas prácticos, sus herramientas de gestión, fuentes de recursos y desafíos que deben superarse para su implementación en el país.

Con esto, buscamos enfatizar, entre las legislaciones presentadas, los principales aspectos que permiten la implementación del instrumento en el aspecto político-legal. La advertencia es que no se pretende agotar el análisis de la legislación en todos sus aspectos, sino, exclusivamente, en lo que se puede utilizar como fundamentación de fondos en el contexto de unidades de conservación.

La investigación buscó trabajar no la sustitución del papel del Estado en la gestión de las unidades de conservación, sino alternativas/posibilidades para pensar en la sostenibilidad económica de estos espacios con la ayuda de fondos patrimoniales. Esto no pretende ser un complemento de

una visión excesivamente privatista de la gestión de los bienes ambientales (GODOY, 2006), sino más bien fomentar el debate sobre la alternativa que se presenta.

## 2 RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La Ley Federal n. 9.985/2000 creó el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC) innovando en el marco organizativo de los llamados Espacios Territoriales Especialmente Protegidos (ETEPs) (MILARÉ, 2013), principalmente en las características del proceso de creación y gestión de Unidades de Conservación (UC), así como en su categorización. Sin embargo, la ley no ha resuelto los problemas estructurales más serios que siempre han afectado el sistema y que conducen a una baja efectividad de todas las categorías de manejo (GODOY; LEUZINGER, 2015).

Algunos de estos problemas están directamente relacionados a la escasez de recursos, como la baja cantidad de servidores, la ausencia de planes de manejo (menos del 30% de las unidades federales de conservación tienen un plan de manejo) y la falta de regularización de la tierra (ICMBIO, 2012). Otros están relacionados con la falta de planificación del sistema, como el establecimiento de unidades de protección integral en los lugares donde viven las poblaciones tradicionales, la deficiencia en la comunicación con las poblaciones circundantes y la falta de uso de criterios científicos en lugar de políticos en el proceso de creación de UCs (MARTIN; LEUZINGER; SILVA, 2016).

El coste político y financiero de crear una unidad de conservación es insignificante en comparación a los costos de su implementación efectiva (FONSECA; KASECHER, 2010). Cabe señalar que la escasez de recursos para el medio ambiente también se deriva de factores políticos (MOREA, 2019). Esto se refleja en la baja efectividad del sistema y presenta la existencia de varias “unidades de papel” que existen legalmente, pero no de hecho (GODOY; LEUZINGER, 2015). En otras palabras, las principales deficiencias del sistema son, en general, un resultado directo de la falta de recursos financieros suficientes para la implantación/gestión del sistema SNUC.

El problema de financiación que no llega a las áreas protegidas no es un problema brasileño endógeno. Esta realidad también se ha verificado en áreas protegidas en regiones tropicales de países en desarrollo, como Brasil e Indonesia (FENDRICH; ROCHA; RANIERI, 2019; MOREA, 2019; ABMAN, 2018).

Morea (2019) descubrió que las características de los problemas que dificultan el logro de los objetivos y el mejor funcionamiento de las áreas protegidas dependen de diferentes situaciones contextuales. Las dificultades en el manejo de las unidades de conservación no pueden generalizarse. Sin embargo, algunas causas son comunes principalmente en países subdesarrollados: la sobreexplotación de recursos naturales estratégicos (minería, petróleo, gas, agua, madera) y/o la expansión territorial de establecimientos agrícolas para plantar productos para el mercado internacional.

La situación de escasez de recursos para el mantenimiento de las necesidades básicas crea la idea de la existencia de “parques de papel”, porque, aunque instituidos por ley o acto normativo, las áreas protegidas no tienen condiciones mínimas de gestión para implementar políticas públicas de conservación (GODOY; LEUZINGER, 2015). Además de recibir recursos insuficientes de estas fuentes, están sujetos a cortes severos (MARTIN; LEUZINGER; SILVA, 2016). Esta situación tiende a aumentar las necesidades de financiación de los espacios protegidos (HUMEL et al., 2019), y es necesario discutir formas alternativas de recursos para estas áreas ETEPS (FONSECA; KASECHER, 2010; GODOY; LEUZINGER, 2015).

No es casualidad que se propongan nuevas formas de hacer viables las UCs. La concesión de parques nacionales al sector privado ha sido alentada por el Gobierno Federal. Destinado a los servicios de apoyo a las visitas como una estrategia para aprovechar las inversiones, aumentar las visitas y el apoyo de la población a las áreas protegidas y, también, reducir los costos de mantenimiento (BRASIL, 2018b).

Recién se concedieron los parques nacionales Pau Brasil (BA) y Itatiaia (RJ y MG). Además, los parques nacionales de Lençóis Maranhenses (MA), Serra do Bodoquena (MS), Jericoacoara (CE), Caparaó (MG y ES), Chapada dos Guimarães (MT), Aparados da Serra (RS), Serra Geral (RS), Serra da Canastra (MG) y el Bosque Nacional Canela (RS) (AMARAL, 2019).

Este movimiento de paso de la biodiversidad contenido en las UCs de la gestión pública a la iniciativa privada encuentra varias críticas consistentes en la literatura que merecen destacarse. Godoy (2006) Argumentó que la gestión privada, defendida como la mejor manera de garantizar un uso sostenible, consiste en dividir los recursos naturales para unos pocos y que el objetivo es en gran medida obtener beneficios. El modelo de descentralización no necesariamente conduce a una buena gestión de los recursos ambientales (ABMAN, 2018). Se podrían desarrollar otros modelos, como

los arreglos sociales de la comunidad (GODOY, 2006).

Metzger *et al.* (2019) han destacado que la gestión eficiente por parte de las autoridades públicas representa un apoyo para una nueva política de desarrollo social y económico que puede crear empleos, reducir la pobreza y las desigualdades socioeconómicas. Al renunciar este modelo, el Estado también descuida la garantía de la permanencia de las múltiples formas de vida y los sistemas socioecológicos que representan la diversidad cultural y étnica del país. Las soluciones basadas en la naturaleza son cruciales para la economía brasileña, ya que garantizan el agua, la energía, la alimentación y la seguridad climática, contribuyendo al bienestar humano y la protección de la biodiversidad (ABMAN, 2018; METZGER *et al.*, 2019).

