

Recomendações para proteção efetiva dos biomas do Estado



RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria operacional levada a efeito pela Coordenadoria de Auditoria Operacional (Caop), que apresenta relatório preliminar dos trabalhos desenvolvidos na área de Meio Ambiente — Unidades de Conservação de Proteção Integral (UCPI), junto à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (Semad). O escopo dessa auditoria, definido no relatório preliminar a fls. 12-13, está a seguir:

1.14 Com a finalidade de dar cumprimento ao objetivo proposto, o escopo da auditoria foi delimitado pela análise de três questões e três subquestões de auditoria:

- Questão 1: Em que medida o processo de criação relativo às UCPIs está em consonância com as diretrizes nacionais?
- Questão 2: As UCPIs encontram-se efetivamente implantadas de modo a garantir a integridade dos ecossistemas que visam proteger?
 - Subquestão 2.1: Quais procedimentos têm sido adotados pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF) para preservar as áreas das UCPIs que ainda não foram regularizadas?
 - Subquestão 2.2: O manejo tem favorecido o processo de implantação das UCPIs e a proteção da biodiversidade?
 - Subquestão 2.3: A alocação de recursos está de acordo com as prioridades e os objetivos das UCPIs?
- Questão 3: De que forma a gestão dessas áreas tem promovido os mecanismos de participação social?

Encerrados os trabalhos de campo, produziu-se relatório preliminar, em caráter sigiloso, a fls. 1-120.

Autuados e distribuídos os autos a minha relatoria, a fls. 124, determinei a intimação do secretário estadual do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, do presidente do Instituto Estadual de Florestas (IEF), do secretário estadual de planejamento e gestão, do subsecretário de gestão estratégica governamental e do advogado-geral do estado, para que se manifestassem sobre as considerações preliminares apresentadas pela Comissão de Auditoria Operacional, e remeti-lhes cópia do relatório (fls. 125).

Intimados os gestores, o diretor de áreas protegidas do IEF/MG, Leonardo Cardoso Ivo (fls. 132), e o secretário estadual de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, Adriano Magalhães Chaves (fls. 164), requereram dilação de prazo, deferida a fls. 131 e 161, respectivamente.

O diretor-geral do IEF, Marcos Affonso Ortiz Gomes, e o secretário estadual de meio ambiente e desenvolvimento sustentável encaminharam, por meio do ofício a fls. 166, o relatório de avanços e informações, que destaca o processo de organização institucional do Sistema Estadual de Meio Ambiente (Sisema), especificamente no que diz respeito às competências do IEF, iniciado no mês de junho de 2011.

Enfatizaram que o planejamento estratégico, capitaneado por servidores do Sisema, alinhou temas importantes afetos à gestão das unidades de conservação, e a metodologia desenvolvida na confecção do plano operativo anual (POA) definiu critérios claros, transparentes e objetivos para a priorização dos recursos advindos da Compensação Ambiental. Ademais informaram que foi realizada licitação para contratação de pessoal, nas unidades de conservação, de serviços de zeladoria, monitoria, vigilância e serviços gerais, visando repor os funcionários demitidos pela MGS, em decorrência do fim do acordo com o Ministério Público do Trabalho.

Informaram também que a revisão de limites, bem como a recategorização de determinadas unidades de conservação demandaram negociações na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), haja vista que, somente por projeto de lei, pode-se alterar limites de unidades de conservação ou reclassificá-las.

A secretária estadual de planejamento e gestão, Renata Vilhena, informou, por meio do Ofício n. 249/22, a fls. 135, que não compete à Seplag se pronunciar acerca da matéria tratada nestes autos, razão pela qual remeteu a documentação à Semad para exame e manifestação direta a este Tribunal, conforme cópia do ofício a fls. 136.

O envio do relatório à Seplag buscou dar relevo às atividades atinentes a essa secretaria no âmbito da estrutura do Estado, a fim de assegurar o foco no resultado e na melhoria do gasto público. A atuação da Seplag viabiliza, de um lado, a incorporação de atores sociais na formulação e implementação das políticas públicas e, de outro, estabelece a incorporação de equipes responsáveis pela ação de governo nos processos decisórios, ambos pressupostos da gestão por resultados.

O advogado-geral do Estado, Marco Antônio Rebelo Romanelli, em sua manifestação a fls. 137-141, informou que não há nenhum reparo ou censura a fazer ao relatório preliminar de auditoria, estando a questão, inclusive, superada em virtude do Plano de Ação para Regularização Fundiária dos Parques Estaduais, firmado, para o ano de 2012, pelo IEF com participação da Semad, Seplag e AGE. Juntaram-se os documentos a fls. 143-160.

O secretário estadual de meio ambiente e desenvolvimento sustentável encaminhou o relatório de avanços e informações, a fls. 166-304, no qual se destacou o processo de organização institucional do Sisema, especificamente no que diz respeito às competências do IEF, iniciado no mês de junho de 2011, entre outros assuntos que serão abordados com mais profundidade na fundamentação.

