



# ÁREAS PROTEGIDAS

## AUDITORIA COORDENADA

Verificou-se, ainda, que, entre as AP avaliadas, mesmo que a maioria conte com algum tipo de atividade de monitoramento da biodiversidade, estas não são realizadas com a frequência necessária, e costumam ser insuficientes para gerar informações sobre os resultados de conservação alcançados. Esta situação dificulta a identificação oportuna de vulnerabilidades e riscos à diversidade biológica, o que prejudica a tomada de decisões para a proteção e a conservação ambientais.

### Informações complementares

Além dos resultados apresentados, foram analisados outros temas relacionados com o objeto da auditoria, relativos às contas econômicas ambientais e à Base de Dados Mundial sobre Áreas Protegidas (WDPA).

Com relação às contas econômicas ambientais, uma vez que se trata de tema relevante e complexo, propõe-se desenvolver, na COMTEMA, futuros trabalhos de pesquisa, capacitação e controle externo.

Quanto à WDPA, foram identificadas deficiências que limitaram algumas análises na auditoria, tais como a desatualização ou falta de dados, deficiências nos arquivos vectoriais e divergências com dados dos relatórios nacionais à CDB. Entretanto, reconhecem-se os esforços de criação, manutenção e divulgação da WDPA, considerada a base de dados global mais completa sobre áreas protegidas.

### Recomendações

Levando em conta os resultados da auditoria, recomenda-se aos governos nacionais que:

- estabeleçam os mecanismos necessários para alcançar uma implementação e uma gestão efetivas das áreas protegidas, assim como atender às vulnerabilidades destas áreas, especialmente com relação ao uso público e à consolidação territorial;
- adotem estratégias e responsabilidades precisas, a definição clara do regime jurídico aplicável a cada área protegida, e maior transparência de dados e informações oficiais, a fim de mitigar os problemas de insegurança jurídica territorial nas APs;
- garantam mecanismos ativos e representativos de participação pública na gestão das APs; e
- realizem atividades de monitoramento da biodiversidade com a frequência e suficiência necessárias para gerar informações sobre os resultados de conservação alcançados.

### Mensagem final

Espera-se que, a partir da realização desta auditoria coordenada, os sistemas nacionais de APs sejam aperfeiçoados, com o objetivo de elevar o nível de implementação e gestão das APs, assim como promover a coerência entre as políticas públicas, gerindo as FSDL com efeitos negativos. Finalmente, espera-se que as políticas públicas de APs sejam mais efetivas, atingindo seus objetivos de conservação in situ da diversidade biológica e de manutenção dos serviços ecossistêmicos para as gerações atuais e futuras, rumo ao desenvolvimento sustentável.

Siglas: U.S. GAO – U.S. Governmental Accountability Office; WEF – World Economic Forum (The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019).

#### FICHA DA AUDITORIA

**Realização:** OLACEFS/COMTEMA

**Coordenação:** TCU – Brasil

#### Participação

##### Entidades Fiscalizadoras Superiores

Auditoria Geral da Nação (Argentina)  
 Controladoria-Geral do Estado Plurinacional da Bolívia  
 Controladoria-Geral da República do Chile  
 Controladoria-Geral da República da Colômbia  
 Controladoria-Geral da República da Costa Rica  
 Controladoria-Geral da República de Cuba  
 Câmara de Contas da República Dominicana  
 Controladoria-Geral do Estado da República do Equador  
 Corte de Contas da República de El Salvador  
 Tribunal de Contas da Espanha  
 Controladoria-Geral de Contas da República da Guatemala  
 Tribunal Superior de Contas da República de Honduras  
 Auditoria Superior da Federação (México)  
 Controladoria-Geral da República do Paraguai  
 Controladoria-Geral da República do Peru  
 Tribunal de Contas de Portugal

##### Entidades Fiscalizadoras Subnacionais

Honorável Tribunal de Contas da Província de Buenos Aires  
 Tribunal de Contas do Estado do Acre  
 Tribunal de Contas do Estado do Amapá  
 Tribunal de Contas do Estado do Amazonas  
 Tribunal de Contas do Estado do Maranhão  
 Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso  
 Tribunal de Contas do Estado do Pará  
 Tribunal de Contas do Estado de Rondônia  
 Tribunal de Contas do Estado de Roraima

#### Apoio

CCC/OLACEFS  
GIZ

#### TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente**  
 SAFS Quadra 4, Lote 1  
 70042-900 Brasília - DF  
 secexamb@tcu.gov.br  
 +55 61 3527-5425

O estabelecimento de **áreas protegidas** (APs) é a principal estratégia mundial para a conservação in situ da biodiversidade. A gestão deste patrimônio natural depende da implementação de políticas públicas efetivas por parte dos governos e atores envolvidos. A importância dos sistemas nacionais de áreas protegidas é reconhecida pelas Nações Unidas, na **Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)** e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**.

A Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (COMTEMA) da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) realizou a segunda edição da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas. O trabalho foi realizado entre 2019 e 2020, sob a coordenação do Tribunal de Contas da União (TCU), a Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) do Brasil. Este processo contou com a participação de mais de 100 auditoras e auditores de 26 equipes de auditoria, permitindo avaliar 2.415 áreas protegidas em 17 países.

### Países participantes da auditoria em 2019



Fonte: elaboração própria.

A auditoria teve por objetivo avaliar o nível de implementação e gestão das áreas protegidas dos países participantes, assim como seus avanços no cumprimento de metas internacionais, como as da CDB e da Agenda 2030.

### Meta 11 de Aichi – cobertura terrestre e marinha

A **Meta 11 de Aichi** da CDB estabelece para 2020 a conservação de pelo menos **17%** das áreas terrestres e de águas continentais e **10%** das áreas marinhas e costeiras por meio de **sistemas de áreas protegidas** administrados de maneira efetiva e equitativa, entre outros atributos. Esta meta é consistente com as metas 15.1 e 14.5 dos ODS.

Concluiu-se que as contribuições dos países participantes foram significativas, considerando as porcentagens propostas.

Em 2019, 13 dos 17 países participantes possuíam pelo menos 17% de suas áreas terrestres e de águas continentais incluídas em seus sistemas de áreas protegidas. Com relação às áreas marinhas e costeiras, foram obtidos dados de 14 países, 8 dos quais possuem mais de 10% de suas áreas marinhas e costeiras protegidas. Isto representa um avanço significativo em relação a 2014, uma vez que naquele ano a proteção das áreas marinhas e costeiras se encontrava longe da meta.

### Contribuições à Meta 11 de Aichi

País	Terrestre	Marinho
Argentina	13,1%	7,1%
Bolívia	26,5%	NA
Brasil	18,1%	26,4%
Chile	20,5%	42,3%
Colômbia	16,3%	13,8%
Costa Rica	25,5%	2,6%
Cuba	17,2%	25,0%
Equador	22,0%	13,0%
El Salvador	24,8%	0,9%
Espanha	32,8%	12,0%
Guatemala	30,9%	0,9%
Honduras	28,4%	Sem dados
México	10,9%	22,1%
Paraguai	15,0%	NA
Peru	17,3%	0,5%
Portugal	25,0%	9,2%*
República Dominicana	25,0%	10,0%

\*Considerando-se a plataforma continental estendida, área pendente de confirmação pelas Organização das Nações Unidas.  
Fonte: elaboração própria, com base em dados compilados pelas EFS entre 2019 e 2020. Os percentuais podem ter mudado desde então.





## Implementação e gestão das áreas protegidas

Na auditoria, foi utilizado o **Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa)**, que permite avaliar as áreas protegidas em três faixas de implementação e gestão – baixo, médio e alto – por meio de 13 indicadores, que são avaliados em uma escala que varia de 0 a 3. O índice de cada AP é calculado a partir da média dos indicadores aplicáveis à mesma.

### Os 13 indicadores do Indimapa

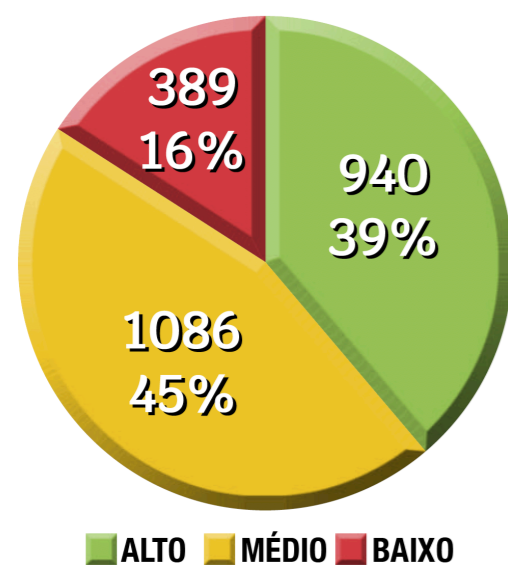
<b>G</b>	Plano de manejo/instrumentos de planejamento
<b>H</b>	Recursos humanos
<b>\$</b>	Recursos financeiros
<b>E</b>	Estrutura administrativa
<b>T</b>	Consolidação territorial
<b>F</b>	Proteção
<b>P</b>	Pesquisa
<b>B</b>	Monitoramento da biodiversidade
<b>C</b>	Gestão participativa (conselho gestor)
<b>M</b>	Manejo por comunidades tradicionais e/ou locais
<b>U</b>	Uso público
<b>L</b>	Articulação na AP
<b>N</b>	Concessões

Fuente: elaboración propia.