Según Godoy y Leuzinger (2013), la tensión de intereses (públicos versus privados) puede conducir a situaciones de daño a la sociedad. En el modelo de concesión, para que sea ventajoso para la entidad privada, el inversor puede optar por “vender” su producto (acceso a unidades de conservación, por ejemplo) en una escala suficiente para obtener el beneficio deseado. Esta opción puede causar una sobrecarga de visitantes, comprometiendo la integridad de los recursos naturales y culturales.

En este sentido, en el caso de la concesión de parques, la convivencia entre los regímenes públicos y privados en el mismo espacio, impone el desafío constante en la búsqueda del equilibrio entre los resultados económico-financieros privados y los relacionados con la función pública de conservación del área y democratización de su acceso (GODOY; LEUZINGER, 2013). Los argumentos presentados encuentran resonancia en esta investigación. Cabe señalar que no será un modelo excesivamente privatista para la gestión de bienes ambientales que resolverá los problemas estructurales e históricos de la sociedad brasileña (GODOY, 2006; GODOY; LEUZINGER, 2013; ABMAN, 2018; METZGER *et al.*, 2019).

## 2.1 El papel del Estado en la gestión de las unidades de conservación

Una de las características sorprendentes de las Constituciones consideradas modernas es la desviación de la lista tradicional de garantías prevista en las leyes de libre organización de la economía, el llamado modelo liberal. Así, junto a los derechos tradicionales a la vida, la libertad y la propiedad, por ejemplo, los nuevos derechos resultantes de la evolución social y las nuevas conquistas ganan espacio constitucional (OLIVEIRA; PIRES; PEREZ FILHO, 2016).

La Constitución brasileña de 1988 está inspirada en las cohermanas ibéricas, Portugal y España (AGRA, 2015). Como resultado, consagra como obligación del poder público la preservación y garantía efectiva del derecho fundamental a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, como un bien para el uso común de las personas, esencial para una calidad de vida saludable (BRASIL, 1988).

La CF/88 establece, en el art. 225 que se crearán, en todas las unidades de la federación, espacios territoriales especialmente protegidos (ETEPs). Y es en esta modalidad que se encuentran las UCs. Según Wandscheer (2016), el constituyente no dejó margen de discreción al administrador, quien, una vez identificados los espacios dignos de protección, debe establecer una unidad de conservación capaz de brindar la mejor protección posible al medio ambiente, teniendo en cuenta que el activo ambiental puede que esté sujeto a la ley pública o privada.

Las UCs se dividen en dos grupos: El de protección integral y el de uso sostenible. En el primer grupo, también llamado UCs para uso indirecto, la presencia humana en las áreas no está permitida, con algunas excepciones. De acuerdo con la Ley Federal n. 9.985/2000 forman parte de esta categoría la Estación Ecológica; Reserva biológica; Parque Nacional; Monumento Natural y Refugio de Vida Silvestre (BRASIL, 2000). El uso sostenible o el uso directo de UCs permiten la presencia humana, incluido el uso económico del área dentro de criterios ambientalmente controlados. Los siguientes son parte de este grupo: Área de Protección Ambiental; Área de interés ecológico relevante; Bosque Nacional; Reserva extractiva; Reserva de vida salvaje; Reserva de Desarrollo Sostenible; y Reserva Privada del Patrimonio Natural (BRASIL, 2000).

De todas las modalidades previstas por la ley, solo una es creada por la voluntad exclusiva de lo privado: la Reserva Privada del Patrimonio Natural (RPPN), que mejora la voluntad pública, ya sea mediante el control de estas UCs o mediante el debido proceso legal, en la creación y gestión (SILVA, 2013). En al menos tres de los cinco principales biomas brasileños, el número de unidades privadas de conservación excede el número de áreas públicas protegidas (Bosque Atlántico, Cerrado y Caatinga), aunque la extensión ocupada por los RPPN es incluso relativamente pequeña (SILVA, 2013).

Debido a su extensión total y su amplia distribución espacial, las UCs, en su sentido amplio, son cruciales para la prestación de servicios ecosistémicos para la población brasileña en su conjunto (DERANI; JODAS,

2015). Son hábitats para muchos animales que contribuyen con la dispersión de semillas, facilitando la recuperación y restauración ecológica de áreas degradadas en sus alrededores, aumentando así el potencial agrícola nacional (METZGER *et al.*, 2019).

Según Silva y Barbosa (2019), el modelo actual de gestión de la naturaleza señala que la política ambiental con protección casi exclusiva del sector público está bajo amenaza constante, principalmente debido a la falta de inversión en este sector, siendo un elemento de fragilidad del programa ambiental nacional.

La gestión responsable a través de asociaciones entre los sectores público y privado puede proporcionar una alternativa importante para la conservación de áreas protegidas (SAPORITI, 2006). Las experiencias desarrolladas han demostrado que estas asociaciones pueden aumentar los servicios a través de la gestión profesional y la comercialización, reducir la dependencia de los subsidios públicos y movilizar capital para la inversión en infraestructura de parques y conservación de la biodiversidad (GODOY; LEUZINGER, 2013).

Basado en estos argumentos, Silva (2013) destaca:

El Estado se presenta como una fuente de políticas regulatorias, no siempre consensuales, construyendo marcos normativos, cuya participación de los sectores interesados de la sociedad es dudosa, sin embargo, en medio a una legislación compleja e ineficaz, existen organismos estatales ambientales que operan bajo el foco de la desconfianza, tanto a nivel federal, estatal como municipal. Se forma un campo de conflicto entre la sociedad y estos órganos, que se crean con el objetivo principal de inspeccionar la preservación ambiental y ejecutar la política estatal dirigida al medio ambiente (SILVA, 2013, p. 81).

