



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Secretaria Geral do Controle Externo - SECEX
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental - DEAMB



Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas



Garça real, *Ptilinopus pileatus*
Resex do Rio Gregório, Eirunepé-AM

EQUIPE:

Anete Jeane Marques Ferreira
Lany Mayre Iglesias Reis
Nilson José Araújo Brandão
Sérgio Augusto Meleiro da Silva

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

**RELATÓRIO CONCLUSIVO DE AUDITORIA OPERACIONAL E AMBIENTAL
EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS DO AMAZONAS**

- **Unidade:** Centro de Unidades de Conservação do Estado do Amazonas - CEUC

- **Vínculo:** Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SDS

- **Designação da equipe:** Portaria nº 096/2012 de 10/12/2012 e nº 010/2013 de /04/2013– SECEX.

- **Objetivo da auditoria:** avaliar a governança ambiental das áreas protegidas do Estado do Amazonas, identificando riscos e oportunidades de melhoria, por meio da avaliação das condições normativas institucionais e operacionais necessárias ao alcance dos objetivos para os quais foram criadas.

- **Período abrangido pela auditoria:** 2008 a 2012

- **Período de realização da auditoria:** 01/12/2012 a 30/11/2013 (planejamento/execução e relatório)

- **Equipe de auditoria:**

Analistas	Matrícula	Lotação
Anete Jeane Marques Ferreira (Chefe do DEAMB)	160309-A	DEAMB
Lany Mary Iglesias Reis (Assistente Técnica)	004278-A	DEAMB
Nilson José Araújo Brandão (Chefe do DEAOP e Coordenador da Auditoria)	000957-A	DEAOP
Sergio Augusto Meleiro da Silva (Analista)	005487-A	DEAMB
Rebekah Rocha Praia (Estagiária)	0018368-A	DEAMB

Agradecimentos

Agradecemos aos técnicos da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (SDS) e do Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC) pelo apoio no fornecimento das informações e concessão de livre acesso às dependências da instituição e a disponibilidade para as reuniões técnicas. Igualmente, agradecemos aos chefes de unidades de conservação, que responderam aos questionários com presteza e comprometimento, pois reconheceram na realização deste trabalho, uma oportunidade de melhoria no desempenho de suas atividades na conservação das áreas protegidas do meio ambiente.

A execução desta auditoria também teve apoio das instituições parceiras do Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas (SEUC), institutos, fundações e outras ONGs que, com presteza, apresentaram relatórios, trabalhos técnicos e outras publicações que enriqueceram o conteúdo deste relatório.

Ressaltamos, também, a colaboração do Instituto de Terras do Amazonas (ITEAM) e do Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IPAAM), bem como dos chefes das UCs: Resex do Rio Gregório, RDS Rio Negro, RDS Mamirauá, APA Caverna do Maroaga, Mosaico do Apuí, Parque Sumaúma e Parque Rio Negro Setor Norte. Dedicamos este trabalho aos comunitários que nos receberam no período em que foram realizadas as visitas técnicas, por intermédio dos quais reconhecemos a importância das populações tradicionais para conservação do Estado do Amazonas.

Resumo

O Estado do Amazonas, a partir de 2003, formulou sua política estadual de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, com ênfase na criação de sistema de gestão ambiental e territorial, que incluiu aporte de infraestrutura para o controle e proteção, e investimentos na criação de unidades de conservação. A política visava prioritariamente o enfrentamento de questões que se impunham, como o desmatamento crescente que colocava em risco a biodiversidade.

A política de gestão ambiental do Amazonas se transformou em referência na região norte, pois uma ousada meta foi colocada em prática para nortear a conservação da região: a ampliação do número de áreas protegidas. Atualmente o Estado tem 54,8% de áreas protegidas, distribuídas em: 15% em unidades de conservação federais, 12% estaduais e 27,7% de terras indígenas (SDS, 2012). O Amazonas apresenta 41 Unidades de Conservação (UCs) estaduais listadas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). Para uma gestão completa foi criado o marco legal e o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC).

Avaliar a governança ambiental das áreas protegidas, identificando riscos e oportunidades de melhoria por meio da avaliação das condições normativas institucionais e operacionais necessárias ao alcance dos objetivos para os quais foram criadas, é o objetivo desta Auditoria Operacional e Ambiental em Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas. Esta política de governo está inserida no programa Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável -3428, Ação Conservação e Biodiversidade, no Plano Plurianual do Governo do Estado do Amazonas – 2012/2015, a cargo da Secretaria de Estado do meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (SDS). Como análise complementar, também foi avaliado o PPA 2008/2011, por considerar que a Auditoria também abrangia o período em questão.

A amostra de auditoria foi selecionada considerando os seguintes fatores:

- A gestão de áreas protegidas é uma ferramenta estratégica para a consolidação da política estadual de meio ambiente;
- A conformidade das ações da jurisdicionada com a legislação e as normas ambientais relativas às unidades de uso sustentável e de proteção integral, incluindo os aspectos operacionais das unidades de conservação;
- A fragilidade das unidades de conservação face às pressões e ameaças típicas da conservação da biodiversidade;
- A difícil reversão de danos ambientais em áreas protegidas;
- O fortalecimento das cadeias produtivas e a luta das comunidades tradicionais pela inclusão social;
- A tempestividade na ação do Tribunal frente às demandas da sociedade.

As questões de auditoria foram delimitadas a fim de definir o escopo dos trabalhos executados:

Questão 1: Em que medida o Governo estadual tem disponibilizado nos últimos cinco anos condições necessárias para a implementação e consolidação das Unidades de Conservação?

Questão 2: De que forma a cooperação, coordenação e comunicação entre os atores envolvidos na governança das unidades de conservação localizadas no Amazonas têm propiciado o alcance dos objetivos previstos no Sistema Estadual de Unidades de Conservação?

Questão 3: Em que medida a gestão das Unidades de Conservação estaduais está contribuindo para a proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental?

A metodologia utilizada para a realização do trabalho foi o estudo de caso e a pesquisa documental de 2008 a 2012, período de criação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC). Preliminarmente, foi desenvolvido o planejamento da auditoria, onde delinearam-se as linhas gerais dos trabalhos de inspeção e determinaram-se as unidades de conservação candidatas à visita “in loco”.

Em seguida foram realizadas entrevistas junto à equipe técnica da SDS/CEUC responsável pelas unidades de conservação, utilizando-se entrevistas semi-estruturadas formuladas com base na legislação vigente, nas informações técnico-científicas obtidas da literatura referente ao meio ambiente. Também foram aplicados 41 questionários aos chefes de UCs estaduais do Amazonas, com base no questionário do TCU aplicável à Amazônia, devidamente adaptado às questões locais.

Esta metodologia permitiu identificar problemas como:

- O montante de recursos financeiros disponibilizados ao CEUC não está compatível com as necessidades de gestão das UC criadas no Estado do Amazonas;
- Insuficiência de recursos humanos para as atividades operacionais das unidades de conservação;
- Baixa efetivação para a regularização fundiária das unidades de conservação;
- Deficiência no controle e proteção das Unidades de Conservação no Amazonas;
- Enfraquecimento da legitimidade do CEUC/SDS perante as comunidades no que concerne à gestão das UCS;
- Problemas de recategorização, redelimitação e adequação de unidades de conservação;
- Deficiência dos mecanismos para monitoramento da biodiversidade oriundos do programa de proteção ambiental do Estado;
- Baixa utilização das Unidades do Amazonas como uso público;
- Baixo acesso das UCs estaduais às políticas públicas.

A partir dos problemas identificados foi possível realizar recomendações a fim de estruturar a ação do órgão gestor do Sistema Estadual de Unidades de Conservação, e contribuir para a eficiência da gestão das áreas protegidas. Com a implementação das recomendações espera-se obter os resultados:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

- Fortalecimento das ações relacionadas com a operacionalização das unidades de conservação, além de contribuir com a ascensão econômica e socioambiental das comunidades que vivem nestas áreas;
- Implantação de supervisão e avaliação de desempenho de funcionários, capacitação e o desenvolvimento de recursos humanos;
- Contribuir para resolução da regularização fundiária, problema histórico na região amazônica;
- Minimizar as deficiências no controle ambiental a fim de que este possa contribuir para a efetividade do programa de áreas protegidas e conservação, visando ainda o desenvolvimento sustentável do Amazonas;
- Contribuir para o fortalecimento e credibilidade da imagem institucional do CEUC ;
- Estabelecer uma interface maior do CEUC nas UCs, a fim de garantir que estado esteja à frente do processo de consolidação e valorização socioambiental;
- Incrementar o monitoramento da biodiversidade, valorizar o conhecimento e o modo de vida tradicional;
- Contribuir para dar visibilidade às áreas protegidas e promover a sustentabilidade financeira das UCs;
- Melhorar a qualidade de vida das populações no acesso às políticas públicas.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

Lista de Siglas

ADS	Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas
AFLORAM	Agência de Florestas do Amazonas
APA	Área de Proteção Ambiental
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
ARPA	Programa Áreas Protegidas da Amazônia
CDB	Convenção Sobre Diversidade Biológica
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CECLIMA	Centro Estadual de Mudanças Climáticas
CEUC	Centro Estadual de Unidades de Conservação
CIGAS	Companhia de Gás do Estado do Amazonas
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CODEAMA	Comissão de Desenvolvimento do Estado do Amazonas
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP -7	Conferência de Partes
DEAMB	Departamento de Auditoria Ambiental
DEAOP	Departamento de Auditoria Operacional
DETER	Detecção de Desmatamentos em Tempo Real
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura
ESEC	Estação Ecológica
FAS	Fundação Amazonas Sustentável
FBCN	Fundação Brasileira para Conservação da Natureza
FEPI	Fundação Estadual de Política Indigenista do Amazonas
FLONA	Floresta Nacional
FUNDEPAR	Fundação Parques e Reservas Florestais do Amazonas
FVA	Fundação Vitória Amazônica
IDSM	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá
IECAM	Instituto Ecológico e Comunitário da Amazônia
IPAAM	Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas
IPI	Instituto de Piagaçu
IPE	Instituto de Pesquisa Ecológica
GTZ/GIZ	Agência de Cooperação Técnica da Alemanha
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IDAM	Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas
IDESAM	Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas
IMA	Instituto de Desenvolvimento dos Recursos Naturais e Proteção Ambiental do Estado do Amazonas
IMAZON	Instituto Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional De Colonização E Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ITEAM	Instituto de Terras do Amazonas
ISC	Instituto Serzedelo Corrêa
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Banco de Reconstrução da Alemanha)
LO	Licença de Operação
LOA	Lei Orçamentária Anual
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PGAI/AM	Projeto de Gestão Ambiental Integrada
PAREST	Parque Estadual
PARNA	Parque Nacional
PBF	Programa Bolsa Floresta
PCE	Projeto de Corredores Ecológicos

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

PNAP	Plano Estratégico Nacional Para Áreas Protegidas
POA	Planos Operacionais Anuais
PPA	Plano Plurianual
PROARCO	Programa de Prevenção e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais na Amazônia Legal
PROBUC	Programa de Monitoramento da Biodiversidade e do Uso de Recursos Naturais em Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas
PRODES	Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal
PROMOEX	Programa de Modernização dos Tribunais de Contas
RADAM	Radar da Amazônia
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REBIO	Reserva Biológica
RESEX	Reserva Extrativista
RPPI	Reserva Particular de Proteção Integral
RPPN	Reserva particular do Patrimônio Nacional
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento
SEUC	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
TACCA	Termo de Compromisso de Compensação Ambiental
TCE-AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
TCU	Tribunal de Contas da União
UCs	Unidades de Conservação
UGMUC	Unidade Gestora Centro Estadual de Mudanças Climáticas e do Centro Estadual de Unidades de Conservação
WWF	World Wildlife Fund (Fundo Mundial para a Natureza)

Lista de Figuras

Figura 1 - Áreas griladas pela Sempre Verde.	35
Figura 2 - Placas das propriedades dos sócios	35
Figura 3 - Placa identificando áreas indígenas na RDS Mamirauá.....	36
Figura 4 - Placas no entorno da RDS Aripuanã/Am	40
Figura 5 - Placas indicam que a área é para manejo.....	39
Figuras 6 e 7 - Base fluvial de apoio as UCs estaduais do Rio Negro inaugurada em 2011 está fechada.....	41
Figuras 8 e 9 - O prédio em processo de deterioração foi construído com recursos do Programa ARPA.....	42
Figura 10 - Base terrestre que nunca funcionou em Apuí.....	42
Figuras 11 e 12 - Base construídas na Floresta Estadual de Maués	43
Figura 13 - Oficina de AAVs no Mosaico do Apuí.....	45
Figura 14 - Entrega das carteiras de AAVs na RDS Rio Negro.....	44
Figura 15 - Mapa de localização da Comunidade Barra – Apuí-AM.....	61
Figura 16 - Empreendimento turístico no Entorno da RDS Bararati.....	62
Figura 17 - Empreendimento turístico fechado dentro do Mosaico do Apuí.....	62
Figura 18 - Escola construída na Resex do Rio Gregório.....	66
Figura 19 - Caixas d'água adquiridas pelo PBF.....	65
Figura 20 - Caixa d'água instaladas na RDS Mamirauá	66
Figura 21- Escola as margens da Rodovia Transamazônica.....	67
Figura 22 - Equipamentos doados pela Seduc.....	67

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

Lista de Tabelas

Tabela 1- Distribuição de UCs no Bioma Amazônia.....	17
Tabela 2 - Unidades de Conservação estaduais p/categoria.....	18
Tabela 3 - Unidades de Conservação – planos de gestão.....	21
Tabela 4 - Recursos do tesouro estadual destinados ao CEUC de 2008 a 2012 (R\$).....	11
Tabela 5 - Origem de recursos extraordinários em reais (R\$).....	23
Tabela 6 - Estudo de Custo (R\$) da implementação da RDS Uatumã.....	24
Tabela 7 - Lotação de pessoal – CEUC.....	27
Tabela 8 - Lotação de gestores por unidade.....	29
Tabela 9 - Número de Funcionário por área.....	29
Tabela 10 - Unidades que receberam CDRU coletivo.....	32
Tabela 11 - Fiscalizações do Ipaam em UCS - 2011 e 2012.....	38
Tabela 12 - Número de Agentes Ambientais Voluntários nas UCs estaduais.....	44
Tabela 13 - Instituições parcerias do Estado na co-gestão das UCs.....	47
Tabela 14 - Unidades de Conservação no Amazonas até 2000.....	53
Tabela 15 - Mudanças nas UCs do Rio Negro.....	53
Tabela 16 - Resultados do Probuca nas UCs onde foi implementado.....	56
Tabela 17 - Valores gastos pela FAS nos sub-componentes do Programa Bolsa Floresta (R\$).....	65

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Lotação de Funcionários.....	28
Gráfico 2 - Vinculação de Pessoal – CEUC.....	28
Gráfico 3 - Entraves para regularização.....	34
Gráfico 4 - Escassez de recursos para fiscalização.....	38
Gráfico 5 - Área licenciada pelo IPAAM em 2010-2011 para supressão vegetal e área detectada.....	44
Gráfico 6 - Grau de Implementação do Plano de Manejo.....	51
Gráfico 7 - Gráfico de radar das UCs estaduais do Amazonas.....	62
Gráfico 8 - Interpretação do gráfico de radar.....	62
Gráfico 9 - Notas obtidas pelas UC dos Amazonas	63

Sumário

Agradecimentos	03
Resumo	04
1. INTRODUÇÃO	13
Antecedentes	14
Objetivos e escopo da auditoria.....	14
Metodologia	15
2. VISÃO GERAL.....	16
3. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA.....	21
3.1. QUESTÃO 1: Em que medida o governo estadual tem disponibilizado, nos últimos cinco anos, condições necessárias para a implementação e a consolidação das unidades de conservação?.....	22
3.1.1- O montante dos recursos financeiros à disposição do CEUC não está compatível com a necessidade de gestão das UCs criadas no Estado do Amazonas.....	22
3.1.2 - Insuficiência de recursos humanos para as atividades operacionais das unidades de conservação.....	25
3.1.3 - Baixa efetivação para a regularização fundiária das UCs estaduais.....	31
3.2. QUESTÃO 2: De que forma a cooperação, coordenação e comunicação entre os atores envolvidos na governança das unidades de conservação localizadas no Amazonas têm propiciado o alcance dos objetivos previstos no SEUC?	37
3.2.1- Deficiência no controle e proteção das unidades de conservação do Estado do Amazonas.....	37
3.2.2 - Enfraquecimento da legitimidade do CEUC/SDS quanto á gestão das unidades de conservação.....	46
3.3. QUESTÃO 3: Em que medida a gestão das unidades de conservação estaduais está contribuindo para a proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental?.....	52
3.3.1 Problemas de recategorização, redelimitação e adequação de UCs.....	52
3.3.2 Deficiência dos mecanismos para monitoramento da biodiversidade oriundos do Programa de Proteção Ambiental do Estado.....	55
3.3.3 Baixa utilização das unidades de conservação como uso público.....	58
3.3.4 Populações tradicionais com baixo acesso às políticas públicas sociais.....	63
4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR	69
5. CONCLUSÃO.....	73
6. PROPOSTAS E ENCAMINHAMENTOS.....	76
7. BIBLIOGRAFIA.....	80
8. GLOSSÁRIO.....	82
Anexos	83

1. INTRODUÇÃO

1. Em julho de 2000, quase 10 anos após a reunião da Cúpula das Nações Unidas no Rio de Janeiro (Rio 92), o Brasil aprovou a Lei 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), para ordenar a gestão territorial por meio da criação e implementação de áreas protegidas.

2. Após o início desta política, que buscou conter os índices de desmatamento no Brasil, a Amazônia Legal, uma das áreas mais ameaçadas, tem hoje 307 Unidades de Conservação, totalizando 1.174.258 km², o que corresponde a 23,5% do território nacional. Deste total, 132 unidades são administradas pelo governo federal e 175 pelos governos estaduais.

3. Neste contexto, o Amazonas se destaca na região norte, nos últimos 10 anos, pela Política de Conservação Ambiental implantada a partir de 2003, que concilia vários instrumentos e ferramentas para agregar desenvolvimento com menor impacto ambiental possível. As políticas desenhadas buscam suprir desigualdades regionais, e gerar empregos e renda a partir do desenvolvimento industrial, ambiental, tecnológico e de recursos humanos.

4. No desenvolvimento ambiental uma ousada meta foi colocada em prática para nortear a conservação do maior Estado brasileiro, que possui 97,7% do território composto por florestas. Destes, 54,8% estão protegidas, sendo 15% em unidades de conservação UC federais, 12% em estaduais e 27,7% em terras indígenas (SDS, 2012). Os números indicam um total de 85,5 milhões de hectares de áreas protegidas, sendo que 18,8 milhões de hectares correspondem às UCs estaduais.

5. O Amazonas tem 41 Unidades de Conservação estaduais inscritas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). Para uma gestão completa foi criado o marco legal e o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC).

6. É inegável que a política de gestão adotada pelo Governo, com a proteção das áreas de pressão e o estabelecimento de um marco legal para o desenvolvimento sustentável rendeu frutos positivos e o melhor desempenho em preservação entre os Estados da Amazônia Legal. Mas o cenário agora representa um desafio, que é a consolidação destas áreas harmonizando a proteção com a otimização e o respeito às populações tradicionais e do entorno das unidades.

7. Assim, em sua atividade fiscalizadora, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), em auditoria coordenada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que ensinou e conseguiu estabelecer metas para uma mega auditoria na Amazônia Legal, realiza a etapa estadual, reafirmando os compromissos assumidos na Carta da Amazônia, em 2010.

8. Ao lidar com um programa de governo tão importante e amplo de gestão ambiental, que engloba dezenas de subprogramas, o TCE-AM buscou focar nas ações macro, preocupado não apenas com o fiel cumprimento da lei, mas também em avaliar a efetividade dos subprogramas destinados à área. Esta Auditoria Operacional com ênfase ambiental é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Antecedentes

9. Trata-se de Auditoria Operacional e Ambiental em Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas, no programa Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - 3428, Ação Conservação e Biodiversidade inserido no Plano Plurianual do Governo do Estado do Amazonas – PPA's 2008/2011 e 2012/2015, a cargo da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (SDS).

10. Esta Auditoria foi coordenada pelo Tribunal de Contas da União para observar os aspectos de gestão, identificar entraves e possíveis melhorias em Unidades de Conservação no Bioma Amazônia, que venham a contribuir para o aperfeiçoamento do sistema de governança ambiental, sob a ótica do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC - Lei nº 9.985/2000). Um Acordo de Cooperação foi assinado em 21 de março de 2013 pelo TCU e os TCEs do Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e o TCM do Pará, para o cumprimento de cronograma comum e planejamento conjunto.

11. É a 2ª. Auditoria Operacional do TCE-AM na área ambiental executada por intermédio dos Departamentos de Auditoria Operacional (DEAOP) e Departamento de Auditoria Ambiental (DEAMB). Como parte da capacitação da equipe para este trabalho, os técnicos do DEAOP e do DEAMB participaram de treinamento específico, ministrado no Instituto Serzedelo Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, em Brasília/DF, por técnico do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) e do TCU. A capacitação foi realizada de 15 a 19 abril de 2013.

Objetivos e escopo da auditoria

12. A auditoria tem como objetivo avaliar a governança ambiental das áreas protegidas do Estado do Amazonas, identificando riscos e oportunidades de melhoria por meio da avaliação das condições normativas institucionais e operacionais necessárias ao alcance dos objetivos para os quais foram criadas, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dessas áreas protegidas.

13. A amostra de auditoria foi selecionada considerando os seguintes fatores:

- A gestão de áreas protegidas é uma ferramenta estratégica para a consolidação da política estadual de meio ambiente;
- A conformidade das ações da jurisdicionada com a legislação e as normas ambientais relativas às unidades de uso sustentável, incluindo os aspectos operacionais destas unidades de conservação;
- A fragilidade das unidades de conservação face às pressões e ameaças típicas da conservação da biodiversidade
- A difícil reversão de danos ambientais em áreas protegidas;
- O fortalecimento das cadeias produtivas e a luta das comunidades tradicionais pela inclusão social;
- A tempestividade na ação do Tribunal frente às demandas da sociedade;

14. Assim, as seguintes questões de auditoria foram delimitadas a fim de definir o escopo dos trabalhos executados:

15. **Questão 1:** Em que medida o Governo estadual tem disponibilizado, nos últimos cinco anos, condições necessárias para a implementação e a consolidação das Unidades de Conservação?

16. **Questão 2:** De que forma a cooperação, coordenação e comunicação entre os atores envolvidos na governança das unidades de conservação localizadas no Amazonas têm propiciado o alcance dos objetivos previstos no SEUC?

17. **Questão 3:** Em que medida a gestão das Unidades de Conservação estaduais está contribuindo para a proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental?

18. Em seguida, foram analisados todos os programas e atividades desenvolvidas para implementação das unidades de conservação e, após identificar os problemas, foram apresentadas recomendações a fim de melhorar a governança ambiental e especificamente o programa de conservação das áreas protegidas no Estado.

Metodologia

19. A metodologia utilizada para a realização do trabalho foi o estudo de caso e a pesquisa documental de 2008 a 2012, período de criação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC). Preliminarmente, foi desenvolvido o planejamento da auditoria, onde delinearam-se as linhas gerais dos trabalhos de inspeção e determinaram-se as unidades de conservação candidatas à visitação “in loco”.

20. Em seguida foram realizadas entrevistas junto à equipe técnica da SDS/CEUC responsável pelas unidades de conservação, utilizando-se entrevistas semi-estruturadas formuladas com base na legislação vigente, nas informações técnico-científicas obtidas da literatura referente as áreas protegidas. Também foram aplicados 41 questionários aos chefes de UCs estaduais do Amazonas, com base no questionário do TCU aplicável à Amazônia, devidamente adaptado às questões locais.

21. As visitas “in loco” foram realizadas em 9 unidades de conservação, considerando um universo de 41. Foram selecionadas as seguintes unidades: Área de Proteção Ambiental (APA) Caverna do Maroaga, Parque Estadual (PAREST) do Sumaúma, Parque Estadual do Rio Negro (Setor Norte), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) do Rio Negro, Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Mamirauá, Reserva Extrativista (Resex) do Rio Gregório, Mosaico do Apuí (Floresta Estadual do Sucunduri, Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Aripuanã e Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bararati). As evidências foram obtidas por meio de observação direta, entrevistas semi-estruturadas, aplicação de questionários, documentação fotográfica e requisição de documentos. Foram feitas entrevistas e consultas com os gestores das instituições parceiras do CEUC na gestão compartilhada das UCs.

2. VISÃO GERAL

22. Em 1988, a Constituição brasileira, ao observar os direitos e deveres do poder público e dos cidadãos com relação ao meio ambiente, também estabeleceu que para assegurar a efetividade desse direito, o poder público seria incumbido de definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.

23. A Constituição assegurou o que já estava prescrito na Lei N.º 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, estabeleceu entre os seus instrumentos a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal. A mesma lei também instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, formado pelos órgãos e entidades da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

24. A Lei 9.985/2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Unidades de Conservação (SNUC) e normatizou a criação de áreas protegidas, denominadas Unidades de Conservação (UCs), assim definidas: espaço territorial e seus recursos ambientais incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

25. O SNUC definiu os critérios técnicos para criação de UCs, os grupos e categorias das unidades em duas áreas: proteção integral (sem uso público) e de uso sustentável. Após esta definição as categorias de proteção integral foram classificadas como: Estação Ecológica (Esec), Reserva Biológica (Rebio), Parque Nacional (Parna), Monumento Natural e Refúgio de Vidas Silvestres. As unidades de uso sustentável são: Área de Proteção Integral (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (Arie), Floresta Nacional (Flona), Reserva Extrativista (Resex), Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

26. A lei também criou o Cadastro Nacional de Unidades de conservação (CNUC), que deve reunir todas as UCs criadas no Brasil, e que deve ser alimentado com informações estratégicas.

