

## **Relatório do Ministro Relator**

Trata-se de relatório de avaliação de impacto da auditoria de natureza operacional no Programa de Prevenção de Incêndios Florestais em Unidades de Conservação - Prevfogo, em cumprimento ao item 8.4 da Decisão nº 801/2000 - Plenário - TCU.

Passo a reproduzir o relatório de fiscalização elaborado pela equipe de auditoria:

“Introdução

Antecedentes

1.1 No segundo semestre de 1999, o Tribunal de Contas da União - TCU iniciou a realização de auditorias de natureza operacional - ANOp, com o objetivo de examinar o desempenho de programas do governo federal, seguindo metodologia desenvolvida no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido. Esse Projeto visa contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras, assim como para a melhor utilização dos recursos públicos, por meio da implementação de recomendações decorrentes de ANOp conduzidas pelo TCU.

1.2 O Plano Especial de Auditoria de Desempenho, que contemplou a realização de seis ANOp no âmbito do Projeto de Cooperação, nas áreas de saúde, meio ambiente e educação, correspondente ao segundo ano do Projeto, foi aprovado pelo TCU mediante a Decisão nº 506/1999 - Plenário. Entre as auditorias realizadas, registra-se a ANOp no então Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais - Prevfogo/Ibama.

1.3 Vale mencionar que, a partir do orçamento de 2000, profundas modificações foram introduzidas na classificação então vigente, quando se procurou ‘privilegiar o aspecto gerencial do orçamento, com adoção de práticas simplificadoras e descentralizadoras. O eixo principal dessas modificações foi a interligação entre o Planejamento ( Plano Plurianual - PPA) e o Orçamento, por intermédio da criação de Programas para todas as ações de governo, com um gerente responsável por metas e resultados concretos para a sociedade.

1.4 Atualmente, o Prevfogo é uma ação denominada Prevenção de Incêndios Florestais em Unidades de Conservação (2986), que integra o Programa de Prevenção e Combate a Desmatamentos, Queimadas e Incêndios Florestais (0503).

1.5 A auditoria objetivou verificar a operacionalização do Programa e a eventual duplicidade e/ou superposição nas ações desenvolvidas em relação a outros programas/projetos dentro do próprio Ibama e/ou em outras Entidades Federais.

1.6 O Relatório de Auditoria foi submetido ao Tribunal, resultando na Decisão nº 801/2000 - Plenário (fls. 153-154, Ata nº 38/2000-P), onde foram propostas recomendações com o objetivo de melhorar o desempenho do Prevfogo. A referida Decisão também determinou o encaminhamento do processo à 4ª SECEX, para acompanhamento das recomendações.

1.7 De acordo com a sistemática para monitoramento das ANOp, estabelecida pela Portaria Segecex nº 12/2002, a implementação das recomendações deve ser periodicamente acompanhada. Essa sistemática prevê realização de monitoramentos no programa auditado e elaboração de relatório sobre o impacto da implementação das recomendações do Tribunal no desempenho do Programa.

1.8 O primeiro monitoramento foi realizado entre janeiro e junho de 2001, tendo sido concluído com a instrução constante às fls. 220-230 e despachos à fl. 231. Posteriormente, foi encaminhado o Ofício nº 300/2001, da 4ª SECEX (fl. 232), que informou ao auditado acerca das pendências decorrentes da análise do primeiro relatório de monitoramento e estabeleceu a data máxima de 27/09/2001 para o recebimento do relatório seguinte.

1.9 O segundo monitoramento foi realizado no período de 09 a 20/09/2002, resultando na instrução de fls. 243-324, no qual foi verificada a ocorrência de recomendações ainda não implementadas. Em cumprimento ao Despacho do Relator (fls. 325), a instrução foi enviada à Coordenação Nacional do Prevfogo, ao Gabinete do Auditor-Chefe e à Presidência do Ibama, bem como à Secretaria Executiva do MMA, para conhecimento e adoção das medidas necessárias à execução das recomendações pendentes (fls. 326-329).

1.10 Isto posto, realiza-se nesta ocasião, avaliação do impacto decorrente da implementação das recomendações lançadas em 2000 com o intuito de demonstrar, analiticamente, o benefício efetivo decorrente da implementação das recomendações;

1.11 Vale ressaltar que o Decreto nº 4.548, de 27/12/2002, que aprovou nova estrutura regimental do Ibama, criou o Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais - Prevfogo, ligado à Diretoria de Ecossistemas - DIREC. Esse Decreto foi revogado pelo de nº 4.756, de 20/06/2003, que deu nova nomenclatura ao Centro, passando-o a Centro Especializado de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais - Prevfogo, ainda ligado à DIREC.

1.12 Durante a fase de execução, a equipe manteve contatos com técnicos do Prevfogo e com o Chefe do Centro Especializado e Coordenador Nacional do Programa.

1.13 A primeira reunião só pôde ser agendada para o dia 25/06, ou seja, no último dia da fase de execução dos trabalhos de auditoria, uma vez que a equipe do Prevfogo estava desenvolvendo trabalhos de combate ao incêndio no Parque Nacional (PARNA) da Chapada dos Veadeiros/GO. Na tentativa de cumprir o prazo estabelecido para a auditoria, encaminharam-se, via e-mail, ante contatos telefônicos efetuados junto à Chefe de Gabinete da Presidência do Ibama e ao Auditor substituto, as solicitações de auditoria, bem como os documentos que seriam necessários aos trabalhos. Entretanto, segundo informado pelo Coordenador do Prevfogo, as solicitações só lhe foram entregues na véspera da reunião marcada. Dessa forma, apesar de ter sido procedido entrevista junto aos técnicos do Prevfogo, os documentos só foram entregues no dia 03/07/2003.

1.14 Em razão do exposto, houve um atraso no cronograma, uma vez que os documentos solicitados somente foram encaminhados após o prazo final da Auditoria.

1.15 A considerar esse atraso, que não partiu dos membros da equipe, a fase de relatório que deveria se encerrar no dia 30/06 (três dias úteis), de fato encerrou-se no dia 08/07/2003. Em seguida, por solicitação do supervisor da auditoria foram incorporadas as informações do ofício/Ibama/Audit/n ° 042/03, de 20/08/2003 (fls. 381).

#### Visão Geral

1.14 Ao longo da história brasileira, o fogo tem sido utilizado como importante instrumento para o desbravamento e a ocupação de terras virgens. Na segunda metade do século XX e, em particular, a partir da década de 70, a expansão da fronteira agrícola tomou o rumo das regiões Centro-Oeste e Norte, passando as queimadas e incêndios florestais a ameaçar os ecossistemas do Cerrado e da Floresta Amazônica. Um dos incêndios florestais de maior repercussão, inclusive internacional, ocorreu em 1998 no Estado de Roraima, devastando cerca de 12% de sua superfície(2).

-----  
(2) O Estado de São Paulo, 10/09/1999.  
-----

1.15 É consenso entre especialistas que o uso do fogo está profundamente arraigado na cultura da Amazônia e do Brasil. O fogo é considerado ferramenta básica de manejo nos trópicos, por ser uma forma rápida e barata de limpar a terra, produzir cinzas ricas em nutrientes e reduzir a incidência de plantas invasoras e pragas. A médio e longo prazos, no entanto, ou quando escapa dos limites desejados, o fogo gera prejuízos que superam seus eventuais benefícios, tanto para os produtores rurais quanto para a sociedade.

1.16 Estudos do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - Ipam indicam que incêndios acidentais em pastagens podem causar perdas econômicas entre US\$ 100 por ano para pequenas propriedades (menos de 100 ha) e US\$ 15.000 por ano para propriedades muito grandes (mais de 5.000 ha). Essas perdas correspondem a prejuízos a pastos, cercas e demais benfeitorias, bem como a perda de gado, animais domésticos, pomares e plantações.

1.17 O impacto ecológico é ainda mais significativo. O incêndio de desmatamento é considerado a forma mais dramática de alteração da floresta pelo homem, aniquilando a vegetação, eliminando animais silvestres, liberando para a atmosfera e para os rios os nutrientes contidos na biomassa e expondo a superfície do solo à ação erosiva da chuva e do vento. As queimadas podem resultar na substituição, em larga escala, das florestas da Amazônia por uma vegetação altamente inflamável e dominada por gramíneas, como as do gênero *Bracchiara*, de origem africana. Tal processo produziria uma possível 'savanização' da Floresta Amazônica, em um ciclo realimentado pela ação contínua do fogo.

1.18 Não se pode, no entanto, circunscrever os problemas causados por queimadas aos Estados da Amazônia Legal. Anteriormente às ameaças ao Cerrado e à Floresta Amazônica, a Mata Atlântica e a Mata de Araucárias já haviam sido severamente atingidas, constituindo-se as áreas atualmente ocupadas por esses ecossistemas meros remanescentes de vegetação original. A Mata Atlântica, mesmo assim, ainda mantém uma das mais importantes reservas de biodiversidade da Terra.

