

'Unidades de Conservação no bioma Amazônia'

Biblioteca Semeia – Janeiro, 2014

Referência: Auditoria Coordenada em Unidades de Conservação no bioma Amazônia.

Autores: Carlos Eduardo Lustosa da Costa, Clayton Arruda de Vasconcelos, Dashiell Velasque da Costa, Hugo Chudyson Araújo Freire, Wanessa Carvalho Amorim Mello e Fernando Antonio Dorna Magalhães.

Para mais informações: comunicacao@semeia.org.br

Unidades de Conservação no bioma Amazônia

Baseado no relatório do estudo “Auditoria Coordenada em Unidades de Conservação no bioma Amazônia”¹

Entre 2012 e 2013, o Tribunal de Contas da União (TCU)² e outros nove tribunais de contas³ dos estados do norte brasileiro, além do Maranhão e Mato Grosso, realizaram uma auditoria coordenada⁴ no maior bioma brasileiro, a Amazônia. O objeto do estudo, publicado em outubro de 2013, foram as 247 unidades de conservação (UCs), federais e estaduais, situadas na região, as quais representam 73% da área total demarcada no território brasileiro como unidade de conservação⁵. Observando-se o critério de representatividade, três categorias de UCs foram estudadas: Reservas Extrativistas (Resex), Florestas e Parques. Juntas, elas representam aproximadamente 65% do número total de unidades na região e 60% da área dentro do bioma protegida pela lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)⁶. Como objetivo central do trabalho, buscou-se identificar possíveis melhorias de gestão nessas áreas.

O diagnóstico foi realizado a partir de investigação realizada em duas frentes principais: (1) Unidades de Conservação e a Preservação do Patrimônio Natural Amazônico e (2) Gestão das Unidades de Conservação na Amazônia e o Desenvolvimento Socioambiental. Essas frentes foram estabelecidas em consonância com os dois principais objetivos que orientam a criação de unidades de conservação. A análise da segunda frente aconteceu em relação a três grandes tópicos: (i) insumos, no qual é avaliado se os recursos disponibilizados pelos governos federal e estaduais estão de acordo com as necessidades das UCs no que tange a implementação e consolidação da unidade frente aos objetivos traçados⁷, (ii) articulação, que analisou como a coordenação, cooperação e comunicação entre os atores envolvidos na administração e operação de UCs no bioma têm afetado seu desempenho e (iii) resultados, que buscou identificar como e em que medida a gestão das unidades está contribuindo para a proteção do patrimônio natural e promoção do desenvolvimento socioambiental na Amazônia.

A seguir são apresentados os principais resultados das duas frentes que orientaram o trabalho:

(1) Unidades de Conservação e a Preservação do Patrimônio Natural Amazônico

O estudo, inicialmente, aponta os benefícios oriundos da criação de unidades de conservação para a diminuição do desmatamento na região amazônica, com o intuito de comprovar como esses espaços podem contribuir para o alcance de um dos objetivos estabelecidos pela lei do SNUC: proteção do patrimônio natural. Identifica-se, portanto, uma relação entre o surgimento das áreas protegidas e a queda na taxa de desflorestamento. Isso acontece porque essas áreas passam a contar com a presença do Estado, diminuindo, assim, a pressão pelo uso

¹ BRASIL, Governo Federal. Tribunal de Contas da União (TCU), “Auditoria Coordenada em Unidades de Conservação no bioma Amazônia”. Brasília: 2013.

² Equipe coordenadora: Carlos Eduardo Lustosa da Costa, Clayton Arruda de Vasconcelos, Dashiell Velasque da Costa, Hugo Chudyson Araújo Freire, Wanessa Carvalho Amorim Mello e Fernando Antonio Dorna Magalhães.

³ São eles: TCE-AC, TCE-AP, TCE-AM, TCE-MA, TCE-MT, TCE-PA, TCE-RO, TCE-RR e TCE-TO.

⁴ O trabalho foi realizado em forma de auditoria coordenada, onde as equipes formadas por cada tribunal trabalharam em conjunto para operacionalização do trabalho, uma vez que as responsabilidades foram divididas. Ressalta-se que parte dos dados utilizados foram obtidos a partir das respostas dadas pelos gestores das UCs amazônicas ao questionário elaborado pelo TCU. A participação de 100% dos gestores colaborou para o alcance do estudo, segundo o tribunal.

⁵ Unidades de Conservação cobrem 16,6% do território continental brasileiro e 1,5% do território marinho, compreendendo, aproximadamente, 1,5 milhão de km². Destes, 73% estão localizados no bioma amazônico. Fonte: Ministério do Meio Ambiente (MMA).

⁶ Fonte: Tribunal de Contas da União.

⁷ Os objetivos principais, estabelecidos pela Lei 9.985/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), são: proteção do patrimônio natural e promoção do desenvolvimento socioambiental. A lei pode ser consultada, na íntegra, em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em 24/01/2014.

indevido daquele território e desestimulando pretensões ilegais de posse, especialmente a exploração desautorizada de madeira. O estudo revela que 94% do desmatamento ocorrido na Amazônia entre 2008 e 2012 ocorreu fora de áreas protegidas por UCs⁸. O gráfico 1, apresentado a seguir, evidencia a relação entre crescimento da área total de UCs e taxa de desmatamento.

Uma consequência direta da queda nas taxas de desmatamento é a diminuição da emissão de gases de efeito estufa⁹, aqui também chamados de GEE. Os números comprovam que as florestas, responsáveis em 2005 pela maior parte da emissão desses gases (57%), passam a ocupar, já em 2010, a terceira posição (22%). E embora outros setores, como agropecuário e energético, tenham aumentado a emissão de GEE, no quadro geral o Brasil diminuiu o lançamento desses gases na atmosfera. O estudo calcula¹⁰, ainda, que na maior parte dos estados onde a Amazônia está presente a emissão média de carbono dentro de UCs foi negativa (com exceção de Maranhão e Tocantins). É importante mencionar que, quando se verifica esse mesmo índice para áreas não protegidas, todos os estados tiveram indicadores positivos.