La gestión de estos espacios presenta dificultades y, según Wandscheer (2016), la existencia de UCs es, de hecho, un gran avance en la protección del medio ambiente en la medida en que existen normas y un marco legal para apoyar posibles abusos. (ABMAN, 2018; GODOY, 2006). Se debe mantener la preponderancia del dominio público en la gestión de la biodiversidad (GODOY, 2006; GODOY; LEUZINGER, 2013; ABMAN, 2018; METZGER *et al.*, 2019). Sin embargo, esta declaración no excluye la posibilidad de discusiones/propuestas de otras formas de gestión y esto es lo que se ha hecho tanto en el Tribunal Federal de Cuentas como en la legislación federal.

Las reglas financieras de las UC han cambiado con la recién promulgación de la Ley Federal n. 13.668/18 y con la decisión del Tribunal de

Cuentas de la Unión (TCU) en la Sentencia 1791/2019. Con estos nuevos paradigmas, los recursos obtenidos de la compensación ambiental<sup>5</sup> pueden ser administrados por una institución financiera, lo que permite una mayor apertura para la participación de otros actores en este cuadro.

El entendimiento previo era la imposibilidad de ejecución indirecta de compensación ambiental (que consiste en depositar el monto adeudado en cuentas bancarias con anotaciones en cuenta administradas por una institución financiera) que no se proporcionó legalmente. Esta antigua posición fue seguida por TCU, a través del Juicio TC 014.293/2012-9.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal 13.668/18, hubo una innovación en el modelo de gestión de estos recursos, modificando el art. 14 de la Ley Federal 11.516/ 2007 conocida como la legislación que creó el Instituto Chico Mendes para la Conservación de la Biodiversidad (ICMBIO):

Art. 1 Ley n. 11,516, del 28 de agosto de 2007, entra en vigencia además de los siguientes arts. 14-A, 14-B y 14-C:

‘art. 14-A. El Instituto Chico Mendes está autorizado a seleccionar una institución financiera oficial, exenta de licitación, para crear y administrar un fondo privado que se pagará con fondos de la compensación ambiental a que se refiere el art. 36 de la Ley no. 9.985, del 18 de julio de 2000, destinados a unidades de conservación instituidas por la Unión.

§ 1 La institución financiera oficial mencionada en el contenido de este artículo será responsable por la ejecución, directa o indirecta, y de la gestión centralizada de los recursos de compensación ambiental destinados a las unidades de conservación instituidas por la Unión y puede, para la ejecución indirecta, firmar un contrato con las instituciones financieras oficiales regionales.

§ 2 El depósito total de la cantidad establecida por la agencia de licencias libera al

<sup>5</sup> Art. 36. En el caso de licencias ambientales de empresas con un impacto ambiental significativo, consideradas así por la agencia ambiental competente, con base en un estudio de impacto ambiental e informe respectivo – EIA/RIMA, el empresario está obligado a apoyar la implementación y el mantenimiento de la unidad de conservación del Grupo Protección Integral, de conformidad con lo establecido en este artículo y la regulación de esta Ley (Reglamento).

§ 1 La cantidad de recursos que asignará el empresario para este propósito no podrá ser inferior al medio por ciento de los costos totales previstos para la implementación de la empresa, el porcentaje será fijado por la agencia de licencias ambientales, de acuerdo con el grado de impacto ambiental causado para la empresa (ver ADIN n. 3.378-6, 2008).

§ 2 La agencia de licencias ambientales es responsable de definir las unidades de conservación que se beneficiarán, considerando las propuestas presentadas en el EIA/RIMA y habiendo escuchado al empresario, y también se puede contemplar la creación de nuevas unidades de conservación.

§ 3 Cuando la empresa afecte a una unidad de conservación específica o su zona de amortiguamiento, la licencia a que se refiere el párrafo de este artículo solo puede otorgarse con la autorización del organismo responsable de su administración y la unidad afectada, incluso si no pertenece al Grupo de Protección Integral, debe ser uno de los beneficiarios de la compensación definida en este artículo.

§ 4 La obligación a que se refiere el contenido de este artículo puede, en virtud del interés público, cumplirse en unidades de conservación de propiedad pública y dominio del grupo de Uso Sostenible, especialmente aquellas ubicadas en la Amazonía Legal (Incluido por Ley n. 13.668, de 2018) (BRASIL, 2000).

empresario de las obligaciones relacionadas con la compensación ambiental.

§ 3 La institución financiera oficial a que se refiere el contenido de este artículo está autorizada a promover la expropiación de propiedades privadas indicadas por el Instituto Chico Mendes que se insertan en la unidad de conservación que recibe los recursos de compensación ambiental.

§ 4 Las normas y reglamentos del fondo observarán el criterio, políticas y directrices definidas por el Instituto Chico Mendes.

§ 5 La autorización prevista en el contenido de este artículo se extiende a los órganos ejecutores del Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (BRASIL, 2018a).

Con esta nueva posibilidad, la ley autorizó la ejecución directa/indirecta no solo a ICMBIO, sino a todos los organismos ejecutores de SNUC, en todas las esferas, que así elija. También debe notarse que, en la Sentencia TCU 1064, ministro Raimundo Carreiro, en su votación, destacó la legalidad de la aplicación directa/indirecta de la compensación ambiental, y la Corte, mediante una interpretación restrictiva de la ley, no impidió posibles mecanismos de gestión de recursos por parte de los órganos competentes.