1.19 Grande parte dos ecossistemas ameaçados encontra-se dentro dos limites de Unidades de Conservação - UCs administradas pelo Ibama ou por organizações estaduais e municipais de proteção ao meio ambiente, neste trabalho genericamente designadas como OEMAs. A legislação brasileira divide as unidades de conservação em de uso indireto (parques nacionais, estaduais e municipais; reservas biológicas nacionais, estaduais e municipais; estações ecológicas e reservas ecológicas) e de uso direto (florestas nacionais, estaduais e municipais; áreas de proteção ambiental; áreas de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas). Encontram-se sob a responsabilidade do Ibama 44 parques nacionais, 21 estações ecológicas, 24 reservas biológicas e 49 florestas nacionais, 05 reservas ecológicas, 15 reservas extrativistas, 18 áreas de relevante interesse ecológico e 26 áreas de proteção ambiental, cobrindo uma área de aproximadamente 42 milhões de hectares, ou cerca de 4,93% do território nacional.

1.20 Em que pese serem legalmente destinados a resguardar atributos naturais excepcionais, objeto de preservação permanente, mesmo os parques nacionais têm sido atingidos por queimadas e incêndios. Em fevereiro último, outro grande incêndio ocorreu no estado de Roraima, atingindo uma área de 5.000 km<sup>2</sup> em matas de transição cerrado/floresta. Foram atingidos os municípios de Cantá, Iracema, Alto Alegre, Mucajaí, Caracará, a estação ecológica de Maracá e partes das reservas indígenas Ianomâmi e São Marcos. O incêndio levou o Governo a decretar estado de calamidade pública nas áreas atingidas e acarretou um dispêndio de mais de R\$ 12 milhões aos cofres públicos. Estudos concluíram que o incêndio foi provocado por queimada não autorizada.

1.21 Dados do Proarco - Programa de Prevenção e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais no Arco do Desflorestamento(3), apontam um crescimento de 27% nos focos de calor para o Estado de Roraima, de 2002 (4.113) em relação a 2001 (2.987), considerando-se o mesmo período do ano, entre os meses de janeiro a março, época de pouca incidência de chuvas na Amazônia. Só no primeiro semestre de 2003, registrou-se, em toda a região da Amazônia, 882 focos de calor a mais que o primeiro semestre de 2002.

-----

(3) Área composta de 570 municípios localizados nos Estados de Mato Grosso, Pará, Maranhão, Tocantins, Rondônia e Amazonas, numa faixa de cerca de 3.000km de extensão, variando até 600km de largura, que abrange boa parte da Calha Sul da Bacia Amazônica, onde a pressão humana sobre os ecossistemas é maior.

-----

1.22 Vale lembrar, que o Prevfogo foi instituído para prevenir e combater incêndios florestais no âmbito das unidades de conservação. Entretanto, de acordo com informações obtidas quando da realização dos trabalhos de auditoria, existe a cultura de que o Ibama, por intermédio do Prevfogo, é responsável por todo e qualquer incêndio florestal, tendo sido acionado, ao longo dos anos desde a sua criação, em caso de incêndios em área florestal fora dessas unidades. Isso ocorre, segundo informado, porque a maioria dos incêndios florestais, de causas não naturais, se iniciam após o descontrole sobre a queima autorizada ou não - que precede a época de plantio - em propriedades particulares. Ao se perder o controle, o fogo avança para outras propriedades e, muitas vezes, adentram em áreas de unidades de conservação, daí a atuação do Prevfogo.

#### Características da auditoria

1.23 A auditoria se propôs a abordar o então Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais - Prevfogo. Os trabalhos foram realizados no Ibama, incluindo deslocamentos às suas representações regionais nos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, além de visitas aos Parques Nacionais de Brasília, Chapada dos Veadeiros, Aparados da Serra e Serra Geral.

Os principais achados de auditoria foram:

a) em relação à queima controlada, apesar do esforço da equipe do Prevfogo na realização de cursos em parcerias com o Incra e o Corpo de Bombeiros, concluiu-se que a estratégia adotada era apenas paliativa;

b) nas Unidades de Conservação - UCs, as estratégias de prevenção ou não existiam ou eram insuficientes, salvo raras exceções, dada a carência generalizada de recursos humanos e materiais, associada a uma política de liberação de recursos financeiros inadequada;

c) no campo da educação ambiental, o Prevfogo vinha atuando, basicamente, por meio da promoção de campanhas educativas, principalmente mediante a confecção e distribuição da cartilha 'Queima Controlada' e de folhetos de orientação dirigidos à população rural, além das apresentações do personagem símbolo do Prevfogo, denominado 'Labareda'; no entanto, no ano em que foi realizada a auditoria, as dificuldades de recursos impediram a realização de campanhas educativas;

d) em relação ao combate a incêndios, observou-se a existência de problemas relativos a equipamentos, muitas vezes insuficientes ou fora de uso, bem como à falta de uniformes próprios para o combate em algumas brigadas;

e) boas práticas também foram encontradas em determinadas UCs, como o sistema integrado de combate ao incêndio (envolvendo entidades civis e militares) e a produção de canteiros, utilizando materiais recicláveis, no Parna de Ilha Grande/PR;

f)outro bom exemplo encontrado referiu-se ao Parque Nacional de Brasília, que mantinha acordo com o CBMDF, com objetivo de destacar, na época crítica da seca, um pequeno efetivo de bombeiros militares de suas corporações para auxiliar no combate aos incêndios florestais;

g)foi verificado que o Ibama, quando negociou junto ao Banco Mundial empréstimo destinado ao Proarco, confiou a gerência e a execução das ações a profissionais estranhos ao seu quadro de pessoal, ao invés de aproveitar a estrutura já existente nos departamentos e setores encarregados da matéria;

h)detectou-se que, segundo informações de um dos representantes do Banco Mundial, as autoridades brasileiras não estavam demonstrando o empenho necessário para viabilização de outro projeto com vistas ao controle do desmatamento e queimadas na Amazônia, intitulado Prodesque, em que pese o fato de que se tratava de recursos de doação;

i)no que tange à articulação com outros órgãos da Administração Federal, constatou-se que o Ibama desenvolvia um trabalho importante no mapeamento de áreas desmatadas, mas as imagens eram fornecidas pelo Inpe decorrido o prazo de mais de um ano da passagem do satélite, prejudicando o trabalho dos fiscais.

#### Análise da implementação das recomendações

Neste item, serão analisadas as providências adotadas pelo órgão auditado com vistas a implementar as recomendações constantes da Decisão nº 801/2000 - P.

#### Recomendações à Coordenação Nacional do Prevfogo

##### 2.1Recomendação 8.1.1

‘8.1.1 - atue no sentido de ampliar a sua capilaridade e presença junto às comunidades rurais por meio de parcerias com órgãos públicos locais, em especial os responsáveis pela extensão rural, presentes na grande maioria dos municípios brasileiros e com grande penetração junto às comunidades rurais’.

##### 2.1.1Grau de implementação

2.1.1.1. Por ocasião do segundo monitoramento, foi registrado que esta é uma atividade que deve ser permanente, mas, por falta de pessoal e recursos, fica sempre muito aquém do desejado. De acordo com o Coordenador do Prevfogo, à época, a implementação dessa recomendação é um dos trabalhos mais importantes realizado no âmbito do Programa, desde 1995, entretanto, seus resultados somente serão verificados a médio e longo prazos.

2.1.1.2.O atual Coordenador do Programa reforçou a importância de tal medida e informou que a ampliação da capilaridade do Prevfogo é feita, atualmente, por intermédio de Comitês Estaduais e Regionais(4) de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais. Em todos os Estados existem Comitês criados, mas, na maioria deles, não se encontram totalmente implementados.

-----

(4) Os Comitês Regionais envolvem a participação de alguns municípios cujo interesse é comum, a exemplo do Comitê da Chapada Diamantina e de Roraima.

-----

2.1.1.3.A composição dos Comitês não é fixa, sendo convidados a constituir os órgãos estaduais e municipais de proteção ao meio ambiente - OEMAs, Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, ONGs e demais órgãos e entidades envolvidos ou interessados na questão dos incêndios florestais. Normalmente, os Comitês são presididos pelas citadas OEMAs, com exceção de Mato Grosso do Sul, que solicitou que a presidência ficasse a cargo do Ibama. Na opinião do Coordenador, isso facilita a operacionalização e o controle das atividades.

2.1.1.4.Segundo alegado, a atuação dos Comitês pode contribuir para modificar a cultura existente de que o Ibama é responsável por todo e qualquer incêndio florestal, desonerando o Instituto. Na verdade, é de competência do Prevfogo apenas a prevenção e o combate a incêndios florestais em UCs, entretanto, desde a sua criação, o Prevfogo tem sido acionado em caso de incêndios em área florestal fora dessas unidades, conforme já mencionado.

