



Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas da América Latina

Resumo Técnico

Para mais informações:
comunicacao@semeia.org.br

Dezembro
2015

Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas da América Latina¹

A auditoria que dá base a este conteúdo técnico foi realizada com o objetivo de verificar as ações governamentais responsáveis pela implementação das políticas de conservação da biodiversidade, mais especificamente relacionadas à gestão de áreas protegidas. Foi avaliada a existência das condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que esses espaços alcancem os objetivos para os quais foram criados, identificando fragilidades e oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão.

A auditoria contou com a participação de 12 países, onde foram avaliadas 1120 áreas protegidas da América Latina. O relatório final desta auditoria foi originalmente publicado este ano pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e tem como autores: Carlos Eduardo Lustosa da Costa, Hugo Chudyson Araújo Freire, Dashiell Velasque da Costa, Marcelo Orlandi Ribeiro, Fernando Antonio Dorna Magalhães e Junnius Marques Arifa.

Porque o Semeia escolheu este material?

A criação de áreas protegidas é umas das principais estratégias de conservação da biodiversidade do mundo. No entanto, nem sempre essa política está acompanhada das condições necessárias à implementação e à consolidação desses territórios. O trabalho do Tribunal de Contas da União (TCU) traça um panorama comparativo internacional que consideramos extremamente relevante para a análise da implementação desses espaços na América Latina. Acompanhar iniciativas como essa, do TCU, complementa nosso conhecimento acerca da realidade dos parques brasileiros e consideramos que é um aprendizado de grande valor para aqueles interessados em entender mais sobre os nós que juntos precisamos desatar para que o potencial dessas áreas seja alcançado.

A auditoria do TCU em parceria com órgãos de outros países latino-americanos teve como objetivo analisar as ações governamentais responsáveis pela implementação das políticas de conservação da biodiversidade em nível federal, mais especificamente relacionadas à gestão das áreas protegidas (AP). Foi avaliado se existem as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as AP alcancem os objetivos para os quais foram criadas. Buscou-se também identificar fragilidades e oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dessas unidades.

A auditoria coordenada foi dividida em duas etapas: uma relativa à fase nacional (brasileira) e outra à internacional. No Brasil, as áreas protegidas avaliadas foram as unidades de conservação (UC) e, para fins de adaptação do trabalho à nomenclatura internacional, o TCU adota o termo áreas protegidas como sinônimo de unidades de conservação.

¹ BRASIL, Governo Federal. Tribunal de Contas da União (TCU), “Auditoria Coordenada em áreas protegidas da América Latina”. Brasília: 2015.

Porque a auditoria foi realizada?

O Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB). Segundo essa convenção, o estabelecimento de um sistema de áreas protegidas é medida fundamental para a conservação *in situ* e para combater a perda de biodiversidade. Desde 2002, os esforços para atingir os objetivos e garantir o cumprimento da CDB são acompanhados por metas acordadas entre os países signatários. Em 2010, foi negociado um conjunto de metas para guiarem os esforços no período de 2011 a 2020 – são as *Metas de Aichi*.

A décima primeira *Meta de Aichi* dispõe que:

Até 2020, pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.²

A meta impõe percentuais de estabelecimento de áreas protegidas, mas também define que essas áreas devem ser “*geridas de maneira efetiva*”, de modo que é imprescindível uma boa gestão, aliada a uma efetiva governança, para que os objetivos previstos para cada uma dessas áreas sejam atingidos.

Em 2014, o TCU identificou a oportunidade de expandir para outros países a Metodologia de Avaliação da Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa)³, ferramenta desenvolvida pelo TCU em 2013 para uma auditoria coordenada das unidades de conservação do bioma Amazônia que, por meio de indicadores e índices, classifica as UC em níveis de implementação e de gestão, relacionadas a essa “*gestão de maneira efetiva*”.

Com o propósito de obter um diagnóstico das AP no continente latino-americano, o TCU, juntamente com órgãos fiscalizadores de 11 outros países do continente, auditou de maneira coordenada e padronizada 1.120 áreas protegidas na América Latina. Participaram deste trabalho coordenado internacional os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru e Venezuela. No Brasil, além do já analisado bioma Amazônia, o TCU avaliou, em 2014, as unidades de conservação federais dos demais biomas brasileiros (caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal), totalizando 453 áreas brasileiras (313 federais⁴ mais 140 estaduais do bioma Amazônia).