A secretária estadual de planejamento e gestão, Renata Vilhena, apresentou nova manifestação consubstanciada na Nota Técnica SCPRH n. 004/2012, elaborada pela Superintendência Central de Política de Recursos Humanos, contendo esclarecimentos acerca do concurso público realizado no âmbito do Sisema para substituição dos contratos administrativos temporários firmados, a fls. 400-401. Juntou, também, cópia integral do relatório preliminar de auditoria realizado por este Tribunal, a fls. 406-525.

Encaminhados os autos à Caop, em cumprimento ao despacho a fls. 397, para análise dos documentos enviados pelos gestores, produziu-se o relatório de auditoria operacional, a fls. 529-658, que carrega as seguintes conclusões, conforme item 7, a fls. 603-605:

7.1 A temática ambiental ganha cada vez mais relevo no cenário mundial por abarcar as dimensões de vida da humanidade e do planeta. A manutenção da crise econômica mundial

põe em cheque a soberania do crescimento econômico ilimitado num planeta com recursos naturais finitos e não renováveis, exigindo-se dos governos soluções emergenciais e efetivas.

7.2 No Brasil, o art. 225 da Constituição da República assegura a todos um “meio ambiente ecologicamente equilibrado” e impõe ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo, bem como de definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos. A partir da Constituição, o país avançou na construção de um sistema efetivo de áreas protegidas ao conceber o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado pela Lei 9.985/2000, regulamentada pelo Decreto 4.340/2002. Em consonância com o SNUC, o Estado de Minas criou o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), constituído por um conselho gestor e pelo conjunto das UCs estaduais e municipais de domínio público ou privado, reconhecidas pelo poder público.

7.3 Em que pese a atividade normativa, o Estado tem sofrido grandes transformações na sua paisagem. No período 2010-2011, foram desflorados 6.339 ha. do Bioma Mata Atlântica, considerado um *hot spot* de biodiversidade abundante. Os dados do Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica (2010/2011), divulgados pela organização ambientalista SOS Mata Atlântica e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), evidenciam que a Mata Atlântica já cobriu 46% do território total do Estado de Minas Gerais (27.235.854 ha de um total de 58.697.565 ha). No entanto, restam apenas 3.087.045 ha do bioma original. Além disso, a perda de biodiversidade decorrente da intensa pressão antrópica sobre os biomas do Estado foi expressa em números quando da elaboração das listas da fauna e da flora ameaçadas de extinção. Nesses estudos, 178 espécies de animais e 538 de plantas foram consideradas ameaçadas no Estado (MACHADO *et al.*, 1998, Deliberação COPAM 085/97). Esses dados estão desatualizados, apesar de constar no art 2º da Lei estadual n. 10.583, de 3 de janeiro de 1992, que tais listas devem ser atualizadas a cada três anos. Somam-se a esses números 165 espécies de animais e 448 de plantas presumivelmente ameaçadas, ou seja, sem informações suficientes para a determinação precisa da sua situação (LINS *et al.*, 1997). A perda de *habitats* foi apontada como o principal responsável pelo declínio de 82% da fauna ameaçada de Minas Gerais (FONSECA; LINS, 1998). A maior parte dessas espécies, cerca de 60%, está associada à Mata Atlântica, ecossistema mais ameaçado no Estado, e outros 30% são espécies que têm como *habitat* o Cerrado. (DRUMMOND *et al.*, 2005)

7.4 Aliam-se à temática central de preservação, questões de importância e complexidade semelhantes, destacando-se: equilíbrio socioeconômico, equidade social, aspectos e culturas tradicionais, opções econômicas para as populações do entorno, cooperação nacional e internacional.

7.5 A integração harmônica e efetiva entre o Poder Público e a sociedade civil é fundamentalmente necessária para encontrar soluções qualitativas em direção ao desenvolvimento sustentável.

Nosso sistema de unidades de conservação representa um alicerce ainda frágil para suportar as pressões sobre a biodiversidade e necessita de investimentos significativos. Por outro lado, a rede de unidades cumpre importante papel nas estratégias de conservação, servindo como foco para projetos de educação e informação ambiental e para laboratórios de pesquisa científica e bioprospecção. Cabe aos governos e à sociedade assegurarem a viabilidade desse pilar de sustentação da diversidade biológica do Brasil” (PINTO, 2008).

7.6 Nesse compasso, buscou-se contemplar o processo que perpassa pela criação, implantação e gestão das UCPIs sob a perspectiva da equidade, efetividade, eficácia, transparência e controle social.

7.7 Sob o argumento de que se faz necessário o conhecimento das áreas e ações prioritárias para a conservação do uso sustentável e para a repartição de benefícios da biodiversidade mineira com vistas à gestão ambiental, e diante da carência de informações sobre como e o que preservar prioritariamente, buscou-se analisar o processo de criação de UCPIs no Estado.