27. A partir deste dispositivo legal, o governo federal criou o Plano Estratégico Nacional para Áreas Protegidas (PNAP), cujas discussões foram iniciadas na Conferência de Partes (COP-7), realizada no âmbito da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) em 2004, na cidade de Marrakesh, Marrocos. O PNAP definiu diretrizes e objetivos para o Brasil reduzir a taxa de perda de biodiversidade, por meio de um sistema de áreas protegidas que inclui também, além das UCs, as terras indígenas (TI's) e áreas de quilombolas. O plano foi institucionalizado através do Decreto 5.758/06.

28. Estruturado em quatro eixos temáticos, o PNAP engloba planejamento, fortalecimento e gestão, governança, participação, equidade, repartição de custos e benefícios, capacidade institucional, avaliação e monitoramento.

29. No presente, o Brasil tem 1.527. 213 Km² de áreas protegidas, o que representa 18,7% do território nacional. Deste total, 755.185km² são de UCs federais e 765.252 km² de

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

Secretaria Geral do Controle Externo

Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP

Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB

Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em

Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

UCs estaduais. No bioma Amazônia, que compreende os estados do Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, além de parte dos estados de Tocantins, Maranhão e Mato Grosso, estão localizadas UCs que somam um total de 1.100.251 km², e deste total 587.000 mil Km² são de UCs federais e 521.000 mil Km² de UCs estaduais. (Fonte CNUC/2013).

30. O Amazonas tem 71 UCs, sendo 30 federais e 41 estaduais. É o estado que mais reúne UCs no bioma Amazônia, conforme a tabela 1.

Tabela 1- Distribuição de UCs no Bioma Amazônia

Estado	UC's Federais	UC's Estaduais
Acre	10	8
Amapá	6	5
Amazonas	30	41
Maranhão	3	5
Mato Grosso	1	13
Pará	39	21
Rondônia	12	38
Roraima	8	1
Tocantins	0	1
Subtotal	109	133
Total	242	
OBS: existem quatro unidades de conservação federais abrangendo o território de mais de um estado da federação que não estão computadas nessa tabela		

Fonte: CNUC acesso em 19/02/2013.

31. O crescimento no número de UCs no Amazonas, que hoje é reconhecido como exemplo de política sustentável no Brasil por instituições nacionais e também por membro da Cooperação Internacional (doadores, institutos, bancos de fomento), é resultado de uma visão estratégica do Governo do Estado, que buscou a formulação de instrumentos jurídicos para garantir um alicerce seguro na execução de ações específicas e nas ações transversais para o fortalecimento da gestão ambiental.

32. Segundo informações no sítio da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (SDS), a partir de 2003 houve um incremento de 157% no número de unidades de conservação estaduais como uma estratégia para a conservação da biodiversidade, reconhecimento e valorização das populações tradicionais e controle do desmatamento, que em 2003 era de 1.558 km² principalmente em áreas focais como o Sul do Amazonas, que faz parte do arco do desflorestamento no Brasil

33. A linha do tempo da implantação de UCs no Amazonas mostra que o primeiro grande esforço nesse sentido aconteceu no final dos anos 80 e início da década de 90 com a criação de sete unidades de conservação que somavam 5.891.970 ha. A primeira unidade a ser criada foi o Parque Estadual de Nhamundá, em 1989. Outras cinco unidades foram criadas em 1990, entre as quais a RDS Mamirauá, que surge como uma estação ecológica (ESEC), um marco referencial no Rio Solimões. A última unidade a ser criada nesta fase foi a RDS Amanã.

34. A concepção das unidades, anteriores ao SNUC, não obedeceu aos trâmites estabelecidos como estudos técnicos ou consultas populares. A criação das primeiras unidades estaduais foi impulsionada em parte pela implantação das unidades federais (Pico da Neblina e Parque Nacional do Jaú) que ao final da década de 70 cumpria etapas de um plano específico apresentado pela Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) e pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

35. Outros fatores que influenciaram a política de proteção das áreas foi a base de estudos do Projeto Radar Amazônia (RADAM), o Plano de Sistemas de UCs (1982), além de um levantamento de campo realizado por técnicos do CODEAMA e do IBDF. Estas iniciativas concorreram para iniciar a discussão em nível estadual. O Workshop Áreas Prioritárias para a Conservação da Amazônia, realizado em Manaus, em 1990, foi um marco importante, uma vez que foram identificadas 22 áreas prioritárias para a conservação da Amazônia, destas sete transformaram-se em UCs.

36. De acordo com PINTO, *Gestão de UCs no Amazonas: avanços e desafios para a conservação ambiental*, o marco regulatório ambiental no Amazonas, de 1978 e 1996, não foi tão significativo para o setor, uma vez que a temática não ocupava lugar de destaque na política estadual.

37. A linha do tempo indica que a criação de UCs teve três períodos de maior incremento em números. O primeiro foi entre 2002 e 2003, quando saltou de 12 para 18 UCs; o segundo, nos anos de 2004 e 2005, em passou de 19 para 31, e entre 2008 e 2009, quando aumentou de 31, para 41 o número de UCs.

Tabela 2 - Unidades de Conservação estaduais p/categoria

UCs / Categoria	Nº UC	Área (ha)
APA	6	1.760.226,82
FLORESTA	8	2.596.347,44
RDS	15	10.081.636,30
RESEX	4	872.961,21
PAREST	7	3.460.270,83
REBIO	1	36.900,00
Total	41	18.808.342,60

Fonte: Ceuc / 2012

38. Das 41 UCs, 33 (81,4 %) são de Uso Sustentável e 8 de Proteção Integral (18,6%) (tabela 2). Para chegar a este cenário o Estado percorreu um longo caminho institucional, que iniciou com uma tímida política ambiental em 1989, a partir da criação do Instituto de Desenvolvimento dos Recursos Naturais e Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IMA), da Fundação Parques e Reservas Florestais do Amazonas (FUNDEPAR) posteriormente da Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (SEMACT) e do Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IPAAM), em 1995.

39. Em 2003, após avaliação do quadro institucional, da Política Estadual do Meio Ambiente e dos desafios para a conservação dos ecossistemas e o uso sustentável dos recursos naturais, houve a decisão de implantar um Sistema Estadual de Meio Ambiente com a criação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (SDS), a quem ficaram vinculados o IPAAM, a Agência de Desenvolvimento Sustentável (ADS), a Companhia de Gás do Estado do Amazonas (Cigás) e a Fundação Estadual dos Povos Indígenas do Amazonas (FEPI). A lei 2.783/2003 incumbiu a SDS de atuar na formulação, coordenação e implementação da política estadual de meio ambiente dos recursos hídricos e da fauna e flora, além da gestão de florestas e do ordenamento pesqueiro, visando, entre outros, à valorização econômica, a sustentabilidade dos produtos florestais madeireiros e não madeireiros, através da promoção da inclusão social.

40. Para a gestão destas UCs o Estado também desenhou um arcabouço legal a fim de normatizar e estabelecer processos para criação de novas UCs, em acordo com o SNUC. A lei delegada 66/2007 estabeleceu na estrutura da SDS, o Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC), e posteriormente, a Lei Complementar 53/2007 instituiu e regulamentou o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC). É importante destacar que, até 2007, mesmo tendo sido instituída uma nova concepção da política ambiental do Amazonas, a gestão das UCs estaduais continuava sob a responsabilidade do IPAAM. A partir de 2008, é que a gestão das UCs passa ao Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC).

41. Em abril de 2008, o Governo do Amazonas também criou uma Unidade Gestora do Centro Estadual de Mudanças Climáticas e do Centro Estadual de Unidades de Conservação (UGMUC), vinculada à SDS, com autonomia administrativa e financeira e que tem como função o estabelecimento e a implementação de políticas e programas estaduais, a implementação de recuperação ambiental e o ordenamento territorial em regiões de interesse do Governo.

O Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC)

42. O Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) criado pela Lei Complementar 53/2007, estabelece os critérios e normas para criação, implantação e gestão de UCs estaduais, classifica infrações e estabelece penalidades, além de tratar de temas como o ordenamento fundiário.

43. As UCs do Amazonas são divididas por categoria, de acordo com suas características, como Proteção Integral e de Uso Sustentável. O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto por: Reserva Biológica (Rebio) e Parque Estadual (PAREST).

44. A Rebio tem como objetivo a preservação integral da biota e dos demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

45. O PAREST tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

46. O grupo das Unidades de Uso Sustentável é composto Área de Proteção Ambiental (APA); Floresta Estadual (Floresta); Reserva Extrativista (Resex); Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS).

47. A APA é uma área extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, tendo como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

48. A Florest é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivos básicos o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais, a

pesquisa científica e o desenvolvimento sustentável de comunidades tradicionais, com ênfase em métodos para manejo sustentável de florestas nativas.

49. A Resex se constitui em área utilizada por comunidade tradicional, cuja subsistência se baseia no extrativismo e, complementarmente, na criação de animais em pequena escala, tendo por objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

50. A RDS é uma área natural que abriga comunidades tradicionais, cuja existência se baseia em sistemas sustentáveis de utilização dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais, e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

51. Na conjuntura estadual, novas categorias de unidades de conservação foram criadas, a saber: Estrada Parque, Rio Cênico, Reserva Particular de Proteção Integral (RPPI) e reserva Particular de Desenvolvimento Sustentável (RPDS). Segundo a coordenação da SDS, o processo de criação de UCs atravessou mudança de paradigmas, principalmente na concepção inicial, que buscava “guardar um bem”, dentro de um amplo conceito de proteção. O Governo do Amazonas optou por um modelo de unidade de conservação de uso sustentável onde 80% das áreas definidas como UC são RDSs.

52. O modelo de RDS foi criado no Amazonas em 1996, então uma nova categoria de unidade de conservação ainda inédita no país, para atender as especificidade de Mamirauá. Posteriormente o modelo foi incorporado ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) em 2000.

O Centro de Unidades de Conservação do Estado do Amazonas (CEUC)

53. A gestão das Unidades de Conservação Estaduais é realizada pelo Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC), que é vinculado à SDS e faz parte da Unidade gestora UGMUC, criada pela lei 3.244/2008. As dimensões das áreas protegidas do Amazonas variam de 51 ha (Parque Estadual Sumaúma, na área urbana de Manaus) a 2.450.381 ha (RDS Cujubim, a maior UC em área), o que mostra o tamanho do desafio. O CEUC, administrativamente, tem cinco departamentos: Populações Tradicionais (DPT), Pesquisa e Monitoramento Ambiental (DPMA), Proteção (DP), Geração de Renda (DMGR) e Infraestrutura e Finanças (DIF).

54. Para realizar as atividades de implementação das unidades com dinâmica de atuação no Estado, a SDS/CEUC optou por um modelo de gestão com parcerias institucionais e privadas, baseada em programas e projetos, e investiu na captação de recursos de diversas fontes orçamentárias.

55. Um dos principais parceiros financeiros é o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), financiado pelo Banco Mundial, KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau /Banco de Reconstrução da Alemanha) e WWF (The World Wide Fund for Nature), que apóiam o Programa de Áreas Protegidas do Amazonas desde 2005.

56. O Decreto 4.326/2002 instituiu no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, em parceria com o WWF, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), um instrumento importante que tem a meta de aumentar em 10% o tamanho de áreas protegidas na região amazônica. Outro programa do MMA que apóia as UCs estaduais é o Projeto Corredores Ecológicos (PCE) que tem como principal objetivo a conservação in situ da diversidade biológica das florestas tropicais do Brasil, por meio da integração de UCs públicas e privadas em “corredores ecológicos” selecionados.

57. Outro apoio importante do Estado está na Fundação Gordon and Betty Moore Foundation, e nas compensações ambientais que o Estado passou a receber a partir de 2009, oriundas das obras do Gasoduto Coari-Manaus, pela Petrobrás; e das obras de asfaltamento da BR-319, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

58. Como ferramentas de gestão o CEUC tem buscado implementar os planos de gestão e a constituição dos conselhos Gestores, previstos na Lei Complementar 53/2007. Das 41 UCs, 63,41% têm Conselho Gestor e 36,59% estão em formação. Vinte duas unidades tem planos de manejo e dezenove estão com planos em elaboração, entre as quais, as UCs antigas que foram recategorizadas ou redelimitadas.

Tabela 3 - Unidades de Conservação – planos de gestão

Planos de Gestão	Quantidade	Percentual
Planos de gestão publicados	22	53,66%
UCs sem plano de gestão	19	46,34%
Total	41	100%

Fonte: SDS – 2013

59. O desafio do Amazonas em relação à gestão das áreas protegidas é grande, considerando a logística difícil e cara, e os acessos a regiões que ficam praticamente isoladas durante os períodos de estiagem. Aliado a isto, o gerenciamento dos subprogramas que buscam implementar e consolidar as UCs, aumentam a responsabilidade sócio ambiental do Estado. É reconhecido que a partir da política de proteção, em 2003, o Amazonas conseguiu dar um choque nos índices de desmatamento que estavam em curva ascendente. Mas recuperado o controle dos níveis de desmatamento, é necessário verificar qual foi o grau de implementação das unidades, o cumprimento dos objetivos e aferir a efetividade da política na proteção do patrimônio natural em interface com as populações tradicionais.

3. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA

60. Trata-se de Auditoria Operacional e Ambiental em Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas, inserida no programa Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - 3428 - Ação Conservação e Biodiversidade inserida no Plano Plurianual do Governo do Estado do Amazonas – PPA 2008/2011 e 2012/2015, a cargo da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

61. Ao avaliar o Programa de Criação e Implementação de Unidades de Conservação identificou-se, no que se refere à gestão das áreas protegidas, problemas que

podem comprometer a política ambiental, a cargo da SDS/CEUC, bem como o desenvolvimento de um conjunto de subprogramas e atividades pelos diferentes níveis de competências do estado que buscam a proteção e a conservação.

3.1 – Questão 1 - Em que medida o Governo Estadual tem disponibilizado, nos últimos cinco anos, condições necessárias para implementação e a consolidação das Unidades de Conservação do estado do Amazonas?

3.1.1 - O montante de recursos financeiros à disposição do CEUC não está compatível com as necessidades de gestão das UCs criadas no Estado do Amazonas

62. A criação, implementação, consolidação e gestão das UCs requerem um fluxo financeiro estável, diversificado e proporcional às necessidades de custos e investimentos. Para criar condições mais favoráveis ao crescimento e consolidação das UCs, é necessário contar com recursos regulares e suficientes.

63. Importante esclarecer que a análise orçamentária e extra-orçamentária dos recursos financeiros a disposição do CEUC foi realizada com base no montante anual dos investimentos ao longo dos cinco anos, aplicados em todas UCs, não sendo possível uma análise das despesas aplicadas por unidade de conservação, considerando que o CEUC e nem a SDS possuem controle dos gastos por unidade, tornando impossível o conhecimento do valor destinado à gestão de cada unidade.

64. Conforme o inciso XI, artigo 5º da Lei Federal (SNUC) nº 9.985/00, é fundamental que seja garantida alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que as UCs criadas possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos.

65. De mesma forma, o inciso XI, artigo 5º da Lei Estadual nº 53/07 determina que são diretrizes do CEUC promover a adequada alocação dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos.

66. Os recursos orçamentários oriundos de fontes do governo estadual no período de 2008 a 2012 estão presentes na Ação de Governo Criação e Regularização de Unidades de Conservação, contemplada no PPA 2008/2011 e na Ação de Governo Conservação a Biodiversidade contemplada no PPA 2012/2015. Consolidando as informações referentes aos planos plurianuais, a tabela 4, a seguir, apresenta os valores orçamentários previstos e executados:

Tabela 4 - Recursos do Tesouro Estadual destinados ao CEUC de 2008 a 2012 (R\$)

SDS	Ano	Programa/Ação	Fonte	Dotação Inicial	Orçamento Autorizado	Orçamento Executado
CEUC	2008	3054.2144	Criação e Regularização de Unidades de Conservação	100	-	-
		3054.2144	Criação e Regularização de Unidades de Conservação	121	-	5.413,76
		3054.2144	Criação e Regularização de Unidades de Conservação	145	602.000,00	177.404,15

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

CEUC	2009	3054.2144	Criação e Implementação de Unidades de Conservação	121	337.000,00	243.500,00	162.348,72
CEUC	2010	3054.2144	Criação e Implementação de Unidades de Conservação	100	-	10.333,89	10.000,00
		3054.2144	Criação e Implementação de Unidades de Conservação	160	282.857,00	193.114,41	193.114,41
CEUC	2011	3054.2144	Criação e Implementação de Unidades de Conservação	100	331.200,00	6.899,85	6.899,85
CEUC	2012	3248.2144	Conservação e Biodiversidade	160	272.200,00	207.200,00	54.781,91
TOTAL GERAL DE 2008 A 2012					1.825.257,00	843.866,06	540.357,16

Fonte: CEUC/SDS - 2013

67. Os investimentos aplicados pelo Governo do Estado por meio de fontes de recursos próprios ao longo dos últimos cinco anos representam apenas 0,6% em relação aos recursos captados de fontes extra-orçamentárias neste mesmo período, o que demonstra a dependência de fontes de recursos extra-orçamentárias para financiar as atividades de gestão das UCs.

68. A baixa aplicação de recursos de fontes próprias para realizar as atividades de gestão das unidades levou automaticamente a SDS/CEUC nos últimos anos a ampliar as parcerias externas, com bases em programas e projetos que possam ser desenvolvidos nas UCs, além de captar recursos de diversas fontes extra-orçamentárias, aproveitando o momento em que o Ministério do Meio Ambiente também busca cumprir suas metas quanto o estabelecimento de áreas protegidas. Essas alternativas só atenuam o problema da falta de recursos públicos destinados a esse fim.

69. Ao longo dos últimos cinco anos a SDS/CEUC contou com cerca de R\$ 90 milhões provenientes de várias fontes extra-orçamentárias, entre as quais, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), vinculado ao Ministério dos Transportes, para a implementação das Unidades de Conservação situadas na área de influência da BR-319 (Manaus-Porto Velho), bem como recursos provenientes da Petrobras, referentes à compensação ambiental das obras do Gasoduto Coari-Manaus. Entre outras fontes de recursos estão o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA); Fundação WWF/Moore; Fundação Amazônia Sustentável e o Projeto Corredores Ecológicos (PCE), conforme demonstrado na tabela 5 a seguir:

Tabela 5 - Origem de recursos extraordinários em reais (R\$)

Origem dos Recursos	2008	2009	2010	2011	2012	Total
ARPA	1.915.213,87	734.939,43	287.875,91	1.067.330,20	10.963.000,00	14.968.359,41
WWF	4.052.394,00	2.673.469,00	3.500.000,00	-	2.824.455,00	13.050.318,00
DNIT	-	-	4.979.525,00	-	4.979.525,00	9.959.050,00
PETROBRÁS	-	-	21.603.364,10	-	-	21.603.364,10
PCE	-	-	-	-	3.392.844,20	3.392.844,20
FAS	-	5.048.774,21	7.976.033,56	8.202.921,99	6.510.051,00	27.737.780,76
TOTAL	5.967.607,87	8.457.182,64	38.346.798,57	9.270.252,19	28.669.875,20	90.711.716,47

Fonte: CEUC/SDS - 2013

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

70. Embora o CEUC tenha captado e executado relevantes somas de recursos extra-orçamentárias ao longo dos últimos anos, esses recursos, somados aos poucos recursos de fonte do estado, não têm sido suficiente para consolidação das 41 UCs. No questionário aplicado pelo TCE, 51% dos gestores responderam que os recursos atendem parcialmente às demandas, e 44% informaram que os recursos não são suficientes para atender as demandas.

71. Ainda em relação aos baixos investimentos aplicados nas ações das UCs, estudos realizados pelo Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM), demonstram os custos que o CEUC teve para implementação de cinco programas de gestão na RDS Uatumã nos três primeiros anos. Os investimentos são da ordem de R\$ 4.26 milhões, o que nos dá o investimento de R\$ 10,04 por hectare de área da reserva. Este valor está dentro do estimado por especialistas para a implementação de áreas protegidas ao redor do mundo. Mas quando levamos em consideração os investimentos totais realizados pelo CEUC no exercício de 2012 em todas as UCs, da ordem de R\$ 28.724.657,10, o resultado é o investimento de R\$ 1,50 por hectare. Portanto, aquém dos padrões necessários para a implementação das demais unidades.

Tabela 6 - Estudo de Custo (R\$) da implementação da RDS Uatumã

Programa	Custo de Implementação
1. Formação e Funcionamento do Conselho Deliberativo	310.702,00
2. Pro-foco – Fortalecimento Comunitário	178.304,00
3. Proteção e Fiscalização	266.129,40
4. Monitoramento Ambiental – Probuç	246.467,60
5 Manejo dos Recursos Naturais	1.225.197,60
6. Regularização Fundiária	167.670,40
Sub-total Programas	2.394.471,00
Equipamentos e Infraestrutura	1.865.225,00
Total Implementação PG RDS do UATUMÃ	4.259.696,00

Fonte: IDESAM - 2013

72. Segundo dados dos questionários 83% dos gestores informaram que os recursos de fontes extra-orçamentárias financiam as atividades essenciais das UCs e/ou atividades acessórias à gestão, o que vem confirmar a dependência destes recursos.

73. A baixa aplicação de recursos pelo Governo do Estado por meio de fontes de recursos próprios ao longo dos últimos cinco anos, fez com que o CEUC dependesse quase que exclusivamente dos recursos captados de fontes extra-orçamentárias e esses não tem sido suficientes para o atendimento das atividades essenciais à gestão de UCs. Um aspecto importante a ser observado é a mudança do tratamento desta questão no PPA 2012-2015, em relação ao PPA 2008-2011 que priorizava a criação e regularização de UCs como meta prioritária. No último PPA os recursos destinados as UCs, foram reduzidos em relação aos anos anteriores e não são tratados como temática prioritária, foram diluídos em outras ações. Este dado é preocupante, pois o momento é crucial para a consolidação do programa.

74. Outra causa que contribui para o baixo atendimento das demandas das UCs é que o CEUC não tem conseguido implementar alternativas de renda como o uso público das UCs que podem contribuir para a manutenção do SEUC. Segundo Relatório de Gestão SDS/SEUC, foram identificadas 22 unidades de conservação com potencial para implementação do uso público, das quais somente treze possuem plano de gestão e uma UC

com plano de uso público. Até o momento não foram estabelecidos instrumentos normativos para regulamentação das atividades a serem exploradas com intuito de trazer sustentabilidades às UCs.

75. Por escassez de recursos, dos 39 gestores de UCs, 69% informaram que as atividades de fiscalização deixaram de ser realizada ao menos uma vez ou foi realizada de forma insatisfatória; 67% informaram que as ações de educação ambiental foram realizadas de forma insatisfatória, 59% responderam que ações de emergências ambientais deixaram de ser realizadas ou foram realizadas de forma insatisfatória, 56% informaram ainda que ações de apoio a produção deixaram de ser realizadas ou foram realizadas de forma insatisfatória. E finalmente, 62% responderam que o monitoramento da Biodiversidade deixou de ser realizado ou foi insatisfatória.

76. Para que o montante de recursos adequado seja direcionado às UCs, é fundamental que, politicamente, a área ambiental seja priorizada na distribuição orçamentária e que, no âmbito do CEUC e os projetos e ações relacionados às UCs sejam fortalecidos. Desta forma, considerando o baixo investimento de recursos de fonte orçamentária do Estado ao longo dos últimos cinco anos, sugerimos recomendar:

Governo do Estado por intermédio da SDS/CEUC

Priorizar a distribuição orçamentária em um ou mais programas de trabalho específicos, visando garantir a alocação adequada de recursos, que somados aos recursos extra-orçamentários, possam garantir a operacionalização básica das atividades nas Unidades de Conservação do Estado;

A SDS/CEUC

Adotar sistema de controle das despesas por Unidade de Conservação, com a finalidade de dar maior transparência dos gastos que se relacionam com as ações de operacionalização das UCs;

Garantir que os recursos de compensação ambiental sejam aplicados em programas e sub-programas destinados a apoiar as unidades de conservação;

77. Com a implementação das recomendações propostas, espera-se o fortalecimento das ações relacionadas com a operacionalização das unidades de conservação, além de contribuir com a ascensão econômica e socioambiental das comunidades que vivem nestas áreas e mais transparência nos gastos com cada UCs.

3.1.2 – Insuficiência de recursos humanos para as atividades operacionais das unidades de conservação

78. No cenário dos recursos humanos, nenhuma gestão é tão intrigante e burocrática como a gestão no serviço público. O desafio é fazer com que recursos sejam bem

administrados e que, por meio de novas estratégias e pela utilização de novas tecnologias de gestão, o trabalho se torne mais eficaz.

79. A gestão de recursos humanos no serviço público tem como objetivo adequar os ideais da administração pública gerencial à realidade dos servidores. Nos dias atuais, a obtenção e manutenção de um quadro de servidores bem formados, capacitados e motivados se transformaram em finalidade primordial a ser perseguida pelos órgãos que, por sua vez, são cobrados em relação a sua eficiência por uma sociedade cada vez mais consciente sobre o papel do Estado contemporâneo.