Con esto, fue posible, a través de la sentencia 1791/2019, establecer un precedente paradigmático para el asunto:

SUMARIO: SOLICITUD DE REVISIÓN, POSIBLES IRREGULARIDADES EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL POR EL ÓRGANO DE GOBIERNO DEL ESTADO DE AMAZONAS. DETERMINACIÓN DE PETROBRAS Y TRANSPORTADORA ASSOCIADA DE GÁS S.A. QUE DESDE ESSE MOMENTO NO MÁS REPASEN RECURSOS FINANCIEROS A ORGANISMOS AMBIENTALES DE CUALQUIER ESFERA DE IMPLEMENTACIÓN COMO TÍTULO DE EXECUCIÓN DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL DE FORMA INDIRECTA, POR FALTA DE APOYO LEGAL. **SUPERVENIENCIA DE LEY 13.668/2018. POSIBILIDAD DE CREAR UN FONDO PRIVADO PARA SER GESTIONADO POR UNA INSTITUCIÓN FINANCIERA OFICIAL PARA LA GESTIÓN CENTRALIZADA DE LOS RECURSOS DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL DESTINADOS A LAS UNIDADES DE CONSERVACIÓN.** CONOCIMIENTO.DISPOSICION PARCIAL CIENCIAS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. CIÊNCIA (Ata n. 28/2019 – Plenário. Fecha de la sesión: 31/07/2019 – Ordinaria. Código electrónico para la ubicación en el sitio web de TCU: AC-1791-28/19-P) (BRASIL, 2019b, énfasis agregado).

En este sentido, existe una autorización legal expresa para que los organismos ejecutores del SNUC elijan administrar directa/indirectamente los recursos de la compensación ambiental a través de la creación de

fondos. Con eso, la sentencia 1791/2019 trajo el entendimiento de que no perjudica la gestión de los recursos y las unidades de conservación tienen fondos privados destinados a la compensación ambiental.

Cabe señalar que, con la nueva legislación, la posibilidad de llevar a cabo una compensación ambiental de manera indirecta se reguló, dentro del alcance del Instituto Chico Mendes (ICMBIO), previo pago de una cantidad fija. Por lo tanto, la inclusión del artículo 14-A en la Ley Federal n. 11.516 de 2007 cierra la brecha de la legislación sobre el tema de la gestión de recursos para las UCs por parte de las instituciones financieras y supera los obstáculos legales presentados por el Tribunal de Cuentas de la Unión. Con eso, el camino hacia una mayor participación de la financiación privada como mecanismos auxiliares en áreas protegidas en Brasil encuentra una alternativa.

## 2.2 Fondos patrimoniales: aspectos conceptuales

En este escenario de incertidumbres, parece una posibilidad de financiar las actividades de las UCs fondo patrimoniales regulados por la Ley Federal n. 13.800/2019. Fondo patrimonial, en inglés *endowment*, consiste en reunir un patrimonio que debería servir como fuente de recursos predecibles y duraderos para una causa elegida (BRASIL, 2019a). Un *endowment* existe para dar continuidad a la causa, proteger ciertos activos de los riesgos habituales de una actividad operativa y, en particular, del uso ineficiente o desorganizado de los recursos (SABO PAES; QUEIROZ FILHO, 2014).

En países de *Common Law*, al igual que los Estados Unidos y el Reino Unido, estas estructuras han existido durante décadas (HANSMANN, 1990), incluso hay algunas instituciones centenarias todavía en funcionamiento, como el Carnegie Endowment (1910), promoviendo la expansión de las bibliotecas públicas en los Estados Unidos y la Fundación Rockefeller (1913), con fondos de capital de US \$ 300 millones y US \$ 3.5 mil millones (SPALDING, 2016).

Pese a que su concepto se aplica en beneficio de diversas causas/instituciones sin fines de lucro en el extranjero, los fondos patrimoniales han demostrado ser particularmente eficientes en el entorno académico, donde hay ejemplos conocidos por su diferente gestión y rendimientos expresivos (SOTTO MAIOR, 2011; HANSMANN, 1990). El volumen de recursos financieros de los fondos patrimoniales de las instituciones académicas a

menudo excede miles de millones de dólares, lo que permite a dichas entidades invertir en investigación, construir mejores instalaciones y buscar la excelencia en sus actividades (KISIL; FABIANI; ALVAREZ, 2012).

El capital que compone estos fondos proviene de donaciones de personas físicas, jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, herencias y legados con el objetivo de perpetuar una causa, dejando un patrimonio permanente en la sociedad (BRASIL, 2019a; SPALDING, 2016).

La mayoría de los *endowments* nace con la obligación de preservar perpetuamente el valor donado para que genere ingresos como un medio de garantizar la sostenibilidad financiera de la organización a largo plazo o por un período predefinido (BRASIL, 2019a). El fondo patrimonial debe estar separado de los activos operativos de la institución para facilitar el mantenimiento de su poder adquisitivo y no utilizarlo para otros fines, e incluso puede constituir una entidad legal separada de la organización beneficiaria (SOTTO-MAIOR, 2011).

Los ingresos obtenidos se utilizan para sufragar los gastos operativos, mantener actividades, proyectos específicos o otros propósitos específicos de la institución, manteniendo intacta la inversión inicial a largo plazo (KISIL; FABIANI; ALVAREZ, 2012). Dichos fondos deben contener reglas claras para el uso y la aplicación de los recursos, dirigidos a la perpetuidad de la acción filantrópica, que requieren un modelo de gestión de inversiones y una gobernanza adecuada (SPALDING, 2016).

En resumen, los fondos patrimoniales garantizan al donante que (1) el dinero se invertirá en la causa elegida por él; (2) el uso del dinero se registrará por reglas estrictas y transparentes; (3) el dinero durará el tiempo que defina el inversor (SPALDING, 2016). Según Sotto-Maior (2011), es importante resaltar que los fondos patrimoniales no son fondos de inversión, considerando que estos últimos son instrumentos que los inversores utilizan para buscar el rendimiento financiero, a diferencia de las *endowments* que apuntan a la longevidad de una organización y su viabilidad financiera guiada por el interés colectivo. Sin embargo, es importante mencionar que los recursos de las dotaciones pueden invertirse en fondos de inversión en busca de rentabilidad (BRASIL, 2019a; KISIL; FABIANI; ALVAREZ, 2012).

Además, Sabo Paes y Queiroz Filho (2014) explican que los fondos patrimoniales tampoco son fondos de reserva, sino recursos que la organización separa de sus cuentas operativas para posibles contingencias, sin embargo, no generan suficientes ingresos para ser considerados un fondo

patrimonial. Además, los fondos patrimoniales y las organizaciones sociales se establecen debido a un factor emocional, como la simpatía por un interés. Esto lleva al donante a poner los recursos a disposición de una organización o causa específica (SPALDING, 2016).