7.8 A partir da análise dos instrumentos de planejamento, verificaram-se deficiências no processo, as quais podem comprometer a proteção efetiva dos biomas do Estado. Assim, constata-se a ocorrência de UCPIs sendo usadas de forma incompatível com a respectiva categoria, comprometendo a proteção da biodiversidade nas diferentes categorias de manejo.

7.9 Em relação às metas do Governo para as UCPIs, verificou-se a inexistência de ações específicas. As ações governamentais instrumentalizam o anseio da sociedade. Nessa condição, as UCPIs foram destacadas pelo legislador, a partir da identificação de uma necessidade, no rol de diversas opções para resolvê-la. Pressupõem a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais, caracterizando-se o uso indireto aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.

7.10 No entanto, boa parte da biodiversidade tende a permanecer fora das áreas protegidas, ampliando a discussão sobre sustentabilidade. Natural, portanto, que se verifique a proficiência da medida por intermédio da definição de metas e da avaliação dos resultados atingidos.

7.11 Deficiências na implementação do CNUC relacionadas ao preenchimento intempestivo, ausência de preenchimento ou preenchimento incompleto do cadastro merecem relevo. No âmbito estadual, destaque-se que o SEIUC ainda não foi implantado, contrariando a Resolução SEMAD 318/2005.

7.12 A perspectiva de análise da efetividade das UCPIs importou na avaliação da regularização fundiária, do manejo e do gerenciamento dos recursos financeiros. Tratando-se de questões lastreadas por instrumentos normativos consolidados, o descumprimento, por si, impõe a adoção de ações emergenciais. Ainda assim, destaque-se que a ausência de ações efetivas em prol da regularização fundiária, terminam por comprometer o encadeamento de medidas decisivas no trato da efetividade. Assim, há que se ressaltar: deficiências de infraestrutura física e de pessoal para o manejo, a não elaboração dos planos de manejo e deficiências no gerenciamento de recursos financeiros para as UCPIs.

7.13 Por fim, verificaram-se fragilidades e deficiências nos mecanismos de participação social na gestão das UCPIs mineiras. A experiência demonstra que a participação social, seja na consulta pública, nos conselhos consultivos e nos demais processos integrativos, promove maior legitimidade às ações públicas, bem como a representatividade alcançada no processo mobilizador sério e democrático, traz harmonia e valorização humana das comunidades do entorno das UCPIs.

7.14 O Estado, portanto, é demandado a oferecer bens e serviços, com quantidade e qualidade, bem como com transparência e equidade no gasto público. A gestão pública orientada para resultados tem-se mostrado uma resposta ao desafio de envolver diversos atores e seus componentes culturais e sociais de forma a obter reconhecimento, sustentabilidade e aceitação.

A fls. 606-607, item 8 do relatório, apresentam-se as seguintes propostas de encaminhamento:

8.1 Diante do exposto e visando a contribuir para a melhoria da efetividade da gestão das Unidades de Conservação de Proteção Integral do Estado de Minas Gerais, submete-se este Relatório à consideração superior, com as propostas:

8.2 Recomendar à SEPLAG, SEMAD e IEF que:

1. criem ação orçamentária específica para as UCPIs;
2. planejem as ações, alinhados os meios de realizá-las aos pertinentes recursos, bem como promovam a avaliação e o monitoramento de tais ações;
3. incluam o produto relativo à criação de novas UCPIs para que sejam contemplados os resultados das ações;

4. promovam política efetiva, transparente e continuada de pessoal, a qual viabilize a efetiva criação e implantação das UCPIs e que seja coerente e vinculada aos resultados pretendidos.

8.3 Recomendar ao IEF que:

1. implemente o CEUC e o SISEMANET;
2. alimente o CNUC, inserindo UCPIs não cadastradas e completando os dados das UCPIs cadastradas;
3. elabore protocolo de criação de UCPIs e normas que auxiliem a sua implantação;
4. estabeleça critérios objetivos para distribuição dos recursos financeiros às UCPIs;
5. proceda à revisão das categorias de manejo das UCPIs, providenciando as alterações necessárias quanto aos limites, jurisdição, entre outros;
6. adote medidas emergenciais para proteção das UCPIs, principalmente no tocante à biodiversidade e à infraestrutura, e de posse dos planos de manejo, implante a infraestrutura necessária para as ações de manejo previstas;
7. promova o envolvimento e mobilização da população do entorno nas discussões relativas às UCPIs;
8. capacite conselheiros a fim de atender às necessidades das UCPIs;
9. mobilize setores representativos do conselho consultivo para que haja paridade entre participantes da sociedade civil e poder público;
10. implemente programas/ações de capacitação para as comunidades, como alternativas às atividades predatórias e ilegais;
11. implemente ações que possibilitem a conscientização e educação ambiental da população;
12. elabore cartilha instituindo os procedimentos a serem adotados pelos proprietários e posseiros.