80. Um grande impasse, imposto à gestão pública de recursos humanos, encontra-se na adequação do quadro de servidores ao tamanho da máquina estatal, a conciliação entre gastos com pessoal, o orçamento e a administração do crescimento do número de cargos públicos.

81. Importante destacar os aspectos legais que fundamentam o tema, tais como a Lei Estadual 3.244/2008, que dispõe sobre a criação da Unidade Gestora do Centro Estadual de Mudanças Climáticas e do Centro Estadual de Unidades de Conservação (UGMUC), define suas finalidades, competências e estrutura organizacional. O Art. 3.º dispõe que compete a UGMC:

I - atividades executivas:

a) estabelecer e operacionalizar os programas e subprogramas de implementação e gestão do Centro Estadual De Mudanças Climáticas - CECLIMA, e do Centro Estadual de Unidades de Conservação - CEUC;

b) preparar e acompanhar os processos de licitação de obras, aquisição de bens, consultorias, e serviços na forma de Projetos a serem realizados nos programas e subprogramas de gestão das UCEs;

c) treinar e capacitar os técnicos gestores e agentes ambientais;

e) arquivar a documentação técnica, administrativa e financeira;

f) elaborar pareceres técnicos;II - atividades relacionadas à avaliação de desempenho:

III - atividades relacionadas ao desempenho institucional:

a) promover o relacionamento institucional e interinstitucional;

b) acompanhar e coordenar a execução dos acordos, convênios ou ajustes no âmbito de gestão do CECLIMA e do CEUC;

c) organizar e publicar relatórios periódicos das atividades desenvolvidas no âmbito de gestão do CECLIMA e do CEUC.

82. A Lei Delegada 66/2007, ao fixar as obrigações da SDS, criou os cargos comissionados e abriu a possibilidade de contratação dos serviços de terceiros:

Art. 12. A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SDS poderá, eventualmente, contratar serviços técnico-profissionais especializados de assessorias e consultorias ou serviços profissionais qualificados, sem vínculo empregatício, para a realização de tarefas específicas, por prazo determinado, renovável, no interesse da Administração.

83. Um cargo específico, o de chefe de UC está definido na Lei nº 3.244/2008 em número de 20 (vinte). A escolha dos chefes se dá por meio de edital divulgado em mídia eletrônica que estabelece critérios pré-definidos conforme as necessidades das UC, uma vez que cada uma apresenta particularidades relacionadas a localização, categoria, acesso, infraestrutura, organização social, instrumentos de gestão definidos e implementados (plano

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

de gestão, conselho gestor, programas de monitoramento do uso dos recursos e geração de renda, dentre outros).

84. Entre os critérios de seleção para o chefe de UC, destaca-se: a prática em pilotagem de pequenas embarcações (lanchas rápidas); possuir CNH, experiência na utilização de bússola e GPS, conhecimentos em informática, experiência em mobilização social, capacidade de articulação com empresas públicas e privadas, experiência na articulação com organizações governamentais e não governamentais, habilidades em redigir documentos e consolidar relatórios técnicos e financeiros; experiência profissional em instituições públicas, privadas ou mistas de gestão de unidades de conservação.

85. A análise relativa aos recursos humanos para as atividades operacionais das unidades de conservação levou em conta a quantidade de pessoas envolvidas diretamente em seu funcionamento e que fossem domiciliadas próximas às unidades. A SDS enviou por intermédio do ofício 573/2013-GS a relação dos funcionários lotados na capital e interior. Atualmente o CEUC apresenta o seguinte quadro de lotação:

Tabela 7 - Lotação de pessoal – CEUC.

Cargo	Vinculação	Lotação	Quantidade
Analista	Sem vínculo	Sede	11
Analista Ambiental	Com vínculo	Sede	1
Analista de TI	Sem vínculo	Sede	1
Assessor	Sem vínculo	Sede	6
Auxiliar Administrativo	Com vínculo	Sede	1
Chefe de Departamento	Sem vínculo	Sede	5
Chefe de Unidade de Conservação	Sem vínculo	UC	29
Cinegrafista	Sem vínculo	Sede	1
Coordenador	Sem vínculo	Sede	1
Técnico Nível Médio	Sem vínculo	Sede	2
Total			58

Fonte: CEUC

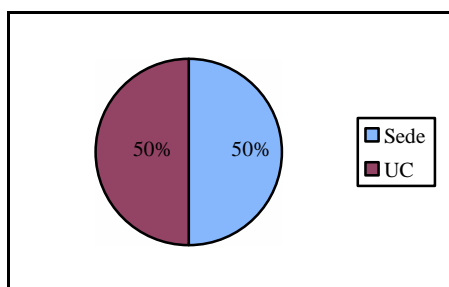
86. Para dimensionar ou pelo menos estimar a quantidade de pessoas necessárias para realizar um trabalho, é fundamental elencar as tarefas que devem ser realizadas e, na medida do possível, agregá-las por funções. Assim, utilizando apenas a observação, relacionamos as atividades da rotina operacional de uma unidade de conservação e que envolvem: mediar conflitos, representar institucionalmente a unidade junto aos diversos *stakeholders*, organizar as reuniões ordinárias do Conselho Gestor, participar na formulação de políticas e diretrizes de desenvolvimento ambiental; formular e implementar planos, programas e projetos de interesse do estado, relacionados às Unidades de Conservação (acordos de pesca, planos de manejo, recuperação ambiental, ordenamento territorial), responsabilizar-se pelos equipamentos e infraestrutura das UCs, bem como sua manutenção preventiva.

87. Além da quantidade de tarefas é importante ressaltar algumas características que, de forma geral, são comuns às unidades de conservação no Estado do Amazonas: dificuldade de acesso; tamanho médio de 458.740,1 hectares; grandes distâncias envolvidas;

abrangência em mais de um município; grande número de comunidades e comunitários; A deficiência dos serviços provoca pressões sobre o gestor, uma vez que as sedes municipais e as áreas rurais apresentam deficiências na saúde, educação, assistência social, além da falta de infra-estrutura mínima para abrigar os funcionários¹.

88. Ainda na análise do número de servidores verificamos que a lotação de pessoal no CEUC é distribuída igualmente entre funcionários na sede e funcionários nas UCS, conforme mostra o gráfico 01 o que leva a prescindir uma divisão sem critérios e desigual observando que o acúmulo de tarefas na ponta é bem maior.

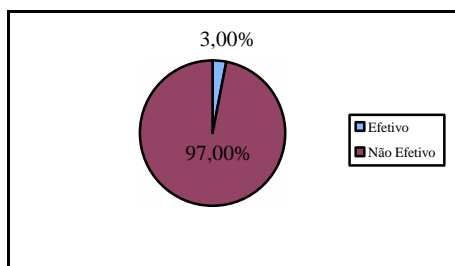
Gráfico 1 - Lotação de Funcionários



Fonte: TCE/2013, com base em dados do CEUC/SDS

89. Também foi verificado que a vinculação de pessoal mostra uma discrepância muito grande entre efetivos e comissionados: 56 funcionários (97%) não tem vínculo empregatício, são funcionários comissionados ou contratados por intermédio do recurso das parcerias institucionais. Apenas dois servidores são (3%) efetivos. No caso do Programa Arpa, os técnicos são contratados por consultorias de período específico. Outros são contratados por intermédio de fundações, quando o recurso é alocado por projeto específico. Esta prática compromete a continuidade das atividades dos departamentos e programas.

Gráfico 2 - Vinculação de Pessoal – CEUC



Fonte: TCE/2013, com base em dados do CEUC/SDS

¹ Fonte: Relatório Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação no Estado do Amazonas/Rappam/WWF

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

90. Dessa forma, em agosto de 2013, cada Unidade de Conservação estadual contava, em média, com apenas 1,41 funcionários efetivos ou terceirizados. Vale lembrar que 97% (56) funcionários do CEUC são terceirizados ou comissionados, sem vínculo. A tabela 7 mostra a locação dos chefes das UCs onde se verifica a existência de três unidades de conservação sem gestores definidos. Não há um consenso sobre qual o número ideal de funcionários para cada unidade, uma vez que as demandas de gestão são diferenciadas, de acordo, entre outros fatores, com o tamanho e localização e categoria. No entanto, é evidente que a média obtida de 1,41 funcionários por unidade (o que na prática, corresponde a 1 por unidade) é extremamente baixa. Assim, cada funcionário é responsável, em média, pelo acompanhamento das ações, numa área de 318.785,46 ha.

Tabela 8 - Lotação de gestores por unidade.

Unidades de Conservação	Quantidade de Unidades
Diversas categorias	22
Mosaico do APUI	9
Unidades do Rio Negro	6
RDS Mamirauá	1
Unidades SEM gestores	3

Fonte: CEUC

91. Costa Rica, país da América Central com 4,5 milhões de habitantes, tem um funcionário para cada 26 km² de área e investe R\$ 31,29 em cada hectare (10 mil m²). O Brasil, por sua vez, tem um funcionário para cada 186 km² de florestas protegidas e aplica R\$ 4,43 em cada hectare. O número é muito abaixo dos Estados Unidos, que aplica R\$ 156,12 por hectare (35 vezes mais que o Brasil) e tem um funcionário para cada 21 km².

92. Para ilustrar, a tabela 9 mostra a área por funcionário de unidade de conservação do Amazonas, comparada a de alguns países inclusive o Brasil, baseado no estudo “Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Sumário Executivo - UNEP-WCMC, 2011”. É importante destacar que o cálculo do Amazonas foi feito com base no levantamento do número de funcionários por UC.

Tabela 9 - Número de Funcionário por área

Local	Km ² por funcionário
Amazonas	318
Brasil	186
Costa Rica	26
Estados Unidos	21

Fonte: TCE/AM

93. A avaliação da efetividade das Unidades de Conservação, deve levar em conta o alcance de seus objetivos que englobam, entre outros, aspectos relacionados a redução de vulnerabilidades e resultados da gestão. A atual forma de gestão dos recursos humanos do CEUC não garante a racionalidade, a segurança e a efetividade em sua utilização, em função de:

- a) Ausência de política de RH que estabeleça plano de carreiras e política de cargos e salários;
- b) Excesso de funcionários em cargos comissionados – terceirizados, em relação aos funcionários efetivos;
- c) Ausência de levantamento sistematizado das necessidades de treinamento;

d) Ausência de programa permanente de treinamento e capacitação;

94. Neste cenário não há a possibilidade de avaliação periódica do desempenho e do progresso dos funcionários no tocante às metas da instituição. Por outro lado, as condições de trabalho não são adequadas na sede à absorção de grande número de servidores, uma vez que a infraestrutura é deficiente, assim como nos escritórios regionais.

95. Esta vulnerabilidade, diretamente na UC será refletida na falta de execução/ou execução parcial do conjunto de atividades inerentes à área, implicando na ocorrência de omissão, conflitos entre práticas culturais, crenças e usos tradicionais e a conservação da natureza, acesso fácil para atividades ilegais, demanda por recursos vulneráveis. Com a presença de apenas um servidor em cada UC, dificilmente pode-se evitar as pressões locais para exploração indevida de recursos naturais.

96. É possível perceber claramente que, em função da quantidade de funcionários, é praticamente impossível atingir indicadores aceitáveis para vulnerabilidade e resultados da gestão. São muitas atividades, em áreas muito extensas, que envolvem muitas comunidades e poucas pessoas (1) para realizar o trabalho, ocorrendo o acúmulo de funções para o gestor da UC.

97. Outro aspecto, relacionado ao excesso de cargos comissionados, é a insegurança funcional gerada, uma vez que, a cada mudança de chefia no CEUC, a cada mudança de gestor na UGMUC, a cada eleição, surge a apreensão com relação à sua permanência como gestor de UC. Essa insegurança reflete no desempenho não apenas dos gestores, mas também nos funcionários da área administrativa.

98. Neste aspecto, verificamos ainda que a cada mudança na gestão há parada ou descontinuidade de ações, e muitas vezes perda de memória em relação aos programas desenvolvidos nas UCs, e organização tempestiva da vida administrativa.

99. Gera também vulnerabilidade ao desempenho das atividades do CEUC como um todo, uma vez que, a ausência de vínculo com a atividade estatal facilita o alto *turnover* em funções que têm uma curva de aprendizagem longa, que demandam uma série de conhecimentos e habilidades cujo desenvolvimento é em longo prazo. A cada mudança gera-se descontinuidade, necessidades de treinamentos, novas aprendizagens, necessidade de mais recursos e mais investimentos.

100. Como recomendação para os desafios operacionais na área de recursos humanos, apontamos a necessidade de:

Ao CEUC/SDS

- Elaborar planos de cargos e salários com carreira específica que sejam compatíveis com as necessidades do CEUC/SDS;

- Viabilizar concurso público de provas e títulos para o ingresso de novos servidores no órgão com a finalidade de apoiar a consolidação das UCs;

- Estabelecer Plano de Metas de capacitação, desenvolvimento e treinamento de servidores por área.

101. Como resultados, consideramos que a partir de um novo desenho administrativo a instituição terá benefícios para sociedade como: implantação e manutenção da infraestrutura; prevenção, detecção de ameaças e aplicação da lei; supervisão e avaliação de desempenho de funcionários; capacitação e o desenvolvimento de recursos humanos.

3.1.3 – Baixa efetivação para a regularização fundiária das unidades de conservação

102. Uma política de ordenamento fundiário que corresponda à peculiaridade histórica de ocupação do Amazonas é sem dúvida um desafio para várias gestões no Estado nos últimos 30 anos. A tarefa de reconhecer a propriedade de ribeirinhos, caboclos, quilombolas, indígenas e outras divisões também compreende uma visão do modo de vida destas populações e do pensar coletivo.

103. No Amazonas, a própria política de criação de UCs, a partir de 2003, também teve objetivo de frear o avanço dos grileiros e invasores, e assim conseguir “*a posteriori*” a regularização fundiária dentro das UCs e nas áreas do entorno.

104. O marco regulatório do Sistema Estadual de Unidades de Conservação, Lei Complementar 53/2007, dedicou um capítulo para o ordenamento fundiário das unidades de conservação, avaliando que esta é uma das grandes empreitadas para consolidar as UC uma vez que envolvem estudos técnicos, processos indenizatórios, reassentamentos e outras ações previstas no artigo 71, Capítulo XVII, in verbis:

*Art. 71. As comunidades tradicionais e outras, residentes em Unidades de Conservação nas quais sua permanência não seja permitida, serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.
§ 1.º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações a serem realocadas.
§ 2.º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações residentes com os objetivos da Unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.*

105. A mesma lei também previu no caput artigo 73º que na implantação de UCs, o órgão gestor, o CEUC, deve priorizar a destinação de recursos financeiros para a desapropriação necessária à regularização fundiária, e no Art. 74º que a SDS como órgão central identificará fontes de obtenção de recursos.

106. O dispositivo legal estabeleceu, no artigo 75, que as UCs sob categoria de Resex, RDS e Florest teriam posse regularizada por meio do contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) ou outra forma admitida em lei, dispensada licitação. O contrato de CDRU é um documento com prazo estipulado que legitima o uso da terra, com direito à moradia e à utilização dos recursos conforme o plano de uso. O desdobramento deste artigo reúne as seguintes obrigações:

§ 1.º O CDRU, baseado no inciso XX do artigo 28 da Constituição do Amazonas, será instituído sobre os imóveis dominiais estaduais nas Unidades de Conservação citadas no caput, como direito real

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

resolúvel, a título gratuito, por tempo certo, visando o atendimento de suas finalidades socioambientais.

§ 2.º O CDRU será firmado entre o órgão estadual fundiário, ouvido o Órgão Gestor, e as associações representantes das comunidades tradicionais ou, quando necessário, poderá ser firmado individualmente.

107. A publicação desta lei complementar representou um avanço na área, uma vez que foram assumidos compromissos públicos para iniciar a regulação de uma área crítica. Segundo o Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) a regularização fundiária é indispensável para a consolidação territorial, pois a meta é conservar não apenas espécies ou atributos da paisagem, mas também processos ecológicos, bem como o uso que a comunidade local faz desse território e seus recursos.

108. De 2008 a 2012, das 41 unidades criadas, o Governo do Estado do Amazonas conseguiu conceder 173 CDRUs em UCs estaduais, e 15 CDRUs coletivos para 15 unidades. Esta última ação foi possibilitada pelo Termo de Cooperação Técnica ITEAM/SDS/INCRA Nº002/2012. A ação institucional envolveu o Instituto de Terras do Amazonas (ITEAM), Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Casa Civil e instituições socioambientais.

109. O CDRU foi concedido para as associações-mãe de cada uma das unidades pelo prazo de 5 anos. Os documentos exigidos de cada associação foram os dispostos no Código Civil brasileiro. Também foram exigido do CEUC/SDS o plano de gestão, mapas das UCs e a o encaminhamento de informação ao INCRA. Segundo informou o ITEAM, no Ofício N. 871/2013, para concessão destes CDRUs foram realizados 15 estudos fundiários, com o levantamento das propriedades privadas. Sobre os processos de indenização e das áreas a serem levantadas. O ofício detalha que:

“Esta é uma ação técnica e jurídica de responsabilidade do órgão gestor das respectivas UCs à luz do Plano de Gestão de cada uma e do SEUC”.

110. Muito embora o Relatório 2012 da SDS informe que “com a emissão dos CDRU’s o Estado consegue resolver a situação de mais de 10 mil famílias no sentido de que a partir daí, podem propor seus projetos de manejo e geração de renda”, na prática o CDRU não resolve os conflitos existentes nas áreas das UCs atendidas (tabela 10), como também não influi para a regulamentação das áreas aptas para projetos de habitação executados pelo INCRA.

Tabela 10 - Unidades que receberam CDRU coletivo

Nº	Unidade de Conservação	Associação Comunitária	Nº CDRU
01	RESEX Catuá Ipixuna	Associação Agroextrativista do Catuá Ipixuna - AACI	Nº 002873
02	RDS Cujubim	Associação dos Extrativistas da RDS Cujubim - AERDSC	Nº 002874
03	RESEX Rio Gregório	Associação dos Moradores Agroextrativistas do Rio Gregório - AMARGE	Nº 002875
04	RDS do Juma	Associação dos Moradores e Amigos da RDS do Juma - AMARJUMA	Nº 002876
05	RDS Uacari	Associação dos Moradores Agroextrativistas da RDS Uacari - AMARU	Nº 002877

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

06	RDS Mamirauá	Associação dos Moradores e Usuários da RDS Mamirauá Antônio Martins - AMURMAM	Nº 002878
07	RDS Rio Madeira	Associação dos Produtores Agroextrativistas da RDS do Rio Madeira - APRAMAD	Nº 002879
08	RDS Rio Amapá	Central das Associações Agroextrativistas de Democracia - CAAD	Nº 002880
09	RDS Amanã	Central das Associações de Moradores e Usuários da RDS Amanã - CAMURA	Nº 002881
10	RDS Rio Negro	Associação das Comunidades Sustentáveis da Reserva do Rio Negro - ACS Rio Negro	Nº 002882
11	Resex de Canutama	Associação dos Agroextrativistas da Resex Canutama - ASARC	Nº 002883
12	RDS Canumã	Associação dos Moradores e Usuários da RDS Canumã - AMURDESC	Nº 002884
13	RDS do Uatumã	Associação Agroextrativista das Comunidades da RDS Uatumã - AACRDSU	Nº 002885
14	Floresta de Maués	Associação de Produtores Agroextrativistas da Floresta Estadual de Maués: Rio Parauari - ASPAFEMP	Nº 002886
15	RDS Piagaçu Purus	Associação Comunitária Divino Espírito Santo	Nº 002887

Fonte: SDS/CEUC – 2013

111. O modelo vigente resolve “em tese” o problema do licenciamento de projetos nas UCs, mas na prática não resolve os conflitos de áreas entre extrativistas e “proprietários”, bem como de áreas sobrepostas públicas (federais e estaduais) e privadas, muitas vezes no mesmo perímetro geográfico da unidade.

112. Especificamente sobre o CDRU com documento de posse da terra, em entrevistas semi-estruturadas, comunitários da Reserva Extrativista do Rio Gregório, uma das UCs beneficiadas, informaram que ficaram sabendo do CDRU apenas como um documento entregue à Associação, mas nunca viram ou usaram para conseguir crédito. Na RDS Rio Negro, os comunitários informaram que os bancos oficiais não aceitam o CDRU como documento oficial da terra, e, portanto não liberam financiamentos.

113. Presentemente a SDS está em tratativas com o ITEAM (Termo de Compromisso 001/2012) para realizar estudos da cadeia dominial dos imóveis de três unidades de conservação, a fim de que os títulos sejam concedidos de forma unitária. A Secretaria fez um destaque orçamentário para o instituto no valor de R\$ 2 milhões, para financiar atividades técnicas de vistoria, cadastro socioeconômico e aplicação do Cadastro Ambiental Rural (CAR). O objetivo é a expedição de mil CDRUs nas RDSs Uatumã, Piagaçu-Purus e Amanã. Os recursos são provenientes da Compensação Ambiental do Gasoduto Coari-Manaus, pagos pela TAG /Petrobras (condicionante nº 17 da LO 491/09, e do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA) n.o 001/2009 cujo valor total é de R\$ 21.603.364,10 (vinte e um milhões, seiscentos e 3 mil reais). O ITEAM informou que já realizou sete estudos fundiários de UCs e encaminhou para a SDS

114. A deficiência encontrada neste setor não pode ser entendida apenas pela falta de recursos. Resta claro que os problemas vão além, uma vez que há ausência de levantamentos da cadeia dominial, levantamentos referentes às necessidades de

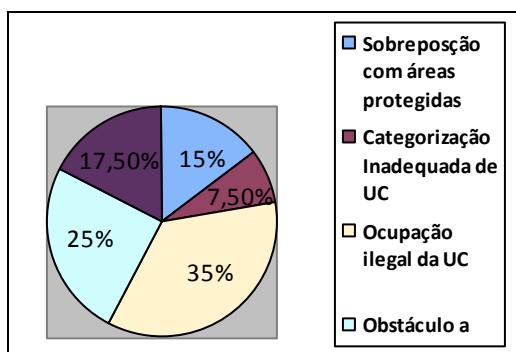
desapropriação e titulação de terras em UCs, além de sobreposição de UCs estaduais, terras indígenas e áreas federais. Não há informações consistentes sobre o número de áreas a serem desapropriadas em unidades de proteção integral. Dos 7 parques, a SDS/CEUC tem a identificação da quantidade de famílias em apenas 2, o restante permanece como não identificado.

115. O Relatório de Avaliação de Conservação da Amazônia Legal (Imazon, 2012), relata que a falta de regularização fundiária decorre não apenas da lentidão administrativa e da carência orçamentária para que se efetuem as devidas indenizações, mas também de um cadastro fundiário oficial único e atualizado.

116. O WWF ao analisar a efetividade da gestão das UCs no Brasil, utilizando o método Rappam (Rapid Assessment and prioritizations of protected Area Management), mostra que no Amazonas, 34 UCs estaduais foram avaliadas e na área de planejamento os gestores de UCs, indicaram como parâmetros mais críticos a regularização fundiária e os recursos humanos e financeiros, pouco adequados para implementação da lei 53/07. A Avaliação foi realizada em 2009.

117. Na aplicação dos questionários desta auditoria, como dificuldades apresentadas para a consolidação territorial, 25% dos gestores apontaram os obstáculos à desapropriação, 35% a ocupação ilegal das unidades, 15% a sobreposição com outras áreas, e 7,5% a categorização inadequada, como mostra o gráfico 3.

Gráfico 3 - Entraves para regularização



Fonte: TCE-AM (2013)

118. A baixa efetividade nos processos de regularização fundiária propicia um campo aberto para atuação de grileiros e invasores de terra, o que pôde ser evidenciado pela equipe de auditoria nas visitas de campo às UCs. No Mosaico do Apuí, mesmo após a publicação do decreto de proteção das áreas, diversas certidões de cadeia dominial foram emitidas nos Cartórios de Novo Aripuanã. A falta de uma base de dados fez também com que fossem emitidos inclusive títulos provisórios de posse (N. 001803-ITEAM), no limite da UC também na área do Mosaico. Na Floresta de Manicoré foi feito um loteamento, onde cada lote tinha 10 mil ha. As escrituras foram lavradas em cartórios da cidade de Novo Aripuanã, no Amazonas, que faz divisa com as UCs do Mosaico.

119. O loteamento foi denunciado na Polícia Federal, uma vez que havia um movimento liderado por empresários de Mato Grosso em torno da Associação Sempre Verde.

O Memorando n.º 007/2011/Mosaico do Apuí à Coordenação CEUC relata o caso da concessão de autorizações de uso de algumas áreas para sócios da Sempre Verde e a emissão de alguns “títulos provisórios”, pelo ITEAM. A coordenação informou que os títulos foram concedidos sem o conhecimento ou autorização do CEUC, o que por si já contraria diversos artigos da Lei 53/07.

120. Um folder distribuído pela Sempre Verde informa que:

“Toda a região que compõem os lotes da Associação foi abrangida pelos decretos estaduais números: Dec. Est. no. 24.807/2005, que cria a Floresta Estadual do Aripuanã, Dec. Est. no. 24.811/2005, que cria a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Aripuanã, e o Dec. Est. no. 24.808 de 20-01-2005, que cria a Floresta Estadual do Sucundurí, e uma pequena parte dos lotes dos associados foi abrangida pelo Dec. Est. no. 24.810/2005 que cria o Parque Estadual do Sucundurí”.