² Metas de Aichi, objetivo estratégico C, Meta 11.

³ Em outro resumo técnico divulgado pelo Semeia, intitulado ‘*Unidades de Conservação no bioma Amazônia*’, abordamos a auditoria coordenada realizada pelo TCU nas unidades de conservação federais e estaduais do bioma Amazônia. Para conhecer o trabalho, acesse nosso site www.semeia.org.br/resumos.

⁴ Atualmente existem 320 UC federais em todo o Brasil. É preciso mencionar, contudo, que sete unidades foram criadas após a realização da etapa de execução da auditoria, mais precisamente em novembro de 2014, e, portanto, não foram objeto da avaliação feita pelo TCU.

Como a auditoria foi realizada?

Na fiscalização, foi utilizada a Metodologia de Avaliação da Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa), que classifica as AP em três níveis de implementação e de gestão: vermelho, amarelo e verde. Os resultados são visualizados por meio de mapas georreferenciados, permitindo tanto uma avaliação do sistema, quanto uma análise individualizada das áreas analisadas.

Segundo o TCU, o mapa tem três propósitos principais: servir como instrumento de diagnóstico individualizado por AP; ser um mecanismo de comunicação dos resultados da auditoria; e possibilitar um acompanhamento da implementação e da gestão das AP ao longo do tempo. De forma resumida, o Indimapa é elaborado a partir de índices e indicadores de implementação e de gestão de cada uma das 1.120 unidades avaliadas. Os gestores das áreas são a principal fonte de informação.

A avaliação é composta por até 13 indicadores, que estão destacados na figura 1 e são relativos à implementação e à gestão aplicáveis a cada AP. O mapa também traz um índice de implementação, que é o resultado da média de todos os indicadores aplicados. Cabe ressaltar que, segundo o relatório da auditoria, os indicadores foram criados tendo em vista uma aplicabilidade geral. Contudo, devido às características singulares de cada área protegida, alguns não são aplicáveis a algumas delas, ou seja, nem todos os territórios são avaliados pelos 13 aspectos.

Os indicadores, compostos por 3 requisitos cada, são medidos em escalas que variam de zero a três pontos. Um ponto é atribuído a cada requisito atendido por determinada área. Atendidos os 3 requisitos, a AP recebe a pontuação máxima (3 pontos) e considera-se que aquela unidade atingiu, naquele aspecto, a situação esperada. Se nenhum dos requisitos é preenchido, a AP recebe pontuação zero, o que significa nenhum avanço na sua implementação. Os resultados são, então, dispostos em um gráfico de radar. Para cada indicador, há um eixo que mostra a nota da área naquele tema.⁵

O que foi constatado?

Como exposto anteriormente, a *Meta 11 de Aichi* prevê objetivos quantitativos e qualitativos para os governos nacionais alcançarem até 2020. A parte quantitativa do acordo estabelece que 17% das áreas continentais e 10% das áreas marinhas e costeiras de cada país signatário devem ser conservadas por meio de áreas protegidas. A auditoria coordenada realizada nas áreas protegidas da América Latina encontrou que os 12 países latino-americanos participantes protegem, em média, 16,3% de seus territórios continentais.

No caso do Brasil, verifica-se uma posição confortável em relação à meta de AP terrestres, com 17,2% da área continental protegida. Contudo, o grau de proteção por bioma, calculado pela razão entre a área protegida por unidades de conservação e a área total do bioma, é bastante díspar entre os biomas brasileiros. Com exceção da Amazônia, que conta com 26,6% do território protegido por UC, os demais biomas brasileiros estão distantes da meta estabelecida de 17% do território. A meta para as áreas marinhas e costeiras define que 10% delas devem ser protegidas através de AP. No Brasil, somente 1,5% da área marinha nacional está protegida.⁶