#### 2.1.2Avaliação

2.1.2.1.As ações desenvolvidas pelo Prevfogo demonstram seu compromisso em aumentar a participação junto às comunidades locais, não obstante as dificuldades enfrentadas em se obter o apoio de todos os envolvidos. Apesar da natureza contínua da atividade e das informações obtidas junto à Coordenação do Programa, considera-se que a recomendação está implementada.

#### 2.2Recomendação 8.1.2

‘8.1.2 - promova cursos de queima controlada para multiplicadores, em especial os extensionistas, nas regiões com maior ocorrência de incêndios’.

##### 2.2.1Grau de implementação

2.2.1.1.Por ocasião do segundo monitoramento, foi informado a este Tribunal que os cursos já estavam sendo realizados, citando a formação de brigadistas e a difusão de técnicas de queimadas controladas em diversos locais.

2.2.1.2.O brigadista têm a função de orientar os agricultores quanto à queima controlada de roças e pastos. Além disso, participa do combate a incêndios em unidades de conservação ou em áreas próximas onde a queimada tenha fugido ao controle. O brigadista deve ser morador das comunidades do entorno das unidades de conservação, ter habilidade com agricultura, ser alfabetizado e estar na faixa de etária de 18 a 45 anos de idade. A seleção é feita mediante avaliação prática, após os participantes assistirem aulas teóricas e práticas sobre educação ambiental. Entre outros assuntos são abordados os danos provocados pelos incêndios; técnicas de combate e prevenção a incêndios florestais, onde aprendem a conhecer o fogo, a utilizar as ferramentas, como o pinga-fogo, os rádios de

transmissão e a realizar uma queimada controlada. O contrato do brigadista é temporário, por três meses, podendo ser prorrogado por mais três.

2.2.1.3.Segundo o Coordenador do Prevfogo, atualmente os cursos têm sido realizados nos locais com maior estrutura e são orientados para a formação de capacitadores, que possam difundir os conhecimentos a um maior número de pessoas.

## 2.2.2Avaliação

2.2.2.1.Obtivemos do Prevfogo relatório do número de participantes em cursos promovidos no exercício de 2002, no total de 1.477 alunos, com a seguinte distribuição:

- a)Formação de brigada para prevenção e combate aos incêndios florestais: 1.404;
- b)Investigação das causas e origens dos incêndios florestais: 27;
- c)Noções básicas de prevenção e combate aos incêndios florestais: 46.

2.2.2.2.Para o exercício de 2003, está prevista a realização dos seguintes cursos, com os respectivo número de alunos:

- a)Formação de brigada para prevenção e combate aos incêndios florestais: 1.779;
- b)Investigação das causas e origens dos incêndios florestais: 150.

2.2.2.3.Além dos dois cursos citados anteriormente, está prevista a realização de um curso de formação de instrutores, dez de técnicas de uso do fogo para a queima controlada e outros dez de formação de brigadas em parcerias com ONGs, OEMAs, prefeituras e comunidades indígenas, sem especificação do número de alunos estimados.

2.2.2.4.Apesar da informação do Coordenador de que os cursos estavam sendo realizados em 2002, a equipe do segundo monitoramento verificou que o último curso de queima controlada para trabalhadores rurais ocorreu em 1999, com a participação de 156 participantes. Foram realizados cursos de queima controlada em assentamentos do Incra e em Áreas Indígenas, nos anos de 1999 a 2001, totalizando, nesse período, 2.088 participantes.

2.2.2.5.Como se pode observar dos dados constantes do relatório do Prevfogo, no ano de 2002 a promoção de cursos de queima controlada deu lugar à formação de brigadistas, refletindo a prioridade que é dada à formação desses técnicos.

2.2.2.6.Pelo relatório do Prevfogo, verificamos que a realização de cursos é uma atividade contínua e que vem sendo realizada. Em vista disso, considera-se implementada a recomendação.

## 2.3Recomendação 8.1.3

‘8.1.3 - adapte a cartilha ‘Queimada Controlada’ e outros materiais de divulgação, contextualizando e adequando o seu conteúdo às peculiaridades regionais e, se possível, locais’.

### 2.3.1Grau de implementação

2.3.1.1.Por ocasião do segundo monitoramento informou-se que a cartilha foi revisada e novamente impressa. Quanto à sua regionalização, registrou-se que seria necessária em poucos casos,

como acontece com as tribos indígenas, com as quais o Prevfogo está ampliando lentamente suas ações, de modo que o Programa ainda permanece com a mesma cartilha.

2.3.1.2. Em relação às comunidades indígenas, a implementação encontra-se ainda sem solução, pois dependem da FUNAI, que conta com uma total carência de pessoal e recursos para implementar a parceria.

### 2.3.2 Avaliação

2.3.2.1. Desde o segundo monitoramento a recomendação foi considerada como implementada, visto que a cartilha utilizada pelo Prevfogo atendeu ao seu objetivo principal que é o de divulgar os cuidados com o uso inevitável do fogo e as técnicas que devem ser adotadas para se realizar uma queima controlada.

### 2.4 Recomendação 8.1.4

‘8.1.4 - promova o intercâmbio de experiências entre as Unidades de Conservação - UCs com ecossistemas similares como forma de disseminar as boas práticas de prevenção e combate a incêndios florestais’.

#### 2.4.1 Grau de implementação

2.4.1.1. Quando da realização do segundo monitoramento, registrou-se que a Coordenação Nacional do Prevfogo mantém contato permanente com as UCs que têm incêndios identificados, divulgando experiências entre as unidades, no sentido de possibilitar um intercâmbio, apesar da falta de pessoal e de recursos financeiros. Na avaliação do então Coordenador, o Prevfogo tem avançado nesse sentido, com maior presença nas UCs com problemas mais sérios, buscando mais recursos para melhorar a ação do Programa.

2.4.1.2. O atual Coordenador reafirmou que os intercâmbios de conhecimento são feitos principalmente quando da ocorrência de incêndios e que a ação faz parte, não só da agenda da reunião anual dos chefes de UCs do Ibama, mas também da reunião anual de coordenadores estaduais do Prevfogo, ressaltando, novamente, que a falta de pessoal e de recursos dificulta a troca mais constante de experiências.

#### 2.4.2 Avaliação

2.4.2.1. Ante as informações ora prestadas, entende-se que a recomendação, apesar das alegações de falta de recursos e de uma sistematização, está implementada.

### 2.5 Recomendação 8.1.5

‘8.1.5 - viabilize a implantação de um sistema de banco de dados com informação atualizada sobre a ocorrência de incêndios florestais nas UCs, os danos causados aos diversos ecossistemas e demais informações necessárias ao planejamento adequado das ações de prevenção e combate’.

#### 2.5.1 Grau de implementação

2.5.1.1. Quando da realização do segundo monitoramento, foi apresentado um relatório pelo Ibama, do qual constam informações de que o banco de dados sobre ocorrência de incêndios florestais em unidades de conservação já estaria em fase de implantação. Foi informado também que os Relatórios de Ocorrência de Incêndios - ROIs estavam sendo analisados e atualizados constantemente, e que já se encontravam disponíveis dados interpretados de 1987 a 2001. De acordo com esse relatório, a partir de 2002 o banco de dados passaria a subsidiar todo o planejamento das ações de prevenção e combate a incêndios nas UCs.

2.5.1.2. À época, o então Coordenador do Prevfogo afirmou que o prazo para conclusão do processo de implantação do banco de dados era de um ano. Ao referir-se sobre a recomendação, afirma que 'é super pertinente' e que 'buscamos aprimorar'. Finalmente, conclui sua própria avaliação afirmando que mais uma vez a falta de pessoal e de recursos atrapalha, em parte, o melhor desempenho nesta atividade, associadas à dinâmica do Prevfogo.

2.5.1.3. De acordo com informações obtidas do atual Coordenador, a implantação do banco de dados não evoluiu significativamente. Questionado sobre as razões, informou ser a carência de recursos humanos e financeiros. A equipe do Prevfogo é composta por 12 (doze) técnicos, sendo que seis deles estão ligados à atividades de capacitação e de controle de focos de calor, ficando afastados da Sede do Ibama praticamente todo o exercício.

2.5.1.4. Contudo, foi informado que estudos estão sendo realizados para a internalização, no âmbito do Prevfogo, dos conhecimentos e avanços tecnológicos desenvolvidos no Proarco, no que diz respeito às ações de monitoramento por satélite e de avaliação de risco de incêndios florestais em áreas críticas, que atualmente cobre todo o território brasileiro e não apenas a região do arco do desflorestamento. O Proarco, financiado com recursos do Banco Mundial, se encerra em dezembro de 2004.

## 2.5.2 Avaliação

2.5.2.1. Entende-se que há interesse da Coordenação Nacional do Prevfogo de se obter a implantação de banco de dados sobre a ocorrência de incêndios florestais, com informações que possam ser úteis para as ações mais eficientes de planejamento do Programa. No entanto, verifica-se que esse processo encontra-se extremamente lento e ainda não foi concluído.