121. Mais de 50 placas da associação foram colocadas nas UCs do Mosaico do Apuí entre 2009 e 2010. A descrição de todas com as devidas coordenadas geográficas são informadas no Relatório de Viagem de Campo à RDS Aripuanã (2010).

Figura 1 - Áreas griladas pela Sempre Verde.



Fonte: CEUC/Mosaico do Apuí

Figura 2 - Placas das propriedades dos sócios.



Fonte: CEUC/Mosaico do Apuí

122. Na RDS Uatumã, que compreende os municípios de Itapiranga e São Sebastião do Uatumã, o próprio plano de gestão indica que a área está em sobreposição com terras de uma grande empresa madeireira e que é fundamental buscar a resolução do impasse. No do Parque Estadual do Rio Negro há pelo menos 500 famílias aguardando processo de regularização fundiária.

123. A não regularização do setor também provoca conflito entre os órgãos, uma vez que não se consegue estabelecer diretrizes para construção de uma base de dados conjunta, evitando sobreposições e também oportunismo. Na RDS Mamirauá, a Comunicação Interna N° 001/2012, da Chefia da UC para o CEUC, detalha um conflito no Setor Caruára, no município de Marã, que tem impedido os comunitários de terem acesso aos lagos de pesca. O ofício IDSM-OS/PMP/070/2012 informa que uma família, se identificou como indígena, associou-se a uma ONG e solicitou demarcação da área da comunidade como TI do povo *Miranha*. O reconhecimento da área teria sido feito pela ONG União dos Povos Indígenas do Médio Solimões e Afluentes (UNUPI/M.S.A). O documento do IDSM detalha que:

“Amparados por lideranças indígenas, os moradores da comunidade deixaram de comparecer às reuniões do acordo de pesca; não se deixam vistoriar pelos agentes ambientais e já retiraram duas vezes a placa de identificação da RDS Mamirauá”.

Figura 2 - Placa identificando áreas indígenas RDS Mamirauá.



Fonte: CEUC/SDS

124. Após estes conflitos, o acordo de pesca está sendo inviabilizado e os comunitários são ameaçados para que não possam acessar a área dos lagos.

125. Na APA Caverna do Maroaga o litígio envolve a Eletrobrás, o Governo do Amazonas, latifundiários paulistas e as famílias que efetivamente ocupam a região. Os latifundiários exigem na justiça grandes somas de indenização, pois afirmam que tem a titularidade da terra desde a década de 70.

126. Tendo em vista que a regularização fundiária é indispensável para a consolidação territorial, uma vez que a meta é conservar não apenas espécies ou atributos da paisagem, mas também processos ecológicos, considerando tanto as formações naturais como o uso que a comunidade local faz do território e o manejo dos seus recursos, é importante recomendar:

Ao Governo do Amazonas:

- Elaborar estudos para unificação das bases fundiárias do Instituto de Terras do Estado do Amazonas (ITEAM), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Estado da Política Fundiária (SPF) e Superintendência do Patrimônio da União (SPU);

- Viabilizar recursos para os estudos da cadeia dominial das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas.

Ao CEUC/SDS

- Realizar estudos de demanda das áreas a serem tituladas e indenizadas nas Unidades de Conservação do Estado do Amazonas;

- Elaborar de plano para a regularização fundiária das unidades de conservação do Estado do Amazonas com prazos e metas.

127. Com estas recomendações espera-se contribuir para resolução do problema, que é histórico na região, mas também permitir que os comunitários possam ter acesso ao crédito oficial e a outras políticas públicas decorrentes deste.

3.2 Questão 2: De que forma a cooperação, coordenação e comunicação entre os atores envolvidos na governança das unidades de conservação localizadas no Amazonas têm propiciado o alcance dos objetivos previstos no SEUC?

3.2.1. Deficiência no controle e proteção das Unidades de Conservação no Amazonas

128. A Lei Complementar 53/07 estabelece que a administração do SEUC será feita por um grupo de órgãos, com respectivas atribuições em relação ao sistema. Como órgão central a SDS é responsável, entre outras atribuições, pela coordenação e normas de gestão. O Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado do Amazonas (Cemaam) tem atribuições consultivas e deliberativas para avaliar o sistema. Os órgãos gestores são o CEUC, e órgãos municipais, responsáveis pela UCs municipais. Como órgão de fiscalização, conforme descrito no Inciso IV, do Art. 6º, “o Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IPAAM) e as Secretarias Municipais de Meio Ambiente têm a função de licenciar e fiscalizar atividades potencial ou efetivamente poluidoras ou degradadoras, inclusive nas UCs e sua zona de amortecimento, aplicando as correspondentes sanções administrativas.

129. O §1.º do Art. 59 da referida lei informa os objetivos de proteção e fiscalização das UCs a fim de prevenir, coibir e impedir ilícitos.

“Compete ao órgão de fiscalização controlar as atividades potencialmente ou efetivamente poluidora, ou degradadoras nas UCs[..].”

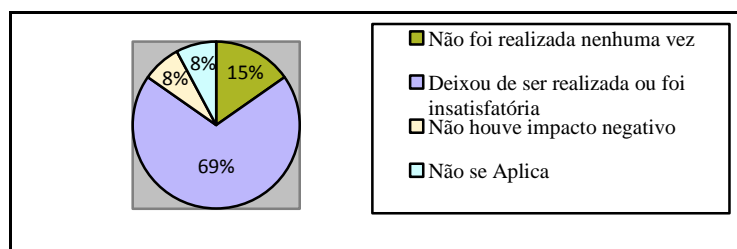
130. O ofício SDS nº 573/2013, em resposta ao questionamento do TCE-AM quanto à fiscalização informa no item “d”:

“ as atividades de fiscalização em UCs são de responsabilidade do órgão licenciador/fiscalizador, e, portanto, o CEUC não tem prerrogativa de fiscalizar/licenciar, não possuindo no seu quadro institucional servidores com esta finalidade.”

131. Apesar de o normativo estabelecido para atender às demandas do controle e proteção ambiental no estado com a adoção de ações preventivas e corretivas, os gestores das unidades visitadas informaram, em entrevistas estruturadas, que um dos gargalos para consolidação das unidades é a deficiência na fiscalização. Têm o mesmo pensamento, a maior parte dos gestores que responderam o questionário aplicado no item fiscalização. 85% declararam que não tem como enfrentar as ameaças e pressões nas UCs. 69,2% também responderam que tem dificuldades de recursos para monitoramento e fiscalização, e que tarefas deixaram de ser realizadas. 15% declararam não teve recursos para a área.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
 Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
 Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
 Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
 Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

Gráfico 4 - Escassez de recursos para fiscalização.



Fonte : TCE/ Am

132. Conforme Relatório do Departamento de Proteção do CEUC – 2012, os principais conflitos em UCs são: extração ilegal de madeira, pesca, grilagem de terras, invasão de áreas do entorno, caça ilegal, e, em algumas unidades, extração de seixo, areia e

133. Em 2011 e 2012 o IPAAM realizou 16 operações de fiscalização nas UCs estaduais (tabela 11). Em 2011 foram fiscalizadas 09 unidades, e em 2012, 12 unidades, que basicamente são as mesmas do ano anterior. É importante ressaltar que de 14 UCs fiscalizadas, 12 foram beneficiadas com recursos do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA) nº 001/2009 e pelo Termo de Compromisso nº 219/2009 celebrado entre a SDS e o DNIT que prevê no Plano de Trabalho “atividades de proteção e monitoramento ambiental e formação de agentes ambientais voluntários”. Dessa forma resta claro que o IPAAM depende de recursos financeiros para efetuar as fiscalizações e que basicamente atende as UCs que tem recursos para controle e fiscalização. Das 41 unidades, 27 ficaram sem fiscalização nos anos de 2011 e 2012.

Tabela 11 - Fiscalizações do Ipaam em UCS - 2011 e 2012

Ano	Denominação	Participantes	Localização	Mês
2011	Operação Bayara	IPAAM e Batalhão Raio	RDS Mamiraúa Resex Catuá –Ipixuna*	10/3/2011
	Operação Juma	IPAM e Batalhão Ambiental - DEMA/CEUC	RDS do Juma	25 a 30/03/2011
	Operação Arara	IPAM e Batalhão Ambiental - DEMA	RDS do Uatumã*	13/5/2011
	Operação Mutuca	IPAM e Batalhão Ambiental - DEMA	Florest de Maués* RDS Canumã RDS Rio Madeira* RDS do Juma RDS Rio Amapá* RDS Matupiri*	18 a 30/07/2011
	Operação Anaiam	IPAM e Batalhão Ambiental - DEMA	RDS Piagaçu-Purus * RDS Amanã*	11/10/2011
	2012	Operação Macaco D'água	IPAM, Polícia Militar e IDSM	RDS Mamiraúa Resex Catuá- Ipixuna*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
 Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
 Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
 Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
 Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

			RDS Amanã*	
Operação Tambaqui	IPAAM, Polícia Militar e IDSM		RDS Mamirauá	20/3/2012
Operação Piagaçu-Purus	IPAAM e Polícia Ambiental		RDS Piagaçu-Purus*	17 a 27/04/2012
			APA Caverna do Maroaga*	
Operação Morena	IPAAM		Florest Rio Urubu13*	25 a 28/07/2012
			APA Caverna do Maroaga	
Operação Maroaga	IPAAM		Florest Rio Urubu*	22 a 25/08/2012
Operação Cairina	IPAAM		RDS Piagaçu-Purus*	11/9/2012
			Resex Catuá-Ipixuna*	
Operação vendaval	IPAAM E IDSM		RDS Amanã*	14 a 28/09/2012
				29/09 a
Operação Rio Negro	IPAAM		Parest Rio Negro*	03/10/2012
Operação Serra Baixa	IPAAM		RDS Rio Negro*	13/10/2012
				29/11 a
Operação Tucuna	IPAAM		RDS Uatumã*	04/12/2012
			RDS Amanã*	29/11 a
Operação Calipso	IPAAM e Polícia Militar		RDS Mamirauá	04/12/2012

Fonte: Gerência de Fiscalização do IPAAM/2013 * municípios contemplados pelos TACCs da Petrobras e DNIT

134. A situação relatada contraria o disposto na Lei Complementar 53/07 e põe em risco o princípio da cooperação, coordenação e comunicação entre os atores envolvidos na governança das UCs, o que de forma nenhuma contribui para o alcance dos objetivos previstos no SEUC.

135. Nas visitas de campo, os gestores informaram que apesar de serem feitos relatórios demandando ações, estes dificilmente são atendidos e que recursos destinados à fiscalização constantes nos POAs são utilizados em ações de fiscalização em outras áreas, às vezes sem aquiescência do gestor.

136. No Mosaico de Unidades de Conservação do Apuí, alvo de pressão de grileiros e exploração madeireira, os gestores da Unidade, enviaram em 2012, um Relatório Técnico que detalha ações de uma empresa agropecuária. A mesma abriu picada, na área da Resex do Guariba, localizada na fronteira do Amazonas com o estado do Mato Grosso. A extensão da picada atinge a Floresta Estadual do Aripuanã, margem esquerda do Rio Guariba e percorre 83 Km. A estrada foi descoberta após uma atividade de sinalização dos Rios Roosevelt e Madeirinhas. O relatório também detalha in verbis:

“Apenas para deixar aqui registrado, informamos que há ainda duas grandes áreas griladas nesta mesma margem, sendo uma de 120.000 ha e outra de 40.000 ha que já foram registrados em relatórios anteriores e encaminhados à Coordenação do CEUC”.

137. Um fato importante destacado no relatório é que a abertura da estrada abre precedentes para a exploração ilegal de madeira, na margem esquerda onde a estrada está sendo aberta. Ao final o relatório apresenta como recomendação:

“Como gestor da unidade, recomendaria uma atenção diferenciada para a área do mosaico, estamos diante de um processo que depois de posto em prática, não tem volta. O Mosaico do Apuí está se fragmentado. Conforme descrito anteriormente em outros relatórios, aproximadamente 76% do total do Mosaico de Apuí estão em mãos de grileiros e, não temos controle (grifo nosso) sobre a situação. Isso depende de um esforço conjunto institucional. Há tempo estamos alertando para estas gravidades”.

138. Conforme levantamentos não foram feitas fiscalizações nos anos de 2011 e 2012 nas UCs do Mosaico do Apuí. Durante a visita técnica à Floresta Aripuanã, a equipe de auditoria constatou diversas placas colocadas no entorno, sinalizando área para exploração florestal. Segundo a coordenação do Mosaico, esta é a prática dos grileiros para afastar fiscalizações, comunitários e “demarcar” terrenos.

Figura 3 - Placas no entorno da RDS Aripuanã/Am.



Figura 5 – Placas indicam que a área é para manejo.



Fonte : TCE/Am

139. Na Resex do Rio Gregório, em Eirunepé, também foram feitas observações similares em relação às deficiências da fiscalização. Na RDS Rio Negro, em Novo Ayrão, um infográfico baseado em imagens de satélites vem sendo alimentado pelo gestor da UC a fim de demonstrar a pressão que a UC sofre na área de entorno em função da expansão imobiliária após a ligação rodoviária de Manaus com o município de Iranduba, Manacapuru e Novo Ayrão.

140. Ao evidenciarmos as deficiências na fiscalização e controle das UCs verifica-se que uma das principais causas, é que apesar do normativo legal prescrever a cooperação, coordenação e comunicação, entre os atores envolvidos na governança das UCs, existe deficiência na integração dos órgãos entre si, como também não existe planejamento macro das ações na área de controle, o que resulta quase sempre em ações emergenciais.

141. Outra deficiência já apontada por este Tribunal no Relatório de Auditoria Operacional de Licenciamento Ambiental (2012) é que o órgão de controle, o IPAAM, apresenta corpo técnico incipiente diante da demanda crescente de atividades em função da absorção de funções que eram do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), como a agenda florestal, e outras advindas do fechamento de seis escritórios no interior do Estado do Amazonas.

142. A deficiência de recursos humanos também se alia à falta de recursos financeiros para cobrir a logística de acesso as UCs e a sazonalidade de alguns rios que não permitem navegação durante ano inteiro. Uma simples operação de 15 dias no Sul do Amazonas com 3 técnicos e 4 Policiais Militares custa em média de 200 mil reais. O que leva

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

a chefia de fiscalização do IPAAM a mesclar recursos de diversas fontes, inclusive dos Termos de Compensação Ambiental, para tentar dar resposta à demanda.

143. A Diretoria Técnica do IPAAM informou que o subsídio de suas atividades também pode ser feito com apoio de ações rotineiras que poderiam e deveria ser realizadas nas unidades. Isso auxiliaria o trabalho da fiscalização, mas o número de servidores nas UCs não permite esta elasticidade. O IPAAM desta forma não pode contar com a força de trabalho apenas dos gestores para atividades de monitoramento.

144. A equipe de auditoria verificou que este cenário poderia ser diferente uma vez que algumas UCs têm bases operacionais destinadas a apoiar, entre outras atividades, o controle, a proteção, pesquisas e monitoramento, o que poderia contribuir para redução dos custos. De acordo com o ofício SDS 573/2013 – GS são 10 bases, flutuantes e terrestres.

145. O TCE apurou que nunca funcionaram as bases da Florest de Maués, Parque Rio Negro Setor Sul, Parque Estadual do Rio Negro Setor Norte, RDS do Juma e Mosaico do Apuí, em função de problemas administrativos como a falta de segurança patrimonial e recursos humanos. Especificamente a Base Terrestre de Maués está sendo questionada na justiça, uma vez que teria sido construída em terreno de propriedade privada. As únicas bases que indicaram funcionamento foram as localizadas na RDS Uatumã e RDS Cujubim.

146. A maioria das bases terrestres e fluviais foi construída com recursos do Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com investimentos em média de R\$ 586.000,00 (quinhentos e oitenta e seis mil reais) cada uma. A equipe de auditoria esteve em duas bases para verificar a situação de conservação dos imóveis.

147. No porto da cidade de Novo Ayrão, está ancorada uma Base Flutuante que foi inaugurada em 2011, para dar apoio às UCs do Rio Negro (RDS, Parest Setor Sul e Parest Setor Norte, APA Margem Esquerda Setor Paduari e APA Margem Direita Setor Sul). A Base é dotada de alojamentos, mini-auditório, cozinha, salas administrativas etc. Foi entregue com mobiliário completo, mas nunca funcionou porque não tem segurança patrimonial. O prédio está em processo de deterioração da parte externa e interna, uma vez que não tem qualquer manutenção. Por motivo de segurança está ancorada ao lado do flutuante do ICMBio, que tem segurança patrimonial.

Figuras 6 e 7 - Base fluvial de apoio às UCs estaduais do Rio Negro, inaugurada em 2011, está fechada.



Fonte : TCE/Am

Figuras 4 e 9 - O prédio em processo de deterioração foi construído com recursos do Programa ARPA.



Fonte: TCE/Am

148. No Mosaico do Apuí, na Rodovia Transamazônica BR-363, foi construída uma Base de Apoio Terrestre na Vila Nossa Senhora do Carmo (Matá-Matá), entregue em dezembro/2010, que também nunca funcionou e nem foi inaugurada oficialmente. E um dos motivos apontados pelos gestores também foi falta de segurança patrimonial. A construção foi financiada pelo Programa ARPA, tendo como doador o banco alemão KFW. De localização estratégica, às margens do Rio Aripuanã, a construção tem mais de 600 m², com escritórios, garagem, alojamentos para equipes em trânsito e outros cômodos. O seu funcionamento e operação são fundamentais, pois o Sul do Amazonas é motivo de constante atenção dos órgãos de controle em função da exploração ilegal de madeira. É importante destacar que, mesmo sem estar funcionando, a base tem despesas de conservação - como todo bem público - o que pode ser comprovado no Plano Operativo Anual do Mosaico de 2012. Ou seja, a base não tem efetividade, mas gera custos.

Figura 10 - Base terrestre que nunca funcionou em Apuí.



Fonte : TCE/Am

149. A deficiência de articulação entre as instituições ocasiona, além dos danos ambientais, danos ao erário, porque a aquisição de materiais/equipamentos e construção de uma infraestrutura para controle, que não são operacionalizados, faz com que o programa/projeto, não tenha a efetividade e eficácia. Outro equívoco da administração pública, é que a simples captação de um recurso e a construção de uma estrutura, por si só são suficientes para sua operacionalização. Neste caso o funcionamento do sistema não está agregado ao planejamento macro, em interação com as parcerias.

150. O maior efeito deste descompasso é que um enorme passivo de áreas protegidas fica à mercê de uma fiscalização e monitoramento que nem sempre vai ocorrer, colocando em risco toda uma política ambiental desenhada para conseguir os bons índices de sustentabilidade. O simples fato de criar uma UC não garante que as ameaças e pressões acabem num passe de mágica. As deficiências apontadas neste item comprometem o controle

ambiental, uma vez que as ações são sempre reativas, cenário que traz prejuízos à imagem institucional e conseqüentemente ao Sistema Estadual de Meio Ambiente.

Figuras 11 e 12 - Base construída na Floresta Estadual de Maués.



Fonte: Florest Maués

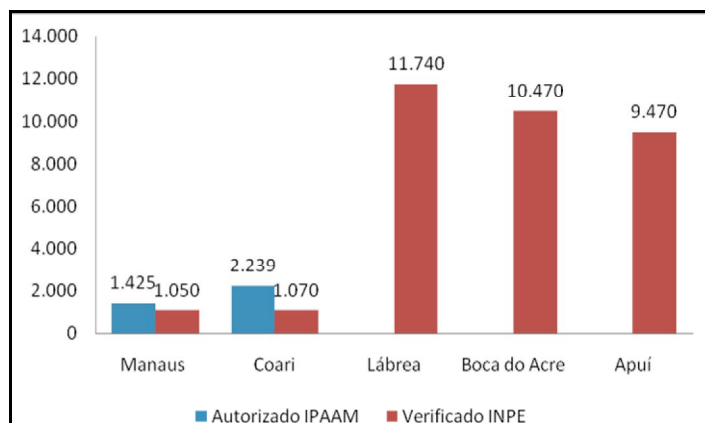
151. O panorama também se torna o ambiente perfeito para que infratores possam agir. Apesar da blindagem com a criação das áreas protegidas, o estado freou, mas ainda não conseguiu afastar o risco do desmatamento e conseqüentemente a perda de biodiversidade.

152. Desde 2004 a taxa de desmatamento na Amazônia Brasileira tem diminuído, mas o Amazonas, que estava em taxa decrescente até 2009, foi surpreendido em 2010 com um aumento de 47% (INPE), em relação ao ano anterior. Em 2011, segundo o IDESAM, houve uma redução de 16%, em relação a 2010, mas os municípios do Sul do Estado apresentaram as maiores taxas de desmatamento. Em 2012, de acordo com o INPE os estados do Acre, Amazonas e Tocantins registraram aumento na taxa de desmatamento. No estado o aumento foi de 4% em relação a 2011. Para o IMAZON, o Sul do Amazonas é uma área crítica e deve estar em constante monitoramento. É importante destacar que a ineficiência no controle gera a sensação de impunidade.

153. Assim, o desmatamento continua sendo uma ameaça real como aponta o *Diagnóstico Florestal do Estado do Amazonas*, realizado pelo IDESAM. O documento apresenta um comparativo das áreas licenciadas pelo IPAAM para supressão vegetal nos anos 2011/2010 e a área detectada pelo INPE como desmatamento para o mesmo período. O resultado mostra disparidades nos municípios do Sul do Amazonas, onde não houve licenciamento e, no entanto, apresentam altos índices de desmatamentos, conforme o Gráfico 5.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
 Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
 Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
 Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
 Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

Gráfico 5 - Área licenciada pelo IPAAM em 2010-2011 para supressão vegetal e área detectada pelo INPE como desmatamento para o mesmo período (em hectares)



Fonte: IDESAM

154. Outro efeito do que gera a deficiência na fiscalização é que os gestores de UCs acabam por recorrer a outros canais para resolver problemas de controle, como solicitar o efetivo da PM instalado nos municípios, ou ainda solicitar apoio diretamente ao ICMBio ou Ibama, em áreas contíguas a UCs federais. As duas soluções, do ponto de vista legal, são corretas, mas de certa forma apresentam conflitos. O efetivo da PM nem sempre pode atender as ocorrências, alertando que não tem treinamento para tal e que existe um Batalhão de Policiamento Ambiental com sede em Manaus. A forma de abordagem do IBAMA gera conflitos entre as comunidades.

155. Apesar do quadro crítico na fiscalização das UCs, um projeto se destaca e busca suprir as deficiências do controle com o apoio das populações residentes e do entorno das unidades. O Programa Agente Ambiental Voluntário (AAV) surgiu no IBAMA no final da década de 80, foi extinto após a divisão do órgão. No Amazonas foi estabelecido com novo formato pelo CEUC/SDS.

156. O programa é dirigido pelo Departamento de Proteção do CEUC e apresenta resultados positivos na sensibilização de populações tradicionais e do entorno das UCs. Atualmente o Amazonas tem 224 agentes ambientais voluntários em 14 UCs (tabela 12), mas a meta do biênio 2013/2014 é alcançar 420 agentes em 17 UCs. A forma de recrutação é feita através de convites às comunidades, em seguida é feita capacitação de 40 horas. O candidato a AAV não é remunerados, tem que ter CPF, saber ler e ter uma participação mais efetiva na comunidade.

Tabela 12 - Número de Agentes Ambientais Voluntários nas UCs estaduais

Nº	Unidades De Conservação	Nº de AAV'S
1	RDS do Uatumã	10
2	RDS Piagaçu - Purus	15
3	APA Caverna do Maroaga	9
4	Resex Catuá - Ipixuna	23
5	Parest do Rio Negro Setor Norte /APA MD Setor Paduari / Solimões	3
6	RDS do Amanã	16
7	Parest Sumaúma	17
8	RDS do Rio Amapá	22

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

9	Mosaico do Apuí (Florest Aripuanã, Apuí, Sucunduri, Manicoré, RDS do Aripuanã , Bararati Parest do Sucunduri, Gauriba e Resex do Guariba)	19
10	Florest de Maués	14
12	RDS Igapó - Açú	24
13	RDS Rio Negro	12
14	RDS Cujubim	11
15	Acordos de pesca (Ilha da Paciência, Jataí, Tonantins)	26
Total		221

Fonte: SDS/CEUC, 2013

157. A proposta metodológica do programa é que o agente não seja um mero fiscalizador, mas principalmente um educador que atua junto à gestão. Para tanto, recebe também um curso de 40 horas, onde é feito de um Plano de Trabalho, a fim de repassar tudo que foi aprendido à população. Os agentes recebem uniformes e instruções de como atuar nas unidades, além de um registro de auto-constatação, mas sem poderes efetivos de fiscalização. O IPAAM, ao apoiar o Programa, considerou que o trabalho feito pelos AAVs é de vigilância.

158. É fundamental que a SDS mantenha o programa com a realização de campanhas de fortalecimento desses agentes ambientais nas unidades, a fim de obter o reconhecimento do seu trabalho.

Figura 5 - Oficina de AAVs do Mosaico do Apuí.



Figura 14 - Entrega das carteiras na RDS Rio Negro.