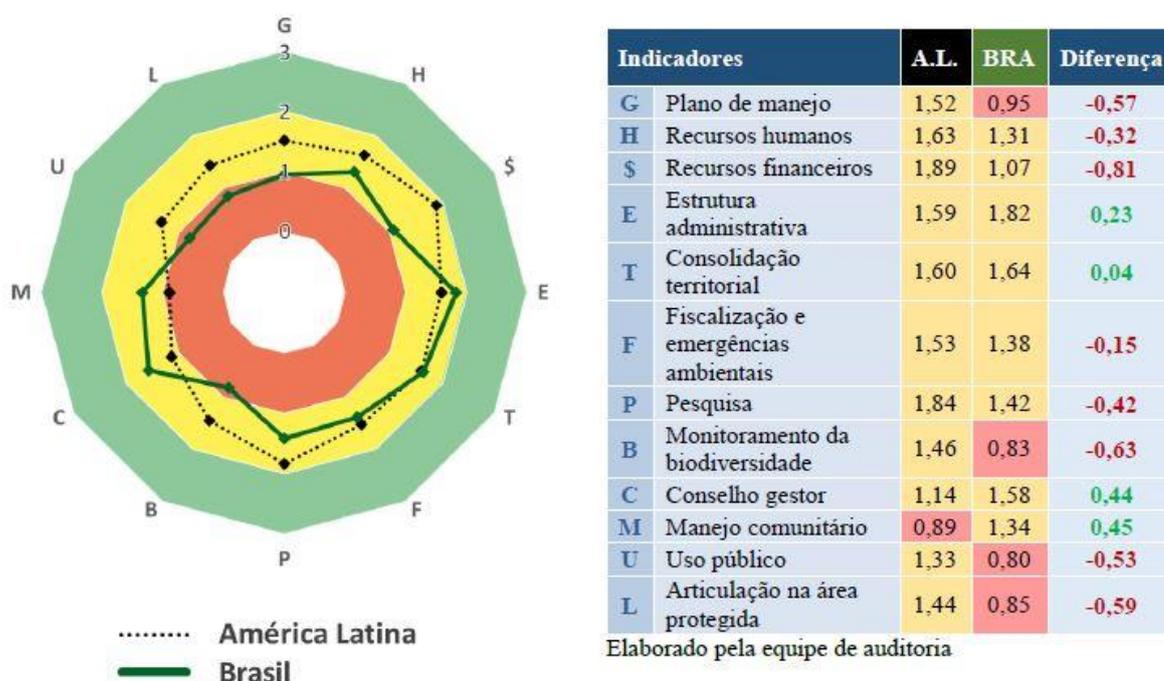
⁵ Para maiores detalhes sobre a metodologia usada, assim como os requisitos de cada um dos 13 indicadores e o questionário utilizado, consulte o estudo original: BRASIL, Governo Federal. Tribunal de Contas da União (TCU), *“Auditoria Coordenada em áreas protegidas da América Latina”*. Brasília: 2015.

⁶ Para maiores detalhes sobre a situação atual do percentual do território com áreas protegidas, tanto por bioma quanto dos 12 países avaliados pela auditoria, consulte as tabelas 2 e 4 do estudo original: BRASIL,

Como mencionado, para avaliar os aspectos qualitativos relacionados com a *Meta 11 de Aichi* foi utilizada a metodologia *Indimapa*. A auditoria constatou que, no panorama latino-americano, 54% das AP alcançam média implementação (faixa amarela), 25% das áreas encontram-se com baixa implementação (faixa vermelha) e 21% possui alta implementação (faixa verde). Já no Brasil, a maior parte das AP, 68% delas, encontra-se na faixa de média implementação, 17% encontram-se com baixa implementação e 15% apresenta alta implementação.

Ao comparar os resultados obtidos pelo *Indimapa* nas 453 unidades de conservação brasileiras com as pontuações obtidas pelas 667 áreas protegidas dos demais países latino-americanos, percebe-se que o Brasil se encontra em desvantagem em vários indicadores, conforme demonstra a figura 2.

Figura 1 - Comparativo dos indicadores das 453 AP brasileiras e das AP da América Latina



Elaborado pela equipe da auditoria

O relatório da auditoria analisa cada um dos 13 indicadores do *Indimapa* com maiores detalhes e, para isso, ele se divide em três grandes frentes: (i) *aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental das áreas protegidas*, que analisa tanto as questões de uso público quanto o que diz respeito a pesquisa e monitoramento da biodiversidade; (ii) *condições fornecidas pelos governos para atender às necessidades das áreas protegidas*, que analisa a questão do plano de manejo, os recursos disponibilizados e o processo de consolidação territorial; e a (iii) *articulação entre atores locais, governamentais e não governamentais para o alcance dos objetivos das áreas protegidas*.