2.5.2.2. Várias das questões tratadas pelo Ibama e pelo Prevfogo, conforme já mencionado neste relatório, têm passado pela falta de pessoal e de recursos financeiros, que ainda não foram resolvidas, a despeito da recente realização de concurso público para preenchimento de cargos no Instituto, uma vez que nenhum deles foi encaminhado para desempenhar atividades no Prevfogo. As limitações impostas impõem reconhecer que a recomendação ainda está em implementação.

## 2.6 Recomendação 8.1.6

‘8.1.6 - selecione, com base em dados históricos, as UCs mais afetadas pela ação do fogo em cada ecossistema, de forma a priorizar as ações a serem implementadas pelo Prevfogo’.

#### 2.6.1 Grau de implementação

2.6.1.1. Conforme consta do segundo monitoramento realizado, o então Coordenador avaliou que a recomendação é importante, mas para sua implementação vários passos devem ser tomados. Alegou possuir poucos estudos que servissem de base para este tipo de detalhamento e que a situação das UCs é bastante variável em termos de evolução das medidas de manejo adotadas. Enfim, termina por concluir que ‘esta recomendação é para um futuro próximo.’

2.6.1.2. De acordo com as informações obtidas neste trabalho, as ações de combate ao fogo nas UCs são priorizadas em função dos ROIs e da experiência dos técnicos do Prevfogo, não existindo um sistema de planejamento baseado em dados históricos.

#### 2.6.2 Avaliação

2.6.2.1. A nosso ver, essa recomendação está estreitamente ligada à anterior, uma vez que um adequado planejamento das ações de prevenção e combate, bem como de alocação de recursos, fundamentado em dados históricos, depende da implantação de banco de dados suficiente sobre a ocorrência de incêndios florestais nas UCs.

2.6.2.2. O modo como é dada prioridade às ações do Prevfogo restringe-se à análise de dados recentes de ocorrências de incêndios, nem sempre refletindo a tendência dos eventos ou o risco em UCs, e é excessivamente dependente da experiência de seus técnicos, fragilizando o Programa no caso de deslocamento de recursos humanos. Portanto, concluímos que a recomendação não foi implementada.

#### 2.7 Recomendação 8.1.7

‘8.1.7 - dê continuidade ao Programa de Ação Interagências, aprovando, como resultado das oficinas de planejamento, uma agenda de atividades a serem realizadas pelos participantes, estabelecendo um sistema de acompanhamento da sua execução, a ser negociado entre eles’.

#### 2.7.1 Grau de implementação

2.7.1.1. Quando do primeiro monitoramento, a entidade informou que foram elaborados Planos de Ação Interagências nos Estados de Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Bahia, e que estavam sendo elaborados planos referentes aos Estados de Pernambuco, Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte. De acordo com as informações obtidas no segundo monitoramento, tais Planos são implementados de forma variável, dependendo da maior ou menor eficiência dos coordenadores nos Estados e da resposta das demais instituições.

#### 2.7.2 Avaliação

2.7.2.1. A recomendação foi implementada, sendo esta a mesma avaliação que já havia sido feita à época do primeiro monitoramento.

## 2.8 Recomendação 8.1.8

‘8.1.8 - firme acordos com as unidades do Corpo de Bombeiros dos estados onde estão localizadas as UCs consideradas de maior risco, para que seja destacado, na época crítica da estação seca, um efetivo pequeno de bombeiros para permanecerem de prontidão e atuarem no patrulhamento e, caso necessário, no ataque inicial ao incêndio’.

### 2.8.1 Grau de implementação

2.8.1.1. Conforme consta no relatório do segundo monitoramento, foi informado sobre a realização de acordos de cooperação técnica com os Corpos de Bombeiros Militares - CBMs dos Estados do Acre, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Rondônia e Pará, para atendimento ao Arco do Desflorestamento, e que novos acordos seriam firmados, mas a prioridade tem sido o desenvolvimento de brigadas, que são mais baratas e eficientes. De acordo com o então Coordenador do Programa, os CBMs são instituições estaduais que devem ser fortalecidas pelos respectivos governos. Para as UCs, torna-se mais importante desenvolver estruturas próprias, sob o comando direto do Prevfogo e dos Chefes das UCs.

2.8.1.2. O atual Coordenador do Prevfogo informou que as brigadas estão funcionando muito bem, em razão de contar com pessoal da própria região da Unidade de Conservação. Alegou que os CBMs estão localizados em centros urbanos, normalmente distantes das ocorrências de incêndios, implicando dificuldades na negociação com o Ibama, tendo em vista a necessidade de gastos com diárias, passagens e equipamentos. Assim, os Bombeiros somente são acionados quando a equipe própria é insuficiente.

2.8.1.3. Apesar disso, citou como exemplos de parcerias bem sucedidas, ante a proximidade dos CBMs às unidades de conservação: Distrito Federal, que possui unidade específica de combate a incêndios florestais; Pará, que possui unidade específica em Marabá, com previsão de constituição de outra em Paragominas; e Mato Grosso, onde 10% do efetivo do CBM é treinado para esse fim.

2.8.1.4. Quanto às brigadas, ressaltou que são contratadas em regime temporário, o que significa trabalho perdido, já que, anualmente, não podem ser contratadas as mesmas equipes do ano anterior, acarretando ao Ibama novos gastos com treinamento.

### 2.8.2 Avaliação

2.8.2.1. As alegações têm procedência, na medida em que o Ibama não tem ingerência na localização desses batalhões e nem sobre a estrutura na qual se encontram os CBMs, no que diz respeito a equipamentos e recursos.

2.8.2.2. Dessa forma, conclui-se que o Prevfogo tem feito cumprir a recomendação naquilo que lhe é economicamente viável, e em regiões onde a participação dos Corpos de Bombeiros são mais efetivas e eficazes. Além disso, verifica-se que, não obstante a execução de acordos com essas

corporações, o Prevfogo tem procurado outras soluções que considera mais viáveis, como o desenvolvimento de brigadistas. Assim, considera-se que a recomendação está implementada, visto que, a despeito da informação de que novos acordos não têm sido firmados, consoante as justificativas apresentadas, o Prevfogo tem adotado medidas alternativas para a questão.

#### 2.9 Recomendação 8.1.9

‘8.1.9 - envide esforços, utilizando se necessário, parcerias com outros órgãos/entidades ou organizações não governamentais, com o intuito de formar brigadas voluntárias nas UCs classificadas como de maior risco, caso haja insuficiência de recursos para cobrir todas as UCs, bem como equipá-las adequadamente’.

##### 2.9.1 Grau de implementação

2.9.1.1. Sobre este item, o Coordenador Nacional do Prevfogo trouxe a informação, quando do segundo monitoramento, de que a formação de brigadas voluntárias tem sido um dos trabalhos mais importantes e com resultados imediatos visíveis, cujos benefícios estão ligados ao ataque inicial aos incêndios de forma mais rápida e à melhor detecção dos incêndios.

##### 2.9.2 Avaliação

2.9.2.1. Principalmente nos dois últimos exercícios, notou-se um grande esforço do Prevfogo em promover a formação de brigadas. Na época do segundo monitoramento e no exercício atual, verificou-se que os recursos foram prioritariamente destinados para a formação de brigadistas. Esta recomendação já havia sido considerada totalmente implementada, na época do segundo monitoramento.

#### 2.10 Recomendação 8.1.10

‘8.1.10 - mantenha contatos com unidades de Corpo de Bombeiros e indústrias da iniciativa privada, com intuito de fomentar o desenvolvimento de equipamentos e uniformes específicos para o combate ao incêndio florestal’.

##### 2.10.1 Grau de implementação

2.10.1.1. Por ocasião do segundo monitoramento, a unidade informou que os uniformes e equipamentos distribuídos às brigadas do Ibama seguem normas de segurança internacionais, reiterando a informação anteriormente fornecida, quando do primeiro monitoramento.

2.10.1.2. Segundo informa o relatório encaminhado, os uniformes contam com Equipamento de Proteção Individual - EPI, capacetes, calças e camisas de tecidos resistentes, blusas de couro, óculos de proteção, botas e máscaras filtrantes. Também consta do relatório encaminhado que os equipamentos são aqueles utilizados por todos os órgãos internacionais de combate ao fogo, como bomba costal, abafador, enxada, facão, ‘pulaski’, ‘nucleod’, carros pipa com bomba de pressão, etc.

2.10.1.3. O então Coordenador Nacional do Prevfogo informou que o Ibama possui um representante do Prevfogo na comissão respectiva, junto a ABNT, para estabelecimento de normas

técnicas de desenvolvimento de materiais e equipamentos. Também informou que o Prevfogo tem permanente contato com empresas fabricantes e fornecedores de materiais e equipamentos.

#### 2.10.2 Avaliação

2.10.2.1. Diante das informações apresentadas, considera-se a recomendação implementada.

#### 2.11 Recomendação 8.1.11

‘8.1.11 - envide esforços no sentido de firmar acordo com o Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo - Cindacta, criando um canal de comunicação direto, para que aquele órgão informe sobre focos de incêndios no momento em que sejam detectados por aviadores civis’.