La creación de un fondo de dotación le da al donante la posibilidad de especificar tipos de proyectos y causas a apoyar, garantizando el destino de los recursos del fondo establecido incluso después de su muerte (SCHÜLER, 2012). Al donar a un fondo patrimonial establecido, el donante es más seguro que los recursos tendrán un destino de la sostenibilidad perenne y la cantidad donada no se gastará en necesidades momentáneas.

Una organización que depende de un donante o un grupo de donantes puede perder independencia operativa para garantizar un apoyo financiero continuo. Un *endowment* promueve la independencia de acción, evitando que incluso los intereses de los donantes se superpongan con la misión de la organización. Además, deben ser administrados por administradores de fondos establecidos con la intención de actuar exclusivamente para un fondo en la recolección y administración de donaciones, así como el patrimonio constituido (BRASIL, 2019a).

### 2.2.1 Nuevo marco legal brasileño: Ley Federal n. 13.800/2019

Los efectos desfavorables de la situación política económica actual en Brasil, así como en el mundo, sobre el patrimonio ambiental dentro y fuera de las unidades de conservación plantea la necesidad de discutir nuevas formas de financiación para la protección de los activos naturales. En el escenario marcado por la escasez de recursos en circulación, las instituciones de desarrollo y protección del medio ambiente se han visto directamente afectadas. Los actores involucrados en el área discuten la reinención de los métodos y el cuestionamiento de las certezas sobre el papel del Estado, el sector privado y la sociedad civil (GODOY; LEUZINGER, 2013).

En este escenario, la promulgación de la Ley Federal n. 13.800/2019 señala como una posibilidad de recaudar fondos para la gestión de las unidades de conservación. Logo, en el art. 1 se define que es posible establecer fondos patrimoniales con el fin de alentar y apoyar la educación, la ciencia, la cultura, la salud, la seguridad pública y el medio ambiente, entre otros sectores de interés social relevante (BRASIL, 2019a).

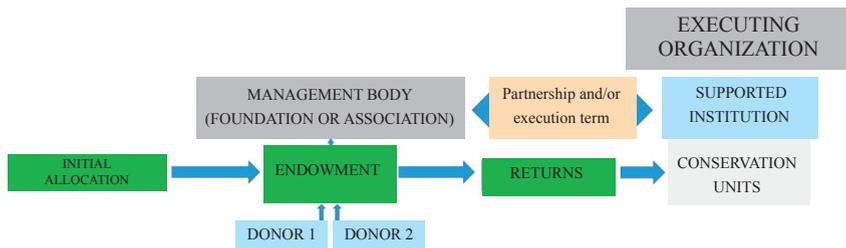
No es casualidad que todas las áreas enumeradas en el art. 1 son los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal de 1988, que

son derechos subjetivos de los ciudadanos (BENJAMIN, 2011). La cuestión ambiental es social y económica. Y no hay economía, ni se construirá una sociedad desarrollada, sin que los recursos naturales se conserven adecuadamente (DERANI, 2008). En esta perspectiva, el medio ambiente fue concebido expresamente como una de las posibilidades para *endowments* en la legislación nacional, trayendo consigo otros derechos humanos de tercera generación (AGRA, 2015).

La definición legal de los fondos es, según el punto VI del art. 2 de la ley, un complejo de activos de carácter privado, provenientes de donaciones de individuos y empresas para ser administrados con el fin de proporcionar ingresos que deberían utilizarse para promover las actividades definidas anteriormente (BRASIL, 2019a), de manera estable y a largo plazo, a través de la preservación del principal y la aplicación de los rendimientos resultantes (FABIANI; CRUZ, 2017).

El esquema de funcionamiento (Figura 1) involucra la participación de (I) institución apoyada y (II) un órgano/organización de gestión de fondos. La institución apoyada debe ser una institución pública o privada sin fines de lucro, y los órganos vinculados a ella, dedicados a la búsqueda de fines de interés público y beneficiarios de programas, proyectos o actividades financiados con recursos del fondo patrimonial (BRASIL, 2019a).

Cabe mencionar que la dotación inicial para la constitución del fondo es la cantidad original separada por el instituyente para pago de donaciones de personas físicas o jurídicas. En este sentido, la dotación es la suma de la dotación inicial del fondo y las donaciones que se hicieron después de su creación (BRASIL, 2019a).



**Figura 1** Esquema de funcionamiento de fondos patrimoniales.

**Fuente:** preparado por el autor basado en Brasil (2019).

El fondo es una fuente de recursos a largo plazo para invertir con el propósito de preservar su valor, generar ingresos y ser una fuente permanente y regular de activos. Esto responde a una pregunta recurrente

entre quienes están interesados en el tema: la cantidad que se transfiere a la institución apoyada no son las cantidades donadas originalmente, sino los ingresos (obtenidos por la organización de gestión) de este recurso.

La ley brasileña determina que las dotaciones son administradas por una entidad jurídica privada sin fines de lucro, instituida en forma de asociación o fundación: Organización de Gestión (BRASIL, 2019a). La organización de gestión tiene principalmente dos funciones: (I) recaudar y (II) administrar donaciones con los activos del fondo. El ingreso que se muestra en la Figura 1 proviene de la función de administrar estos fondos obtenidos previamente de donantes.

Dentro de la estructura de la Organización de Gestión debe haber al menos tres estructuras básicas: la Junta de Directiva el Comité de Inversiones y el Consejo Fiscal (BRASIL, 2019a). El órgano deliberativo de la Organización de Gestión es el Consejo de Administración, compuesto por hasta siete miembros remunerados, y se prevé que otros participantes puedan unirse al órgano de forma no remunerada.