Fonte: TCE/Am

159. Assim, é oportuno recomendar para otimização das ações de fiscalização de forma a atender todas as unidades conforme prescreve a Lei 53/07 que:

CEUC/SDS

- Buscar parcerias para reestruturar e operacionalizar administrativamente as bases fluviais e terrestres que estão fechadas a fim de otimizar as ações de proteção nas UCs estaduais;

- Fortalecer e ampliar o Programa Agente Ambiental Voluntário como forma de apoio as ações de proteção e controle, incentivando as populações residentes/entorno a participar da gestão da UC;

- Estabelecer um Cronograma de Trabalho com o IPAAM de modo a levar as ações de controle e fiscalização a todas as UCs e não apenas as contempladas com recursos externos.

Ao IPAAM

- Apresentar plano de descentralização de atividades para as demais regiões do Estado do Amazonas;

Ao Governo do Amazonas

- Fortalecer o Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IPAAM) com aumento da sua dotação orçamentária a fim de que ele possa exercer a sua função no controle das áreas protegidas.

160. A partir destas medidas esperamos minimizar as deficiências no controle ambiental a fim de que este possa contribuir para a efetividade do programa de áreas protegidas e conservação, visando ainda o desenvolvimento sustentável do Amazonas.

3.2.2. Enfraquecimento da legitimidade do CEUC/SDS perante às comunidades no que concerne à gestão das UCS

161. O artigo 5º Lei nº 9.985/2000, que instituiu o SNUC, destaca entre as diretrizes para gestão das UCs, o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação.

162. Com base no que prescreve o SNUC, o Governo do Amazonas, ao editar a Lei Complementar 53/07 que instituiu o SEUC, também previu no Art. 5º, inciso IV, in verbis:

“Busquem apoio, cooperação e parcerias entre as esferas governamentais, as organizações da sociedade civil e pessoas físicas para o desenvolvimento de, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo sustentável, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das Unidades de Conservação”.

163. Art. 6º, Inciso I e III da Lei Complementar n. 53/2007 atribui a Secretaria a responsabilidade pela prestação de assistência técnica aos moradores, podendo, por meio de convênios, contratos e outros ajustes específicos, compartilhar ou delegar suas atribuições.

164. A operacionalização das ações da SDS é feita pelo CEUC, com a função de administrar, de forma direta ou indireta, todas as UCs do estado e dos respectivos municípios, para assegurar a consolidação do SEUC.

165. Para o alcance da sua finalidade a SDS também pode estabelecer ação conjunta ou parceria institucional com órgãos e entidades federais, estaduais e municipais e

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

organizações não-governamentais, com vistas ao desenvolvimento sustentável do Estado, a partir das necessidades das Mesorregiões, do Município e das comunidades rurais; como pode definir as diretrizes e prioridades para a política de fomento econômico e de fortalecimento de infraestrutura para as populações tradicionais, de acordo com a Lei Delegada 66/2007 Art. 2º, inciso I, II, VII e XVII.

166. A SDS tem priorizado estratégia de implementação das UCs estaduais no Amazonas em parceria com instituições da sociedade civil organizada por meio de Cooperações Técnicas, para suprir em parte, falta de estrutura física e material. A Secretaria busca, com o estabelecimento das parcerias, o desenvolvimento de ações voltadas à elaboração e implementação dos Planos de Gestão com ênfase no manejo e o monitoramento do uso dos recursos naturais de forma sustentável, no fortalecimento da organização comunitária, desenvolvimento de atividades de geração de renda e ações de educação e sensibilização ambiental.

167. A política de conservação foi guiada pela captação de recursos para projetos, permitindo que o programa de criação de UCs fosse apoiado por diversas fontes orçamentárias não estatais. É importante destacar que o CEUC só teve recursos orçamentários a partir de 2009, quando o Governo passou a receber recursos de compensação ambiental.

168. Essa inovação na forma de funcionamento do CEUC, para muitos entrevistados nesta auditoria, permite superar barreiras estruturais da máquina de governo. Dentre as instituições parceiras (tabela 13) destacam-se: Fundação Vitória Amazônica (FVA), Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM), o Instituto Piagaçu-Purus (IPI), Instituto Ecológico e Comunitário da Amazônia (IECAM), Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM) e Fundação Amazonas Sustentável (FAS).

Tabela 13 - Instituições parcerias do Estado na co-gestão das UCs

Nº do Termo	Instituição Parceira	UC
002/2008-SDS	FAZ	RDS Juma
001/2011-SDS	FAZ	RDS Rio Negro
007/2011-SDS	IPE	APA da ME Rio Negro Setor Aturiá- Apuazinho- PAREST Rio Negro Setor Sul
009/2011-SDS	FVA	APA da MD Rio Negro Setor Paduari PAREST Rio Negro Setor Norte
010/2011-SDS	IECAM	PAREST Sumaúma
008/2011-SDS	IDSM	RDS Anamá e RDS Mamirauá
012/2011-SDS	IPI	RDS Piagaçu- Purus
010/2011-SDS	IDESAM	RDS Uatumã

Fonte: SDS/CEUC, 2013

169. Em 2007, quando a SDS já havia criado 31 UCs, o Governo do Estado, ao editar a Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei 3.135/2007), previu a criação de 07 programas, entre os quais o Programa Bolsa Floresta (PBF). Em setembro, foi editada a lei 26.958/2007, regulamentando o PBF. E em novembro de 2007, a Lei 3.184/2007, deu nova redação a Sessão I do Capítulo VI, da Lei 3.135/2007.

Art. 6º- O Poder Executivo Estadual fica autorizado a participar de uma única Fundação Privada, sem fins lucrativos, cuja finalidade e objeto se destinem ao desenvolvimento e administração dos Programas e Projetos de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, conforme previstos na Lei n.º 3.135, de 05 de junho de 2007, e na Lei Complementar n.º 53, de

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

05 de junho de 2007, bem como gerenciar serviços e produtos ambientais, definidos nesta lei.

170. A lei também autorizou no Art. 7º a doação no valor de até R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), a uma única instituição com o objetivo de fomentar as ações necessárias ao cumprimento dos objetivos institucionais da Fundação. Dessa forma foi criada a Fundação Amazonas Sustentável (FAS). O Banco Bradesco também participou como doador fundador com aporte de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).

171. Estes recursos foram aplicados num fundo permanente de modo que apenas os rendimentos são investidos, no pagamento dos beneficiários do PBF. Segundo a coordenação da FAS, o fundo permanente permite que os programas da FAS sejam financeiramente sustentáveis em longo prazo.

172. O PBF objetiva o pagamento por serviços ambientais para famílias residentes em UCs que trabalhem em prol da conservação das florestas, rios, lagos e igarapés, além de buscar reduzir as emissões de carbono por desmatamento. Atualmente, o programa é executado em 15 Unidades de Conservação, dentro de critérios pré-estabelecidos. (SDS, 2012).

173. A Fundação também executa outros subprogramas componentes do Bolsa Floresta, como o *Bolsa Renda* – incentivo à produção sustentável, *Bolsa Social* – investimentos em saúde, educação, transporte e comunicação e o *Bolsa Associação* para o fortalecimento das associações comunitárias e controle social. Os subprogramas têm doadores como a Coca-Cola, o Fundo Amazônia (BNDES), Samsung e outros.

174. Além da FAS, outras instituições também atuam nas UCs estaduais entre as quais destacamos o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSAM) que embora tenha sido criado em abril de 1999 como uma organização social, teve sua base na Sociedade Civil Mamirauá (SCM), que exercia a gestão da então Estação Ecológica de Mamirauá, criada em 1991. Esta co-gestão teve continuidade quando a categoria da UC foi alterada para RDS, em 1996. Hoje, a SCM funciona como captadora de recursos para o IDSAM.

175. O instituto foi criado como uma organização social (OS), definida como “*uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde*”. O IDSAM é uma organização gerida sob as regras do direito privado, embora mantenha características de instituição pública, hoje tem o fomento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Para realizar atividades de pesquisa nas RDSs Mamirauá e Amanã. Juntas, estas reservas somam uma área de 3.474.000 ha. A proteção dos ecossistemas, a conservação e o uso sustentado dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentado das populações tradicionais têm sido a grande meta desta instituição.

176. Na RDS Uatumã, o Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM) promove cursos e oficinas de treinamento e capacitação. O instituto executa o Programa Gestão de Unidades de Conservação – PUC com o desenvolvimento de estudos e projetos para subsidiar a consolidação de UCs sob um olhar socioambiental. Fundado em 2004, o instituto é uma organização não-governamental sem fins lucrativos, de caráter independente e dirigida sob regime de direito privado. Entre as atividades estão: consolidação e fortalecimento de conselhos gestores; formação de lideranças e processos de organização

social; pesquisas científicas e aplicadas à gestão de UCs; planos de turismo sustentável e de base comunitária; programas e projetos de produção sustentável em UCs; capacitação em manejo florestal madeireiro e não-madeireiro; planos de manejo e gestão de áreas protegidas e certificação de produtos agroextrativistas.

177. É relevante destacar entre as instituições que trabalham a gestão de UCs, o Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), que apesar de não ter estabelecido nenhuma co-gestão com o Estado, é uma instituição do terceiro setor dedicada a formar e capacitar pessoas, bem como fortalecer organizações nas áreas de manejo dos recursos naturais, gestão ambiental e territorial e outros temas relacionados à sustentabilidade. Atua em diversos projetos no Sul do Amazonas, entre os quais o projeto Conservação da Biodiversidade em Terras Públicas na Amazônia (Consbio) para reforçar a participação da sociedade civil, organizações indígenas e comunidades tradicionais no planejamento, uso e gestão de Terras Públicas da região sul do Amazonas e nordeste de Rondônia.

178. É importante destacar que as políticas postas em prática por estas instituições movimentam o dia-a-dia das comunidades com diversas ações pontuais e outras, com calendário específico como oficinas de capacitação, cursos agro-extrativistas, formação, palestras, treinamento e processos de organização e empoderamento social.

179. O que se observou durante as visitas de campo nas UCs é que a força destas instituições, onde atuam e no entorno, aparece de forma muito evidente, suplantando inclusive a gestão do CEUC, uma vez que o chefe de unidade conta com poucos recursos para fazer as atividades de monitoramento e, muitas vezes, aproveita “carona” nas atividades das instituições parceiras para fazer uma visita às comunidades e localidades das UCs.

180. Os próprios comunitários, pela forte presença de instituições, têm dúvidas sobre a natureza destas instituições, se são privadas ou se representam um órgão estadual em função do aporte de recursos que se atende as comunidades com ambulanchas, barcos para transporte da produção e também pela liderança demonstrada na negociação de impasses e interfaces com os órgãos públicos. Essa dúvida acaba por convergir também para o questionamento sobre a autoridade/omissão do CEUC em determinados assuntos nas UCs.

181. Na RDS Mamirauá, comunitários informaram que não percebiam o Estado como gestor da unidade e sim as entidades que ali desenvolvem seus trabalhos, tais como o IDSM, a FAS, IBAMA e a Fundação de Vigilância de Saúde (FVS). Neste sentido, *Villaruel, Larissa (2012)* afirma:

“Algumas instituições criaram o seu espaço e avançaram inclusive no espaço institucional, acabando por criar uma espécie de competição por espaços decisórios no âmbito do próprio sistema de políticas públicas ambientais. Isso fragiliza o CEUC, devido a sua baixa permeabilidade no interior do estado e dificulta a articulação entre as agências governamentais”.

182. Outra evidência está na área urbana de Manaus, onde o Instituto Ecológico e Comunitário da Amazônia (IECAM), que não tem o mesmo volume de atividades e recursos da FAS, do IDSM ou Idesam, no entanto tem uma legitimidade similar entre os moradores do entorno do Parest Sumaúma, pela presença constante. O instituto teve sua origem no movimento comunitário, e assim como o IDSM, seus membros foram os autores da proposta de criação do parque na zona norte de Manaus, após a constatação de que o último

fragmento florestal se encontrava em vias de desaparecer. O IECAM é uma entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos, que atua na área socioambiental e educacional.

183. No Plano de Gestão da Resex do Rio Gregório, é interessante verificar que num exercício para construção de uma matriz de forças (pontos fortes e fracos) os comunitários vislumbraram o apoio do Programa ARPA como uma fortaleza, assim como os recursos disponíveis no PBF, mas não há menção a figura do CEUC.

184. É importante destacar que uma das causas do enfraquecimento da legitimidade do CEUC/SDS perante as comunidades é a legitimidade com que as instituições parcerias estão trabalhando. É importante deixar claro que o que se questiona neste achado não é o trabalho destas instituições, pois a prática destas tem se desenhado como iniciativas de sucesso. O que se questiona é justamente a atitude tímida do estado na condição de gestor e, em algumas UCs, a ausência, em função da falta de recursos próprios para gestão e do número insuficiente de servidores para as ações de campo e gestão cotidiana. As dificuldades da falta de recursos para determinadas atividades são empecilhos até para o trânsito dos chefes de departamento e técnicos do CEUC em campo.

185. O modelo de trabalho por parcerias e a política de captação de recursos por projetos, em longo prazo, tem feito nos últimos anos o governo “relaxar” e não se sentir responsável pela dotação orçamentária e infraestrutura do CEUC, caminhando para uma total escassez de recursos na área ambiental. Esse dado pode ser evidenciado pela drástica mudança no PPA 2012/2015 (já referenciado na questão 1) e no custeio das despesas com UCs estão sendo pagas em sua maioria por recursos de cooperação.

186. A falta de infraestrutura para a gestão é uma realidade. O Centro não possui, no seu patrimônio, sedes administrativas por UC, depende em sua maioria da estrutura das Prefeituras Municipais, no âmbito das secretarias municipais de meio ambiente. Algumas não possuem nem mobiliário suficiente e nem sistema de comunicação como telefonia e internet. Durante a auditoria evidenciamos que alguns chefes de UCs trabalham em casa, pois a estrutura dos órgãos municipais é deficiente. Este contexto não contribui para que o CEUC cumpra adequadamente sua missão.

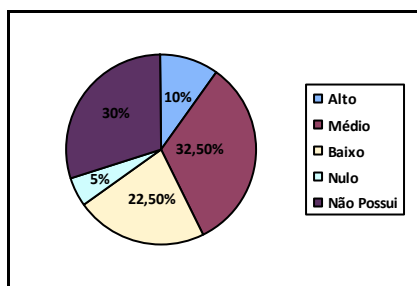
187. Na gestão dos processos, o CEUC, por intermédio do UGMUC, deveria ter autonomia na gestão dos processos administrativos e financeiros como prescreve a legislação, mas na prática isso não ocorre e há grande dependência do Departamento de Recursos Humanos e Financeiro da SDS.

188. Outro fator que concorre para essa fragilidade é a baixa articulação local e a falta dos canais formais de comunicação com as comunidades, uma vez que há pouco esclarecimento dos comunitários quanto às diretrizes do CEUC/SDS e não existe uma política para a consolidação da imagem institucional.

189. É importante reconhecer que o CEUC tem procurado atingir as metas de elaboração dos planos de gestão, e implementação dos Conselhos Gestor/Consultivos, previstos na Lei Complementar 53/2007. O quadro hoje apresenta os seguintes números: das 41 UCs, somente 22 unidades tem planos de manejo, 19 estão em elaboração. O estado tenta cumprir o prazo previsto pela lei que prevê a aprovação dos planos até 5 anos após a criação da unidade, mas nem sempre consegue. Há conflitos principalmente nas UCs que foram criadas antes do SNUC, onde não houve consulta popular e que foram recategorizadas ou redelimitadas.

190. É oportuno observar que o fato das UCs terem planos de gestão não significa que estejam sendo implementados. Há um longo caminho a ser percorrido e que passa pela decisão governamental de investir na agenda ambiental. No questionário aplicado aos chefes de UCs, 22,5% indicaram que o grau de implementação é baixo e apenas 10% informaram que é alto, conforme mostra o Gráfico 6.

Gráfico 6 - Grau de Implementação do Plano de Manejo



Fonte: TCE/Am

191. Segundo o relatório da SDS/2013, mais da metade das unidades (63,41%) têm conselho Gestor e 36,59% estão em formação. E neste íterim verificamos que um dos departamentos-chave para fazer articulação com as comunidades, fomentando reuniões do conselho gestor e a participação popular, não tem recursos para operacionalização das atividades, ficando à mercê do “encaixe” numa atividade de outras áreas fomentadas pelo Programa ARPA, Fundação Moore, Petrobras ou DNIT.

192. A perda de credibilidade da instituição à frente da gestão e o desgaste junto aos comunitários é o maior efeito deste problema, uma vez que não se identifica nitidamente a presença do estado. A confusão institucional e até a troca de papéis desempenhados pelo governo estadual e seus parceiros pode acabar engolindo a própria máquina do estado, em vez de contribuir para o fortalecimento dos órgãos ambientais titulares da política pública. Os parceiros em dado momento, com o poder investido, passam a fazer às vezes do Estado, tentando articular políticas públicas que são de responsabilidade deste.

193. Em alguns casos, ocorre a apropriação do papel institucional do Estado por outras entidades, parceiras ou não, mesmo que de forma pontual. Ainda no referido tema, esta fragilidade contribui para baixa institucionalização da gestão das UCs e também na personificação da gestão apenas na figura do chefe de UC que sofre com os desgates e nas áreas de conflito com ameaças.

194. Tendo em vista ações que necessitam ser implementadas para mudar este quadro a fim de que o CEUC e a SDS possam efetivamente estar à frente na condução dos processos de gestão das UCs, acompanhando o passo a passo das atividades e em pé de igualdade com as instituições parceiras, recomendamos:

À SDS

- Reestruturar o CEUC e as unidades de conservação dotando-os de equipamentos e materiais em quantidade e qualidade necessárias para o desenvolvimento de suas atividades;
- Implementar programa para fortalecimento institucional do CEUC/SDS junto às comunidades residentes e entorno;

Ao CEUC

- Continuar o processo de implementação dos Conselhos Gestores e consolidar os conselhos já existentes, garantindo recursos para o cumprimento do calendário anual de reuniões;
- Elaborar planos de gestão para as Unidades de Conservação que não possuem;
- Fortalecer e ampliar o Programa de Fortalecimento Comunitário (Profoco) com dotação orçamentária.

195. Com a adoção destas medidas espera-se contribuir para o fortalecimento e credibilidade da imagem institucional e que os gestores do SEUC possam exercer o seu papel perante a sociedade, liderando articulações institucionais para a consolidação das 41 UCs criadas.

3.3 - Questão 3: Em que medida a gestão das Unidades de conservação estaduais está contribuindo para a proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental?

3.3.1 - Problemas de recategorização, redelimitação e adequação de unidades de conservação.

196. Ao analisar o histórico de criação das UCs do Amazonas, é evidente que as unidades criadas anteriores ao ano 2000 não seguiram roteiro metodológico específico e que a matéria ainda era recente no Estado. Em nível nacional, a instituição da Lei 9.985/2000 veio cobrir uma lacuna com o estabelecimento de regras específicas, entre as quais a realização de estudos técnicos, levantamentos e consultas às populações tradicionais.

197. A Lei Estadual 53/07, a luz do SNUC, também definiu um processo metodológico para criação de UCS. Em face do passivo de UCs criadas no passado e da existência de conflitos, a própria lei previu no Inciso I, Art. 6.º que como órgão central a SDS estabelecerá normas de gestão e coordenação do processo de criação, implantação e reclassificação das UCs.

198. Artigo 5º da mesma lei considera que as diretrizes do SEUC:

II - garantam mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e permanente atualização da Política Estadual de Unidades de Conservação;
III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação.

199. No momento de reordenação da política ambiental e do cenário futuro das UCs, a SDS identificou áreas necessitárias ser redelimitadas ou mesmo recategorizadas em função dos conflitos e da falta de vocação para a categoria em que foram criadas.

200. Numa retrospectiva histórica temos o caso da RDS Mamirauá, que foi criada em 1986 pela Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) como uma Estação Ecológica, sendo transferida para a administração do Governo do Estado do Amazonas em 1990, quando também teve a sua área ampliada para 1.124 mil ha. Em 1996, a área foi recategorizada para RDS, uma vez que a estação ecológica, unidade de proteção integral, proíbia a permanência de

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**Secretaria Geral do Controle Externo**

Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP

Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB

Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em

Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

populações residentes. As restrições desta categoria de manejo mostravam-se completamente inviáveis diante da realidade da ocupação tradicional da área (Espírito Santo e Faleiros, 1992).

201. Também em 1990, o Decreto Estadual N.º 12.836 criou uma área aproximada de 100.000,00 Km² (cem mil quilômetros quadrados) do patrimônio fundiário estadual para fins de conservação do meio ambiente e criou além da RDS Mamirauá, instituiu mais cinco UCs: o Parque Estadual da Serra do Aracá, Área de Proteção Ambiental Caverna do Maroaga, Área de Proteção Ambiental do Médio Purus, Área de Proteção Ambiental de Nhamundá e Reserva Biológica dos Seis Lagos (tabela 14).

Tabela 14 - Unidades de Conservação no Amazonas até 2000

UCs	Ano Criação	Decreto	Área (Ha)
Parest Nhamundá	1989	12.175	28.370*
Rebio Morro Dos Seis Lagos	1990	12.836	36.900
Parest Serra Do Aracá	1990	12.836	1.818.700
Rds Mamirauá	1990	12.836	1.124.000
Apa Caverna Do Maroaga	1990	12.836	374.700
Apa Nhamundá	1990	12.836	195.900
Rds Amanã	1998	19.021	2.313.000
Subtotal			
Total			5.891.570

(*) Recategorizado em APA Guajuma por lei 3.602 de 09/05/2011

Fonte: ONU CEPAL, 2007.

202. Após a criação das áreas, algumas foram redelimitadas e outras foram recategorizadas, pois não atendiam os objetivos a que foram criadas ou, ainda, as populações tradicionais aliadas no início reivindicavam participação no processo.

203. Um dos casos mais emblemáticos foi o da região do Baixo Rio Negro (tabela 15), que tem um importante cenário biológico com ecossistemas florestais de relevância para a conservação e uso sustentável. A região foi a que mais passou por transformações nos últimos 20 anos. A decretação das áreas também foi feita por intermédio de pacote, o Decreto n.º 16.497/1995, que criou dois parques e três APAS, compreendendo áreas dos municípios de Manaus, Novo Airão, Iranduba e Manacapuru. A criação das unidades de conservação do Rio Negro, realizadas sem consulta popular nos anos 90, gerou enormes conflitos, que se perpetuam até hoje. A área do Parque Rio Negro, a exemplo correspondia em grande parte, a das populações residentes com alta exploração de madeira para produção de embarcações, nos municípios de Novo Ayrão e Iranduba.

Tabela 15 - Mudanças nas UCs do Rio Negro

Nome	Grupo	Órgão Gestor	Ano de Criação
PES do Rio Negro - Setor Norte	Proteção Integral	CEUC/SDS	1995 e redelimitado em 2001
RDS do Rio Negro	Uso Sustentável	CEUC/SDS	2009
APA da Margem Direita do Rio Negro Setor Pauduari-Solimões	Uso Sustentável	CEUC/SDS	1995 e redelimitada em 2001
APA da Margem Esquerda do Rio Negro setor Aturiá-Apuauzinho	Uso Sustentável	CEUC/SDS	1995 e redelimitada em 2001
APA da Margem Esquerda do Rio Negro setor Tarumã-açu-Tarumã mirim	Uso Sustentável	CEUC/SDS	1995 e redelimitada em 2001
PES do Rio Negro - Setor Sul	Proteção Integral	CEUC/SDS	1995 e redelimitado em 2001

Fonte: Mosaico da Amazônia Meridional, 2012

204. Parque Estadual Serra do Aracá, no município de Barcelos, criado em 1990, ficou 14 anos no papel. Ele ocupa 18% da Terra Indígena (TI) Yanomami, é outra área em estudos para redelimitação. A medida atendeu a um pedido dos indígenas por meio da Associação Yanomami Hutukara (HAY). A TI Yanomami possui 9,6 milhões de hectares e ocupa uma parte do território dos Estados de Roraima e do Amazonas. No entanto, no lado do Amazonas, duas UCs, sendo uma federal, a Flona Amazonas, e a Serra do Aracá, ocupam 57% da TI Yanomami. Diante do impasse a SDS propôs nova delimitação, localizada no entorno da TI. A nova unidade de conservação terá uma área de aproximadamente 800 mil hectares. A decisão do governo do Amazonas encerra uma “briga” iniciada em 2006, quando o governo começou os estudos para elaboração do plano de gestão do Parest Serra do Aracá.

205. O Parque Estadual Sumaúma, na zona norte de Manaus, criado em 2003, com uma área de 53 hectares também passou por redelimitação a partir da realização de um pacote de obras de infraestrutura na área viária da Cidade Nova, na continuação do complexo viário da Avenida das Torres. O parque perdeu 1,8 hectares para dar passagem à Avenida das Flores, e ganhou outros 2,5 hectares, de uma área que para os comunitários não possui os mesmos atributos da área original.

206. O Parque Estadual de Nhamundá, criado pelo Decreto n. 12.175, de 06 de julho de 1989, foi recategorizado para Área de Proteção Ambiental Guajuma em 2008, uma vez que não havia condições para o funcionamento como parque.

207. Os casos de redelimitação e recategorização mostram o resultado dos processos errôneos de criação de UCs sem a realização de estudos técnicos, sem consulta popular e da falta de uma base fundiária sólida no estado, capaz de garantir a origem da terra. Em outro aspecto é importante destacar que a criação das unidades no passado não estava atrelada a uma política macro na área ambiental, mas uma decisão imediatista para dar resposta automática a uma tendência nacional de incrementar as áreas protegidas.

