

Auditoria na Governança de Unidades de Conservação na Amazônia

As unidades de conservação (UCs) são territórios instituídos pelo Poder Público, sob regime especial de administração, com objetivos de conservação e limites definidos, em razão de características naturais relevantes. Essas áreas fazem parte da estratégia mundial de conservação da biodiversidade, ratificada pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), considerada o principal acordo ambiental multilateral e que tem como objetivo a redução significativa na perda da biodiversidade em nível global.

No Brasil, as UCs federais, estaduais e municipais ocupam quase 17% do território nacional e detêm as principais nascentes de água, jazidas minerais, madeira, látex, castanhas e outros recursos naturais de valor econômico, social e ambiental. Ademais, esses territórios concentram as principais atrações turísticas naturais do Brasil, como os Parques de Fernando de Noronha, Lençóis Maranhenses, Pantanal, Iguaçu (Cataratas), Tijuca (Cristo Redentor), entre outros.

Apesar de a proteção da biodiversidade ser a principal finalidade das UCs, essas áreas possuem outros objetivos, como visitação, pesquisa, exploração sustentável de madeira, entre outros, que dependem de uma gestão eficiente para serem alcançados, o que vai além da simples criação desses territórios.

Desse modo, e tendo em vista a relevância do tema no âmbito nacional e internacional, o TCU realizou auditoria coordenada em conjunto com nove Tribunais de Contas Estaduais da região norte, do Mato Grosso e do Maranhão, para avaliar a governança desses territórios (TC 034.496/2012-2; Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário; Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira). Foram analisadas as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para a gestão eficiente do patrimônio público ambiental representado pelas UCs.

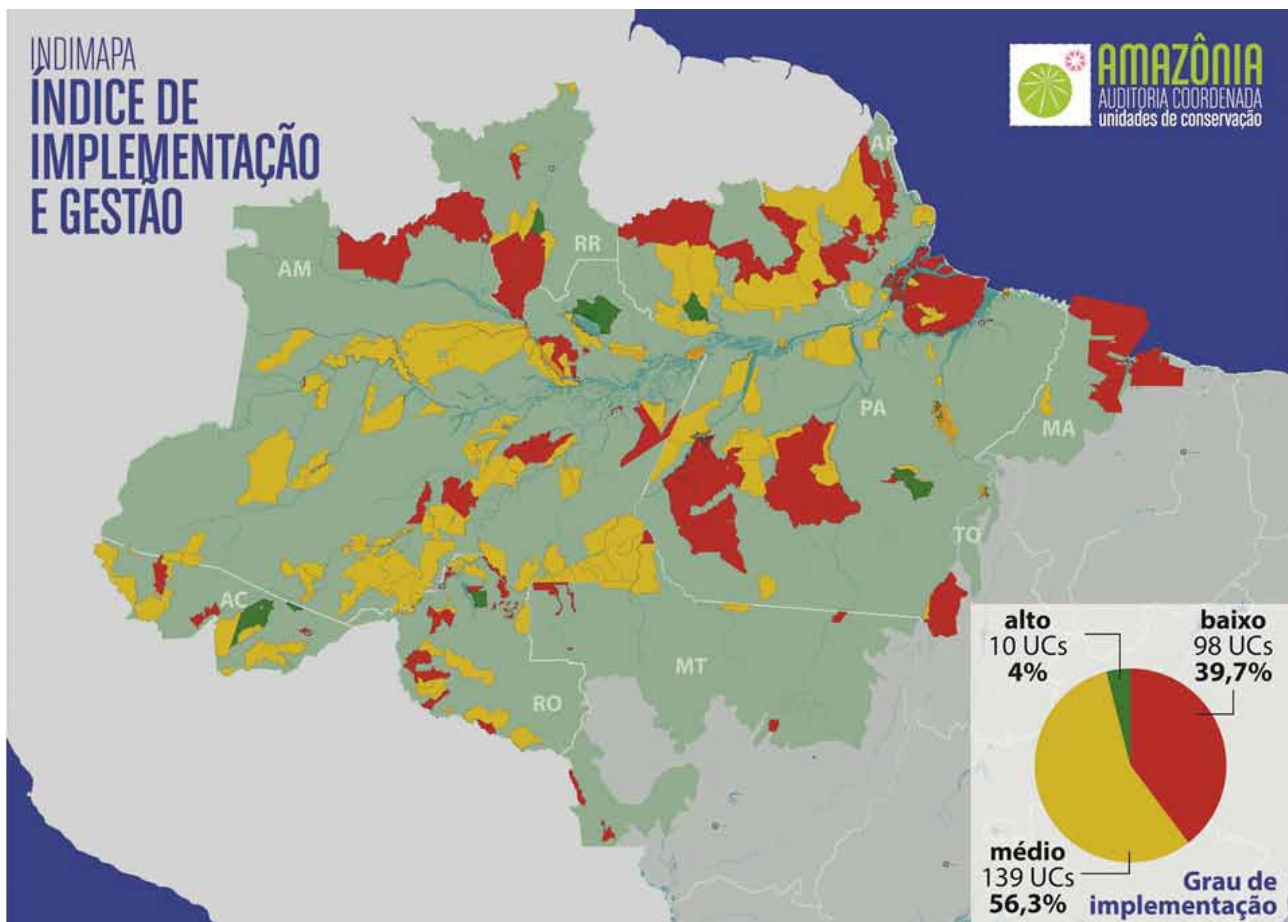
A auditoria buscou elaborar uma visão sistêmica das unidades de conservação do bioma Amazônia, identificando gargalos no processo de gestão dessas áreas, bem como oportunidades de melhoria e boas práticas. Para obter esse amplo diagnóstico, foram analisados aspectos relacionados a insumos, articulação e resultados, o que possibilitou o desenvolvimento do Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa).