Salvo se establezca una cláusula de exclusividad en un instrumento de asociación (mecanismo legal firmado entre la institución apoyada), la institución apoyada puede designar a un miembro para unirse a la junta, con derecho a voto. Si la institución apoyada es una institución pública, los donantes que representan más del 10% de la composición del fondo pueden participar en las reuniones de la junta, sin derecho a voto (BRASIL, 2019a). Además, si hay una disposición de exclusividad en el instrumento de asociación suscrito con instituciones públicas, la junta debe estar compuesta por al menos dos miembros independientes que cumplan con los requisitos legales.

En paralelo al Consejo de Administración, el Comité de Inversiones ejercerá la función de un órgano asesor, respecto a la política de inversión y las normas de gestión de recursos. Dicho comité debe estar compuesto por tres o cinco miembros, debidamente registrados en la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM), que es una autarquía vinculada al Ministerio de Economía.

Mientras eso, el Consejo Fiscal ejercerá la función de fiscalización para la gestión del fondo en los estándares establecidos por el Consejo Administrativo y debe estar compuesto por tres miembros elegidos por el Consejo de Administración responsable por evaluar anualmente las cuentas de la Organización de Gestión. Si la organización de gestión posee activos superiores a R\$ 5.000.000,00, los miembros del Consejo Fiscal

no habrán podido integrarse el Consejo Administrativo en los últimos tres años (BRASIL, 2019a).

Además, para garantizar la vinculación total de las dotaciones con intereses públicos y no privados, la ley prohíbe la remuneración de los agentes públicos por participar en el Consejo Administrativo, Comité de Inversiones y Consejo Fiscal. La remuneración de los miembros que integren los órganos respectivos deberá observar los ingresos del *endowment*, salvo cuando haya en el instrumento de colaboración, previsión de exclusividad con una institución con apoyo público, la remuneración de los miembros de los órganos de la Organización de Gestión se limitará a la del gerente superior de la institución apoyada.

Como responsable de la gestión del fondo, la Organización de Gestión debe establecer alianzas para alcanzar la causa definida, en el ejemplo de la presente investigación sería el medio ambiente, y más específicamente las unidades de conservación, representadas a nivel federal por ICMBIO. En la gestión del *endowment* Es lícito concluir instrumentos que formalicen la cooperación con instituciones y proyectos de interés público. El soporte del *endowment* está dedicado a instituciones públicas o privadas sin fines de lucro (“Institución apoyada”) mediante la firma de instrumentos de asociación entre la Organización de Gestión y la Institución Apoyada.

Caso el instrumento contenga una cláusula de exclusividad, deberá prever el objeto específico que se beneficiará, así como las reglas para la transferencia de activos y las medidas que se adoptarán en relación a las recomendaciones emitidas por la Institución Apoyada (BRASIL, 2019a). Sin embargo, si la financiación está destinada a la ejecución de programas, proyectos y propósitos de interés público, la Organización de Gestión debe ejecutar un plazo de ejecución con la Institución Apoyada, definiendo cómo se gastarán los recursos en el logro de tales proyectos.

Es posible establecer el apoyo de una institución sin fines de lucro u organización internacional reconocida, responsable por lograr el proyecto (“Organización Ejecutora”). En este caso, la Organización Ejecutora debe ser parte del plazo de ejecución. En el campo ambiental, se puede mencionar la Fundación Boticário, World Wide Fund for Nature (WWF), The Nature Conservancy, Rain Forest Alliance entre otros. El objetivo de la Organización Ejecutora es agregar su experiencia en el tema, mejorando los resultados de la colaboración.

Con base en los conceptos presentados, sería posible en el caso brasileño de un fondo patrimonial que opta por dirigir sus acciones hacia

la conservación del Río Parnaíba o el Río São Francisco. Con este fin, se podría establecer un instrumento de asociación con la agencia federal responsable de implementar políticas ambientales relacionadas con la biodiversidad y Gestión de la UC, cual sea, el ICMBIO (BRASIL, 1981).

En este escenario, los recursos podrían canalizarse al Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, una UC federal clasificada como totalmente protegida por el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC) (BRASIL, 2000). Con eso, la gestión del parque tendría recursos complementarios (además de los planeados originalmente) para gestión que pueden variar desde estudios de financiación (becas de investigación, premios académicos) en la UC hasta la compra de equipos para mejorar el rendimiento del monitoreo en áreas (vehículos, sistemas de detección remota, infraestructura física). Cabe señalar que la organización de gestión del fondo puede definir de antemano las actividades elegibles para financiación.

En este sentido, en el caso de las UC, la organización de gestión no actuará en la gestión del Parque Nacional, sino en la forma en que los recursos asignados por el fondo se utilizan en la gestión de la unidad de conservación. El fondo patrimonial no tiene poder de interferencia en la autonomía de la institución apoyada, con solo la verificación de los puntos acordados en el instrumento de colaboración (GIFE, 2010). El ICMBIO continuaría definiendo todas las pautas y acciones de la unidad de conservación.

Es importante mencionar que las obligaciones asumidas por la Organización de Gestión no constituyen responsabilidad, directa o indirecta, de la Institución Apoyada o la Organización Ejecutora (BRASIL, 2019a). Del mismo modo, las obligaciones de la Institución Apoyada y la Organización de Gestión (civil, ambiental, laboral, seguridad social, etc.) no serán responsabilidad compartida.

Para todos los propósitos, el patrimonio del endowment será distinto de los activos de sus institutores, de la Institución apoyada, de la Organización de Gestión y de la Organización Ejecutora. La ley brasileña cuando se trata del uso de recursos provenientes de donaciones destinadas a fijar el uso de valores de donaciones (dotación inicial + donaciones), siempre que solo los resultados obtenidos de la inversión del principal (ingresos) se destinen a proyectos (BRASIL, 2019a).

Las partes pueden emitir recomendaciones mutuas con el fin de resolver huecos y brindar oportunidades para las aclaraciones necesarias en

caso de incumplimiento del instrumento de asociación o del plazo de ejecución. Después de la aclaración, la parte perjudicada puede suspender el contrato celebrado hasta que cese la irregularidad, o incluso rescindirlo (BRASIL, 2019a). Esta disposición proporciona un mayor grado de protección para las partes involucradas en el fondo patrimonial (KISIL; FABIANI; ALVAREZ, 2012).