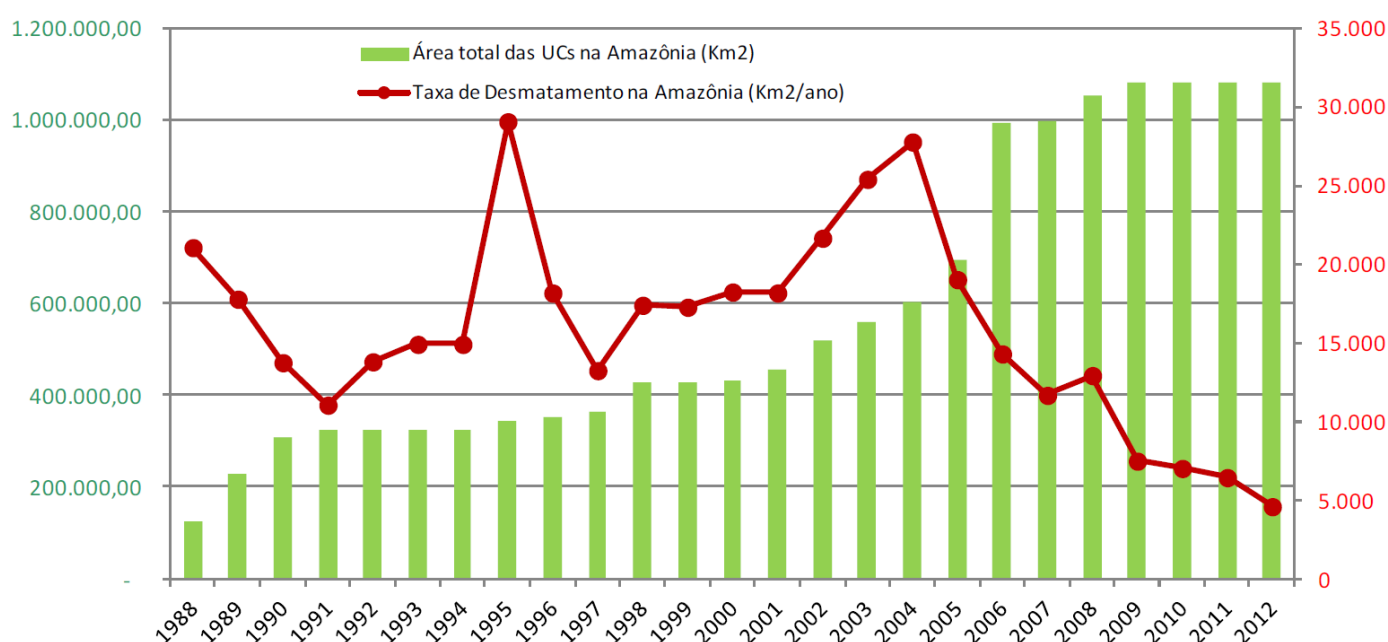


Gráfico 1 - Fonte: TCU

No entanto, o foco deste resumo técnico está situado na continuação do trabalho realizado pelos tribunais, que aborda outro objetivo estabelecido pelo SNUC para as UCs: a promoção do desenvolvimento socioambiental, especialmente das comunidades do entorno. Nesse sentido, o estudo concluiu que a débil gestão das unidades de conservação gera subaproveitamento do potencial de que dispõem essas áreas, o que é comprovado pela existência de parques sem uso público, florestas sem exploração sustentável e reservas extrativistas em que não ocorre a participação econômica sustentável da comunidade.

⁸ Apesar de importante, vale ressaltar que a criação de UCs não fora a única medida governamental em prol da diminuição do desmatamento. Pode-se citar, por exemplo, o aprimoramento da fiscalização, a criação de mecanismos financeiros de incentivo à redução do desmatamento, entre outras.

⁹ Segundo o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), entre 2005 e 2010, a emissão desses gases caiu 38%.

¹⁰ Para visualizar o mapa de emissão de carbono e os resultados obtidos pela auditoria, visite www.portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=4913062. Acesso em 24/01/2014.

Para facilitar a análise e apresentação dos dados mapeados pelo estudo, o TCU criou uma ferramenta própria, o Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa), que permite a elaboração de uma visão sistêmica das UCs no bioma amazônico, visualizando gargalos e possíveis melhorias para a gestão das unidades de conservação.

O Indimapa¹¹ é um conjunto de quatro mapas que atuam como instrumentos georreferenciados de avaliação, comunicação e monitoramento das UCs que integram o estudo. Os dois primeiros mapas – Indimapa ALERTAS DE DESMATAMENTO e Indimapa FLUXOS DE CARBONO – estão relacionados a um dos objetivos estabelecidos pela lei do SNUC (a conservação do patrimônio cultural), e informam sobre o desmatamento no bioma e o fluxo de carbono em cada UC, conforme mencionado anteriormente.

No entanto, devido ao foco deste resumo, concentraremos as análises no terceiro e quarto mapas – Indimapa INDICADORES DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO e Indimapa ÍNDICE DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO, que trazem resultados relacionados à implementação e gestão das UCs amazônicas. O Indimapa “Índice” apresenta a média de todos os indicadores aplicados a cada UC, a partir do Indimapa “Indicadores”, que avalia as unidades individualmente. Utilizando os dois mapas, que são complementares, é possível avaliar vários cenários: o geral, por recorte (categoria de UC, nível de governo etc.) ou por UC.

A avaliação possibilitada pelo Indimapa “Indicadores” é feita a partir de 14 temas relacionados aos insumos e articulações presentes na gestão de UCs, os quais são, segundo o estudo, aspectos fundamentais para que essas unidades funcionem de maneira adequada aos objetivos traçados¹². Cada tema, a partir de estudo de campo feito pelo Tribunal e dados secundários disponíveis ou requisitados, recebe uma nota entre 0 a 3, sendo 3 a pontuação que indica o grau máximo de implementação do tema em questão. Tal pontuação deriva do fato de cada tema possuir três requisitos e, portanto, se um requisito for verificado integralmente, a UC recebe 1 ponto naquele tema, ou seja, para cada requisito pode-se conseguir até 1 ponto de acordo com o grau de implementação – no total, a pontuação máxima de cada tema é 3. Já o Indimapa “Índice” é composto, basicamente, pela média dos 14 indicadores aplicáveis a cada UC avaliada, o qual viabiliza a classificação de cada unidade de acordo com o grau de implementação. Três categorias foram criadas: baixo (0 a 0,99), médio (1 a 1,99) e alto (2 a 3). O método de exposição utilizado, como poderá ser verificado a seguir, foram os gráficos de radar.