Foram avaliadas, ao todo, **2.415** áreas.

## INDIMAPA 2019

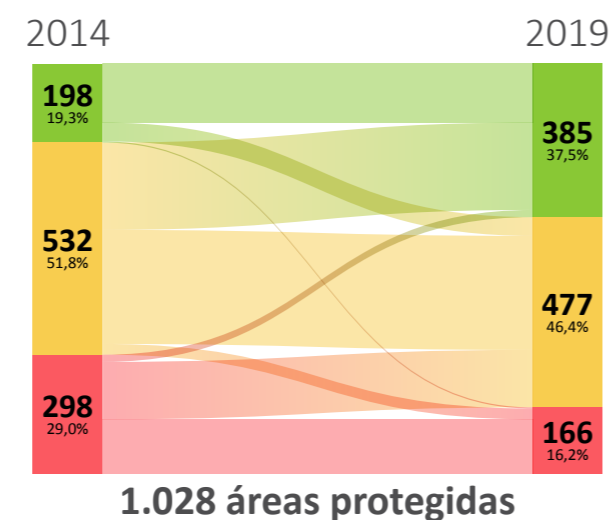
2.415 APs (países da América Latina, do Caribe e da Península Ibérica)



Fuente: elaboración propia.

O Indimapa permite também monitorar os avanços no nível de implementação e gestão, a partir da linha de base gerada na auditoria anterior. No grupo de **1.028 APs** avaliadas em ambas as edições da auditoria, constatou-se uma melhora em sua implementação e gestão, como sugerem as transições entre as três faixas (baixo, médio e alto).

### Transição de APs entre as faixas do Indimapa



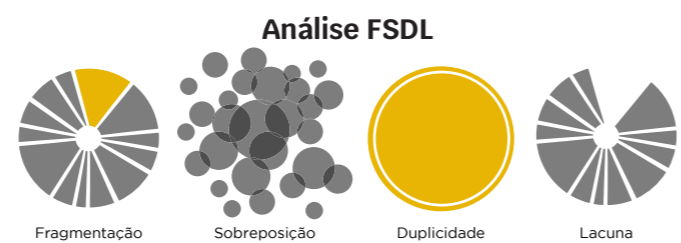
Fuente: elaboração própria.

Além disso, foram identificados avanços em aspectos específicos, como os planos de manejo/gestão (indicador G) e os recursos humanos (indicador H), ainda que estes processos ainda necessitem de atenção por parte dos governos e atores envolvidos. Por outro lado, foram identificadas fragilidades em processos importantes no monitoramento da biodiversidade (indicador B), no manejo dos recursos naturais pelas comunidades tradicionais e/ou locais (indicador M), no uso público (indicador U), na articulação na AP (indicador L) e nas concessões (indicador N).