En caso de rescisión del instrumento de asociación o plazo de ejecución que no contenga una cláusula de exclusividad, la Institución Apoyada o la Organización de Gestión debe devolver completamente los recursos gastados y no ejecutados (BRASIL, 2019a). Si hay una cláusula de exclusividad en el instrumento, la Organización de Gestión debe transferir el monto contenido en el fondo de capital en su totalidad a la nueva Organización de Gestión que se une a la Institución Apoyada. Además, los benefactores que hayan donado bienes con cargo serán informados del cierre del instrumento de asociación, teniendo derecho a solicitar una devolución de los montos donados previamente (BRASIL, 2019a; FABIANI; CRUZ, 2017).

En el caso de disolución de la Organización de Gestión, el patrimonio del *endowment* existente se transferirá a una nueva Organización de Gestión que respalde una actividad de propósito público similar. En este proceso, se seguirán recibiendo donaciones y la transferencia de fondos no debe interrumpirse (BRASIL, 2019a).

La estructura diseñada para *endowments* en el área ambiental pasa por un hecho que no está previsto en la legislación y que tiene un gran efecto multiplicador: el fortalecimiento de los organismos públicos de gestión ambiental. Solo con una planificación ambiental bien definida, la efectividad de los programas ambientales y la participación de la sociedad habrá una verdadera cultura de donaciones en Brasil. Todos estos supuestos pasan por una mayor apreciación del área ambiental dentro del Poder Público (GODOY, 2006).

## CONCLUSIÓN

Para convertirse en una realidad generalizada, los fondos patrimoniales necesitarán, principalmente, estímulos del Poder Público y un esfuerzo conjunto de varios actores de la sociedad civil. Es innegable la seguridad jurídica dada por la promulgación de Ley Federal n. 13.800/2019. La definición de características esenciales es la principal innovación aportada por

la legislación. Los beneficiarios son variados: el donante con la continuidad de su causa; la institución apoyada con la entrada de fondos; y el medio ambiente con acciones relacionadas con la conservación.

La inclusión del art. 14-A en la Ley Federal n. 11.516/2007, realizado por la Ley Federal n. 13.668/2018, completó las hachuras en lo que toca la gestión de recursos para las UCs por parte de las instituciones financieras y supera los obstáculos legales presentados por el Tribunal de Cuentas de la Unión en la Sentencia TC 014.293/2012-9. Este nuevo posicionamiento del asunto se logró mediante la Sentencia 1791/2019. Esto abre un nuevo frente para el uso de fondos patrimoniales en UCs.

Cabe resaltar que la Constitución determina que la creación de UC, así como su gestión, es una obligación del Estado. El objetivo de la Ley Federal n. 13.800/19 no es eliminar esta propiedad del Estado, sino traer nuevas medidas auxiliares para financiar estos espacios. Incluso porque el deber impuesto por el art. 225 de la Constitución Federal es para las autoridades públicas y la comunidad la obligación de defender y preservar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. El éxito de los *endowments* depende directamente del fortalecimiento del Poder Público en el área ambiental.

La gran dificultad que hay que superar es trabajar en qué medida se puede tener en cuenta la participación privada en la financiación. de la naturaleza. Además, lo aclaré que los fondos patrimoniales no pueden ni deben reemplazar los poderes del Poder Público.

La incapacidad de la norma legal para hacer que el propósito construido por sí mismo sea propuesto es su descrédito y el consiguiente vaciamiento en el sistema legal general. Por lo tanto, la provisión legal de fondos patrimoniales no es una garantía para el fin de las dificultades de gestión de la UC que van más allá de la existencia de recursos, sino simplemente una herramienta más para tratar de alcanzar el llamado medio ambiente ecológicamente equilibrado.

La financiación de las áreas protegidas no puede restringirse en la discusión sobre si debe ser implementado por el sector público o privado. La biodiversidad protegida por áreas protegidas es invaluable y se deben tomar medidas para garantizar la conservación de estas áreas naturales. El tema involucra varios temas y merece mayores reflexiones tanto en relación con el modelo de gestión como en la efectividad.

## REFERENCIAS

ABMAN, R. Rule of law and avoided deforestation from protected areas. *Ecological Economics*, v. 146, p. 282-289, 2018.

AGRA, W. M. Magna Carta: um pacto feudal que foi densificado como uma carta de direitos. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 33, p. 595-618, 2015.

AMARAL, A. C. Com concessão de parques, governo quer aumentar arrecadação e visitas. *Folha de S.Paulo*, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/06/com-concessao-de-parques-governo-quer-aumentar-arrecadacao-e-visitas.shtml>. Acesso: 4 de outubro. 2019.

BENJAMIN, A. H. V. A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 31, n. 1, p. 79-96, jan./jun. 2011.

BRASIL. *Lei Federal n. 6938/1981*. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm). Acesso: 8 de junho. 2019.

BRASIL. *Lei Federal n. 9985/2000*. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso: 8 de junho. 2019.

BRASIL. *Lei Federal n. 13.668, de 28 de maio de 2018a*. Altera as Leis n. 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm). Acesso: 8 de noviembre. 2019.

BRASIL. *Instrução normativa n. 9, de 13 de julho de 2018b*. Disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades

de Conservação Federais. Processo n. 02070.009456/2017-93. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/31717052/do1-2018-07-17-instrucao-normativa-n-9-de-13-de-julho-de-2018-31717016](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/31717052/do1-2018-07-17-instrucao-normativa-n-9-de-13-de-julho-de-2018-31717016). Acesso: 8 de junho. 2019.

BRASIL. *Lei Federal n. 13.800/2019a*. Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13800.htm). Acesso: 8 de junho. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1791/2019b*. Ata n. 28/2019 – Plenário. Data da Sessão: 31/7/2019 – Ordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1791-28/19-P, 2019b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6B484397016C77102E7E2CF2>. Acesso: 8 de novembro. 2019.