208. É relevante destacar que no presente o processo de criação das novas unidades não foi uniforme e variou muito de região para região. Algumas UCs surgiram de lutas sociais das comunidades que queriam o uso legal dos recursos naturais, a melhoria da qualidade de vida, tendo como base principal, a geração de renda das populações tradicionais e neste aspecto, depoimentos de lideranças informaram que foi grande a contribuição do movimento social na criação das UCs de uso sustentável.

209. No Amazonas, o objetivo dos extrativistas era garantir a floresta em pé, evitando a ação de madeireiras, preservando, sobretudo, os lagos que já eram bandeira de luta constante, principalmente na região do médio Solimões (Pinto, Santos, 2012)

210. Algumas UCs foram criadas para garantir a realização de obras do PAC é o caso da blindagem da BR-319, para satisfazer os condicionantes de asfaltamento. Essas áreas representam para a gestão ampla possibilidade de conflitos e dificuldades na implementação das UCs.

211. Unidades de conservação criadas de cima para baixo, sem processo de consultas, representam um “problema” para populações tradicionais, do entorno, indígenas e especialmente para as gerações futuras, devido ao conflito na gestão das áreas.

212. Depoimentos e entrevistas das populações residentes das comunidades Saracá, Tumbira, Tiririca e Terra Preta revelam que houve um processo traumático no Rio Negro e

que os construtores de embarcações “foram marginalizados” porque as comunidades foram impedidas de acessar os recursos naturais. Muitos moradores deixaram a região, pois não concordaram com a transformação da área em parque e ficaram sem alternativas de trabalho. O conflito levou a união de algumas comunidades e o início de um reivindicativo e de organização comunitária. Quando houve a recategorização para RDS, alguns moradores já haviam perdido o estímulo para recomeçar.

213. No Parque Estadual Sumaúma, a redelimitação não agradou a comunidade que quer ver cumpridas todas as promessas de revitalização da área através dos recursos de compensação ambiental.

214. Considerando que a recategorização de UCs busca resolver impasses e incorreções em processos eivados de equívocos na criação de UCs, recomendamos:

À SDS/CEUC

- Que os processos de redelimitação e recategorização de UCs sejam discutidos e consensuados com as representações da sociedade civil e comunidades locais, assim como pelos seus conselhos gestores;

- Continuar os processos de redelimitação e recategorização de UCs já iniciados.

- Aplicar EIA/RIMA em processos de redelimitação ocasionados por obras públicas, quando couber, a fim de certificar os impactos.

215. Com estas propostas buscamos estabelecer uma interface maior do CEUC nas UCs, garantir que estado esteja à frente do processo de consolidação e valorização socioambiental, a fim de aprimorar a qualidade da gestão ambiental.

3.3.2 - Deficiência dos mecanismos para monitoramento da biodiversidade oriundos do programa de proteção ambiental do Estado

216. O inciso III, Art. 5º da lei que instituiu a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, a 3.135/2007 estabeleceu que para implementação da Política Estadual seriam criados programas, entre os quais:

“O Programa Estadual de Monitoramento Ambiental, com a finalidade de monitorar e inventariar, periódica e sistematicamente, os estoques de carbono da cobertura florestal e da biodiversidade das florestas públicas e das UCs do Amazonas, para fins de natureza científica, gestão sustentável das florestas, sustentabilidade das suas comunidades e futuros mercados de redução de emissões líquidas de gases de efeito estufa e de redução de emissões de desmatamento.”

217. O programa de monitoramento implementado, foi o Programa de Monitoramento da Biodiversidade e do Uso de Recursos Naturais em Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas (PROBUC), desenvolvido pelo CEUC. É um programa participativo cujo objetivo é identificar ameaças à integridade das Unidades de Conservação e, por intermédio do envolvimento das populações locais, elaborar propostas de manejo da biodiversidade e do uso de recursos naturais e futuramente revisar os Planos de Gestão.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
 Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
 Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
 Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
 Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

218. O programa trabalha através do monitoramento de sete Protocolos: 1) espécies-chave (monitores comunitários) fauna cinegética, bandeira, espécies ameaçadas e de conflito; 2) monitoramento de paisagens; 3) uso do recursos; 4) quelônios; 5) jacarés; 6) trânsito de embarcações e 7) pescas comerciais. As etapas de realização do programa apresentam fases distintas onde são necessários investimentos consideráveis, inclusive para compilação e avaliação dos dados para que estes possam voltar à UC.

219. Um dos pontos positivos do programa é a publicação dos boletins que permite a comunidade e ao público em geral o acompanhamento parcial de resultados. A proteção de tabuleiros de desova das tartarugas tem sido incentivada aumentando a área de abrangência. Houve aumento de informações sobre essas áreas de forma sistematizada, com alguma triagem técnico-científica, associada ao conhecimento tradicional local.

220. O problema verificado é que o PROBUC é limitado no presente apenas a três UCs: RDS Uacari, onde o programa surgiu como um piloto em 2006; na RDS do Uatumã e no Parque Estadual Rio Negro Setor Norte (tabela 16). Trinta e oito UCs não participam do programa, apesar de já ter sido ministrado curso de capacitação sobre o ProbuC, para chefes de UC, a fim de que estes possam conduzir com autonomia o Programa no componente monitoramento de quelônios. Destes, apenas a Florest Maués e a RDS Cujubim, iniciaram o processo. Outro aspecto a ser observado é que nem todos os protocolos estão sendo monitorados nas três unidades. Na RDS Rio Negro, por exemplo, só está sendo trabalhado o Protocolo de Quelônios. O programa é considerado excelente, por especialistas, pois permite a interação e apropriação de conhecimentos pelos comunitários.

Tabela 16 - Resultados do ProbuC nas UCs onde foi implementado.

UC	Início	Panorama atual de monitoramento	Fase atual do PROBUC na UC	Nº de monitores	% Comunidades envolvidas	Protocolos de monitoramento
RDS de Uacari	2006	Manutenções bimestrais e realização da Oficina de avaliação do ProBUC em Maio/13	Consolidação avaliação do sistema	56	72%	Fauna cinegética Quelônios Uso de Recursos Naturais Trânsito de embarcações Jacarés
Parest Rio Negro	2008	Evento de soltura dos quelônios previsto para fev/13	Implementação e Monitoramento	2	50%	Quelônios
RDS Uatumã	2009	Manutenções bimestrais e testar novo sistema de coleta eletrônica	Consolidação avaliação do sistema	28	80%	Fauna cinegética Quelônios Uso de Recursos Naturais Trânsito de embarcações

Fonte: CEUC/SDS - 2013

221. Por meio PROBUC, na RDS de Uacari, o monitoramento de quelônios ocorre em 12 tabuleiros, com 36 monitores; e na RDS do Uatumã, em seis comunidades, com aproximadamente 23 famílias que participam diretamente das atividades de monitoramento.

222. Nessas duas UCs já foram contabilizados mais de 400 mil filhotes soltos em quatro anos de monitoramento. Todas essas ações estão sendo realizadas em parcerias e colaborações diretas em campo com instituições como: a Universidade Federal do Amazonas (Ufam/Programa Pé-de-Pincha), o Centro de Pesquisa em Quelônios Aquáticos (Eletrobras), Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSMA), prefeituras, associações de moradores, e outros atores locais importantes.

223. O documento Análise Participativa dos 5 anos de implementação da Política Estadual de Mudanças Climáticas do Amazonas (2007-2012), elaborado pelo IDESAM, observou que no tocante à implementação dos programas, o de Monitoramento foi

implementado de forma parcial. Os custos do programa, em 2012, conforme o relatório da SDS foi de R\$ 178.931,96 (Cento e setenta e oito mil novecentos e trinta reais).

224. Uma das causas da limitação do PROBUC a três UCs está no financiamento do programa, que é feito basicamente com recursos externos desde quando ainda era um programa piloto. O ProBUC foi concebido em 2005, mas teve início em 2006, na Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) de Uacari, com apoio financeiro da Fundação Moore, do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) e do Projeto Corredores Ecológicos. Num determinado período também houve um aporte de recursos por parte da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM).

225. Outra causa para a limitação apontada pelo CEUC está na falta de recursos humanos para conduzir o processo, uma vez que não se trata apenas de implementar, mas principalmente de manter, uma vez que o monitoramento deve ser contínuo. Ao longo de sua existência o programa conseguiu agregar parceiros estratégicos em determinadas áreas e regiões, somando atividades que já ocorriam – caso do Projeto Pé de Pincha, da UFAM. Essas parcerias também somavam para fechar positivamente lacunas institucionais e também minimizar custos. Podem ser consideradas como potenciais instituições financiadoras desde agências de governo a instituições locais, com o apoio vindo em forma de insumos, recursos humanos e/ou capacidade técnica instalada.

226. Sendo a biodiversidade a área chave para verificar a conservação das áreas protegidas, a ausência deste monitoramento contribui para a falta de informações quanto à eficiência das políticas de proteção e dos programas para aumento da fauna. Por outro lado, o formato de atuação do PROBUC, como ferramenta de participação, é fundamental, pois impulsiona o crescimento dos comunitários, oportuniza uma experiência única de gestão participativa, ao mesmo tempo em que se pode reunir ampla gama de informações.

227. Com a carência do programa nas demais UCs, há a deficiência no monitoramento de espécies-chave da fauna e flora; inexatidão de dados e falta de informações que possam assegurar que aquela UC está cumprindo parte dos seus objetivos na conservação de espécies.

228. No âmbito do Ceclima, o “Monitoramento dos Polígonos de Desmatamento e Focos de Calor” uma das estratégias do Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento do Amazonas (PPCD-AM), produz resultados que servem como ferramenta para subsidiar a tomada de decisões e análise da temática para todo o Amazonas, destacando suas subunidades territoriais (Projetos de assentamentos, terras indígenas e unidades de conservação). A estratégia está no monitoramento dos polígonos de desmatamento por meio dos dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) – Programa PRODES (Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal) e DETER (Detecção de Desmatamentos em Tempo Real), assim como pela análise dos focos de calor apresentados pelo Programa de Prevenção e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais na Amazônia Legal (Proarco) do INPE.

229. Ainda neste item é importante referenciar outras iniciativas de monitoramento no âmbito do Estado, o Programa de Monitoramento Participativo do Desmatamento e Degradação Florestas de UCs do Programa Bolsa Floresta (PPDUC) executado pela Fundação Amazonas Sustentável (FAS). O PPDUC começou a ser desenvolvido em 2009, e a partir de 2010, ganhou a parceria do IMAZON para o monitoramento usando tecnologia de análise de imagens de satélite, aliada ao conhecimento local. A modelagem foi aplicada somente a duas

UCs, a RDS Juma e RDS Madeira. Os resultados indicam a redução do desmatamento nestas UCs, foi 22,16² Km no período de 2007 a 2011. Este valor quando comparado a média anual de 2000 a 2006, que era de 33,88 Km². Representa uma redução de -35%.

230. Com base nas observações e na relevância do programa para efetividade da gestão nas áreas protegidas, no incentivo à participação dos comunitários no monitoramento da biodiversidade recomendamos:

Ao CEUC

- Ampliação do Programa de Monitoramento da Biodiversidade em unidades de conservação (PROBUC) para todas as UCs do Estado do Amazonas;

À SDS

- Implementar dotação orçamentária específica para atender à implementação do PROBUC, em atenção ao dispositivo legal.

231. A partir do cumprimento das recomendações espera-se alcançar importantes ganhos advindos do monitoramento da biodiversidade, como o empoderamento das comunidades para atuação mais participativa na gestão da UC; a valorização do conhecimento e do modo de vida tradicional; a integração entre o conhecimento científico e o conhecimento tradicional; a geração de benefícios diretos aos comunitários monitores; e a capacitação técnica dos comunitários.

3.3.3 - Baixa utilização das Unidades do Amazonas como uso público.

232. Investir na infraestrutura das UCs estaduais e no empreendedorismo dos comunitários a fim de que as áreas protegidas passem a ter efetivamente o uso público, é um dos desafios da atual gestão do Amazonas. O decreto estadual 30.873/2010 estabeleceu as diretrizes para o uso público em UC, a exemplo do que já estava previsto no SNUC. O documento sinaliza que as unidades de conservação de uso sustentável (RDS, Refúgio de Vida Silvestre, APA, Florest, RESEX e Reserva de Fauna) podem e devem receber visitantes, incentivando o uso público, aliando também a conservação dos recursos socioambientais.

233. O Art. 5º, da Lei n.º 11.771/2008 (Lei Geral do Turismo) dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e estabelece que um dos seus objetivos é “propiciar a prática de turismo sustentável nas áreas naturais, promovendo a atividade como veículo de educação e interpretação ambiental e incentivando a adoção de condutas e práticas de mínimo impacto compatíveis com a conservação do meio ambiente natural” (BRASIL/MTur, 2011).

234. O Decreto Estadual 30.873/2010 reúne em oito capítulos e 33 artigos, um conjunto de normas para o uso público, mas até agora, muito pouco foi feito para tirar a lei do papel. O Estado do Amazonas está no estágio inicial de implementar o uso público que está aquém da capacidade potencial das UCs. O uso fica restrito a unidades que mesmo antes de se tornarem UCs já tinham vocação natural para o turismo ecológico ou para o ecoturismo, que pode ser uma das formas de uso e que surge como um segmento promissor.

235. Em 2010 e 2011 foi formalizado um Grupo de Trabalho para a Estruturação do Uso Público nas Unidades de Conservação. A Portaria Conjunta SDS/Amazonastur 001/2011 entre outras atribuições, trabalhou para a definição de critérios de visitação em UC, elaboração de decreto que regulamenta o Uso Público, definição de áreas prioritárias para a organização do uso público, elaboração de plano de capacitação, formulação de diretrizes e elaboração as minutas de editais de concessão turística.

236. Em princípio a RDS Uatumã, APA Caverna do Maroaga e Parque Rio Negro Setor Norte, foram definidas como UCs prioritárias para a implementação das concessões turísticas. Após licitação foi contratada consultoria para análise econômica das atividades turísticas, a fim decompor editais de concessão e os processos de licitação para infraestrutura de visitação com a instalação de:

- Flutuante no Parque Rio Negro Setor Sul
- Flutuante na RDS Rio Negro
- Centro de Vivência no Parque Estadual Rio Negro Setor Norte
- Centro de Visitação na APA Caverna do Maroaga
- Auditório e anfiteatro no Parque Sumaúma

237. Fora esta iniciativa – que até o momento não deslanchou por que nenhum edital foi publicado - verificou-se que não foi feita nenhuma licitação para concessão turística ou de exploração de serviços nas UCs estaduais. Dos sete parques, nenhum oferece visitação regular e apenas um tem acesso fácil, o Parque Estadual Sumaúma, na área urbana da cidade de Manaus. O lugar recebe visitas pontuais, mas não oferece programação de visita regular. O parque está sendo cercado e aguarda o repasse de R\$ 5 milhões para investimentos de compensação ambiental pela passagem da Estrada das Flores.

238. Os empreendimentos turísticos instalados em UCs, no presente, não pagam pela exploração, apenas recolhem os impostos e as taxas do licenciamento ambiental. Alguns aproveitam a mão-de-obra local e oferecem atividades que ainda não estão reguladas junto aos órgãos de controle, como a pesca esportiva, por exemplo.

239. O CEUC também não dispõe de informações e controle quanto ao número de visitas em algumas unidades que já exploram parte do potencial, como a APA Caverna do Maroaga em Presidente Figueiredo, que também mantém um sítio arqueológico. Os dados são fundamentais para estimar a demanda. Diante desse quadro é evidente que há necessidade de ordenação e investimentos no setor, que futuramente pode estar contribuindo com a manutenção das unidades.

240. Ainda no contexto do uso público, a SDS por meio do Centro Estadual de Mudanças Climáticas (CECLIMA) e CEUC desenvolveu um programa denominado Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) para buscar mecanismos financeiros de pagamentos por serviços ambientais, tendo o ecoturismo como um dos principais meios de atrair investimentos.

241. Para TEEB (2010), os serviços ambientais dos ecossistemas podem ser definidos da seguinte forma: serviços de provisão são os materiais que os ecossistemas fornecem como alimento, água e matérias-primas; serviços de regulação são aqueles fornecidos por ecossistemas ao agir como reguladores, tais como regular a qualidade do ar e do solo ou controlar enchentes e doenças; serviços de habitat ou suporte são subjacentes a quase todos os outros serviços, fornecem espaço para plantas e animais habitarem, sem

contar que mantêm a diversidade de espécies de plantas e animais; por fim, estão os serviços culturais, que incluem os benefícios não-materiais dos ecossistemas, de recreação à inspiração espiritual e saúde mental.

242. O Governo do Amazonas apesar de já ter minutado a Lei de Serviços Ambientais do Estado do Amazonas, ainda não encaminhou o projeto a Assembléia Legislativa do Estado para aprovação.

243. Os parques investimentos do setor público na infraestrutura das UCs são entraves ao desenvolvimento destas áreas, bem como a insuficiência no número de servidores e dos profissionais para atender às necessidades demandadas por uma UC, em especial na Amazônia. A decisão de investir no uso público além de técnica é política, passando pela agenda de efetivos compromissos com o setor.

244. Outra dificuldade dentro da realidade da região é a logística de acesso às áreas remotas, sem esquecer a precariedade ou a ausência de infraestrutura adequada para atender minimamente as necessidades operacionais das unidades. O exemplo, o Parque Estadual Sumaúma tem apenas dois servidores e não recebe recursos de cooperação. Na fonte do tesouro do Governo do Amazonas, o parque recebe apenas 8 mil reais por/ano para despesas de pronto pagamento. Qualquer outro investimento é feito com recursos de compensação. A limpeza é feita com apoio da Secretaria Municipal de Limpeza Pública (Semulsp) e não há segurança patrimonial.

245. A comunidade aguarda a construção da infraestrutura necessária ao parque deve ser feita por recursos de compensação da ordem de R\$ 5 milhões. Conforme Relato da Ajuda Memória de Reunião entre o IECAM, SDS, SEINFRA, IPAAM e CEUC, em 14/09/2012 os comunitários aguardam esta liberação há 1 ano.

246. Nas UCs que não têm planos de gestão específicos, o uso público é limitado, uma vez que não se pode usar o que não se conhece e onde não estão estabelecidas regras. Outro fator que também concorre para este quadro é a falta de uma política macro e a implantação de programas-piloto para atestar as formas de uso. Numa possível mudança de cenário o CEUC teria que aumentar o efetivo dos recursos humanos, porque hoje praticamente não há capacidade de acompanhamento e controle da visitação.

247. Em outro aspecto é relevante destacar que o órgão oficial de turismo do Estado, a Amazonastur, também tem uma tímida iniciativa, havendo necessidade de maior interação e de planos concretos.

248. Os efeitos da não utilização das UCs como uso público são diversos vão desde a não exploração de áreas que poderiam promover a sustentabilidade financeira do sistema de UCs de uso sustentável com o turismo até os conflitos pela não regulação do setor. Também passa pela utilização das áreas de forma equivocada e pela baixa articulação entre os membros do Sisnama, e destes, com as comunidades residentes e do entorno de UCs.

249. Durante as visitas de campo foi possível observar, principalmente na área do turismo, que o fato de não ter fomento oficial a essa atividade, nas UCs e no seu entorno, não impediu que empreendimentos fossem instalados, de forma legal, mas sem seguir um roteiro metodológico ou passar por um processo de licitação.

250. Na RDS Rio Negro, diversas pousadas estão instaladas, sendo algumas de base comunitária que operam como um piloto para atestar a viabilidade. Algumas associações do Rio Negro, com os recursos oriundos do Programa Bolsa Floresta Associação, resolveram

255. O que poderia ser mediado pelos membros do Sisnama virou uma ação (Processo 0208800005/2011-14 - ICMBio) da Associação dos Moradores da Barra de São Manuel para que o ICMBio de Mato Grosso, concedesse o direito dos moradores de retirar palhas de babaçu, colher castanhas e se deslocar à RDS Bararati.

256. Os empreendimentos turísticos do Mosaico estão implantados no entorno e em uma UC. As pousadas utilizam como carro-chefe a pesca esportiva e os passeios nos rios de corredeiras. No contexto deste trabalho quatro empreendimentos turísticos foram visitados, onde foi evidenciada a necessidade urgente de se colocar em prática a Lei 30.873/2010.

257. Na confluência dos rios Teles Pires e Juruena, que formam o rio Tapajós, encontramos um empreendimento turístico (Licença de Operação 458/2012 - IPAAM) com 32 acomodações, investimentos de R\$ 6 milhões, têm dificuldades no seu receptivo, pois a área disponível para os passeios com turistas, na RDS Bararati, só é acessível pelo Rio Juruena, que pertence ao Parna Juruena, uma UC federal. Os barcos só podem passar no rio Juruena com autorização do ICMBio. A pousada tem interação com a Comunidade de Barra de São Manuel, emprega 33 comunitários e utiliza uma pista de pouso localizada na comunidade, que no passado dava suporte ao garimpo.

Figura 16 - Empreendimento turístico no Entorno da RDS Bararati



Fonte: TCE/Am

258. O outro empreendimento turístico visitado localiza-se dentro da RDS Bararati, em área cedida por comodato. Tem 16 acomodações, mas não está operando em função de conflitos com o Parna-Juruena, que não permite a navegação para pesca esportiva. O empreendimento recebeu investimentos de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) e funcionou apenas por um ano, empregando treze pessoas. A renovação da licença não foi concedida pelo IPAAM, enquanto não houver um posicionamento oficial do ICMBio. Em entrevista com o gerente da Pousada, que pertence à comunidade de Barra de São Manuel, a informação é de que o ICMBio só vai se pronunciar sobre o caso após a renovação do licenciamento pelo IPAAM.

Figura 17 - Empreendimento turístico fechado dentro do Mosaico



Fonte: TCE/Am

259. Lideranças comunitárias da Barra de São Manuel externaram insatisfação em relação ao impasse porque no passado 80% da comunidade viviam da exploração ilegal do garimpo e da madeira, e eles esperavam que a mudança trouxesse a legalidade. A rotina de vida mudou com a decretação da UC, quando a Vila quase foi extinta. Hoje, a esperança destes comunitários reside na possibilidade de assinatura de um Termo de Compromisso com o ICMBio e nas palavras do procurador federal que analisou o caso, in verbis:

“De início não se pode deixar de apontar que o tema em questão envolve o que a doutrina constitucional convencionou denominar de hards cases, em que a solução jurídica para uma determinada crise não se dá com a simples aplicação da norma no que versa sobre o tema, posto que incidente uma miríade de regras e princípios jurídicos constitucionais. Depara-se o intérprete, portanto, diante de um claro choque entre direitos fundamentais; de um lado, verifica-se a pretensão de continuidade de usos dos recursos naturais pela população tradicional não residente, manifestação do direito fundamental à cultura em sua compreensão como “modos de criar, fazer e viver”, próprios dos grupos (art. 216, II da Constituição) – e aos direitos sociais à alimentação e ao trabalho (art. 7. Caput), cuja essência repousa na dignidade da pessoa humana.”

260. A fim de garantir que as UCs possam ter uso público e sustentabilidade financeira, com a premissa que a interação entre a natureza e a sociedade é fundamental para a percepção da importância desses espaços, e a fim de que, em dado momento, a própria sociedade possa exercer o controle e a fiscalização por meios legais, recomendamos:

À SDS/CEUC

- Desenvolver projetos na área de planejamento, estruturação e gestão do uso público em UCs;
- Acompanhar junto ao ICMBio a situação específica da Comunidade de Barra de São Manuel e o acesso à RDS Bararati;
- Promover editais de concessão, conforme o previsto na Lei 30.873/2010;
- Elaborar levantamento dos empreendimentos turísticos, empresariais e/ou comunitários instalados em UCs, com estudos a fim de regular as atividades de acordo com o que prevê o dispositivo legal.

261. A partir do cumprimento destas recomendações espera-se que o uso público das UCs estaduais possa contribuir, primeiramente, para dar visibilidade às áreas protegidas, promover os princípios da sustentabilidade e futuramente ser o primeiro passo para a sustentabilidade financeira das UCs.

3.3.4 - Baixo acesso das UCs estaduais às políticas públicas

262. O SNUC aponta para um caminho para a consolidação das unidades de conservação, apoiado por iniciativas do Estado e em interação com a sociedade. O caminho também é dependente das políticas públicas e da influência na relação sociedade/natureza entre os habitantes do entorno, aumentando consideravelmente a responsabilidade dos programas de áreas protegidas.

263. Ainda de acordo com SNUC, as UC criadas como Reserva de Desenvolvimento Sustentável têm como objetivos principais: preservar a biodiversidade e os recursos naturais; assegurar condições e os meios necessários para a reprodução e melhoria dos modos de vida e exploração dos recursos naturais pelas populações tradicionais; e valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do meio ambiente, desenvolvidos por essas populações.

264. Com este mesmo raciocínio percebe-se a preocupação dos formuladores da política ambiental do Amazonas. O inciso IV, art. 4.º, da Lei 53/07, apresenta como um dos objetivos do SEUC nas UCs:

“promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida (grifo nosso) das populações locais, regionais e globais, especialmente das comunidades tradicionais”.