##### 2.11.1 Grau de implementação

2.11.1.1. Quando da realização do primeiro monitoramento, a entidade informou que a providência recomendada já havia sido adotada anteriormente (fls. 225, vol. principal), contudo, já não se justificava em face da implantação do sistema de monitoramento por satélite, que fornecia informações atualizadas de 30 em 30 minutos.

2.11.1.2. Naquela ocasião, a analista responsável concluiu pela procedência da resposta da entidade, em razão da aquisição de imagens LANDSAT-TM, em resposta ao item 8.2.5 da Decisão. Não obstante, segundo sua análise, o acordo consistiria em mais uma fonte de informação sobre a ocorrência de incêndios.

2.11.1.3. As informações obtidas por ocasião do segundo monitoramento apenas convalidaram as informações anteriormente encaminhadas.

##### 2.11.2 Avaliação

2.11.2.1. Entende-se que a recomendação não encontra mais a aplicabilidade de antes, quando as informações de satélite que chegavam ao Ibama não forneciam a confiabilidade necessária à adoção de providências imediatas com relação aos focos de calor detectados. Na situação encontrada à época da auditoria, o Cindacta constituía uma boa alternativa.

2.11.2.2. Entretanto, já à época do segundo monitoramento, a recomendação foi considerada como não mais aplicável, tendo em vista a adoção de tecnologia mais atual que opera de forma tempestiva e com maior precisão na detecção de focos de incêndios.

#### 2.12 Recomendação 8.1.12

‘8.1.12 - estude a viabilidade de reativar a meta de criação dos Centros Estaduais de Monitoramento e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais nas representações do Ibama nos estados, centros esses que estariam ligados a uma rede contendo dados estatísticos sobre queimadas e incêndios florestais’.

##### 2.12.1 Grau de implementação

2.12.1.1.Por ocasião do primeiro monitoramento, foi informado que existem Salas de Situação Estaduais implantadas e com equipes treinadas nos estados Roraima, Rondônia, Tocantins, Pará, Mato Grosso, em implantação no Estado do Maranhão, e a serem implantadas nos estados do Acre e Amazonas. A analista responsável pela instrução concluiu que a recomendação foi atendida.

2.12.1.2.No segundo monitoramento, a informação prestada pelo então Coordenador Nacional do Prevfogo é de que os Centros Estaduais estavam sendo equipados com veículos, computadores e equipamentos básicos de combate. Informou, ainda, que a recomendação estava sendo atendida na medida do possível e muito aquém do desejado, por falta de recursos.

2.12.1.3.Nesta oportunidade, o atual Coordenador informou que há interesse do Ibama em apoiar a estruturação das salas de situação, que são os Centros Estaduais de Monitoramento. A proposta é de que as salas estejam vinculadas aos Comitês Estaduais, já mencionados anteriormente.

#### 2.12.2Avaliação

2.12.2.1.Conforme verificado, a situação não difere muito daquela observada no segundo monitoramento. Entretanto, há nova estratégia para implementação das salas de situação. Dessa forma, considera-se que a recomendação está em implementação.

#### 2.13Recomendação 8.1.13

‘8.1.13 - divulgue para suas representações estaduais e/ou para os órgãos estaduais de meio ambiente a experiência do Plano de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais implementado no Distrito Federal, incentivando a adoção de procedimentos semelhantes em outras unidades da Federação’.

#### 2.13.1Grau de implementação

2.13.1.1.Por ocasião do segundo monitoramento (fls. 259, vol. I), de acordo com informação prestada pelo então Coordenador Nacional do Prevfogo, os Planos de Ação Interagência que estavam em prática eram semelhantes ao que se praticava no DF. Além disso, foram formados comitês de prevenção e combate aos incêndios florestais que deliberam sobre várias questões, incluindo a proibição da queima controlada em períodos de maior risco. Entretanto, devido aos distintos estágios de implementação de estratégias para prevenção e combate aos incêndios, o Coordenador Nacional do Prevfogo informou que fica difícil trabalhar da mesma forma que no DF. Continuou, afirmando que poucas unidades de conservação do Ibama estavam envolvidas. As demais, cuidavam de suas respectivas áreas.

2.13.1.2.Nesta oportunidade, o Coordenador do Prevfogo informou que, com a implantação dos Comitês Estaduais de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, pretende-se que sejam elaborados Planos Estaduais. Foi informado, ainda, que os Estados da Bahia e de Minas Gerais já possuem Planos de Ação.

#### 2.13.2Avaliação

2.13.2.1. Entende-se que a recomendação está em implementação, com a sinalização de nova diretriz para implantação de Planos Estaduais.

#### 2.14 Recomendação 8.1.14

8.1.14 - adote, no que tange às ações de prevenção executadas no âmbito do Prevfogo, os seguintes indicadores de desempenho: o número de ocorrências de incêndios por ano por UCs, como Indicador de Impacto (outcome), e o número de planos de manejo implantados em relação ao programado, o número de cursos de queima controlada em relação ao programado e o número de eventos de educação ambiental em relação ao programado, como Indicadores de Produto (output)?

##### 2.14.1 Grau de implementação

2.14.1.1. Quando do segundo monitoramento (fls. 260, vol. I), o então Coordenador Nacional do Prevfogo informou que o banco de dados estava sendo melhorado para que se pudesse obter análises mais detalhadas. Quanto ao indicador 'número de cursos de queima controlada em relação ao programado', informou que sempre realizava além do programado. No que diz respeito aos planos de manejo, informou que estava atrasado, por falta de técnicos. Com relação à diminuição do número de ocorrências, o Coordenador informou que dependiam de medidas que escapavam ao nível de decisão do Prevfogo. As UCs são gerenciadas pela Diretoria de Ecossistemas e o Prevfogo dependia de avanços no gerenciamento das unidades.

2.14.1.2. Segundo informações obtidas do atual Coordenador, os dados necessários existem, apenas não são utilizados para obtenção de indicadores que sirvam como recurso de planejamento. Foram fornecidos relatórios, anexados às fls. 363/365, que apresentam gráficos com evolução de dados sobre nº de combates x tempo gasto para a extinção do incêndio; média de tempo de combate a incêndios em UCs; nº de ocorrência de incêndios em UCs; área incendiada no interior de UCs.

2.14.1.3. Questionado sobre as razões pelas quais não são coletados os indicadores, o atual Coordenador alegou a carência de recursos. Ademais, informou que a experiência dos técnicos tem se mostrado útil no planejamento de ações junto ao Programa.

##### 2.14.2 Avaliação

2.14.2.1. Mais uma vez observa-se que, apesar de existirem dados, os indicadores sugeridos, ou qualquer outro que pudesse ser utilizado pelo Prevfogo, não estão sendo coletados nem acompanhados de forma sistemática, e tampouco sendo utilizados como instrumento gerencial para priorização e implementação de estratégias de prevenção e combate aos incêndios florestais, que é o objetivo, nesse caso, da prática de adoção de indicadores de desempenho.

2.14.2.2. Considera-se que a recomendação não foi implementada.

#### 2.15 Recomendação 8.1.15

‘8.1.15 - adote, no que tange à ação de combate executada no âmbito do Prevfogo, os seguintes indicadores de desempenho: o número de vezes em que a Força-Tarefa foi acionada, como Indicador de Impacto (outcome), e o número de brigadas treinadas e equipadas por UCs e municípios, como Indicador de Produto (output)’, e o nº de eventos de educação ambiental em relação ao programado, como Indicadores de Produto (output)’.

#### 2.15.1 Grau de implementação

2.15.1.1. Quando do segundo monitoramento (fls. 261, vol. I), ficou registrado que a Força Tarefa não vinha sendo acionada por ser cara e de pouca eficiência. Quanto ao número de brigadas, foi informado que excedeu ao programado.

2.15.1.2. Nesta oportunidade, o Coordenador reiterou a informação de que a Força Tarefa não é utilizada, em razão de seu alto custo e baixa eficiência. A Força Tarefa só tem sido utilizada em incêndios de grandes proporções, que expandem e muito os limites da UCs, como o que ocorreu em fevereiro último em Roraima, quando foi decretado estado de calamidade pública pelo Governador. No que diz respeito aos indicadores de brigadas treinadas e eventos de educação ambiental, as informações são as mesmas fornecidas para o item anterior: os dados existem, mas não são utilizados para obtenção de indicadores.

#### 2.15.2 Avaliação

2.15.2.1. Da mesma forma, observa-se que os indicadores não estão sendo coletados e acompanhados de forma sistemática que possibilitasse, no futuro, a formação de série histórica e permitisse a avaliação da ação do Ibama, relativa à prevenção e combate aos incêndios florestais. Quanto ao indicador ‘número de vezes que a força tarefa foi acionada’, entendeu-se já à época do segundo monitoramento ter deixado de ser aplicável ante os argumentos apresentados pelo Coordenador. Sendo assim, considera-se a recomendação não implementada.