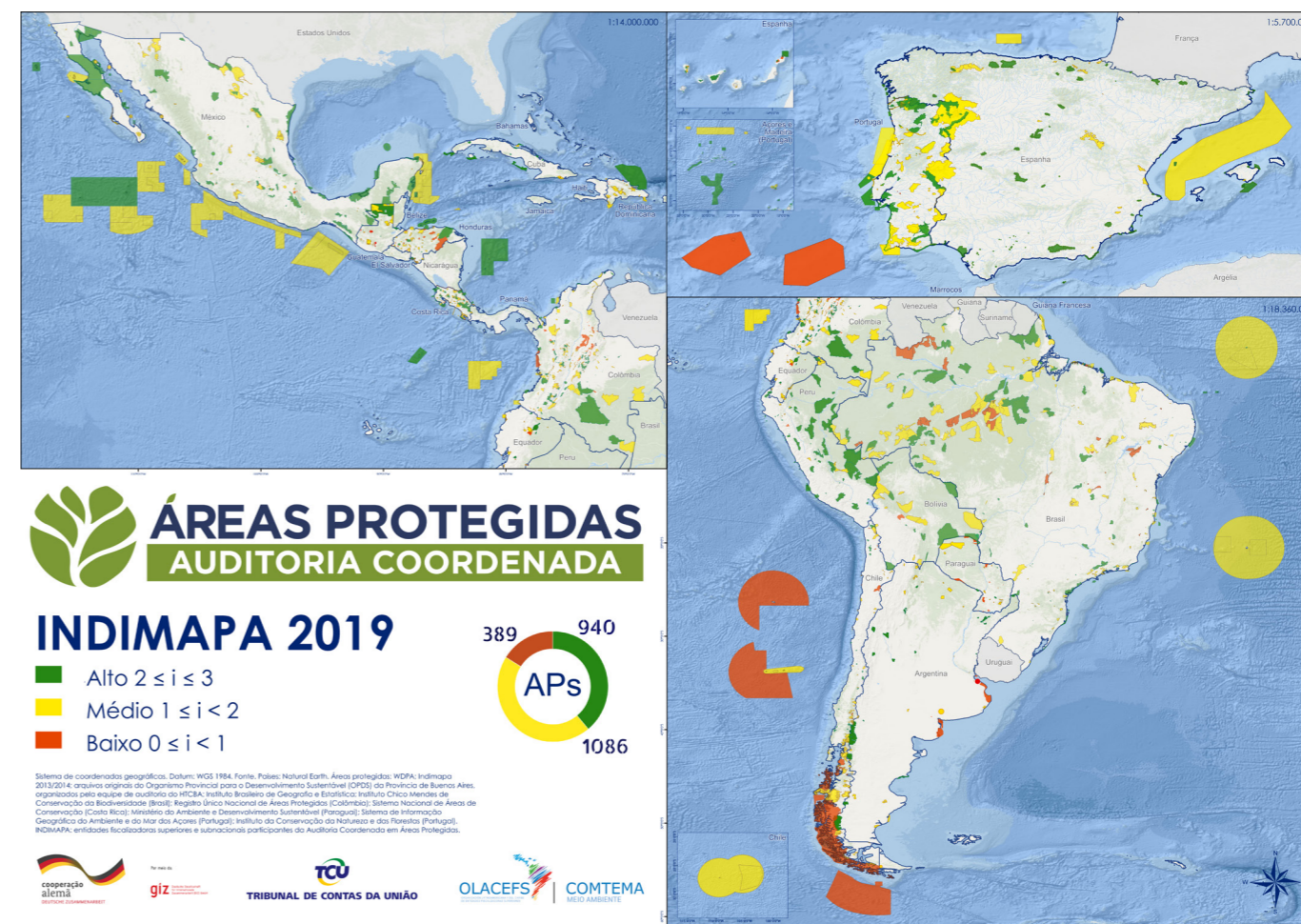
A média dos índices de todas as APs avaliadas em 2019 foi de **1,73**.

### A política de áreas protegidas e outras políticas públicas

As interações entre as políticas e as instituições públicas foram avaliadas por meio da **Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (FSDL)**.



Fuente: Guia do FSDL, desenvolvido pelo TCU, a partir do GAO-15-49SP (U.S. GAO).



Foram analisadas as interações entre a política de APs e as políticas públicas de uso público em APs e de consolidação territorial destes territórios.

Com relação ao processo de uso público em APs (atividades de turismo ecológico/natural, recreação em ambientes naturais, educação e interpretação ambiental), a maioria das EFS identificaram FSDL com efeitos negativos, tais como:

- ausência de uma estratégia governamental para o turismo ecológico/natural nas APs;
- escassez ou ausência de pessoal, recursos e estrutura de suporte turístico;
- fragmentação entre os ministérios e departamentos responsáveis, sem instrumentos de coordenação.

Estes desalinhamentos prejudicam o uso público sustentável nas APs e conduzem ao desperdício de seu potencial socioeconômico, reconhecido globalmente (WEF, 2019).

Da mesma forma, diversas EFS latino-americanas identificaram FSDL no processo de consolidação territorial, as quais geram insegurança jurídica nos territórios e pressão sobre o uso de seus recursos naturais, em função de:

- sobreposição do território das APs com áreas que possuem outros regimes jurídicos e de posse da terra;
- divergência nas informações cartográficas e de registro

territorial nos cadastros oficiais; e

- lacunas nas normativas relacionadas com o ordenamento territorial.

### Mecanismos de governança

Os mecanismos de governança de **participação pública** são relevantes para permitir a inclusão nas políticas públicas, em conformidade com o princípio da Agenda 2030 de “não deixar ninguém para trás”.

Constatou-se que a maioria dos países que participaram da auditoria possuem previsões legais de mecanismos de participação pública na política de APs. A auditoria avaliou também os mecanismos de participação no âmbito local da gestão das APs. Ainda que estes mecanismos existam na maior parte das APs avaliadas, muitos deles não estão ativos e/ou não são representativos (indicador C do Indimapa).

Também foi avaliado o mecanismo de governança de monitoramento e acompanhamento de resultados da política pública de APs (indicador B). Constatou-se que, em geral, os países participantes possuem sistemas de monitoramento ambiental em operação sobre desmatamento e espécies ameaçadas de extinção, ainda que de forma parcial e sem desagregação dos dados por AP.