265. O decreto de criação das UCs de uso sustentável do Amazonas, também aborda o assunto e os objetivos implícitos que delineiam a implantação de políticas públicas, a saber: *Combater a pobreza e promover a melhoria das condições de vida.*

266. A política pública que abordamos neste contexto deve ser entendida como uma ação planejada do governo que visa, por meio de diversos processos, atingir alguma finalidade. Esta definição agregando diferentes ações governamentais induz a idéia de planejamento e de ações coordenadas. É pertinente observar que muitas ações classificadas como políticas públicas são realizadas por diferentes organismos governamentais, nem sempre articulados entre si. (VIANNA, JR., apud AMARAL, 2002)

267. É relevante ainda evidenciar a forma que as populações se enxergam dentro destas políticas públicas e quais são estas políticas, que a partir da criação destas UCs, promoveram grande expectativa sobre a geração de benefícios sociais nas áreas básicas.

268. A prática aponta que a consolidação das UC é dependente de políticas públicas, o que coloca as populações locais numa grande dimensão de importância para a consolidação do processo.

269. É importante restaurar elementos históricos sobre o arranjo organizacional do Governo do Amazonas para agenda ambiental e para a implementação das UCs, de certa forma atrelado a programas de sustentabilidade econômica, como o Programa Zona Franca Verde e o Programa Bolsa Floresta (PBF), a fim de que as mesmas pudessem se consolidar como um programa, e não como um projeto temporário ou iniciativa promissora. Nesse viés parceiros da gestão de áreas protegidas no Amazonas, lembram que o estado optou por um caminho onde a população tradicional não pode ser tratada como um sujeito oculto, ao contrário de programas que só conseguem enxergar a natureza.

270. O PBF, criado em 2007 como uma política pública do Governo do Amazonas, gerido inicialmente pela SDS para efetuar o pagamento por serviços ambientais compensando financeiramente as comunidades tradicionais pelo uso sustentável dos recursos naturais, busca incentivar às ações voluntárias de redução de desmatamento nas comunidades, com a intenção

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
 Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
 Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
 Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
 Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

de manutenção da floresta em pé. O programa tem o molde de outros executados por outros países na área do pagamento de serviços ambientais.

271. A partir de 2008, o PBF passou a ser executado pela Fundação Amazonas Sustentável (FAS), parceira do Estado por meio de arranjos de co-parcerias com entidades empresariais e da sociedade civil, como já referenciamos na questão 2. O PBF (tabela 17) tem quatro subprogramas: o BF Família, o BF Associação, o BF Renda e o Bolsa Floresta Social (FAS, 2012).

272. Nesta questão vamos abordar apenas o Bolsa Floresta Social, que de 2008 a 2012, investiu mais de 6 milhões em 15 UCs, na infra-estrutura e implementação de políticas públicas nas áreas de saúde, comunicação, transporte e educação nas comunidades das populações tradicionais e rurais. A média de aplicação é de R\$ 168 mil por UC/ano e R\$ 350,00 por família/ano.

Tabela 17 - Valores gastos pela FAS nos sub-componentes do Programa Bolsa Floresta (R\$)

Componentes	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
PBF Familiar	1,158,000	3,480,000	4,068,000	4,357,000	4,435,000	2,281,000	19,779,000
PBF Renda	62,25	625,525	1,380,441	2,662,842	3,168,347	1,664,686	9,564,091
PBF Associação	49,4	555,21	497,362	470,587	651,149	292,938	2,516,646
PBF Social	51,24	695,375	1,587,300	2,398,292	2,006,620	225,938	6,964,765
Total PBF Diretos	1,320,890	5,356,110	7,533,103	9,888,721	10,261,116	4,464,562	38,824,502
Componentes Complementares	1,728,486	3,423,150	4,686,000	6,695,461	6,580,736	2,154,109	25,267,942
TOTAL	3,049,376	8,779,260	12,219,103	16,584,182	16,841,852	6,618,671	64,092,444

Fonte: Fundação Amazonas Sustentável, 2013

273. De acordo com o Relatório “Impactos do Programa Bolsa Floresta (FAS)” in verbis:

“As ações do componente social são desenvolvidas em colaboração com os órgãos governamentais responsáveis e instituições colaboradoras. Os investimentos realizados anualmente por meio do BFR e BFS são definidos pelas comunidades de beneficiários da respectiva UC. Os investimentos podem ser realizados na escala de comunidades, conjunto de comunidades, grupos de interesse ou da totalidade da Unidade de Conservação.”

274. O programa busca, dessa forma, uma ampla participação, controle e legitimidade social nas 15 unidades de conservação onde atua. Das nove unidades de conservação visitadas nesta auditoria, apenas três participam do Programa Bolsa Floresta, o que permitiu à equipe visualizar nas comunidades realidades distintas e percepções diferentes.

275. Na Resex do Rio Gregório, município de Eirunepé, em área bastante isolada e de difícil acesso, as comunidades Lago Grande, Santo Amaro, Ubim e Monte Alegre foram contempladas com: rádios de comunicação, moto-bombas para captação de água, filtros, geradores de energia, lanchas para atendimento de saúde e outros equipamentos.

276. Na área de educação uma articulação entre a FAS, Prefeitura de Eirunepé e SDS possibilitou a construção de cinco escolas na Resex. O prédio foi construído com recursos do PBF. A Prefeitura contribuiu com transporte dos materiais, contratação dos

professores e fornecimento da merenda escolar. Essas comunidades não são atendidas pelo programa Luz para Todos. Os moradores usam diariamente 4 litros de diesel para garantir energia das 18 às 21 horas. Nas entrevistas estruturadas, comunitários consideraram como ganhos mais importantes a aquisição dos rádios de comunicação e as ambulanchas (unidade móvel aquático de ambulância), pois permitem a saída do isolamento e a mobilidade para o atendimento de saúde numa região distante 12 horas de sedes municipais.

Figura 18 – Escolas construídas na Resex do Gregório.



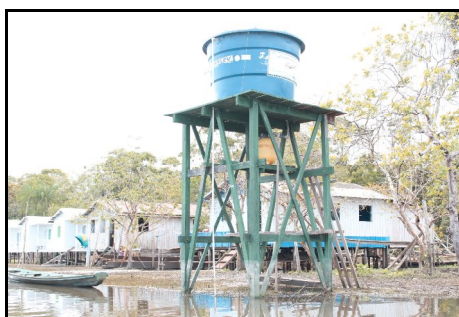
Figura 19 – Caixas d'água adquiridas pelo PBF.



Fonte: TCE/Am

277. No Rio Negro, nas comunidades Tiririca, Saracá, Inglês, Tumbira e Terra Preta, também foram feitos investimentos similares a diferença para as comunidades da Resex, é que na RDS algumas têm acesso ao Programa Luz para Todos e escolas municipais são conveniadas a programas da Secretaria Estadual de Educação e Qualidade de Ensino (Seduc). As comunidades do Rio Negro também optaram pela construção de uma escola de nível médio, na comunidade do Tumbira, para evitar o deslocamento dos alunos, ao final do ensino fundamental, para as sedes municipais ou Manaus.

Figura 20 - Caixa d'água instaladas na RDS Mamirauá



Fonte : TCE/Am

278. Na RDS Mamirauá, o IDSM, apesar de não ser o seu foco, também executa ações que visam à melhoria da qualidade de vida das populações.

279. Na área da saúde, a carência foi observada em todas as comunidades da Resex do Gregório, da RDS Rio Negro e RDS Mamirauá. Os agentes de saúde não têm formação específica para outro atendimento que não seja a aplicação de medicação básica (remédios p/dor) e nem infraestrutura de trabalho. O único avanço registrado e que teve o apoio da FAS foi a aquisição de ambulanchas, a realização de cursos de capacitação de agente de endemias,

onde cada comunidade recebeu kits para análise de lâminas. As ações de saúde se restringem ao fornecimento de medicamentos para malária.

280. Sobre a temática Cardenes, 2010 escreveu a situação verificada na RDS Uatumã:

“É notório ausência de serviços públicos de saúde na comunidade, como nas demais comunidades rurais do Amazonas. A saúde é um dos grandes gargalos que atravessa governos e governos. Não se tem um posto de saúde, nem tão pouco atendimento médico. A atenção primária de saúde restringe-se a um agente comunitário que reside na própria comunidade. Não há energia elétrica proveniente do Programa Luz Para Todos. Há, a nosso ver, uma enorme (in) sustentabilidade social na comunidade. Mas as famílias, embora reconheçam que após a implantação do Programa (PBF) algumas coisas melhoraram como, por exemplo, a obtenção de ambulâncias, que serve para transportar moradores em caso que de acidente e doenças graves para sede do município mais próximo, muita coisa ainda precisa ser feita do ponto de vista das políticas públicas.

281. No Mosaico do Apuí (RDS Bararati e RDS Aripuanã), a situação das populações do entorno é crítica, quando comparada com as UCs assistidas pelo PBF ou outros programas. As populações buscam apoio nas administrações municipais. As escolas são precárias, bem como os sistemas de comunicação e saúde. Saneamento ou água tratada não existe.

Figura 21- Escola as margens da Transamazônica



Figura 22 -Equipamentos da sala doados pela Seduc



Fonte: TCE/Am

282. É importante ter a leitura que o desenvolvimento e a gestão ambiental representam um desafio complexo para os governos, haja vista não se tratar apenas de considerar a preservação dos recursos ambientais, mas também de assegurar condições à população, propiciando assim que parcelas da sociedade não sejam excluídas do processo de desenvolvimento (OLIVEIRA, 2007). Assim a dificuldade de acesso às políticas públicas na Amazônia é anterior aos programas ambientais, permeia um passado de articulação das comunidades para as conquistas mais básicas.

283. A exemplo, uma das comunidades visitadas nesta auditoria tem territorialidade num município, mas recebe benefícios do município vizinho. Outra, localizada no Amazonas,

por exemplo, recebeu benefícios de prefeitura do Estado do Pará. Assim, a aplicação de políticas públicas parece não respeitar os limites de fronteiras, quando existem interesses diversos permeando as relações comunitário-institucionais.

284. Outro fato que concorre para a dificuldade na implementação de políticas públicas são os conflitos institucionais, porque, muitas vezes, quando uma área é decretada unidade, nem sempre agrada a governança municipal. Assim, as governanças não vêem as UCs como área de intervenção municipal, achando que “ali” é área exclusiva de Estado, apresentam as dificuldades corriqueiras de viver dos repasses de ICMS e FPM. Não há planejamento e as ações são pontuais, em períodos estratégicos para as administrações municipais.

285. Ao associar as políticas públicas a sua realidade resta claro que as populações tradicionais buscam para si apenas as políticas sociais que englobam as políticas de educação, saúde e previdência entre outras. Assim, quando se busca o efeito da falta de políticas públicas percebe-se que estas podem deixar marcas mais profundas nas populações rurais e que, historicamente, sempre houve um grande distanciamento entre as políticas públicas de desenvolvimento econômico e, que no presente, mesmo com as adoção de agendas de proteção ambiental, o quadro não mudou. Num primeiro aspecto o cenário contribuiu para a baixa qualidade de vida das populações residentes e entorno de UCs, deteriorização dos ecossistemas e proliferação de endemias.

286. A fim de que as políticas públicas sejam implementadas para mudar o quadro social e conseqüentemente fortalecer a política ambiental no Amazonas, recomendamos:

Ao CEUC/SDS

- Elaborar diagnóstico quanto às necessidades de cada Unidade de Conservação;
- Elaborar planejamento macro de ações em parceria com as prefeituras municipais e órgãos federais a fim de fomentar o alcance de políticas públicas sociais para as UCs com metas.

287. Espera-se, com a adoção destas medidas, a melhoria da qualidade de vida das populações nos setores de saúde, educação, comunicação e energia.

4. ANÁLISES DO COMENTÁRIO DO GESTOR

288. No Ofício SDS N. 815/2013-GS, enviado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (SDS) à presidência do TCE-AM, a autarquia se pronunciou sobre os resultados da auditoria, acolhendo as recomendações e fazendo ressalvas sobre a interface das ações que são feitas para operacionalizar a gestão das UCs:

*Ao excelentíssimo Senhor
ERICO XAVIER DESTERRO E SILVA
Presidente do Tribunal de Contas do Amazonas
Senhor Presidente,*

Ao cumprimentá-lo cordialmente, em resposta ao ofício 1348/2013-GP/TCE que encaminha o Relatório Preliminar de Auditoria Operacional e Ambiental nas Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas, acolho as observações e recomendações de vossa instituição.

A Auditoria teve como objetivo avaliar a governança ambiental das Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas com foco nas condições normativas e operacionais ao alcance dos objetivos da criação das áreas protegidas e se pautou exclusivamente em : recursos financeiros e humanos, regularização fundiária, ações de controle e proteção, incluindo fiscalização, monitoramento da biodiversidade, uso público e políticas sociais,

O relatório traz contribuições e recomendações relevantes para o aperfeiçoamento do Sistema Estadual de Unidades de Conservação- SEUC e para gestão das áreas protegidas e, representa o primeiro processo oficial de avaliação realizado por um agente externo de renomado trabalho, que enumera as condições para efetividade da gestão nas UC.

O processo da governança ambiental das unidades de conservação estaduais perpassa por questões amplas e complexa do ponto de vista do modus operandi da gestão, das características ambientais e sociais bem peculiares dessas áreas, dos padrões de cooperação e articulação de diferentes atores , moradores e usuários , por exemplo, do arranjos instituições configurados e dinâmicos que coordenam e regulam os interesses, as políticas de gestão, de apropriação de bens e serviços e as políticas entre as diferentes instancias do poder , dentro e fora das UC.

Sem considerar esses aspectos, a política de governança pode ser fragmentada se analisada somente do ponto de vista financeiro ou de infraestrutura operacional, que são de certo modo, indicadores de implementação ou estruturantes das UC, entretanto, necessariamente não funcionam em uma relação simples e direta, pois pouco catalisam as múltiplas dimensões , as condições e representatividades das áreas protegidas e seu objeto de criação, quais sejam, o ecológico, o social, o cultural e o econômico para a manutenção da qualidade do bem-estar das populações.

Depreende-se de múltiplas considerações apontadas no relatório representam as condições e dos incentivos para a realização de um trabalho analítico por parte dos gestores da área

ambiental, coordenado e de longo prazo com diferentes instancias do poder e interinstitucional para alavancar processos promissores de governança e de responsabilidade social nas UC.

Os desafios que se apresentam são comuns á maioria dos mecanismos de gestão, pois são gerados da experiência anterior, da repetição, do modelo pré- existente, das identidades e dos padrões estruturados para a gestão das UC, que no caso do Amazonas, pouco são adaptados à situações peculiares, cujas dimensão espacial e carências sociais tem representado papel pouco exploratório para a estruturação dos meios e condições para gerir com eficiência as áreas protegidas.

O sistema estadual de Unidades de conservação é muito recente, por isso ainda catalisa processos de formulação, implementação e análise das políticas e programas para gestão das UC que incorpore aspectos de cooperação, coordenação e comunicação para alcançar a gestão e, conseqüentemente, a proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental das Unidades.

A visão sobre o processo de gestão das UC deve ser reflexivo considerando os três eixos do estudo, para a compreensão da governança; não deve ser isolado, deve ser referenciado no tempo, no espaço e deve qualificar as ações plurais e pulverizadas, mas que atuam integradas, como: os processos para a dinamização de pólos e atividades econômicas que minimizemos efeitos diretos do uso dos recursos sobre as áreas protegidas ou que ampliem a busca por outros recursos, os esforços para monitoramento de focos de calor e desmatamento na área de maior pressão por uso do solo, os esforços junto aos organismos internacionais para apoio a ações estruturantes visando o monitoramento ambiental, apoio a processos de qualificação e organização comunitária, apoio a processos de recuperação ambiental, esforços para o ordenamento e regularização fundiária. Essas ações em sua maioria, não estão diretamente ligadas à gestão das UC, algumas são consideradas invisíveis, mas representam os esforços conjuntos e políticas governamentais que somam na conta da governança ambiental.

A partir do conjunto de ações e políticas, que não são somente aquelas direcionadas para as UC, cria-se um novo referencial de governança, partindo da complementariedade, das alternativas de intervenção dinâmica, deslocando o eixo de governança entre processos e resultados.

Nessa medida, destaca-se o sistema de gestão administrativa do CEUC (macroprocessos) por meio de processos e procedimentos bem estruturados que institucionalizam os aspectos de coordenação das ações e que monitoram e contribuem para análise das carências e oportunidades, consubstanciando o processo decisório.

As contribuições desse processo direcionam para o entendimento que a responsabilidade sobre a manutenção dos recursos naturais e, também, das áreas protegidas é global em função dos serviços ambientais que ela mantém e, com efeito, se traduz de maneira transparente e responsável que recursos externos (que não de fonte orçamentária pública) sejam direcionados para a gestão dessas. Esse talvez seja o ponto da virada para a manutenção e gestão das áreas protegidas, responsabilização do poluidor-pagador, a oportunidade para o investimento responsável por terceiros (empresas e outras organizações), processos de compensação ambiental e o pagamento por serviços ambientais, que já se fazem presentes na esfera burocrática e que podem capitanear um processo de

gestão diferente da atual e melhor representar um processo de governança ambiental futuramente e que os resultados possam medidos em termos locais e globais.

289. A segunda parte do ofício apresenta quatro tópicos: Condições para implementação e consolidação das UC; Deficiência dos mecanismos para monitoramento da biodiversidade; Manejo e geração de renda e Regularização fundiária de unidades de conservação onde são apresentadas considerações sobre o trabalho realizado.

290. É relevante observar que o teor do ofício apresenta considerações acerca da auditoria, mas não há discordâncias relevantes que possam alterar as recomendações inicialmente propostas, há apenas observância de alguns pontos, avaliados como positivos pela gestão, que não foram abordados no trabalho, como o subprograma geração e manejo de renda. Assim é importante esclarecer que dada à amplitude das atividades do CEUC - reconhecido inclusive no comentário do gestor - a auditoria seguiu um escopo e observou uma matriz de planejamento, considerando algumas áreas e programas. Do item manejo e geração de renda, a auditoria se ateve a questão do uso público. Uma vez que os demais programas demandariam a ampliação do escopo da auditoria.

291. Pertinente ao item *Condições para implementação e consolidação das UCs*, o gestor sugere a *criação de um fundo de fomento amparado por instituições usuárias diretas e indiretas dos recursos naturais e instituições governamentais, como por exemplo, a agregação nos impostos do Pólo Industrial de Manaus, recursos para implementação e consolidação das UCs, na forma do modelo de incentivos fiscais*. Considerando que o TCE não pode legislar sobre matéria de cunho tributário, não se pode sugerir nem recomendar que se criem alternativas de captação de recursos por meio de fundos.

292. Em relação ao item Deficiência dos mecanismos para monitoramento da biodiversidade, a sugestão quanto a inserção do Projeto de Monitoramento dos polígonos de desmatamento e focos de calor focos de calor na área de maior pressão por uso do solo, executado pelo Centro Estadual de Mudanças Climáticas - CECLIMA foi acatado considerando o seu reflexo para os programas de controle nas UCs.

293. Pertinente ao item Regularização fundiária em unidades de conservação o gestor considera que *não se pode afirmar que o contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) na forma coletiva na prática não funciona como modelo de política fundiária, pois em se tratando dos projetos de habitação do INCRA, projetos de licenciamento e acesso a créditos, dentre outros, existem condições burocráticas que não dependem do órgão gestor das UCs*. É importante destacar que o relatório refletiu a opinião de lideranças comunitárias e dirigentes de institutos que atuam em parceria com as UCs, e que estão na ponta, enfrentando as dificuldades de acessos às políticas públicas, relatando situações em que o documento coletivo não atende os direitos individuais. É relevante considerar que o CDRU coletivo ao não atingir o seu objetivo principal, no contexto da administração pública, esbarra no grande gargalo a ser enfrentado pelos governos, como referiu-se CASTRO,Rodrigo:

“Em princípio, não há controvérsia sobre a atuação da Administração Pública em função das normas jurídicas. Ao administrador público só cabe fazer aquilo que é determinado por lei. Por outro lado, não há realidade jurídica apartada dos fatos sociais e do subsídio material fornecido pelas demais áreas do conhecimento científico,

aqui, precisamente, a Ciência da Administração. Portanto, é concludente a relação íntima entre Direito e Administração .Quando se avança para o plano prático a realidade não se expressa de maneira tão clara. Às vezes questões semânticas podem levar a grandes controvérsias e a entendimentos que podem prejudicar a boa gestão pública”.

294. É fato que no presente os TCEs buscam ir além da eficiência e eficácia, avaliando as consequências de empreendimentos e/ou políticas de governo quanto ao alcance da efetividade, ou seja, a capacidade de alcançar os resultados pretendidos. Se o CDRU coletivo não atende integralmente as necessidades, o programa não está alcançando a efetividade.

5. CONCLUSÃO

295. Apesar de identificadas fragilidades na gestão das UCs estaduais do Amazonas, é inegável que a estratégia de criação dessas áreas contribuiu para a proteção do patrimônio natural. E um fator preponderante nesta constatação são os gráficos da evolução do desmatamento no estado que mostram redução. O índice saiu de 1.558 km² em 2003, para 528 km², em desde 2012.

296. Assim, a hipótese do governo, ao apostar na criação de unidades de conservação, como estratégia de contenção do crescente desmatamento no estado, foi confirmada. Em nível nacional, especialistas destacam que existe relação direta entre a estratégia de criação de UCs e a redução do desmatamento na Amazônia, o que contribuiu para a proteção do patrimônio natural e a conservação da biodiversidade. O Amazonas, segundo o INPE, de 2004 a 2012 alcançou uma redução de 58%.

297. Para a redução da emissão de gases de efeito estufa (emissão de carbono) em 2009, Estes índices contribuíram para que o governo brasileiro continue cumprindo o compromisso voluntário assumido no âmbito da Conferência do Clima das Nações Unidas sobre Mudança Climática realizada em Copenhague, de combater do desmatamento ilegal reduzindo os índices. O Brasil já atingiu 76% da meta de redução do desmatamento anual a 3.925 km² até o ano de 2020 (INPE, 2012).

298. Os resultados alcançados na redução do desmatamento devem ser atribuídos a um conjunto de fatores, dentre eles a estratégia de criação de UCs e a adoção de subprogramas complementares foram importantes para alavancar estas metas.

299. Apesar dos dados gerais serem positivos, o mapa do desmatamento indica (62%) do desmatamento (ocorrido em 2012) foi em áreas privadas. O restante ocorreu em Unidade de Conservação (12%), Terra Indígena (3%) e Assentamentos de Reforma Agrária (23%).

300. O SAD detectou 58 quilômetros quadrados de desmatamento em Unidade de Conservação. Neste período, entre as UCs mais desmatadas estavam a APA Margem Esquerda do Rio Negro e a APA Caverna do Maroaga. Este fato reflete a realidade Amazonas que tem dificuldades para conter o desmatamento em áreas focais.

301. Neste pensamento, o desafio de ampliar a proteção do Bioma Amazônia está na consolidação das unidades de conservação existentes, especialmente aquelas criadas nos últimos anos. Somente com as unidades de conservação cumprindo efetivamente o seu papel é que o estado pode consolidar a política de áreas protegidas.

302. Esta auditoria mostrou que avanços aconteceram na última década, quando foram postas em prática políticas voltadas à conservação da biodiversidade e ao fortalecimento de iniciativas para o uso sustentável dos recursos naturais, como o fortalecimento dos movimentos sociais. A diminuição das taxas de desmatamento experimentada nos últimos anos e a constituição de bases legais e normativas são exemplos de que há avanços e que é necessário potencializar e consolidar as conquistas.

303. Na avaliação da implementação das unidades de conservação estaduais, o TCE-AM aplicou um questionário, adaptado do questionário-base do TCU, a fim de verificar o grau de implementação das UCs no Bioma Amazônia. A partir das informações coletadas e com apoio de uma ferramenta desenvolvida por técnicos do TCU foi gerado um gráfico de

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

Secretaria Geral do Controle Externo

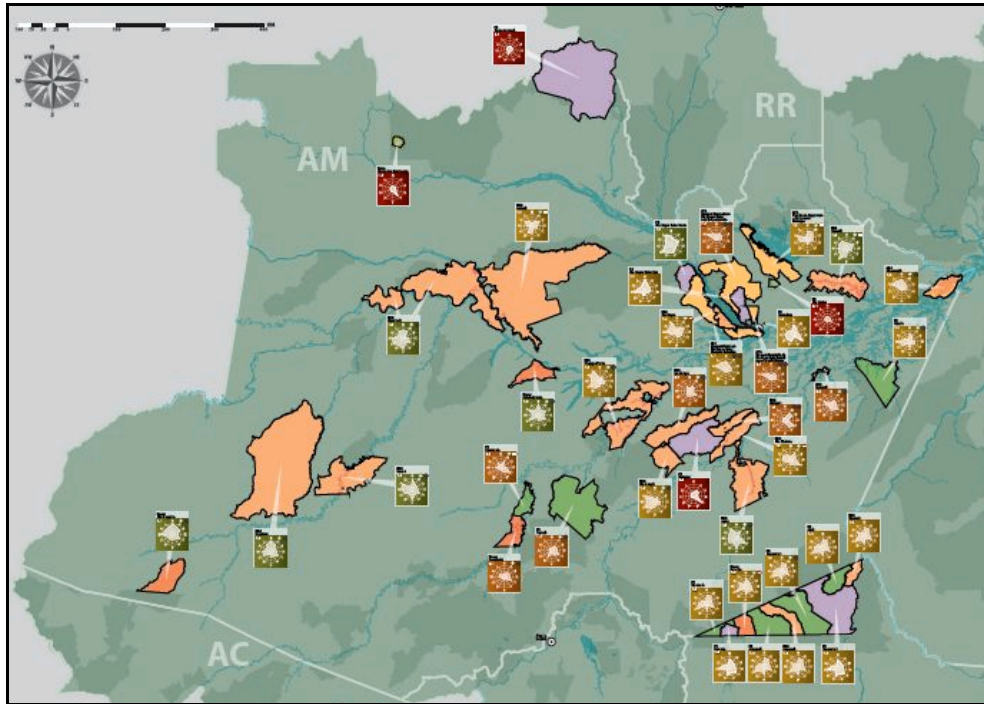
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP

Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB

Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

radar (gráfico 07) com eixos que representam os aspectos de avaliação de UCs. A pontuação varia de 0 a 3, sendo 3 o grau de consolidação mais alto do aspecto avaliado, enquanto 0 corresponde à ausência de implementação do aspecto avaliado.