#### Recomendações ao Ibama

##### 2.16 Recomendação 8.2.1

‘8.2.1 - promova o credenciamento de órgãos locais para exercerem, por delegação de competência, as atividades de autorização e controle de queimadas’.

#### 2.16.1 Grau de implementação

2.16.1.1. Por ocasião do segundo monitoramento (fls. 261, vol. I), foi informado que o número de estados credenciados havia sido ampliado. A maioria deles, entretanto, não exerceria controle adequado.

2.16.1.2. Nesta oportunidade, o atual Coordenador ratificou a intenção de delegar competência aos órgãos estaduais de meio ambiente para autorização de queima controlada. Informou, ainda, que está sendo realizado estudo (vide planilha anexada às fls. 356/362) para levantamento da

legislação de cada Estado referente à queima controlada, pois existem os que proibiram, recentemente, a queima controlada, como é o caso do Rio Grande do Sul. Assim, será possível firmar acordos.

#### 2.16.2 Avaliação

2.16.2.1. Entende-se que a recomendação vem sendo cumprida, portanto, em implementação.

#### 2.17 Recomendação 8.2.2

‘8.2.2 - viabilize a liberação de recursos financeiros de modo a garantir a realização de ações preventivas em unidades de conservação que apresentem maior risco de ocorrência de incêndios florestais’.

##### 2.17.1 Grau de implementação

2.17.1.1. Por ocasião do primeiro monitoramento (fls. 228, vol. principal), foi informado que a previsão de recursos financeiros para tais ações estavam contempladas no orçamento do Ibama, no programa Parques do Brasil. Todos os esforços necessários para a liberação dos recursos em tempo hábil eram realizados por parte do órgão.

2.17.1.2. Quando do segundo monitoramento (fls. 262, vol. I), a Coordenação do Prevfogo informou que o orçamento era baixo. Ressalte-se que, a partir de 2000, o Prevfogo passou a receber recursos específicos no orçamento, como ação do Programa de Prevenção e Combate a Desmatamentos, Queimadas e Incêndios Florestais.

2.17.1.3. Nessa oportunidade, foi informado que os recursos destinados no orçamento para o Prevfogo tem sido contingenciados. Como se verifica no item 3 deste relatório, apenas 9,1% dos recursos destinados ao Programa foram liberados até maio do presente exercício.

2.17.1.4. De acordo com o atual Coordenador, o Presidente do Ibama teria agendado reunião com a Ministra do Meio Ambiente para tentar a liberação de recursos para o Prevfogo.

##### 2.17.2 Avaliação

2.17.2.1. A intenção da recomendação foi no sentido de serem envidados esforços para liberação dos recursos destinados ao Prevfogo no período imediatamente anterior ao que antecede a época da estiagem e em regiões com maior risco de ocorrência de incêndios, ante o acompanhamento de indicadores de desempenho, uma vez que, quando da realização da auditoria, verificou-se demora no repasse destes recursos.

2.17.2.2. Observa-se, mais uma vez, que a Coordenação do Programa e a Presidência do Ibama vem envidando esforços, portanto, entende-se que a recomendação, apesar do caráter contínuo, está implementada.

#### 2.18 Recomendação 8.2.3

‘8.2.3 - estude a viabilidade de, mediante convênio entre o Ministério da Defesa e o Ministério do Meio Ambiente, estabelecer a prestação de serviço alternativo nas UCs, de acordo com a

Lei nº 8.239, de 04/10/1991, que dispõe sobre a prestação de serviço alternativo ao serviço militar obrigatório (art. 143, §§ 1º e 2º da Constituição Federal), com vistas ao fortalecimento das ações de prevenção e combate, ampliando o contingente das unidades críticas’.

#### 2.18.1 Grau de implementação

2.18.1.1. Quando da realização do segundo monitoramento (fls. 262, vol. I), o então Coordenador do Prevfogo informou que a recomendação, embora pertinente, não havia sido implementada.

#### 2.18.2 Avaliação

2.18.2.1. Observou-se que a estratégia que vem sendo adotada pelo Prevfogo, que é de contratar e treinar brigadistas em períodos que antecedem a época de estiagem e mais propícia a incêndios florestais, mostrou-se eficiente e vem atendendo satisfatoriamente ao Programa.

2.18.2.2. Dessa forma, já à época do segundo monitoramento a recomendação foi considerada não aplicável.

#### 2.19 Recomendação 8.2.4

‘8.2.4 - confie, quando da negociação de novos projetos junto aos agentes financeiros internacionais, a gerência e execução dos mesmos a técnicos de seu próprio quadro profissional, aproveitando, sempre que possível, a estrutura já existente nos departamentos e setores encarregados da matéria a que o projeto se refira’.

#### 2.19.1 Grau de implementação

2.19.1.1. Quando do segundo monitoramento, foi informado que a carência de recursos humanos seria responsável pela contratação de técnicos no âmbito dos Projetos financiados com recursos externos. À época, estava prevista a realização de concurso público para o cargo de analista ambiental, o que contribuiria para regularizar a situação de carência que já perdura por anos no órgão (fls. 263, vol. I).

2.19.1.2. O atual Coordenador do Prevfogo informou que, apesar do concurso realizado, não foi alocado pessoal no Programa. Metade dos novos servidores foi lotada nas unidades de conservação, 10% na Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental e 40% nas Gerências Executivas nos Estados.

#### 2.19.2 Avaliação

2.19.2.1. Pelo que se observa, a questão de carência de recursos humanos ainda persiste. Em vista disso, consideramos que a recomendação não foi implementada.

#### 2.20 Recomendação 8.2.5

‘8.2.5 - priorize a aquisição das imagens Landsat TM, imprescindíveis para o trabalho do Centro de Sensoriamento Remoto - CSR, com a maior tempestividade possível, de modo a viabilizar o

aperfeiçoamento da ação da fiscalização e a prevenção de queimadas, com a conseqüente compensação do custo das imagens mediante cobrança de multa aos responsáveis por desmatamentos’.

#### 2.20.1 Grau de implementação

2.20.1.1. Quando do primeiro monitoramento, foi informado que a aquisição em questão realizou-se no ano de 2000. No segundo monitoramento, técnicos da Diretoria de Florestas informaram que o Ibama adquiria imagens do satélite que eram captadas pelo CSR, on line, permitindo ações de prevenção e combate aos incêndios florestais tempestivas.

#### 2.20.2 Avaliação

2.20.2.1. Ante as providências adotadas pelo Ibama, considera-se a recomendação implementada.

#### 2.21 Recomendação 8.2.6

‘8.2.6 - estabeleça cronograma de implementação das recomendações ora propostas, com vistas ao acompanhamento e à avaliação dos resultados obtidos’.

#### 2.21.1 Grau de implementação

2.21.1.1. O cronograma nunca foi implementado e são desconhecidas as razões para tanto.

#### 2.21.2 Avaliação

2.21.2.1. Apesar de o órgão vir adotando providências para implementar as recomendações então exaradas, considera-se que ausência de plano com fixação de datas e responsáveis pela implantação das medidas necessárias torna a presente recomendação não implementada.

#### Recomendações ao Ibama e ao MMA

#### 2.22 Recomendação 8.3

‘8.3 - recomendar ao Ibama e ao Ministério do Meio Ambiente que dêem prioridade à negociação do Projeto de Monitoramento e Controle de Desmatamentos e Queimadas na Amazônia - Prodesque junto ao Banco Mundial, de modo a viabilizar o projeto com a máxima urgência, sem comprometer a participação de todos os agentes que serão envolvidos na sua execução’.

#### 2.22.1 Grau de implementação

2.22.1.1. Segundo informações dos Srs. João Câmara e Sinfrônio Souza, técnicos do Ibama e, à época, representantes daquela autarquia na comissão de negociação, em 1998, criou-se uma comissão conjunta (Ibama e MMA) para elaborar um Projeto, denominado Prodesque. Em 1999, esteve à frente do Projeto a Sra. Gisela Dan Foratini, então Diretora de Controle Ambiental do Ibama, sendo sucedida pelo Sr. Humberto Candeias Cavalcante. Entretanto, segundo informado, na mesma época estava sendo negociado o Proarco, que foi concluído, aprovado e implementado, com vigência até 12/2004. Esta, na opinião dos entrevistados, teria sido um dos motivos da suspensão das negociações do Prodesque, mesmo que as ações desse último não tivessem sido previstas entre aquelas do Proarco.

2.22.1.2.Em 2001, a Secretaria de Coordenação da Amazônia - SCA/MMA, por intermédio do Sub-Programa de Políticas de Recursos Naturais - SPRN, ligado ao PP/G7 (Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil), tentou retomar as negociações do Prodesque.