O Indimapa é um instrumento georreferenciado, resultante da média de 14 índices e indicadores de implementação e de gestão das UCs federais avaliadas, do qual se extraem dados individualizados da gestão de cada unidade. O Índice varia de 0 a 3, sendo que, quanto mais próximo de 3, maior o grau de implementação da UC, ou seja, mais avançada ela está em relação ao alcance dos seus objetivos. A principal fonte de informação do Indimapa foi um questionário eletrônico respondido por todos os gestores das UCs.

A partir da elaboração desse índice, verificou-se que apenas 4% das 247 UCs federais e estaduais estão com alto nível de implementação e de gestão. A média dos índices das UCs federais e estaduais da Amazônia foi de 1,14. Delas, 56% têm notas entre 1 e 2, consideradas em estágio mediano de implementação, e 40% têm resultado abaixo de 1, que indica UCs com baixo estágio de implementação.

Portanto, a quase totalidade das UCs avaliadas não dispõe de condições compatíveis com suas necessidades e não possuem uma gestão que permita a articulação eficiente para o alcance dos resultados. Esse quadro leva a dificuldades na realização de atividades necessárias para produzir os resultados esperados, em especial, a promoção do desenvolvimento socioambiental, provocando o baixo aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental das UCs.

Foram constatadas importantes deficiências, como: parques sem uso público (visitação, recreação e educação); florestas sem exploração legal de madeira (concessões florestais) e reservas extrativistas com dificuldades em implementar alternativas economicamente sustentáveis para geração de emprego e renda. Os problemas identificados são, em grande parte, decorrentes da não disponibilização, pelo governo federal e pelos governos estaduais, das condições necessárias para a implementação e a boa gestão das unidades de conservação no bioma Amazônia.



Além disso, verificou-se que os insumos necessários à gestão das UCs, como recursos humanos e financeiros, não estão compatíveis com as necessidades desses territórios. Ainda na avaliação dos insumos, foram constatadas a inexistência e a inadequação dos Planos de Manejo, principal instrumento de gestão, situação agravada por uma consolidação territorial deficiente. Por fim, foi identificada, no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), uma articulação insuficiente entre os atores envolvidos na gestão de UCs, decorrente de coordenação incipiente, baixa cooperação e frágil comunicação.

As principais deliberações exaradas pelo TCU foram no sentido de fomentar o efetivo exercício da coordenação do Snuc, a cargo do Ministério do Meio Ambiente, a fim de incrementar as ações de articulação entre os atores envolvidos nesse tema. Foram feitas, ainda, recomendações com o intuito de dotar as UCs de insumos essenciais para que possam exercer suas funções e atingir os resultados esperados. A situação verificada no trabalho extrapola, em certos aspectos, a capacidade de atuação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, entidade federal responsável pela gestão das UCs federais. Por isso, deu-se conhecimento dos resultados do trabalho à Casa Civil e ao Congresso Nacional, entre outros órgãos, com ênfase sobre os riscos envolvidos em manter as atribuições daquela autarquia sem dotá-la de recursos financeiros, pessoal e estrutura necessários ao pleno exercício de suas funções.

Espera-se que os resultados da auditoria coordenada sirvam como subsídios aos atores interessados para que promovam, de forma articulada, as medidas necessárias à reversão do quadro atual. Busca-se fomentar, assim, a efetivação de todo o potencial das UCs, que inclui não apenas a proteção da biodiversidade, mas também geração de emprego, renda e melhoria da qualidade de vida.