CAPRA, F.; MATTEI, U. *A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade*. São Paulo: Cultrix, 2018.

DERANI, C. *Direito Ambiental Econômico*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DERANI, C.; JODAS, N. Pagamento por serviços ambientais (PSA) e a racionalidade ambiental: aproximações. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 19, n. 1, p. 9-27, 2015.

DERANI, C.; SCHOLZ, M. C. A injustiça ambiental das externalidades negativas das monoculturas para commodities agrícolas de exportação no Brasil. *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 1-25, 2017.

FABIANI, P. M. J.; CRUZ, H. N. C. Fundos patrimoniais: caminho para a sustentabilidade de longo prazo. *REPATS – Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, Brasília, DF, v. 4, n. 2, p. 186-203, 2017.

FENDRICH, A. N.; ROCHA, A. G.; RANIERI, V. E. L. Comparison between official priority studies guidelines and Protected Areas created in Brazil. *Land Use Policy*, v. 82, p. 240-246, 2019.

FONSECA, M.; KASECHER, T. P. O papel das unidades de conservação. *Scientific American*, v. 5, p. 18-23, 2010.

GIFE – GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. *O investimento social privado e os fundos patrimoniais: um estudo de caso sobre o desenvolvimento do endowment da Fundação O Boticário de Proteção à Natureza*. Curitiba: Synergos, 2010. Disponible en: <http://www.synergos.org/knowledge/03/casoboticario.pdf>. Acceso: 8 de junio. 2019.

GODOY, A. A gestão sustentável e a concessão das florestas públicas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 631-654, set./dez. 2006.

GODOY, L. R. C.; LEUZINGER, M. D. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. In: *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 28, p. 75-88, jul./dez. 2013.

GODOY, L. R. C; LEUZINGER, M. D. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 52, n. 206, p. 223-243, abr./jun. 2015.

GONÇALVES, A. P. R. *et al.* Payment for environmental services to promote agroecology: the case of the complex context of rural Brazilian. *Sustainable Agriculture Research*, v. 7, n. 2, p. 56-73, 2018.

HANSMANN, H. Why do universities have endowments? *The Journal of Legal Studies*, Chicago, v. 19, n. 1, p. 3-42, jan. 1990. Disponible en: [https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/Faculty/Hansmann\\_why\\_do\\_universities\\_have\\_endowments.pdf](https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/Faculty/Hansmann_why_do_universities_have_endowments.pdf). Acceso: 8 de junio. 2019.

HUMEL, A. N. *et al.* Protected Area management: fusion and confusion with the ecosystem services approach. *Science of the Total Environment*, v. 651, p. 2432-2443, 2019.

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Efetividade da gestão das UCs federais*. Brasília, DF: ICMBio/WWF, 2012.

KISIL, M.; FABIANI, P. J.; ALVAREZ, R. (Orgs.). *Fundos patrimoniais: criação e gestão no Brasil*. São Paulo: Zeppelini, 2012.

MARTIN, P.; LEUZINGER, M. D.; SILVA, S. T. Improving the effectiveness of legal arrangements to protect biodiversity: Australia and Brazil. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 24-37, 2016.

METZGER, J. P. *et al.* Por que o Brasil precisa de suas Reservas Legais? *Perspectives in Ecology and Conservation*, v. 17, p. 104-116, 2019.

MILARÉ, É. *Direito do Ambiente: gestão ambiental em foco*. 8 ed. Rio de Janeiro: RT, 2013.

MOREA, J. P. A framework for improving the management of protected areas from a social perspective: the case of Bahía de San Antonio Protected Natural Area, Argentina. *Land Use Policy*, v. 87, p. 104-116, 2019.

OLIVEIRA, J. C.; PIRES, A. F.; PEREZ FILHO, A. M. A proteção do meio ambiente como garantia fundamental e a responsabilidade patrimonial do Estado. *Revista Jurídica da Presidência*, Edição Comemorativa 17 anos, Brasília, DF, p. 178-208, 2016.

SABO PAES, J. E.; QUEIROZ FILHO, A. S. A importância dos endowments ou fundos patrimoniais na captação de recursos para as entidades integrantes do Terceiro Setor e o princípio da Livre Concorrência. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, Brasília, DF, v. 9, n. 2, p. 86-111, jul./dez. 2014.

SAPORITI, N. *Managing national parks: how public-private partnerships can aid conservation*. Public Policy for the Private Sector. Note Number 309. junho 2006. Disponível em: <http://rru.worldbank.org/PublicPolicy-Journal>. Acesso: 28 de mayo. 2020.

SCHÜLER, F. Gestão cultural: desafio, sustentabilidade e endowments. *Interfaces Brasil/Canadá*, Canoas, v. 12, n. 15, p. 129-154, 2012.

SILVA, J. I. A. O. Conservação de recursos naturais no semiárido e desenvolvimento: análise do caso das reservas privadas. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 79-98, 2013.

SILVA, J. I. A. O.; BARBOSA, E. S. L. Gestão de territórios preservados: muito além da preservação da natureza: uma preservação socioambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 16, n. 35, p. 297-337, maio/ago. 2019.

SPALDING, E. *Os fundos patrimoniais endowment no Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

SOTTO-MAIOR, F. Endowments no Brasil: a importação de uma estratégia de sustentabilidade. *Revista de Direito do Terceiro Setor*, Belo Horizonte, n. 10, p. 32-55, 2011.

WANDSCHEER, C.M. Unidades de Conservação e violação dos objetivos legais de proteção. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul, v. 6, n. 2, p. 201-224, 2016.

Artículo recibido el: 19/11/2019.

Artículo aceptado el: 06/12/2020.

**Cómo citar este artículo (ABNT):**

REIS NETO, A. F. et al. Ley Federal n. 13.800/2019: aspectos conceptuales para el uso de fondos patrimoniales en unidades de conservación en Brasil I. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 219-244, mayo/ago. 2020. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1710>. Acceso: día del mes. año.