Parques Nacionais e Estaduais¹³

Ao avaliar as UCs definidas como parques, a principal conclusão é de que o uso público não ocorre devidamente. Segundo o estudo do TCU, quase todos os 43 parques situados no bioma amazônico não estão desenvolvendo de maneira satisfatória suas atividades relacionadas a esse tema. Um exemplo disso está na situação dos Parques Nacionais (Parnas): dos 18 Parnas presentes na região, apenas 11 possuem plano de manejo¹⁴, dos quais somente 8 aproveitam, parcialmente, as oportunidades oferecidas para o uso público.

Tal situação é comprovada quando se avalia o Indimapa para os parques nacionais. Como é possível verificar na figura 1, o tema de implementação de uso público tem o pior desempenho entre todos:

¹¹ Os mapas estão disponíveis para consulta no estudo original.

¹² São eles: plano de manejo, recursos humanos, recursos financeiros, estrutura física, mobiliário e serviços, consolidação territorial, fiscalização e combate a emergências ambientais, pesquisa, monitoramento da biodiversidade, conselho consultivo ou deliberativo, manejo comunitário, acesso das populações residentes às políticas públicas, uso público, concessões florestais onerosas e articulação local. Cabe ressaltar, no entanto, que nem todos os temas são avaliados em cada categoria de UC, pois alguns são específicos para determinados grupos e, portanto, sua avaliação é excluída em outros.

¹³ Segundo a lei do SNUC, Parques Nacionais e Estaduais tem como objetivos: preservação de ecossistemas naturais e beleza cênica, criação de oportunidades de pesquisas e uso público.

¹⁴ Plano de manejo é a ferramenta de planejamento e gestão desenvolvida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação (ICMbio) que auxilia no estabelecimento das normas que definem uso da área, incluindo regras para a construção de estruturas físicas.

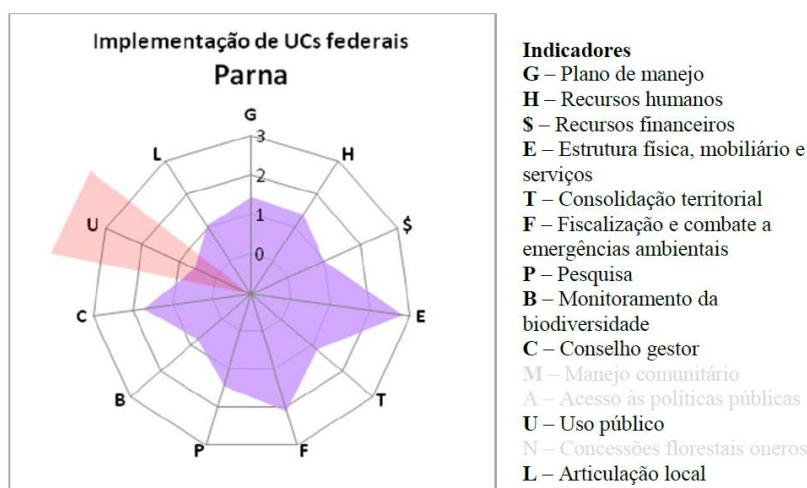


Figura 1 - Fonte: TCU

Antes de partir para as recomendações feitas pelo estudo, vale ressaltar que os parques, nacionais e estaduais, localizados no bioma, apresentam uma desvantagem que foge ao controle dos gestores: a dificuldade de acesso, tanto no que diz respeito à localização, como aos meios de locomoção necessários. Outro fator apontado pelo TCU é a precária estrutura de visitação das áreas em questão, comprovada por respostas obtidas junto aos gestores de parques, uma vez que em sua totalidade afirmaram que a estrutura atual é insuficiente para receber de maneira adequada os visitantes. Apesar disso, o estudo recomenda ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)¹⁵ o desenvolvimento de projetos iniciais¹⁶ nessas unidades de conservação, a fim de impulsionar a visitação e, conseqüentemente, o uso público. Isso garantiria aos parques da Amazônia a possibilidade de gerar renda e emprego, aproximando-os, assim, do objetivo de desenvolvimento socioambiental traçado pelo SNUC.

Florestas Nacionais e Estaduais¹⁷

Para essa categoria de UC, o que se pode concluir, de maneira geral, é que, apesar de grande parte dos gestores que responderam ao questionário do TCU afirmar que há potencial para a exploração a partir de concessões florestais onerosas¹⁸, a ocorrência é baixa. Por exemplo: segundo o estudo, das 32 Florestas Nacionais (Flonas) localizadas no bioma, apenas 13 possuem plano de manejo, pré-requisito legal para a realização de um edital de concessão; 8 estão devidamente delimitadas com previsões de zoneamento para a exploração florestal; e somente 2 são exploradas atualmente. Dos temas (são 12 neste caso) estabelecidos para florestas nacionais pelo Indimapa, o indicador de concessões florestais obteve o pior desempenho, como se vê na figura 2.

¹⁵ O ICMBio é uma autarquia em regime especial, cuja responsabilidade é executar ações do SNUC, tendo possibilidade de propor, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs criadas. É responsável também pela fomentação e execução de programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade, além de exercer o policiamento ambiental em UCs federais.

¹⁶ Possivelmente em conjunto com o Ministério do Turismo.

¹⁷ Segundo a lei do SNUC, Florestas Nacionais e Estaduais têm como objetivos o uso variado sustentável dos recursos florestais e a realização de pesquisas científicas focadas em descobrir métodos de exploração não danosos ao meio ambiente e às florestas nativas.

¹⁸ Concessões florestais onerosas podem ser definidas como permissões feitas pelo concedentes (órgão gestor) a um ente privado de uso e exploração dos produtos (em especial a madeira) presentes nos espaços. O ente deverá atender a exigências estabelecidas pelo edital de licitação e concorrer junto a outros pelos direitos. Destaca-se que o objetivo central dessas concessões é garantir que a madeira seja explorada de maneira sustentável, vendida no mercado legal e que a atividade colabore com a geração de renda e emprego na comunidade local.