8.4 Recomendar à AGE, SEMAD e IEF que:

1. normatizem procedimentos técnicos e administrativos para indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais localizados no interior das UCPIs de posse e domínio do Estado de Minas Gerais;
2. providenciem cronograma para regularização fundiária alcançando todas as UCPIs.

8.5 Determinar ao IEF que:

1. apresente cronograma para elaboração dos planos de manejo de todas as UCPIs e promova a atualização daqueles que se encontram desatualizados;
2. designe gerentes para as UCPIs que não o possuam;
3. realize consulta pública para inclusão das comunidades no processo de criação das UCPIs;
4. implante conselho consultivo em todas as UCPIs que não o possuem.

8.6 **Determinar à SEMAD, IEF e à SEPLAG** que remetam a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da publicação do Acórdão, Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações e determinações prolatadas pelo TCE/MG, com o nome dos responsáveis pela implementação de tais medidas.

8.7 Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do relatório e o voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários:

- a) Secretário de Estado de Planejamento e Gestão;
- b) Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;

- c) Diretor-Geral do Instituto Estadual de Florestas;
 - d) Advocacia-Geral do Estado;
 - e) Secretário de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais;
 - f) Controladoria-Geral do Estado;
 - g) Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais;
 - h) Ministério Público do Estado de Minas Gerais — Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Urbanismo e Habitação.
- 8.8 Retornar os autos à Coordenadoria de Auditoria Operacional — CAOP/DAEEP para análise do Plano de Ação e programação da realização do monitoramento das deliberações do acórdão que vier a ser prolatado nestes autos.
- 8.9 Arquivar os autos na CAOP/DAEEP.

Registro que os autos não foram encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, haja vista que, nos autos da auditoria operacional — Processo n. 839.481, o procurador-geral, Glaydson Santo Soprani Massaria, considerou que, em processos dessa natureza, não compete ao Órgão Ministerial intervir.

Em seguida, vieram-me os autos conclusos, a fls. 664.

É o relatório, em síntese.

FUNDAMENTAÇÃO

Introdução

Inicialmente, gostaria de, mais uma vez, registrar minha satisfação com o trabalho de auditoria executado pela Coordenadoria de Auditoria Operacional (Caop), vinculada à Diretoria de Matérias Especiais (DME) e à Superintendência de Controle Externo, voltado para a análise da gestão das Unidades de Conservação de Proteção Integral (UCPI), junto à Semad.

Do minucioso estudo produzido pela unidade técnica pode-se extrair visão bastante clara sobre aspectos relevantes do processo de criação, implantação e gestão das UCPIs no Estado de Minas Gerais para proteção das espécies e demais recursos existentes, permitindo a formulação de conclusões sobre legalidade, equidade, efetividade, eficácia, transparência e controle social das áreas e ações prioritárias para a conservação do uso sustentável e para a repartição de benefícios da biodiversidade mineira com vistas à gestão ambiental.

Vale lembrar que as auditorias de natureza operacional a cargo dos tribunais de contas configuram um olhar inovador dessas instituições sobre a gestão dos recursos públicos, dissociado da secular e tradicional aferição de sua conformidade e voltado para a avaliação da efetiva transformação da sociedade por meio das políticas públicas propostas pelos governos.

Sob esse prisma, busca-se, aqui, formar avaliação sobre os benefícios da criação, implantação e gestão das UCPIs para a proteção efetiva dos biomas do Estado, visto que tal processo de criação faz-se necessário para o conhecimento das áreas e ações prioritárias para a conservação do uso sustentável e para a repartição de benefícios da biodiversidade mineira com vistas à gestão ambiental.

Sucinta descrição das UCPIs

Unidade de conservação é a denominação utilizada pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) para as áreas naturais a serem protegidas e dividem-se, de acordo com seus objetivos de manejo,

em dois grandes grupos: as unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável. A preservação da natureza de acordo com normas mais restritivas, sem consumo, coleta ou qualquer tipo de dano ambiental, se efetiva nas UCPIs.

As UCPIs possuem cinco categorias (estação ecológica; reserva biológica; parque nacional; monumento natural; refúgio de vida silvestre), tendo como objetivo a preservação da natureza, obedecendo a normas mais restritivas de manejo. Nelas é permitida apenas a utilização indireta dos recursos naturais, ou seja, sem consumo, coleta ou qualquer tipo de dano ambiental. Cada uma das cinco categorias de UCPIs possui características e objetivos específicos.

Destaca-se que foi utilizada como referência, no relatório da auditoria, a metodologia para avaliação rápida e a priorização do manejo de unidades de conservação (Rappam), desenvolvida pelo Fundo Mundial para a Natureza (WWF). Trata-se de metodologia utilizada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em 245 unidades de conservação federais. Os dados analisados pela auditoria compõem o relatório de efetividade de gestão das UCPIs do Brasil.

Conforme apurou a auditoria, a fls. 550, a legislação afeta às UCPIs encontra-se: prevista na Lei n. 9.985/2000, que institui o SNUC; no Decreto n. 4.340/2002, que regulamenta alguns artigos do SNUC e artigos referentes aos conselhos das unidades de conservação; na Lei Delegada n. 180/2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais; na Resolução Semad n. 318/2005, que disciplina o cadastramento das unidades de conservação da natureza e outras áreas protegidas.

Nesse ponto, cumpre destacar o papel fundamental do IEF no processo de implementação das UCPIs em Minas Gerais. Vinculado ao Sisema, compete ao IEF, nos termos do inciso II do art. 205 da citada Lei Delegada n. 180/2011, a proposição de criar unidades de conservação, implantação e administração, de modo que assegure a consecução de seus objetivos e a consolidação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (Seuc).

Ademais, o IEF atua no desenvolvimento e na execução das políticas florestais, de pesca, de recursos naturais renováveis e de biodiversidade. É responsável pela maioria das ações da chamada Agenda Verde, apoiando e promovendo ações de florestamento e reflorestamento, desenvolvendo pesquisas, inventários e mapeamentos sobre biomassa, biodiversidade e recursos naturais do Estado, bem como pelas atividades de reposição e fomento florestal voltadas à recuperação das áreas de preservação permanente, de reserva legal e de formação de corredores ecológicos.

Visto isso, tem-se que o objetivo proposto pela auditoria operacional foi analisar se o processo que perpassa pela criação, implantação e gestão das UCPIs encontra-se em consonância com as diretrizes nacionais, especialmente aquelas estabelecidas pelo SNUC, se protege as espécies e demais recursos existentes e se induz ao fortalecimento dos mecanismos de participação social, sob a perspectiva da legalidade, equidade, efetividade, eficácia, transparência e controle social.

Breve resumo do relatório técnico

A unidade técnica promoveu análise centrada na arquitetura institucional do processo de criação das UCPIs, buscando aferir se estas se encontram efetivamente implantadas para garantir a integridade dos ecossistemas que visam proteger; se têm sido adotados procedimentos pela Semad e pelo IEF para preservar as áreas das UCPIs que ainda não foram regularizadas; se o manejo tem favorecido o processo de implantação das UCPIs e a proteção da biodiversidade; se a alocação de recursos está de acordo com as prioridades e com os objetivos das UCPIs, bem como se a gestão dessas áreas tem promovido os mecanismos de participação social, conforme escopo descrito a fls. 546 e 547.

A equipe de auditoria promoveu minuciosa investigação acerca da efetividade das UCPIs, por meio de entrevistas com os gerentes, guarda-parques, membros dos conselhos, representantes de organizações não governamentais (ONGs) e população do entorno nas unidades de conservação selecionadas e por meio de questionário eletrônico dirigido a todos os 73 gestores das UCPIs mineiras, além de trabalho de campo em nove unidades de conservação para coleta de dados e informações, também por meio de questionários e consulta pública.

Os achados de auditoria foram sintetizados em três itens: processo de criação, efetividade e participação social nas UCPIs. Foram relatados, respectivamente, nos capítulos 3, 4 e 5 do relatório final.

O relatório técnico indica deficiências no processo de planejamento e criação das UCPIs, notadamente quanto a sua utilização de forma incompatível com as respectivas categorias de manejo (estação ecológica; reserva biológica; parque nacional; monumento natural e refúgio de vida silvestre), o que compromete a proteção da biodiversidade nessas áreas. Propõe, então, a adoção das seguintes medidas corretivas para a redução dos efeitos negativos provocados pela sobreposição de unidades de conservação nacionais, estaduais e municipais dentro do estado (fls. 563):

- proteção efetiva dos biomas do Estado;
- ampliação do percentual do Estado ambientalmente protegido;
- acesso da sociedade e dos meios de comunicação a informações oficiais sobre as UCPIs;
- obtenção de maiores conhecimentos para o manejo das unidades;
- obtenção de conhecimentos sobre a real situação fundiária das UCPIs;
- otimização de recursos financeiros e humanos na elaboração do planejamento das unidades.

Quanto à efetividade da gestão das UCPIs, destacam-se os procedimentos de regularização fundiária, manejo das unidades e gerenciamento dos recursos financeiros. A auditoria destacou que falhas na regularização fundiária constituem obstáculo à efetiva implantação das unidades de conservação, razão pela qual um número considerável de UCPIs só existe “no papel”. Identificou-se, também, que falhas no manejo podem ocasionar grandes impactos à biodiversidade, uma vez que há um número muito reduzido de unidades com planejamento adequado do manejo e que a pior situação verificada é a dos monumentos naturais e refúgios da vida silvestre, para os quais 100% não possuem plano de manejo.