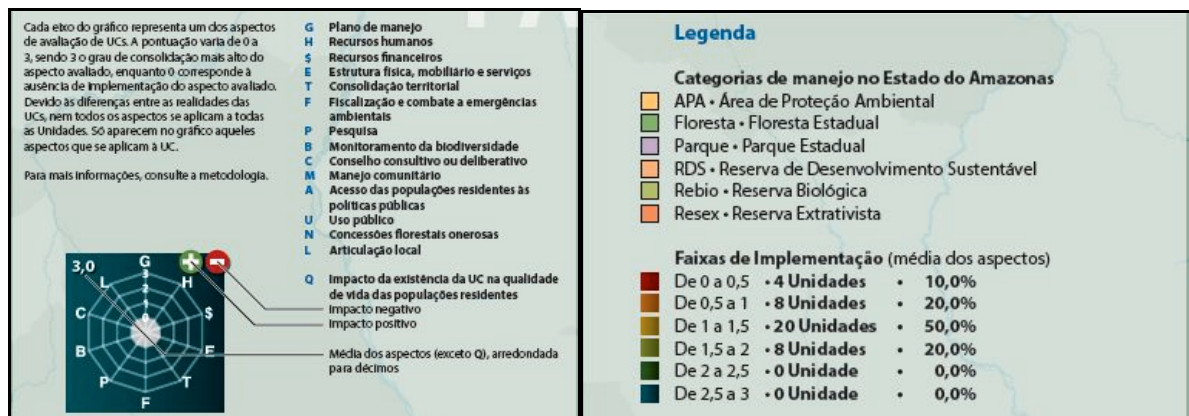
Gráfico 07 – Gráfico de radar das UCs estaduais



Fonte: TCU, 2013.

304. O resultado alcançado pelo Amazonas mostra que 20 UCs (50%) alcançaram nota de 1 a 1,5; 8 unidades (20%) obtiveram nota de 1,5 a 2; 8 unidades (20%) de 0,5 a 1; e 4 unidades (10%) de 0 a 0,5. Devido às diferenças entre as realidades das UCs, nem todos os aspectos se aplicam a todas as Unidades. Só aparecem no gráfico aqueles aspectos que se aplicam à UC (gráfico 8).

Gráfico 08 - Interpretação do gráfico de radar



Fonte: TCU, 2013.

305. Os dados demonstram que, das unidades avaliadas, mais da metade (28) obtiveram notas superiores a 1, e indicam que as mesmas tendem para a consolidação (gráfico

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

Secretaria Geral do Controle Externo

Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP

Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB

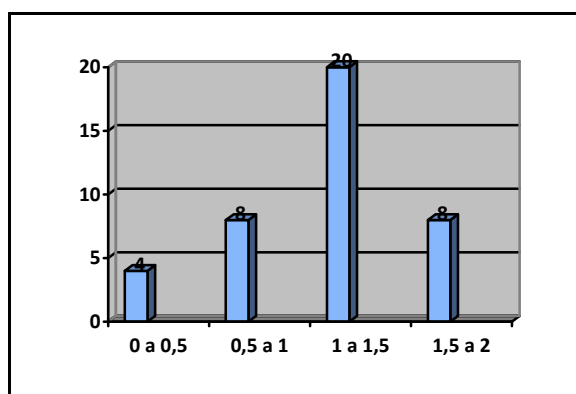
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em

Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

9); no entanto, conforme evidenciado nas recomendações do relatório, são necessárias ações para que tal tendência consolide-se como realidade.

306. Nenhuma unidade obteve nota superior a 2, o que evidencia e reforça a necessidade de ações corretivas e de consolidação da política para unidades de conservação no estado do Amazonas. Além disso, importante evidenciar tempo em que esta política tem sido desenvolvida (8 anos), o que certamente representa pouco tempo, face as complexidades sociais relativas ao tema.

Gráfico 09 – Notas obtidas pelas UC dos Amazonas



Fonte: TCE-AM, 2013, com base em TCU/2013

307. O resultado da avaliação também coincidiu com o quadro verificado nas visitas in loco, uma vez que se percebem avanços significativos, mas ainda muita coisa a ser feita. A criação das UCs, do marco legal, e o estabelecimento de programas complementares, não garante, a efetividade do modelo uma vez que há profundas barreiras no processo de implementação das ações, já relatadas neste trabalho.

308. Da falta de autonomia financeira do CEUC até a questão fundiária, a resolução dos problemas passa pela decisão e o compromisso do Estado em mudar o atual quadro onde o órgão gestor tem alta dependência de recursos externos. A maior consequência é que quando os programas de cooperação ficam sem doares, as ações do CEUC são canceladas ou adiadas, a exemplo do que ocorreu em 2011, quando os bolsistas e consultores dos subprogramas não tiveram seus contratos renovados e o CEUC ficou praticamente sem recursos humanos para implementação das ações.

309. Não se trata de fechar à porta para os recursos externos, mas de colocar a agenda ambiental na pauta do Estado, que nos últimos cinco anos investiu apenas 0,6% em relação aos recursos captados. É importante reiterar que o uso público das UCs é uma fonte de renda que não está sendo explorada e que poderia auxiliar na manutenção das mesmas, assim como os serviços ambientais e outras alternativas que no presente ainda estão no papel.

310. Bem sabemos que a política estadual de meio ambiente é recente e que há um longo caminho a ser percorrido, mas é preciso manter o comprometimento com projetos que reduzam as desigualdades sociais, qualifiquem com educação de qualidade as pessoas, a fim de que o modelo não caia no descrédito por não gerar os resultados com a eficiência a qual se almeja e que se gerou de expectativas junto às comunidades.

6. PROPOSTAS E ENCAMINHAMENTOS

311. Com o intuito de propor melhorias no Programa Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - 3428, Ação Conservação e Biodiversidade, submetemos este relatório ao Sr. Secretário Geral de Controle Externo para conhecimento e posterior encaminhamento ao Senhor Conselheiro- Presidente para apreciação e seguintes providências:

312. - Dar conhecimento do relatório preliminar de Auditoria Operacional aos gestores da SDS/CEUC, ao IPAAM, ao Governo do Amazonas e ao Ministério Público Estadual e Federal;

313. - Abrir prazo de 60 dias, conforme Resolução nº04/2011 TCE-AM, para que os gestores apresentem Plano de Ação contendo as medidas a serem adotadas a fim de implementar as recomendações descritas, proferidas por essa Corte de Contas.

6.1 – Recomendações ao Governo do Estado do Amazonas

314. 1) Priorizar a distribuição orçamentária em um ou mais programas de trabalho específicos, visando garantir a alocação adequada de recursos, que somados aos recursos extra-orçamentários, possam garantir a operacionalização básica das atividades nas Unidades de Conservação do Estado;

315. 2) Elaborar estudos para unificação das bases fundiárias do Instituto de Terras do Estado do Amazonas (ITEAM), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Estado da Política Fundiária (SPF) e Superintendência do Patrimônio da União (SPU);

316. 3) Viabilizar recursos para os estudos da cadeia dominial das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas;

317. 4) Fortalecer o Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IPAAM) com aumento da sua dotação orçamentária a fim de que ele possa exercer a sua função no controle das áreas protegidas.

6.2 Recomendações à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

318. 1) Adotar sistema de controle das despesas por Unidade de Conservação, com a finalidade de dar maior transparência dos gastos que se relacionam com as ações de operacionalização das UCs;

319. 2) Garantir que os recursos de compensação ambiental sejam aplicados em programas e sub-programas destinados a apoiar as unidades de conservação;

320. 3) Elaborar planos de cargos e salários com carreira específica que sejam compatíveis com as necessidades do CEUC;
321. 4) Viabilizar concurso público de provas e títulos para o ingresso de novos servidores no órgão com a finalidade de apoiar a consolidação das UCs;
322. 5) Estabelecer Plano de Metas de capacitação, desenvolvimento e treinamento de servidores por área;
323. 6) Reestruturar o CEUC e as unidades de conservação dotando-os de equipamentos e materiais em quantidade e qualidade necessárias para o desenvolvimento de suas atividades;
324. 7) Implementar programa para fortalecimento institucional do CEUC/SDS junto às comunidades residentes e entorno;
325. 8) Que os processos de redelimitação e recategorização de UCs sejam discutidos e consensuados com as representações da sociedade civil e comunidades locais, assim como pelos seus conselhos gestores;
326. 9) Implementar dotação orçamentária específica para atender à implementação do PROBUC em atenção ao dispositivo legal.

6.3 - Recomendações ao Centro Estadual de Unidades de Conservação

327. 1) Realizar estudos de demanda das áreas a serem tituladas e indenizadas nas Unidades de Conservação do Estado do Amazonas;
328. 2) Elaborar de plano para a regularização fundiária das unidades de conservação do Estado do Amazonas com prazos e metas;
329. 3) Buscar parcerias para reestruturar e operacionalizar administrativamente as bases fluviais e terrestres que estão fechadas a fim de otimizar as ações de proteção nas UCs estaduais;
330. 4) Fortalecer e ampliar o Programa Agente Ambiental Voluntário como forma de apoio as ações de proteção e controle, incentivando as populações residentes/entorno a participar da gestão da UC;
331. 5) Estabelecer um Cronograma de Trabalho com o IPAAM de modo a levar as ações de controle e fiscalização a todas as UCs e não apenas as contempladas com recursos externos;
332. 6) Continuar o processo de implementação dos Conselhos Gestores e consolidar os conselhos já existentes, garantindo recursos para o cumprimento do calendário anual de reuniões;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

333. 7) Elaborar planos de gestão para as Unidades de Conservação que não possuem;
334. 8) Fortalecer e ampliar o Programa de Fortalecimento Comunitário (Profoco) com dotação orçamentária;
335. 9) Continuar os processos de redelimitação e recategorização de UCs já iniciados;
336. 10) Aplicar EIA/RIMA em processos de redelimitação, ocasionados por obras públicas, quando couber, a fim de certificar os impactos;
337. 11) Ampliar o Programa de Monitoramento da Biodiversidade em unidades de conservação (PROBUC) para todas as UCs do Estado do Amazonas;
338. 12) Desenvolver projetos na área de planejamento, estruturação e gestão do uso público em UCs;
339. 13) Promover editais de concessão, conforme o previsto na Lei 30.873/2010;
340. 14) Elaborar levantamento dos empreendimentos turísticos, empresariais e/ou comunitários instalados em UCs, com estudos a fim de regular as atividades de acordo com o que prevê o dispositivo legal;
341. 15) Elaborar diagnóstico quanto às necessidades de cada Unidade de Conservação;
342. 16) Elaborar planejamento macro de ações em parceria com as prefeituras municipais e órgãos federais a fim de fomentar o alcance de políticas públicas sociais para as UCs com metas.

6.4 - Recomendações a Secretaria de Estado do meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável e ao Centro de Unidades de Conservação

343. Acompanhar junto ao ICMBio a situação específica da Comunidade de Barra de São Manuel e o acesso à RDS Bararati.

6.5 - Recomendação ao Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas

344. Apresentar plano de descentralização de atividades para as demais regiões do Estado do Amazonas.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

Manaus -AM, 23 de Outubro de 2013.

Nilson José Araújo Brandão
(Coordenador da Auditoria)
Chefe do Depto de Auditoria Operacional

Anete Jeane Marques Ferreira
Chefe do Depto Ambiental

Lany Mayre Iglesias Reis
Analista Técnico de Controle Externo

Sérgio Augusto Meleiro da Silva
Analista Técnico de Controle Externo

7. BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, W.A.N. et, al, *Políticas Públicas em Biodiversidade: Conservação e Uso Sustentável no país da Megadiversidade*. Volume 01. 2000
- AMAZONAS. *Constituição*, 1989.
- AMAZONAS, Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento. Relatório de Gestão 2008. Manaus, Amazonas.
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento. Relatório de Gestão 2011. Manaus, Amazonas.
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento. Relatório de Gestão 2012. Manaus, Amazonas.
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento. Relatório 10 anos de Política Pública em Desenvolvimento Sustentável – Uma trajetória de conquistas e desafios (2003-2013).
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento. Coletânea de Unidades de Conservação: Leis, Decretos e Portarias. – Manaus/; Governo do Estado do Amazonas - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 2009.
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento. Anais/ encarte Técnico-Científico do Workshop sobre compensações ambientais no Brasil. – Manaus: Editora Aufiero, 2012.
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento. Plano de Gestão do Mosaico de Unidades de Conservação do Apuí. Manaus. Série Técnica Planos de Gestão. 2010.
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento. Plano de Gestão da Resex do Rio Gregório. Manaus. Série Técnica Planos de Gestão. 2010
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento. Plano de Gestão da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Uatumã. Manaus. Série Técnica Planos de Gestão. 2010.
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Implementação e Infraestrutura nas Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas. Manaus. 2012.
- AMAZONAS. *Lei Orçamentária Anual do Estado do Amazonas*, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012.
- AMAZONAS. *Plano Plurianual do Estado do Amazonas*, 2008 a 2011/2012 a 2015.
- AMAZONAS. *Decreto Estadual n.º 26.958/2007*. Institui o Programa Bolsa Floresta.
- AMAZONAS. *Lei Estadual Complementar n.º 53/2007*. Regulamenta o inciso v do artigo 230 da Constituição Estadual e cria o Sistema Estadual de Unidades de Conservação.
- AMAZONAS. *Lei Estadual n.º 3.244/08*. Cria a Unidade Gestora do Centro Estadual de Mudanças Climáticas e do Centro Estadual de Unidade de Conservação.
- AMAZONAS. *Lei n.º 3.135/2007*. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas.
- AMAZONAS. *Lei N.º 3.184/ 2007*. Altera a Política Estadual de Mudanças Climáticas.
- AMAZONAS. *Lei Delegada 066/2007*. Dispõe sobre a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
- BRASIL. *Constituição*, 1988.
- BRASIL. *Lei 9.985/2000*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

BRASIL. *Lei 6.938/1981 – Dispões sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.*

BRASIL. *Decreto 4.326/2002 – Institui no âmbito do MMA parceria com o WWF. 2002.*

BRASIL, Tribunal de Contas do Estado da União. *Manual de Auditoria Operacional.* Brasília: TCU, 2010.

BRASIL. Relatório de Gestão do Ministério do Turismo, 2011.

FAS. Fundação Amazonas Sustentável. Relatório de Gestão 2011.

FAS. Fundação Amazonas Sustentável. Relatório de Gestão 2012.

FAS. Fundação Amazonas Sustentável. Impactos do Programa Bolsa Floresta: Uma Avaliação Preliminar. 2011.

IDESAM. Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas Diagnóstico Florestal do Estado do Amazonas / André Luiz Menezes Vianna, Carlos Gabriel Koury, André Nóbrega de Arruda ET AL./ Manaus- Amazonas, 2013.

IDESAM. Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas Análise participativa dos 5 anos de Implementação da Política Estadual de Mudanças Climáticas do Amazonas: 2007-2012/ Mariano Colini Cenamo, Gabriel Albuja, Pedro Soares. Manaus-AM, 2013.

IDESAM. Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas. Planilha de Custos de Implementação da RDS Uatumã. 2013.

IMAZON. Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia. *Relatório de Conservação da Amazônia Legal.* 2012.

IMAZON. Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia. Áreas Protegidas na Amazônia brasileira: Avanços e Unidades de Conservação na Amazônia legal. Belém, 2011.

MMA. Ministério do Meio ambiente. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, 2013

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe. *Colección Documentos de Projectos: Análise Ambiental e de Sustentabilidade do Estado do Amazonas.* Amazonas:, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Contribuição das unidades de conservação brasileira para a economia nacional: Sumário Executivo,*2011.

WWF. *Efetividade de gestão das unidades de conservação do Estado do Amazonas - Brasil,* Secretaria de Estado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Brasília: Brasil, 2011.

VILARROEL, Larissa Carolina Loureiro. *A evolução da Política de Criação de Unidades de Conservação no Estado do Amazonas no período de 1995 a 2010.* Brasília: UNB. 2012.

SANTOS, Francisco Pinto. SILVA, Laerte Nogueira. *Gestão de UCs no Amazonas: avanços e desafios para a conservação ambiental.* Revista Geonorte, V.8, N.1, p.102-124, 2013.

www.obt.inpe.br/prodes.

8.GLOSSÁRIO

BIOTA - é o conjunto de seres vivos de um ecossistema, o que inclui a flora, a fauna, os fungos e outros grupos de organismos.

COMUNIDADE TRADICIONAL - grupo rural culturalmente diferenciado, que se reconhece como tal, com formas próprias de organização social, e que utiliza os recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição, com relevância para conservação e utilização sustentável da diversidade biológica.

CORREDOR ECOLÓGICO - porções de ecossistemas naturais ou seminaturais que fazem a conexão física entre áreas, principalmente áreas protegidas, possibilitando o fluxo gênico e o movimento dos seres vivos, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam áreas com extensão maior do que aquela das Unidades individuais para sua sobrevivência;

DIVERSIDADE BIOLÓGICA OU BIODIVERSIDADE - a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres e aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte, compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas;

MANEJO - ato de intervir sobre os recursos naturais que vise a assegurar a proteção e o uso sustentável da diversidade biológica e dos ecossistemas, com base em conhecimentos tradicionais, científicos e tecnológicos;

MOSAICO - conjunto de Unidades de Conservação de categorias diferentes ou não, contíguas, próximas, sobrepostas, e de outras áreas protegidas públicas ou privadas, cuja gestão é feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, visando compatibilizar a presença da diversidade biológica, a valorização cultural e o desenvolvimento sustentável no contexto regional;

PLANO DE MANEJO DE RECURSOS NATURAIS - documento técnico para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais a partir da utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, de fauna, flora e de outros recursos naturais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema;

PLANO DE GESTÃO - documento técnico e gerencial, fundamentado nos objetivos da Unidade de Conservação, que estabelece o seu zoneamento, as normas que devem regular o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação da estrutura física necessária à gestão da Unidade;

POPULAÇÃO USUÁRIA - comunidade tradicional, bem como pessoas físicas ou jurídicas que utilizam, direta ou indiretamente, os recursos naturais e serviços ambientais em conformidade com o Plano de Gestão e com as devidas autorizações da Unidade de Conservação e no seu entorno;

PROTEÇÃO INTEGRAL - manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO - espaço territorial com características naturais relevantes e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, legalmente instituído pelo Poder Público com objetivos de conservação in situ e de desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais, com limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
 Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
 Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
 Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
 Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

USO INDIRETO - aquele que não envolve consumo, extrativismo, dano ou destruição dos recursos naturais, admitindo-se atividades de educação ambiental, ecoturismo e pesquisa científica.

USO DIRETO - coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais.
 USO SUSTENTÁVEL - manejo do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos naturais renováveis, dos processos e demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;
 ZONEAMENTO - definição de setores ou zonas em uma Unidade de Conservação, a partir de estudos prévios, com objetivos de manejo e normas específicas, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da Unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz;
 ZONA DE AMORTECIMENTO - entorno de uma Unidade de Conservação, com limites definidos quando de sua criação ou da elaboração do seu Plano de Gestão, de especial importância para a conservação in situ, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a Unidade.

ANEXO 1 - Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

CATEGORIA	DENOMINAÇÃO	MUNICÍPIOS	DECRETO DE CRIAÇÃO	ÁREA (HA)	NÚMERO DE FAMÍLIAS
APA	Caverna do Maroaga	Presidente Figueiredo e Rio Preto da Eva	12.836/09/03/1990	374.700,00	1.853
	ME do Rio Negro – Setor Aturiá / Apuauzinho	Manaus, Presidente Figueiredo e Novo Airão	16.498/02/04/1995 2.646 de 22/05/2001	586.422,00	15
	MD Rio Negro – Setor Paduari / Solimões	Novo Airão, Iranduba e Manacapuru	16.498/02/04/1995 2.646 de 22/05/2001	461.740,67	18
	ME do Rio Negro – Setor Tarumã-Açu / Tarumã Mirim	Manaus	16.498/02/04/1995 2.646 de 22/05/2001	56.793,00	800
	Nhamundá	Nhamundá e Parintins	12.836/09/03/1990	195.900,00	1.305
	Guajuma	Nhamundá	Lei 3.602 de 09/05/2011	28.370,00	624
Floresta	Estadual Canutama	Canutama e Tapauá	28.422/27/03/2009	150.588,57	315
	Estadual de Maués	Maués	23.540/19/07/2003	438.440,32	718
	Estadual de Apuí	Apuí	24.812/24/01/2005	185.946,16	Não existem moradores
	Estadual de Manicoré	Novo Aripuanã	24.806/19/01/2005	83.381,03	Não existem moradores
	Estadual do Aripuanã	Apuí	24.807/19/01/2005	336.040,06	Não existem moradores
	Estadual do Sucunduri	Apuí	24.808/20/01/2005	492.905,27	Não existem moradores
	Tapauá	Canutama e Tapauá	28.420/27/03/2009	881.704,00	40
	Rio Urubu	Rio Preto da Eva	23.993/22/12/2003	27.342,00	10

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

Parques	Parque Estadual do Sucunduri	Apuí	24.810/21/01/2005	808.312,18	Não existem moradores
	Guariba	Novo Aripuanã	24.805/19/01/2005	72.296,33	Não existem moradores
	Rio Negro – Setor Norte	Novo Airão	16.498/02/04/1995	146.028,00	Não existem moradores
	Rio Negro – Setor Sul	Manaus	16.497/02/04/1005	157.807,00	250
	Serra Do Aracá	Barcelos	12.836/09/03/1990	1.818.700,00	Não existem moradores
	Matupiri	Borba e Manicoré	28.424/27/03/2009	513.747,47	Não existem moradores
	Sumaúma	Manaus	23.721/ 05/09/2003	52,62	Não existem moradores
RDS	Aripuanã	Apuí	24.811/21/01/2005	224.290,81	Não existem moradores
	Bararati	Apuí	24.813/ 25/01/2005	113.606,43	Não existem moradores
	Amanã	Barcelos Codajás, Coari e Maraã	19.021/04/08/1998	2.313.000,00	648
	Canumã	Borba	25.026/22/05/2005	228	22.354,86
	Cujubim	Jutaí	23.724/05//09/2003	2.450.381,56	44
	Uacari	Carauari	25.039/01/06/2005	632.949,02	288
	Juma	Novo Aripuanã	26.010/03/07/2006	589.611,28	461
	Matupiri	Borba	28.423/27/03/2009	179.083,45	Não existem moradores
	Rio Amapá	Manicoré	25.041 01/06/2005	216.108,73	973
	Rio Negro	Novo Airão, Iranduba, Manaus e Manacapuru	Lei 3.355/08	102.978,83	492
	Uatumã	São Sebastião do Uatumã e Itapiranga	24.295/25/06/2004	424.430,00	278
	Igapó-Açú	Beruri, Borba e Manicoré	28.420/27/03/2009	397.557,32	32
	Mamirauá	Fonte Boa, Japurá, Maraã, Uarini, Japurá e Tonantins	2.416/16/07/1996	1.124.000,00	1.940
	Piagaçu – Purus Anori Beruri	Tapauá e Coari	23.723/05/09/2003	1.008.167,00	729
Rio Madeira Novo Aripuanã,	Borba e Manicoré	26.009/03/07/2006	283.117,00	980	
REBIO	Morro dos Seis Lagos	São Gabriel da Cachoeira	12.836/09/03/1990	36.900,00	Não existem moradores
RESEX	Catuá Ipixuna	Tefé e Coari	23.722/05/09/2003	217.486,00	265

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
 Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
 Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
 Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
 Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

	Guariba	Apuí e Novo Aripuanã	25.040/01/06/2005	150.465,32	Não existem moradores
	Canutama	Canutama	28.421/27/03/2009	197.986,50	170
	Rio Gregório	Ipixuna e Eirunepé	26.586/25/04/2007	305.268,47	164
Área Total	18.806.959,26 12.607				

ANEXO 2 - UC's com Potencial de Concessão Florestal

Unidade de Conservação	Área (ha)	Município	N. Famílias
Floresta Estadual do Rio Urubu	27.342,00	Rio Preto da Eva	-
Floresta Estadual de Maués	438.440,32	Maués	380
Floresta Estadual de Manicoré	83.381,04	Apuí	-
Floresta Estadual do Aripuanã	336.040,07	Apuí	-
Floresta Estadual do Sucunduri	492.905,28	Apuí	-
Floresta Estadual de Apuí	185.946,17	Apuí	-
Floresta Estadual de Tapauá	881.704,00	Tapaua/Canutama	40
Floresta Estadual Canutama	150.588,57	Canutama	200
TOTAL	2.596.347,45	5	620

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria Geral do Controle Externo
Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP
Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB
Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em
Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas