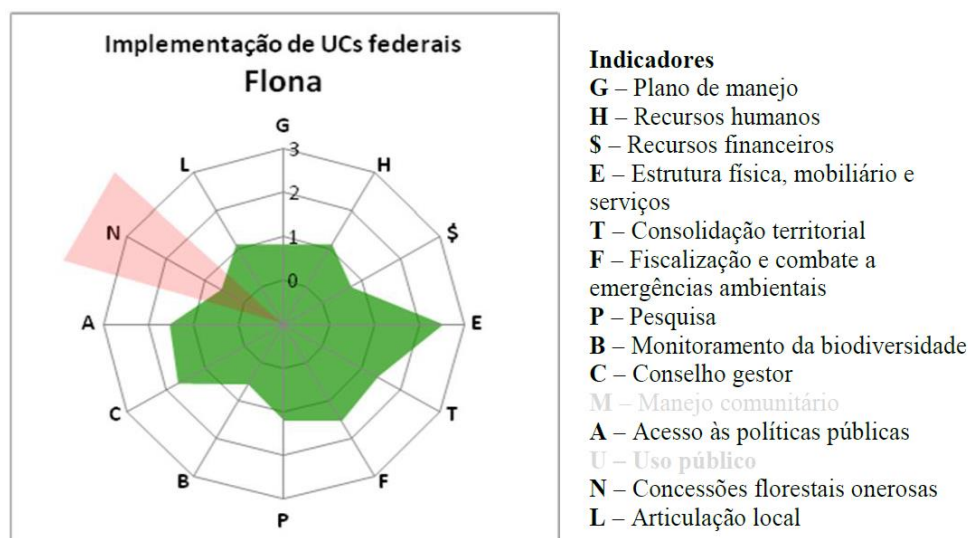


Figura 2 - Fonte: TCU

Além de não gerar renda e emprego sem inviabilizar a conservação da natureza, deixar de realizar a exploração florestal pode ter outros efeitos negativos no mercado legal de madeira, segundo o TCU. Isso ocorre porque a baixa oferta de madeira legal no mercado pode gerar dúvidas em relação à capacidade desse nicho de fato se desenvolver no País, resultando numa fraca economia sustentável para as florestas amazônicas.

Qual, no entanto, é a principal causa apontada pelo estudo e que pode ser o principal alvo do ICMBio na implementação de políticas? A ausência de previsão de zoneamento para a exploração. Um exemplo de sucesso está na Floresta Nacional do Tapajós, no Pará, onde a exploração não é realizada de maneira onerosa, mas sim por uma cooperativa local, a Cooperativa Mista da Floresta Nacional do Tapajós (Coomflona). A exploração comunitária, realizada numa área devidamente zoneada, gera renda e emprega a comunidade local, colaborando com os objetivos estabelecidos pelo SNUC para as UCs.

Reservas Extrativistas (Resex)¹⁹

A auditoria revelou que as reservas amazônicas não estão cumprindo os objetivos traçados à época de sua criação devido à baixa implementação dos Acordos de Gestão²⁰. O acordo é uma ferramenta importante para facilitar a utilização dos recursos naturais disponíveis pela população residente na reserva, de forma sustentável, financeira e ecológica. No entanto, é preocupante o fato de que 27 (82%) reservas no bioma, segundo o estudo, possuem acordos de gestão, e que desses, apenas 12 estão em fase de implementação. Isso ocorre porque apenas essas 12 UCs da categoria possuem plano de manejo, e o acordo de gestão, embora possa ser discutido e firmado anteriormente ao plano para depois ser incorporado, só é válido se o plano de manejo estiver implementado. A partir da avaliação do Indimapa “Índice” (que atribui 12 temas para reservas extrativistas), apresentada na figura 3, nota-se que os dois piores indicadores são plano de manejo e manejo comunitário:

¹⁹ Segundo a lei do SNUC, Reservas Extrativistas são áreas criadas originalmente na própria Amazônia e utilizadas por populações tradicionais que se sustentam a partir da extração dos recursos disponíveis na natureza. Um dos objetivos estabelecidos para a criação dessas unidades é a proteção do modo de vida e cultura das comunidades, assegurando o uso sustentável dos recursos acessíveis.

²⁰ Acordo de Gestão é um documento no qual estão transcritas as regras, definidas pelo ICMBio em conjunto com a comunidade residente na reserva, que buscam regular as atividades relacionadas ao manejo comunitário dos recursos disponíveis para extração.

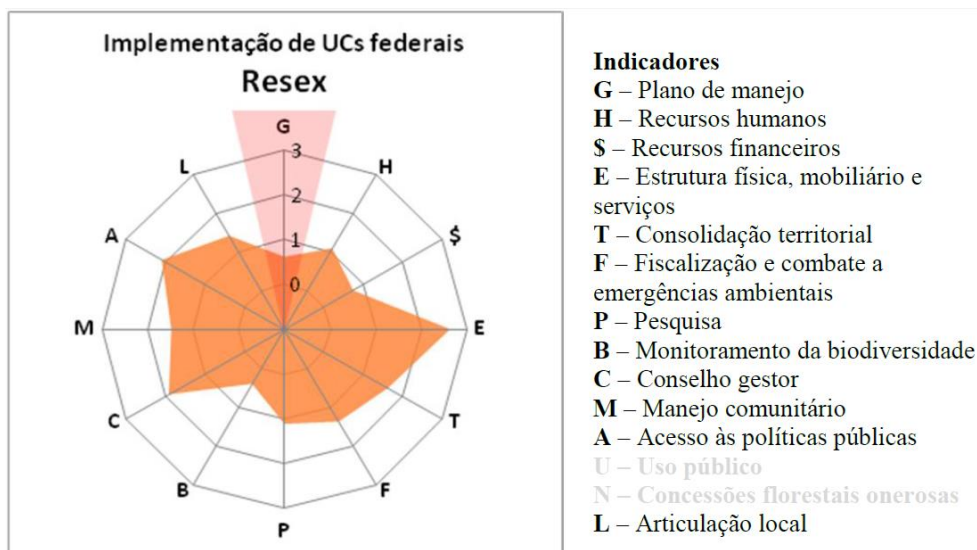


Figura 3 - Fonte: TCU

Quais são as consequências da baixa implementação dos acordos que recebem mais atenção nesta análise? As comunidades tradicionais residentes nessas áreas acabam impossibilitadas de acessar os mercados (e, conseqüentemente, escoar a produção) dos produtos que estão ao seu alcance, como borracha, e isso resulta na não geração de uma renda que seria fundamental para essas famílias. Tal fato, segundo o estudo, pode levar as populações a se dedicarem a outras atividades econômicas que não apresentam um modelo sustentável de exploração, como, por exemplo, a pecuária. Os efeitos são especialmente negativos quando tais atividades são realizadas em comunidades extrativistas, pois na maioria dos casos tais comunidades não possuem os recursos tecnológicos necessários.

No entanto, a responsabilidade sobre esses resultados não pode ser atribuída somente ao ICMBio. A ausência de incentivos para a extração sustentável, atividade economicamente menos atrativa que outras mais danosas ao patrimônio natural da reserva, não é responsabilidade exclusiva do Instituto. O estudo recomenda, assim, que o Ministério do Meio-Ambiente (MMA) atue em conjunto com outros ministérios para impulsionar a realização de atividades sustentáveis no bioma amazônico.

(2) Gestão das Unidades de Conservação na Amazônia e o Desenvolvimento Socioambiental

Apontadas as principais conclusões relacionadas à gestão nas três categorias que receberam maior atenção no estudo, o TCU parte então para a avaliação das condições normativas, institucionais e operacionais fundamentais para que as Unidades de Conservação da Amazônia possam atingir seus objetivos de desenvolvimento socioambiental. Como citado anteriormente, a avaliação foi realizada sob três aspectos: (i) insumos, ou seja, as condições necessárias para implementação e consolidação das unidades, (ii) articulação, que aborda como a coordenação, cooperação e comunicação entre atores envolvidos na gestão afeta e pode colaborar com a governança das áreas e (iii) resultados, que busca apontar em que medida a gestão afeta os objetivos estabelecidos pela lei do SNUC.

(i) Disponibilidade de insumos necessários às Unidades de Conservação

A análise dos insumos básicos, como plano de manejo, recursos humanos e financeiros e consolidação territorial, fornecidos pelos governos federal e estaduais, concluiu que esses elementos não são providos em quantidade satisfatória.

O primeiro aspecto analisado pelo estudo está relacionado à aprovação e implementação de planos de manejo. O bioma amazônico apresenta baixo percentual de planos aprovados (apenas 94, ou 38%, das 247 unidades de conservação possuem o plano validado) e reduzido grau de implementação (50% dos 94 planos de manejo aprovados apresentam implementação baixa ou nula²¹). Isso inviabiliza a realização de atividades que poderiam gerar renda (e conseqüente reinvestimento) para as unidades, como visitação, recreação e educação ambiental, exploração sustentável de madeira, entre outras. É ainda mais alarmante o fato apontado pelo estudo de que 61 das 107 UCs federais presentes na Amazônia operam há mais de cinco anos sem essa ferramenta de planejamento, o que limita a gestão dessas áreas (o mesmo ocorre no caso das unidades estaduais) a ações importantes para a preservação do patrimônio natural, relacionadas à proteção e fiscalização, mas com restrita capacidade de colaborar para o alcance do objetivo de desenvolvimento socioambiental.

Mas o que explica o baixo número de UCs com plano de manejo aprovado? Na visão do ICMBio, os principais fatores são custo, tempo de elaboração e insuficiência de recursos humanos²². No entanto, apesar dessas restrições, o TCU, no estudo, determina que o ICMBio apresente um plano de ação a fim de dotar as UCs federais (que estão mais próximas do tribunal federal) de planos de manejo. Já para o baixo grau de implementação dos planos, a principal causa apontada é a insuficiência de recursos financeiros e humanos, que estão relacionados entre si²³.

No âmbito da falta de recursos financeiros, as principais carências resultantes, além do já citado baixo grau de elaboração e implementação de planos de manejo, estão relacionadas à regularização fundiária, demarcação e sinalização e insuficiência de pessoal. Com isso, atividades necessárias à manutenção da UC deixam de ser realizadas. Fiscalização, combate a emergências ambientais, fomento e execução de pesquisas e monitoramento da biodiversidade são alguns exemplos de atividades cuja realização é prejudicada pela ausência de recursos financeiros. Parte da explicação para esse fato baseia-se na dinâmica orçamentária da administração pública: segundo o estudo, entre 2008 e 2012, o ICMBio sofreu com contingenciamentos orçamentários que variaram entre 8,8% e 15,4%. A isso soma-se o fato de que 92% do orçamento destinado a UCs (nesse caso, federais) é alocado para o pagamento de pessoal e de outras despesas correntes, não podendo ser objeto de corte em detrimento de outros gastos. Assim, a realização das atividades citadas acima (que impactam a realização do uso público, por exemplo) torna-se vulnerável ao orçamento público. No caso das UCs federais do bioma, o TCU aponta que apenas 4 gestores (de um total de 107 unidades) afirmaram que os recursos financeiros são suficientes, ao passo que 47 afirmaram que atendem parcialmente às necessidades e 56 apontaram insuficiência.

Como alternativa a esse cenário, o estudo apresenta a arrecadação de receitas patrimoniais a partir da visitação, a cessão de uso de bens públicos, a cobrança de taxas pelo exercício de poder de polícia (multas), supressão de vegetação, entre outras. Contudo, no contexto atual essa não seria ainda a solução para o problema, pois, no caso das UCs federais, o ICMBio seria o responsável pela arrecadação desses recursos e, como não se trata de receitas vinculadas, ou seja, assim que angariadas entram nos cofres do Tesouro Nacional, os recursos poderiam ser utilizados para outros fins não relacionados à gestão das UCs.

Outra possível alternativa seria ampliar a utilização de recursos extraorçamentários, que entre 2008 e 2012 somaram apenas 2,2% dos recursos de UCs. O baixo percentual evidencia a dependência das unidades federais

²¹ Baixo grau de implementação, no que tange planos de manejo, significa que as normas de uso estabelecidas entre ICMBio e a UC não resultaram na realização das atividades previstas, tornando-se apenas papéis sem função prática. Além disso, ressalta-se a existência de casos de planos que são firmados, porém não condizem com a realidade enfrentada pela unidade.

²² Isso ocorre porque processos como o levantamento de informações acerca de características biológicas, geológicas, sociológicas, antropológicas, entre outras, são necessárias e implicam a realização de expedições de campo e estudos que são realizados na maioria das vezes por consultores contratados junto ao Instituto Chico Mendes.

²³ A lei do SNUC, inclusive, estabelece como diretriz garantir que ocorra a alocação necessária de recursos financeiros para que as UCs possam ser geridas a fim de atingir seus objetivos.

frente aos recursos do governo. Entretanto, essa última opção poderia ser mais explorada pelos órgãos responsáveis pela gestão das UCs (tanto federais quanto estaduais), pois pode abranger parcerias público-privadas, expansão dos serviços de concessão, entre outros. Apesar disso, segundo o estudo, o ICMBio ainda peca no que tange a mecanismos de acompanhamento de ingresso e execução desses recursos. Como recomendação para o ICMBio e para o MMA, é sugerido que, para pleitear mais recursos junto ao Congresso, passem a divulgar mais informações sobre o possível impacto que a gestão eficiente de UCs pode trazer ao País. Sugere-se, ainda, o estabelecimento dos mecanismos supramencionados a fim de alavancar o montante de recursos extraordinários e também realizar uma partilha mais justa dada as necessidades das unidades.

Recursos humanos é o próximo insumo tratado pelo estudo, que conclui, como citado, haver uma insuficiência de pessoal para gerir as UCs do bioma²⁴. Segundo o estudo, 59 (24%) das 247 unidades sequer contam com servidores e apenas 3 afirmaram contar com um quadro de pessoal que atende às necessidades da gestão. Outra informação que confirma o diagnóstico do Tribunal é a de que aproximadamente 89% dos chefes de UC, em resposta à pesquisa realizada pelo World Wildlife Fund Brasil (WWF-Brasil), indicam não haver recursos suficientes para a gestão efetiva das unidades. Um fator que não colabora com a disponibilidade de recursos humanos é a baixa fixação dos servidores no bioma, pois, como esperado, as condições de vida e trabalho em locais ermos, que não oferecem serviços de saúde, educação, habitação, entre outros, dificultam sua permanência em muitas unidades do bioma.

Essa insuficiência, em conjunto com a de recursos financeiros, resulta na não realização de atividades como fiscalização, gerenciamento de pessoas, atividades administrativas, apoio à visitação e uso público, entre outras. As carências mais notáveis, segundo o estudo, estão relacionadas à realização de trabalhos de campo, como comprovam as respostas dos gestores das UCs ao questionário elaborado pelo Tribunal, que apontam unanimemente para a necessidade de contratações que cubram esse déficit – a mão de obra poderia vir, majoritariamente, da comunidade local²⁵. Dada a situação exposta e considerando a necessidade de esforços múltiplos convergentes para diminuir e, em última instância, acabar com o déficit de mão-de-obra, o TCU se responsabilizou por informar os órgãos públicos responsáveis da situação, elucidando a necessidade e os benefícios de um melhor equipamento das UCs amazônicas.

O último ponto abordado em relação à insuficiência de insumos e seus impactos no alcance do objetivo de desenvolvimento socioambiental na gestão de UCs diz respeito à consolidação territorial dessas áreas no bioma. Na Amazônia, assim como em outros biomas brasileiros, o principal obstáculo está relacionado a pendências de regularização fundiária. Quando ela não acontece, cria-se uma situação onde pessoas não autorizadas residem ou praticam atividades no interior da unidade e, muitas vezes, essas atividades não estão de acordo com as atividades de gestão planejadas para a área. Uma comprovação da não implementação da regularização fundiária pode ser encontrada em pesquisa do WWF-Brasil, a Rappam 2010, onde apenas cerca de 15% dos gestores de UCs no bioma amazônico indicaram a inexistência de problemas com regularização fundiária²⁶.

²⁴ Assim como no caso dos recursos financeiros, a lei do SNUC prevê como diretriz para as UCs assegurar a existência de recursos necessários para a contratação de pessoal e vigilância.

²⁵ Segundo estudo publicado em 2009 pelo MMA, intitulado Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema, conclui-se ser necessária a criação de 7669 postos de trabalho para a gestão de UCs. Destes, 6485 seriam destinados a atividades de campo (podendo, portanto, absorver mão-de-obra da comunidade local), 611 exigiriam nível médio de ensino e 573 ensino superior.

²⁶ Além disso, a partir da pesquisa realizada junto aos gestores pelo próprio TCU, em 40 de 107 UCs federais o chefe da unidade afirma existir pessoas não autorizadas pela categoria de manejo realizando atividades dentro da área protegida.

Segundo o TCU, os principais empecilhos à resolução das pendências relacionadas à regularização são: complexidade do processo de demarcação²⁷ e arrecadação de terras devolutas, inconsistência na cadeia dominial constante dos cartórios de registros imobiliários, existência de títulos falsos de propriedade, obstáculos no processo de reassentamento das famílias e, principalmente, a escassez de recursos financeiros²⁸. Além disso, cabe destacar que não existe, hoje, um banco de dados adequado onde estejam cadastradas as famílias residentes ou que possuem atividades em territórios classificados como parte de unidades de conservação no bioma amazônico.

Considerando, portanto, essa situação, o TCU sugere a criação de um plano de ação para definir responsáveis, prazos e atividades relacionadas às medidas que deverão ser tomadas para o levantamento de informações sobre a situação fundiária nas UCs e, com isso, pleitear recursos para acabar com as pendências desses processos, uma vez que incertezas em relação à posse das terras é um dos fatores que inviabilizam a realização de atividades relacionadas à gestão dentro da UC.

(ii) Articulação dos atores envolvidos na governança das Unidades de Conservação

Exposta a frente de análise da gestão de UCs na Amazônia relacionada aos insumos necessários para implementação e consolidação das unidades, parte-se então para os pontos relacionados à articulação entre os atores envolvidos na gestão das áreas. Coordenação, cooperação e comunicação são os principais temas abordados no estudo realizado pelo TCU.

O primeiro, portanto, avalia a coordenação do próprio Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)²⁹ e conclui que o Ministério do Meio-Ambiente (MMA), responsável pela administração do sistema, não exerce de forma satisfatória a tarefa de coordenar o SNUC. O principal exemplo indicado pela auditoria está relacionado ao Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Pnap), instituído em 2006, onde é previsto que o MMA atue como órgão formulador de estratégias e diretrizes para o desenvolvimento do SNUC e UCs brasileiras. O desenvolvimento das atividades previstas no Pnap deve ser realizado por uma comissão³⁰ coordenada pelo Ministério.

No entanto, após sete anos de criação do Pnap, a comissão ainda não foi constituída e o MMA alega estar revisando o plano, pois considera excessivamente extenso para a realização dos trabalhos idealizados. A implementação do plano é vista como oportunidade fundamental para a institucionalização de mecanismos formais de coordenação do SNUC. Mas por que essa coordenação é vista com tamanha importância? Segundo o Tribunal, a existência de uma coordenação forte e consistente é vital para a promoção da articulação e integração destinadas à implementação de políticas públicas. Isso permitiria que a gestão das UCs e também as comunidades que nelas realizam atividades tenham acesso a recursos previstos em políticas públicas determinadas para essas áreas, o que não ocorre hoje.

Finalmente, o Tribunal aponta que uma coordenação débil pode resultar na ausência de articulação entre os atores (governamentais ou não) que participam da governança das UCs. Esse fato inviabiliza o desenvolvimento de

²⁷ Uma afirmação das dificuldades relacionadas a esse processo é o fato de que apenas 25% das UCs no bioma amazônico, segundo o TCU, estão atualmente demarcadas e sinalizadas.

²⁸ Por exemplo, segundo estimativas do ICMBio, seriam necessários R\$ 2,3 bilhões para custear a indenização das terras privadas presentes em UCs federais na Amazônia.

²⁹ Ressalta-se que o SNUC é composto por UCs federais, estaduais e municipais. A gestão dessas unidades cabe aos órgãos executores em cada esfera particular de governo. A coordenação desse sistema, no entanto, é responsabilidade do MMA, prevista em lei.

³⁰ Essa comissão, além de incluir o MMA, também contaria com a participação e colaboração de representantes de todas as esferas governamentais, bem como povos indígenas, comunidades quilombolas e extrativistas, setor empresarial e sociedade civil.

uma visão sistêmica das unidades, que seria útil para a identificação de práticas recomendáveis e gargalos presentes na gestão do SNUC. Além disso, um sistema descoordenado pode levar a ineficiências e duplicidade de esforços. Portanto, determina-se que o MMA adote providências necessárias para executar a coordenação do SNUC, atuando como formulador de estratégias, articulador, mediador e impulsionador de boas práticas, papel que lhe foi determinado.

O segundo ponto abordado pelo estudo diz respeito à cooperação entre atores do SNUC. O diagnóstico é de que a implementação de mecanismos formais que impulsionem a cooperação é baixa, conclusão baseada no fato de mais de 70% dos gestores de UCs no bioma em questão afirmarem que o relacionamento entre a unidade e os órgãos governamentais é baixo ou inexistente, e cerca de 67% apontarem o mesmo para parceiros não governamentais.

Essa baixa cooperação torna-se ainda mais preocupante quando se considera a falta de recursos humanos e financeiros que afeta as unidades atualmente. Se as UCs tivessem à sua disposição os insumos necessários para a realização de uma gestão de acordo com os objetivos traçados, seria plausível imaginar que a gestão pudesse ser realizada de maneira mais independente. No entanto, sendo esses insumos insuficientes, torna-se fundamental buscar métodos alternativos para atrair recursos. Firmar parcerias público-privadas, concessões de serviços e concessões de gestão são algumas estratégias para suplementar o déficit de recursos existente³¹, no entanto, para que isto seja possível, é necessária a cooperação entre os atores envolvidos.

Um exemplo de instrumento de cooperação trazido no estudo são os conselhos gestores, que buscam viabilizar o acesso das comunidades locais às políticas públicas destinadas a UCs. Eles representam a principal ferramenta de relacionamento entre unidade de conservação e sociedade, uma vez que englobam membros da comunidade e de órgãos públicos, que se reúnem para discutir diretrizes e compreender os interesses dos grupos afetados pela gestão. No entanto, sua atuação frente à sociedade civil é restrita e, portanto, recomenda-se ao ICMBio (esfera federal) e outros órgãos responsáveis pela execução de políticas em UCs estaduais e municipais o fortalecimento de uma área de negócios que impulsiona o estabelecimento de parcerias entre os atores envolvidos na gestão das unidades a fim de garantir um número maior de recursos para que as UCs consigam superar empecilhos que afetam, hoje, a sua governança.

O último ponto dessa frente de análise aborda a comunicação entre membros que possuem relação com o SNUC. Apesar de avanços como o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC)³² e da Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental (Encea), os canais estabelecidos para a comunicação entre os atores envolvidos na gestão das UCs devem ser aprimorados, a fim de colaborar para a legitimidade do SNUC e garantir que as unidades sejam conhecidas e reconhecidas pela sociedade como espaços destinados à preservação dos recursos naturais brasileiros e desenvolvimento socioambiental³³.

São, portanto, destacados os seguintes aspectos relacionados à comunicação no SNUC. O primeiro deles relaciona-se com a utilização de uma comunicação mais ampla como instrumento auxiliar de gestão e o segundo com a falta de sensibilização da sociedade, que desconhece a importância das UCs e seus objetivos. Uma evidência desse último ponto é o fato de os gestores das unidades, segundo o estudo, acreditarem que os visitantes que

³¹ Segundo o estudo, 98 (92%) dos 107 chefes de UCs do bioma acreditam que as unidades precisam de parcerias para seu funcionamento ou que esse tipo de mecanismo contribui muito para a gestão das mesmas.