No que se refere ao gerenciamento de recursos financeiros, a auditoria evidenciou que a pouca autonomia destinada aos gerentes das UCPIs para planejar as ações de manejo deve-se à escassez de recursos e à reduzida participação na definição desses recursos a serem destinados à unidade. Destacou que as informações contidas na análise documental, no questionário eletrônico e nas entrevistas dos gerentes permitiram inferir que o quantitativo de investimentos realizados aliado à deficiência no planejamento — quanto aos recursos financeiros, humanos, materiais, tecnológicos necessários à execução da política e à precariedade na utilização dos instrumentos de arrecadação — são fatores que propiciam a vulnerabilidade na gestão das UCPIs. A solução proposta pela auditoria para essas questões é o aumento do volume de recursos financeiros destinados às áreas de manejo e ainda o melhor planejamento das ações e respectiva distribuição de recursos, levantando-se as ações críticas e dando transparência à sua aplicação.

Diante das deficiências no processo de regularização fundiária, da falta de infraestrutura física e de pessoal para o manejo e das deficiências no gerenciamento de recursos financeiros para as UCPIs, a auditoria apontou que esses fatores podem ocasionar um ambiente hostil para implementação de ações que envolvam a população.

No que é pertinente aos mecanismos de participação social na gestão das UCPIs mineiras, a unidade técnica apontou deficiências no processo de conscientização da comunidade quanto à utilização das áreas protegidas e sua importância, ocasionadas por falhas do órgão gestor no planejamento e execução de ações que promovam a participação social nas UCPIs, seja por meio da realização das consultas públicas, instituição e efetivação dos conselhos consultivos, seja por processos de educação e mobilização ambiental. Para tanto, a auditoria destacou a necessidade de criação de programas/ações que busquem suprir as demandas das comunidades do entorno pelo uso de recursos naturais das UCPIs, visando à superação das atuais fragilidades diante da falta de política de integração adequada que viabilize a manutenção da cultura das populações locais.

De modo geral, foram detectadas relevantes inconsistências na criação, implantação e gestão das UCPIs no Estado de Minas Gerais. A falta de critérios na alocação dos recursos financeiros das UCPIs, tanto planejados como executados, assim como a baixa execução financeira do orçamento têm comprometido a efetivação das UCPIs, com reflexos negativos, principalmente, no manejo e na regularização fundiária. A auditoria evidenciou que os recursos destinados às unidades não garantem a gestão eficaz e o atendimento dos respectivos objetivos, necessitando para tanto (fls. 590), de:

- maior eficácia e transparência na gestão dos recursos financeiros para as UCPIs;
- melhoria no planejamento e gestão das UCPIs;
- melhoria da infraestrutura das UCPIs;
- abertura das UCPIs à visitação pública de forma a atender aos objetivos aos quais foram a elas destinados, além de auferir recursos com as possíveis taxas de visitação.

Quanto aos comentários dos gestores acerca dos achados de auditoria, é de registrar a receptividade desses à análise realizada por este Tribunal. Os comentários e esclarecimentos pertinentes enviados pelos gestores possibilitaram o aperfeiçoamento dos elementos textuais do relatório preliminar bem como a revisão do teor de certas recomendações, para torná-las mais adequadas à finalidade pretendida com essa auditoria.

Em conclusão, a unidade técnica afirma que a implementação das recomendações decorrentes do debate havido com os gestores das UCPIs, sobre as inconsistências apontadas pela auditoria, contribuirá para o conhecimento das áreas e ações prioritárias voltadas para a conservação do uso sustentável e para a repartição de benefícios da biodiversidade mineira com vistas à gestão ambiental.

O relatório apresenta as seguintes considerações, item 7 (fls. 603-605):

7.1. A temática ambiental ganha cada vez mais relevo no cenário mundial por abarcar as dimensões de vida da humanidade e do planeta. A manutenção da crise econômica mundial põe em cheque a soberania do crescimento econômico ilimitado num planeta com recursos naturais finitos e não renováveis, exigindo-se dos governos soluções emergenciais e efetivas.

7.2. No Brasil, o art. 225 da Constituição da República assegura a todos um “meio ambiente ecologicamente equilibrado” e impõe ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo, bem como de definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos. A partir da Constituição, o país avançou na construção de um sistema efetivo de áreas protegidas ao conceber o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado pela Lei 9.985/2000, regulamentada pelo **Decreto 4.340/2002**. Em consonância com o SNUC, o Estado de Minas criou o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), constituído por um conselho gestor e pelo conjunto das UCs estaduais e municipais de domínio público ou privado, reconhecidas pelo poder público.

7.3. Em que pese a atividade normativa, o Estado tem sofrido grandes transformações na sua paisagem. No período 2010-2011, foram desflorados 6.339 ha. do Bioma Mata Atlântica, considerado um *hot spot* de biodiversidade abundante. Os dados do Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica (2010/2011), divulgados pela organização ambientalista SOS Mata Atlântica e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), evidenciam que a Mata Atlântica já cobriu 46% do território total do Estado de Minas Gerais (27.235.854 ha de um total de 58.697.565 há). No entanto, restam apenas 3.087.045 ha do bioma original. Além disso, a perda de biodiversidade decorrente da intensa pressão antrópica sobre os biomas do Estado foi expressa em números quando da elaboração das listas da fauna e da flora ameaçadas de extinção. Nesses estudos, 178 espécies de animais e 538 de plantas foram consideradas ameaçadas no Estado (MACHADO *et al.*, 1998, Deliberação COPAM 085/97). Esses dados estão desatualizados, apesar de constar no art. 2º da Lei estadual nº 10.583, de 3 de janeiro de 1992, que tais listas devem ser atualizadas a cada três anos. Somam-se a esses números 165 espécies de animais e 448 de plantas presumivelmente ameaçadas, ou seja, sem informações suficientes para a determinação precisa da sua situação (LINS *et al.*, 1997). A perda de *habitats* foi apontada como o principal responsável pelo declínio de 82% da fauna ameaçada de Minas Gerais (FONSECA; LINS, 1998). A maior parte dessas espécies, cerca de 60%, está associada à Mata Atlântica, ecossistema mais ameaçado no Estado, e outros 30% são espécies que têm como hábitat o Cerrado. (DRUMMOND *et al.*, 2005)

7.4. Aliam-se à temática central de preservação, questões de importância e complexidade semelhantes, destacando-se: equilíbrio socioeconômico, equidade social, aspectos e culturas tradicionais, opções econômicas para as populações do entorno, cooperação nacional e internacional.

7.5. A integração harmônica e efetiva entre o Poder Público e a sociedade civil é fundamentalmente necessária para encontrar soluções qualitativas em direção ao desenvolvimento sustentável.

Nosso sistema de unidades de conservação representa um alicerce ainda frágil para suportar as pressões sobre a biodiversidade e necessita de investimentos significativos. Por outro lado, a rede de unidades cumpre importante papel nas estratégias de conservação, servindo como foco para projetos de educação e informação ambiental e para laboratórios de pesquisa científica e bioprospecção. Cabe aos governos e à sociedade assegurarem a viabilidade desse pilar de sustentação da diversidade biológica do Brasil” (PINTO, 2008).

7.6. Nesse compasso, buscou-se contemplar o processo que perpassa pela criação, implantação e gestão das UCPIs sob a perspectiva da equidade, efetividade, eficácia, transparência e controle social.

7.7. Sob o argumento de que se faz necessário o conhecimento das áreas e ações prioritárias para a conservação do uso sustentável e para a repartição de benefícios da biodiversidade mineira com vistas à gestão ambiental, e diante da carência de informações sobre como e o quê preservar prioritariamente, buscou-se analisar o processo de criação de UCPIs no Estado.

7.8. A partir da análise dos instrumentos de planejamento, verificaram-se deficiências no processo, as quais podem comprometer a proteção efetiva dos biomas do Estado. Assim, constata-se a ocorrência de UCPIs sendo usadas de forma incompatível com a respectiva categoria, comprometendo a proteção da biodiversidade nas diferentes categorias de manejo.

7.9. Em relação às metas do Governo para as UCPIs, verificou-se a inexistência de ações específicas. As ações governamentais instrumentalizam o anseio da sociedade. Nessa condição, as UCPIs foram destacadas pelo legislador, a partir da identificação de uma necessidade, no rol de diversas opções para resolvê-la. Pressupõem a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais, caracterizando-se o uso indireto aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.

7.10. No entanto, boa parte da biodiversidade tende a permanecer fora das áreas protegidas, ampliando a discussão sobre sustentabilidade. Natural, portanto, que se verifique a proficiência da medida por intermédio da definição de metas e da avaliação dos resultados atingidos.

7.11. Deficiências na implementação do CNUC relacionadas ao preenchimento intempestivo, ausência de preenchimento ou preenchimento incompleto do cadastro merecem relevo. No âmbito estadual, destaque-se que o SEIUC ainda não foi implantado, contrariando a Resolução SEMAD 318/2005.

7.12. A perspectiva de análise da efetividade das UCPIs importou na avaliação da regularização fundiária, do manejo e do gerenciamento dos recursos financeiros. Tratando-se de questões lastreadas por instrumentos normativos consolidados, o descumprimento por si impõe a adoção de ações emergenciais. Ainda assim, destaque-se que a ausência de ações efetivas em prol da regularização fundiária, terminam por comprometer o encadeamento de medidas decisivas no trato da efetividade. Assim, há que se ressaltar: deficiências de infraestrutura física e de pessoal para o manejo, a não elaboração dos planos de manejo e deficiências no gerenciamento de recursos financeiros para as UCPIs.

7.13. Por fim, verificaram-se fragilidades e deficiências nos mecanismos de participação social na gestão das UCPIs mineiras. A experiência demonstra que a participação social, seja na consulta pública, nos conselhos consultivos e nos demais processos integrativos, promove maior legitimidade às ações públicas, bem como a representatividade alcançada no processo mobilizador sério e democrático, traz harmonia e valorização humana das comunidades do entorno das UCPIs.