2.22.1.3.De acordo com a Secretária-Técnica Adjunta do SPRN, Daniela de Paula, as negociações do Projeto, de fato, não foram à frente, por diversas razões, incluindo-se a perda de interesse do agente financeiro. Entretanto, parte dos recursos que seriam destinados ao Prodesque foram alocados ao Projeto Demonstrativo tipo A - PDA, vinculado ao PP/G7, que passará a executar parte das ações previstas naquele Projeto, as denominadas ações de comando e controle (monitoramento, fiscalização e licenciamento ambiental, bem como as alternativas econômicas ao desmatamento). Ressalte-se que os recursos são oriundos de doações, a fundo perdido, e são repassados pelo KfW(5), da Alemanha.

-----

(5) O Kreditanstalt für Wiederaufbau - Instituto de Crédito para a Reconstrução - é o agente do governo federal alemão para as operações de cooperação financeira oficial (créditos e contribuições financeiras) entre a Alemanha e os países em vias de desenvolvimento. O KfW foi criado em 1948, como autarquia do governo alemão com sede em Frankfurt.

-----

## 2.22.2Avaliação

2.22.2.1Pelo que se pode observar, apesar da recomendação não ter sido implementada, outros motivos, que fogem à competência do Ibama e alteraram as condições existentes à época da auditoria, contribuíram para a interrupção nas negociações do Prodesque. Entretanto, entende-se que a implementação das ações de comando e controle no âmbito do PDA, em parte, suprirá as ações que estavam previstas naquele Projeto. Dessa forma, considera-se que a recomendação não é mais aplicável.

## 2.23Determinações 8.4, 8.5 e 8.6

2.23.1As mencionadas determinações referem-se ao monitoramento da implementação das recomendações, de que trata o presente relatório; ao envio de cópias da Decisão, Relatório e Voto, conforme expediente de fls. 155/191 do vol. Principal; e à inclusão do trabalho no 'Auditorias do TCU', publicado no nº 13 da revista.

## 3.Aspectos orçamentários e financeiros

### VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

(1)Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas - transferências concedidas.

(2)Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar cancelados no exercício (X+1).

(3)Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Não contempla restos a pagar anteriores a 2000, uma vez que a estrutura orçamentária era diferente.

(4)valores incluem R\$ 11 milhões alocados para a atividade 'Combate Emergencial a Incêndios Florestais', PT 18.541.0503.5165.XXXX.

(5)Valores atualizados até abril/2003.

(6)Dados extraídos do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - Sigplan - Relatório de Avaliação PPA 2000-2003 - Exercício 2002 - Anexo I.

4.Avaliação da relação entre custo e benefício da auditoria

4.1Um dos objetivos do relatório de impacto é o de avaliar a relação entre custo e benefício da auditoria de natureza operacional. Essa avaliação é realizada com base nos benefícios financeiros quantificáveis gerados pela implementação de recomendações decorrentes da auditoria conduzida por este Tribunal. No caso em pauta, a implementação das recomendações gerou ganho qualitativo, não sendo os benefícios identificados neste relatório financeiramente quantificáveis. Sendo assim, não é possível realizar avaliação de custo/benefício.

4.2A equipe técnica do Prevfogo considerou que, de maneira geral, as recomendações contribuíram para a melhoria do Programa, embora nem todas tenham sido implementadas.

4.3O principal impacto apontado foi a criação dos Comitês Estaduais de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, em cumprimento à recomendação de ampliação de capilaridade do Prevfogo junto às comunidades rurais. Na opinião do Coordenador do Programa, será um importante avanço do Prevfogo a efetiva implementação desses Comitês, que passarão a atuar, de forma organizada e articulada, nas ações de prevenção aos incêndios florestais. Entende o Coordenador que a cada R\$ 1,00 gasto na prevenção, há uma economia de R\$ 5,00 gastos em ações de combate.

4.4Apesar da maioria das recomendações deste Tribunal terem sido implementadas, não foi possível medir maiores impactos quantificáveis, uma vez que só com a implantação de um sistema de banco de dados, em cumprimento à recomendação deste Tribunal, será possível o acompanhamento de indicadores de desempenho que demonstrem se houve redução no número de incêndios ou da área queimada, se as ações planejadas foram executadas, e se as ações do Prevfogo estão seguindo o planejamento, realizado com base em dados históricos.

5.Comentários do gestor

5.1Em 25/05/2003, foi realizada reunião com o Chefe do atual Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, ao qual o Prevfogo está vinculado, e Coordenador Nacional do Programa, quando lhe foi dada a oportunidade de relatar as principais dificuldades

encontradas para a implementação das recomendações do Tribunal, as melhorias relacionadas à implementação das recomendações e as medidas a serem implementadas pelo Prevfogo nos próximos doze meses.

5.2 Como houve uma reestruturação da área, bem como a substituição da coordenação do Prevfogo, participou da reunião o técnico José Carlos Mendes, que está na equipe do Programa desde a época da realização da auditoria. As sugestões e os comentários foram analisados e já incluídos neste relatório.

## 6. Conclusão

Diante das informações obtidas ao longo desta fiscalização, a situação de implementação das recomendações da Decisão n.º 801/2000-P é a seguinte:

### VIDE TABELAS NO DOCUMENTO ORIGINAL

Entre as ações recomendadas e já implementadas pelo gestor, encontram-se as que dispõem sobre: ampliação da capilaridade e presença do Programa junto às comunidades rurais; promoção de cursos de queimada controlada para multiplicadores em regiões com maior ocorrência de incêndios florestais; produção da cartilha Queima Controlada, levando-se em conta as peculiaridades regionais e locais; promoção de intercâmbio de experiências entre as unidades de conservação de ecossistemas similares, como forma de disseminação de boas práticas de prevenção e combate a incêndios; promoção contínua do programa de Ação Interagências; promoção de parcerias com órgãos/entidades ou organizações não governamentais, com o objetivo de formar brigadas voluntárias na UCs classificadas como de maior risco; promoção de contato junto ao Corpo de Bombeiros e indústrias da iniciativa privada, com o intuito de fomentar o desenvolvimento de equipamentos e uniformes específicos para o combate aos incêndios florestais; e gestões para viabilizar a liberação de recursos financeiros de modo a garantir a realização de ações preventivas em UCs que apresentem maior risco de ocorrência de incêndios.

O principal impacto apontado foi a criação dos Comitês Estaduais de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, referente à recomendação 8.1.1. Na opinião do Coordenador do Programa, será um importante avanço do Prevfogo a efetiva implementação desses Comitês, que passarão a atuar, de forma organizada e articulada, nas ações de prevenção aos incêndios florestais.

As recomendações atinentes à criação de banco de dados com informações atualizadas sobre a ocorrência de incêndios florestais em UCs, danos causados aos diversos ecossistemas e demais informações necessárias ao planejamento adequado e tempestivo das ações de prevenção e combate; à criação dos Centros Estaduais de Monitoramento e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais nas representações do Ibama; à promoção de credenciamento de órgãos locais para exercerem as atividades de autorização de queima controlada; estão em implementação, pelas razões alegadas de falta de recursos humanos e financeiros e, também, mudanças na equipe do Prevfogo.

Quanto à recomendação que diz respeito à seleção, com base em dados históricos, das UCs mais afetadas pela ação do fogo, de forma a

priorizar as ações a serem realizadas pelo Programa, não foi implementada porque depende da criação de um banco de dados, que está em fase de execução.

As recomendações para adoção de indicadores de desempenho não foram implementadas ante a alegada falta de recursos.

Por fim, algumas recomendações foram consideradas não aplicáveis, ou porque nova tecnologia não as justificava mais (firmar acordo com o Cindacta para informação sobre focos de incêndios detectados por aviadores civis), ou porque outras alternativas mais eficientes foram adotadas (convênio com o Ministério da Defesa para estabelecer a prestação de serviço alternativo nas UCs).

Observa-se que a 63,7% das recomendações foi implementada ou encontra-se em implementação. O aumento no número de recomendações não implementadas em relação ao segundo monitoramento (setembro de 2002), deu-se, na maioria dos casos, em função de paralisação na implementação (quando estavam na situação de parcialmente implementadas), ante a alegada ausência de recursos humanos e financeiros, além da mudança de governo e das conseqüentes alterações de parte da equipe responsável pelo Prevfogo. Contudo, o gestor demonstrou que há interesse de adotar providências com vistas a implementar as recomendações ainda pendentes.