³² O CNUC é um sistema de gestão da informação que visualiza disponibilizar à sociedade dados oficiais e atuais sobre as UCs, colaborando para que diferentes setores avaliem e forneçam auxílio ao planejamento e gestão do SNUC.

³³ Segundo o Pnap, há, inclusive, a necessidade de estabelecimento e implementação de uma estratégia nacional de comunicação, divulgação e sensibilização para as UCs. Além disso, o plano prevê a divulgação e o acesso público a informações ligadas às áreas protegidas para impulsionar a troca de conhecimento sobre práticas de planejamento e gestão de UCs.

frequentam lugares como Fernando de Noronha, Cataratas do Iguaçu, Pantanal Matogrossense e Parque Nacional da Tijuca desconhecem que esses espaços são unidades de conservação. No entanto, não basta apenas reconhecer as áreas como UCs, mas também crer que o cuidado e uso público delas é importante para o País, tanto no âmbito de conservação do patrimônio natural, quanto como oportunidade para o desenvolvimento econômico e a geração de riquezas.

O estudo, portanto, recomenda ao MMA que promova campanhas nacionais de comunicação com o intuito de noticiar que alguns dos principais pontos turísticos brasileiros estão inseridos em UCs e que essas áreas têm propósitos ligados à preservação do patrimônio natural e ao desenvolvimento socioambiental. Além disso, o Tribunal sugere que o ministério implemente mecanismos de divulgação e troca de informações entre os atores do SNUC com dois objetivos básicos: transparência frente à sociedade e sugestão de práticas de gestão que tornem a realização das atividades previstas nas UCs mais eficiente.

(iii) Resultados da gestão em Unidades de Conservação

A última frente de análise da auditoria busca avaliar os resultados encontrados acerca de como a gestão das UCs tem colaborado para que elas atinjam seu propósito de desenvolvimento socioambiental. Os resultados foram obtidos a partir da ferramenta Indimapa “Índice”, que busca comunicar de maneira consolidada o produto da implementação e gestão das unidades federais e estaduais na Amazônia.

Segundo os resultados encontrados, de maneira alarmante, apenas 4% das UCs avaliadas estão no espectro de alto grau de implementação e gestão necessária para que os objetivos previstos sejam cumpridos. Do restante, 56% estão situadas no grau médio e 40% no baixo. Quando a avaliação é dividida entre UCs federais e estaduais, o cenário para as primeiras é levemente melhor, pois 7% encontram-se no alto, 75% no médio e 18% no baixo, ao passo que o cenário das estaduais é ainda mais preocupante: 1% no alto, 42% no médio e 57% no baixo.

O anseio, portanto, da elaboração dessas análises, juntamente com a avaliação da compatibilidade dos insumos às necessidades das UCs e os impactos da coordenação, cooperação e comunicação entre os atores na gestão das unidades, é identificar quais são as UCs que mais necessitam de ações de implementação e melhorias na gestão³⁴. Entende-se que a ferramenta viabiliza o monitoramento da gestão das unidades de conservação para garantir maior controle social do SNUC, que poderá utilizar os resultados para melhorar suas práticas de governança dentro do sistema. Finalmente, também acredita-se que os resultados, bem como a utilização do Indimapa em si, pode fornecer importantes informações que justifiquem a formulação de políticas públicas que colaborem com o desenvolvimento das UCs amazônicas.

Conclusões Gerais

Como conclusão, pode-se afirmar que, apesar de contribuir para a preservação do patrimônio natural amazônico, a política realizada hoje nas Unidades de Conservação do bioma não está de acordo com as condições necessárias à implementação e gestão adequadas dessas unidades, o que dificulta o alcance de um dos principais propósitos relacionados à criação de UCs: o desenvolvimento socioambiental. Tal cenário ocorre devido a dois principais fatores, a insuficiente e inadequada provisão de insumos necessários à administração dos espaços e a fraca articulação entre os atores envolvidos na governança das unidades. Como evidência para tal conclusão, verifica-se que apenas 4% das UCs localizadas no bioma possuem atualmente um grau de implementação e gestão considerado alto pelo TCU.

³⁴ Para visualizar os resultados individuais para cada UC da Amazônia, acesse o trabalho e visualize o mapa em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=4913062. Acesso: 24/01/2014.

Com isso, entende-se que o potencial (econômico, social e ambiental) das unidades não está sendo aproveitado plenamente e isso leva a situações como a inexistência de uso público em parques, não exploração onerosa de florestas e dificuldade de implementação de alternativas sustentáveis para geração de renda em reservas extrativistas. Esta situação não deriva da atuação de apenas um órgão, mas sim da inexistência de cooperação entre governos federal e estaduais, órgãos responsáveis pela elaboração (Ministério do Meio-Ambiente) e execução (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) de estratégias dentro do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o SNUC.

No entanto, acreditando nos possíveis benefícios que as UCs podem trazer à Amazônia em outros aspectos que não somente a importante redução do desmatamento e a diminuição da emissão de gases de efeito estufa, o estudo elaborado pelo TCU e outros tribunais estaduais sugere as seguintes ações:

- Elaboração de estudos sobre o potencial turístico das UCs a fim de impulsionar o uso público;
- Aprimoramento da articulação entre os atores envolvidos na governança do SNUC para desenvolver alternativas sustentáveis para as populações extrativistas que vivem em unidades de conservação;
- Elaboração de uma estratégia nacional de monitoramento da biodiversidade e promoção do desenvolvimento socioambiental;
- Fornecimento de planos de manejo adequado às UCs que ainda não contam com essa importante ferramenta implementada;
- Levantamento de informações sobre a situação fundiária das UCs localizadas no bioma.

Com essas deliberações e outras sugestões, o estudo espera que o SNUC torne-se um instrumento catalizador de ações que colaborem para a geração de riquezas, a fim de viabilizar melhorias na qualidade de vida das populações residentes e que vivem no entorno de UCs na Amazônia. A auditoria também visualiza as unidades como fonte para o crescimento econômico a partir do turismo, promovendo e dinamizando a economia dessas localidades, e ainda que através da exploração florestal sustentável esses espaços continuem colaborando para a redução do desmatamento da Floresta Amazônica com a oferta de madeira legalizada.