7.14. O Estado, portanto, é demandado a oferecer bens e serviços, com quantidade e qualidade, bem como com transparência e equidade no gasto público. A gestão pública orientada para resultados tem-se mostrado uma resposta ao desafio de envolver diversos atores e seus componentes culturais e sociais de forma a obter reconhecimento, sustentabilidade e aceitação.

VOTO

Assim, diante dessas considerações e do trabalho desenvolvido pela Caop, vinculada à Diretoria de Matérias Especiais (DME) e à Superintendência de Controle Externo, da interação dos servidores desta Casa com os gestores das UCPIs mineiras, e da consistência dos apontamentos que remanesceram desta auditoria operacional, adoto, na íntegra, as conclusões do relatório técnico e a proposta de encaminhamento (fls. 606-607), para, com o objetivo de contribuir para a melhoria das ações da política pública, propor as seguintes medidas aos responsáveis pela gestão das UCPIs no Estado de Minas Gerais:

8.2. Recomendar à SEPLAG, SEMAD e IEF que:

1. criem ação orçamentária específica para as UCPIs;
2. planejem as ações, alinhados os meios de realizá-las aos pertinentes recursos, bem como promovam a avaliação e o monitoramento de tais ações;
3. incluam o produto relativo à criação de novas UCPIs para que sejam contemplados os resultados das ações;
4. promovam política efetiva, transparente e continuada de pessoal, a qual viabilize a efetiva criação e implantação das UCPIs e que seja coerente e vinculada aos resultados pretendidos.

8.3. Recomendar ao IEF que:

1. implemente o CEUC e o SISEMANET;
2. alimente o CNUC, inserindo UCPIs não cadastradas e completando os dados das UCPIs cadastradas;
3. elabore protocolo de criação de UCPIs e normas que auxiliem a sua implantação;
4. estabeleça critérios objetivos para distribuição dos recursos financeiros às UCPIs;

5. proceda à revisão das categorias de manejo das UCPIs, providenciando as alterações necessárias quanto aos limites, jurisdição, entre outros;
6. adote medidas emergenciais para proteção das UCPIs, principalmente no tocante à biodiversidade e à infraestrutura, e de posse dos planos de manejo, implante a infraestrutura necessária para as ações de manejo previstas;
7. promova o envolvimento e mobilização da população do entorno nas discussões relativas à UCPIs;
8. capacite conselheiros a fim de atender às necessidades das UCPIs;
9. mobilize setores representativos do conselho consultivo para que haja paridade entre participantes da sociedade civil e poder público;
10. implemente programas/ações de capacitação para as comunidades, como alternativas às atividades predatórias e ilegais;
11. implemente ações que possibilitem a conscientização e educação ambiental da população;
12. elabore cartilha instituindo os procedimentos a serem adotados pelos proprietários e posseiros.

8.4 Recomendar à AGE, SEMAD e IEF que:

1. normatizem procedimentos técnicos e administrativos para indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais localizados no interior das UCPIs de posse e domínio do Estado de Minas Gerais;
2. providenciem cronograma para regularização fundiária alcançando todas as UCPIs.

Acolho as demais propostas de encaminhamento, para:

8.5. Determinar ao IEF que:

1. apresente cronograma para elaboração dos planos de manejo de todas as UCPIs e promova a atualização daqueles que se encontram desatualizados;
2. designe gerentes para as UCPIs que não o possuam;
3. realize consulta pública para inclusão das comunidades no processo de criação das UCPIs;
4. implante conselho consultivo em todas as UCPIs que não o possuem.

8.6 **Determinar à SEMAD, IEF e à SEPLAG** que remetam a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da publicação do Acórdão, Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações e determinações prolatadas pelo TCEMG, com o nome dos responsáveis pela implementação de tais medidas.

8.7. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do relatório e o voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários:

- a) Secretário de Estado de Planejamento e Gestão;
- b) Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;
- c) Diretor-Geral do Instituto Estadual de Florestas;
- d) Advocacia-Geral do Estado;
- e) Secretário de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais;
- f) Controladoria-Geral do Estado;
- g) Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais;
- h) Ministério Público do Estado de Minas Gerais — Centro de Apoio Operacional das

Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Urbanismo e Habitação.

8.8. Retornar os autos à Coordenadoria de Auditoria Operacional – CAOP/DAEEP para análise do Plano de Ação e programação da realização do monitoramento das deliberações do acórdão que vier a ser prolatado nestes autos.

Aprovado este voto, determino o arquivamento dos autos, nos termos regimentais.

É como voto.

A auditoria operacional em epígrafe foi apreciada pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 14/05/2014, presidida pela conselheira Adriene Andrade. Votaram o conselheiro Wanderley Ávila, conselheira Adriene Andrade, conselheiro Sebastião Helvecio, conselheiro Cláudio Terrão, conselheiro Mauri Torres, conselheiro José Alves Viana e conselheiro Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, conselheiro Sebastião Helvecio.