(i) Baixo aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental das áreas protegidas

O relatório do TCU divide a análise dessa frente entre utilização do potencial de uso público⁷ da área protegida e da pesquisa e monitoramento da biodiversidade existente.

Em relação à utilização do potencial de uso público, das 1.120 AP auditadas, 337 são parques, que representam as principais atrações turísticas de alguns países analisados, devido à beleza cênica. Entre os parques auditados, cerca de 30% não têm o potencial de uso público aproveitado. A maioria deles (83%) atesta ter dificuldades em disponibilizar infraestrutura adequada para visitantes, o que poderia ser indicado como uma das causas para o baixo aproveitamento do uso público. Além disso, contribui para esse panorama a baixa disponibilidade de pessoal relacionado às atividades de visitação, uma vez que 92% dos parques afirma não contar com recursos humanos dedicados a essas atividades.

Quanto à pesquisa e ao monitoramento da biodiversidade existente, a auditoria constatou fragilidades em relação à disponibilização de meios e incentivos para a realização de atividades de pesquisa científica, bem como deficiências no processo de monitoramento da biodiversidade. E, se o pouco suporte à pesquisa científica nas AP latino-americanas é um problema, a falta de utilização dos resultados das poucas pesquisas realizadas para a gestão dessas áreas só o agrava. Do total de áreas latino-americanas avaliadas na auditoria, 65% não possuem infraestrutura de apoio à pesquisa e, em cerca de 40%, os resultados das pesquisas não são considerados na execução das atividades da AP. A realidade encontrada no panorama nacional não é diferente.

Outro ponto destacado pela auditoria é a situação do monitoramento da biodiversidade, ação fundamental para a avaliação do alcance dos objetivos de conservação das AP. Em 45% das áreas protegidas latino-americanas auditadas não se realiza essa atividade. A situação piora se analisarmos somente as unidades nacionais. No Brasil, o monitoramento da biodiversidade atinge média de 0,83 em 3 pontos possíveis, de acordo com o indicador no qual o país se encontra mais atrasado em relação à média do restante das AP latino-americanas avaliadas.

(ii) Condições incompatíveis com as necessidades das áreas protegidas

A segunda grande frente da análise mais detalhada realizada pela auditoria foram as condições disponibilizadas pelos governos para uma boa gestão dos territórios protegidos. Os principais pontos citados pelo TCU foram: a elaboração de planos de manejo; o fornecimento de recursos humanos e financeiros compatíveis com as obrigações de gestão das áreas; o fornecimento de recursos compatíveis com as obrigações de fiscalização e de estrutura física adequadas e a efetiva consolidação territorial das áreas criadas.

Das 1.120 áreas protegidas auditadas, 47% não contam com um plano de manejo. No cenário brasileiro, 57% das 453 áreas federais e estaduais avaliadas não possuem esse instrumento. Além disso, não basta que o plano de manejo exista, é necessário que as ações previstas no documento sejam efetivamente implementadas. O TCU, por meio do *Indimapa*, constatou que 35% dos planos de manejo existentes estão inadequados à realidade da área protegida e, em 47% dessas AP, há uma baixa implementação das ações previstas no documento.

⁷ Segundo o relatório do TCU, o uso público em áreas protegidas pode ser entendido como prática de visitação com objetivos educativos, esportivos, recreativos, científicos e de interpretação ambiental, que dão ao visitante a oportunidade de conhecer, entender e valorizar os recursos naturais e culturais existentes. Nessa linha, o uso público teria como pilar a visitação, em especial aquela que ocorre nos parques.

Quanto aos recursos humanos disponibilizados pelos governos latino-americanos para o trabalho nas áreas protegidas, verificou-se pelo *Indimapa* que em 59% das AP avaliadas a quantidade de recursos humanos não atende às necessidades. Contudo, o fato que mais chama a atenção é que em 13% das áreas avaliadas (149 em número absoluto) não há um único responsável pela gestão desses territórios – 62 delas estão localizadas no Brasil.

Em relação aos recursos financeiros, mais de 600 áreas protegidas indicaram que a quantidade de recursos financeiros que recebem não corresponde às demandas. Aliado a isso, 478 áreas afirmaram utilizar recursos extraorçamentários para o financiamento de atividades essenciais.

A auditoria captou também fragilidades na estrutura administrativa. Entre as AP analisadas na América Latina, 22% não possuem sede administrativa e em 54% das áreas os equipamentos e mobiliários não atendem as necessidades de gestão. O fato de que 52% das áreas que participaram da auditoria não dispõem de serviços básicos como água potável, energia elétrica, telefone e internet agrava a situação. O relatório ainda apontou a grande fragilidade nas atividades de fiscalização e de combate a emergências ambientais, uma vez que 609 das áreas respondentes não possuem instrumentos de planejamento para a realização de atividades dessa natureza.

Um dos 13 indicadores do *Indimapa* é a consolidação territorial (indicador T). Constatou-se que as AP apresentam relevantes pendências de regularização fundiária e de consolidação de seus limites. Das áreas participantes, 54% ainda não concluíram o processo de consolidação territorial. No caso brasileiro, 146 das áreas federais avaliadas afirmam que ainda não concluíram o processo de consolidação territorial. Dentre todas as áreas avaliadas, somente 283 informaram que seus territórios estão demarcados e sinalizados.

(iii) Baixa articulação entre atores locais, governamentais e não governamentais

Uma última frente que o relatório da auditoria coordenada aborda é referente à articulação dos gestores das áreas protegidas com atores locais, governamentais e não governamentais. Para 75% das AP latino-americanas, a cooperação institucional entre os diversos níveis de governo (nacional, subnacional e municipal) é insuficiente. No Brasil, um dos efeitos dessa baixa articulação institucional é a sobreposição de territórios entre áreas protegidas.

O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)⁸ estabelece o imperativo de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O normativo também ressalta a importância da articulação das ações de gestão das áreas protegidas com os diferentes segmentos da sociedade, o que pode ocorrer, por exemplo, por meio de concessões.

Nesse ponto, 231 áreas afirmaram que possuem potencial para alianças ou parcerias com o setor privado, mas 70% delas, apesar do potencial, ainda não têm parcerias estabelecidas. No Brasil, no entanto, o relatório aponta que apenas cinco parques nacionais (Iguaçu, Tijuca, Serra dos Órgãos, Fernando de Noronha e Brasília) possuem concessões estabelecidas.

Quais são as principais propostas a partir desta auditoria coordenada?

Baseado no diagnóstico elaborado a partir da auditoria, o Tribunal de Contas da União propôs algumas ações para o Ministério de Meio Ambiente e para o Instituto Chico Mendes de Conservação

⁸ Criado pelo Decreto 5.758 de 2006 da Presidência da República.

da Biodiversidade, visando suprir algumas das fragilidades encontradas nas áreas protegidas brasileiras. As principais são:

- Implementar atualizações e evoluções no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), para que ele passe a disponibilizar informações confiáveis e atualizadas;
- Implementar mecanismos de monitoramento do desmatamento para outros biomas que não o Amazônico;
- Fomentar ações que promovam melhorias na infraestrutura disponibilizada nas unidades de conservação, em especial nas áreas pertencentes à categoria parques;
- Promover ações de articulação institucional para aprimorar a infraestrutura de apoio à pesquisa nas unidades de conservação;
- Definir uma estratégia de consolidação territorial das unidades de conservação;
- Propiciar maior participação social na gestão e no aproveitamento sustentável das áreas protegidas.

Segundo o TCU, a criação de áreas protegidas sem a efetiva implementação desses territórios leva à existência de “parques de papel”. Esse conceito foi cunhado para descrever a situação de áreas que foram estabelecidas apenas formalmente, sem que tenham sido efetivamente consolidadas de forma a cumprir seus objetivos de criação e apresentar os resultados esperados em termos de conservação da biodiversidade e aproveitamento do potencial social e econômico.

Assim, com as deliberações e outras sugestões da auditoria, espera-se que as áreas protegidas passem a atingir os objetivos para os quais foram criadas, colaborando com a preservação da biodiversidade e também gerando riqueza para, assim, viabilizar melhorias na qualidade de vida das populações residentes no entorno de seus territórios.