#### Proposta de Encaminhamento

7.1 Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, sugerindo seu encaminhamento ao Gabinete do Exm<sup>o</sup> Sr. Ministro-Relator Humberto Souto, com a proposta de:

##### I. Recomendar ao Ibama/Prevfogo, que:

1) viabilize a implantação de um sistema de banco de dados com informação atualizada sobre a ocorrência de incêndios florestais nas UCs, os danos causados aos diversos ecossistemas e demais informações necessárias ao planejamento adequado das ações de prevenção e combate;

2) selecione, com base em dados históricos, as UCs mais afetadas pela ação do fogo em cada ecossistema, de forma a priorizar as ações a serem implementadas pelo Prevfogo;

3) intensifique a implementação, junto aos órgãos estaduais de meio ambiente, dos Centros Estaduais de Monitoramento e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais, os quais estariam ligados a uma rede contendo dados estatísticos sobre queimadas e incêndios florestais;

4) adote, no que tange às ações de prevenção executadas no âmbito do Prevfogo, os seguintes indicadores de desempenho: número de ocorrências de incêndios por ano por UCs, como Indicador de Impacto, e número de planos de manejo implantados em relação ao programado, número de cursos de queima controlada em relação ao programado e número de eventos de educação ambiental em relação ao programado, como Indicadores de Produto;

5) adote, no que tange à ação de combate executada no âmbito do Prevfogo, os seguintes indicadores de desempenho: número de brigadas treinadas e equipadas por UCs e municípios; e número de eventos de educação ambiental em relação ao programado, como Indicadores de Produto;

6) confie, quando da negociação de novos projetos junto aos agentes financeiros internacionais, a gerência e execução dos mesmos a técnicos de seu próprio quadro profissional, aproveitando, sempre que possível, a estrutura já existente nos departamentos e setores encarregados da matéria a que o projeto se refira;

7) incentive, junto aos Comitês Estaduais de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais que forem criados e implementados, a elaboração de planos de prevenção e combate.

II. enviar de cópia da Decisão que vier a ser adotada nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, e do presente relatório à Presidência do Ibama, ao Centro Especializado de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais - Prevfogo, ao Gabinete do Auditor-Chefe do Ibama, à Secretaria Executiva e ao Assessor de Controle Interno do MMA, ao presidente Do Senado Federal, com proposta de encaminhamento à Comissão de Fiscalização e Controle - CFC e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, ao presidente Câmara dos Deputados, com proposta de encaminhamento à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO do Congresso Nacional;

III. arquivar os autos na 4ª Secex.?

O Senhor Diretor da 2ª Diretoria Técnica, em despacho referendado pela Senhora Secretária da Seprog, se posicionou da seguinte forma:

“Trata-se de Relatório de Monitoramento (fls. 386/414, vol. I) que avalia o impacto da auditoria de natureza operacional - Anop realizada no Programa Prevfogo, que atualmente corresponde à ação orçamentária Prevenção de Incêndios Florestais em Unidades de Conservação. A auditoria foi originalmente realizada no segundo semestre de 1999 com o objetivo de investigar a operacionalização do programa. Desde então, o TCU tem periodicamente monitorado a implementação de suas recomendações. Diante das informações obtidas ao longo desta fiscalização, a situação de implementação das recomendações da Decisão n.º 801/2000-P está resumida nos quadros de fls. 411/412 (vol. I).

2. À época da auditoria, constatou-se que a ação do programa, apesar dos esforços dos gestores, era insuficiente em razão de uma série de fatores, entre as quais citavam-se: práticas arraigadas culturalmente de queimada na população vizinha das Unidades de Conservação - UC, carência de recursos humanos, execução financeira inadequada, falta de recursos materiais para o controle de incêndios florestais. Por sua vez, o monitoramento dos focos de incêndio era prejudicado pela intempestividade das fotos de satélite utilizadas. Além disso, o gerenciamento do programa encontrava-se fragilizado pela descontinuidade administrativa do Ibama, pela descoordenação entre

ações conexas de promoção da conservação de áreas de vegetação nativa, e pela falta de informações confiáveis de desempenho (fls. 46/47, vol. principal). A boa prática que se ressaltava eram as ações de prevenção e combate nas UC do Distrito Federal, objeto de recomendação visando sua disseminação (recomendação 8.1.13).

3. Como resultado da auditoria, apesar de, desde o início, não ter havido previsão de que a implementação das recomendações contribuiria para gerar benefícios financeiros quantificáveis, esperava-se poder monitorar o desempenho futuro do programa por intermédio da identificação de indicadores de desempenho apropriados (fls. 16 e 88, vol. principal) e contribuir para sanar os problemas descritos no parágrafo anterior.

4. Perto de três anos após a apreciação do relatório de auditoria pelo TCU, podem ser observados alguns avanços com relação ao Prevfogo. O principal impacto identificado foi a criação dos Comitês Estaduais de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, referente à recomendação 8.1.1. A motivação de se recomendar a ampliação da presença do Prevfogo junto às comunidades foi a constatação de que o envolvimento limitado da sociedade no programa dificultava a reversão de práticas de manejo agropastoril prejudiciais e a compreensão do real papel do programa na prevenção e combate a incêndios em unidades de conservação. No entanto, os efeitos dessa providência deverão ser mais facilmente percebidos no médio e longo prazos.

5. A disseminação de técnicas de queimada controlada é reconhecida como alternativa às práticas prejudiciais de manejo adotadas nas áreas rurais e foi objeto de recomendações do TCU (8.1.2 e 8.1.3). Tanto a promoção de cursos quanto a revisão e reimpressão da cartilha de queimada controlada foram implementadas. Outra iniciativa que tem potencial para gerar impactos significativos na redução de incêndios florestais e que já vem sendo avaliada positivamente é a criação das brigadas contra incêndio, em que pese a precariedade da solução encontrada para a contratação de pessoal. Essas brigadas também atuam na difusão de técnicas de queimada controlada e vêm ajudar a diminuir a carência de recursos humanos identificada pela auditoria.

6. A carência de pessoal, um dos maiores problemas do Prevfogo, ainda persiste (parágrafo 2.19.1.2 do relatório). O TCU recomendou medidas com vistas a minimizá-lo, como a ampliação dos acordos com os Corpos de Bombeiros nos estados (recomendação 8.1.8), a formação de brigadas voluntárias (recomendação 8.1.9) e o estudo da possibilidade de instituição do serviço alternativo previsto na Lei n.º 8.239/91 (recomendação 8.2.3). Essas recomendações ou foram implementadas ou deixaram de ser aplicáveis em razão da estratégia do programa de treinar e contratar brigadistas, de forma temporária, no período mais crítico de incêndios.

7. A deficiência de informação por meio de fotos de satélite, objeto das recomendações 8.1.11 e 8.2.5, foi totalmente superada mediante implementação de sistema que permite acesso a informações atualizadas on line, mesmo que de modo diferente daquele recomendado pelo TCU.

8. Lamentavelmente, persistem situações que dificultam o gerenciamento adequado de resultados do programa. A carência de recursos humanos e financeiros foi apresentada como razão para a falta de progresso na implementação do banco de dados sobre incêndios florestais em Unidades de conservação, objeto da recomendação 8.1.5, que permitiria, entre outras ações, priorizar ações com base em dados históricos, como preconizado pela recomendação 8.1.6, que não foi implementada. Apesar da intenção declarada do coordenador do programa instalar salas de situação nos estados, objeto da recomendação 8.1.12, por alegada falta de recursos os centros de monitoramento ainda não foram inteiramente implementados. Outra limitação ao acompanhamento mais eficaz e transparente dos resultados do programa reside na falta de utilização gerencial de informações sobre desempenho, mesmo estando disponíveis dados necessários ao cálculo de indicadores de desempenho (recomendações 8.1.14 e 8.1.15).

9. Encontram-se ainda pendentes de implementação providências mais diretamente relacionadas com a obtenção de resultados pelo programa como a adoção de planos estaduais ou locais de prevenção e combate a incêndios florestais (recomendação 8.1.13) e o credenciamento de órgãos locais para autorizar e controlar queimadas (recomendação 8.2.1).

10. Apesar da existência de oportunidades de melhoria do sistema de dados sobre desempenho, pode-se afirmar que houve uma queda na efetividade do programa de 2001 para 2002 em razão do aumento do número de ocorrências de incêndios e do aumento da área incendiada, não obstante as explicações dos gestores (fls. 364 e 365, vol. I), o que requer atenção das autoridades responsáveis pela preservação do meio ambiente.

11. Do ponto de vista financeiro, o Prevfogo experimentou crescimento no volume de sua despesa nos exercícios de 2001 e 2002. No entanto, a execução financeira em 2003 encontra-se em níveis baixos frente ao contingenciamento orçamentário imposto neste exercício, o que poderá acarretar prejuízo ao desenvolvimento de suas atividades (fls. 410, vol. I).

12. Observa-se que 63,7% das recomendações foram implementadas ou encontram-se em implementação (fls. 412, vol. I). No entanto, recomendações importantes e cuja implementação devem contribuir para a melhoria do desempenho do programa ainda encontram-se em implementação, o que enseja sua reiteração ou nova recomendação, apropriada para a mudança das condições iniciais do Programa. A instituição de indicadores de desempenho prevista tanto na metodologia de elaboração do PPA quanto na IN TCU 12/96, em razão da existência de previsão regulamentar, merece ser objeto de determinação

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, sugerindo seu encaminhamento ao Gabinete do Exm<sup>o</sup> Sr. Ministro-Relator Humberto Souto, com a proposta de:

IV. Reiterar ao Centro Especializado de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais/Prevfogo, do Ibama, que:

8) viabilize a implantação de sistema de banco de dados com informação atualizada sobre a ocorrência de incêndios florestais nas UCs, os danos causados aos diversos ecossistemas e demais informações necessárias ao planejamento adequado das ações de prevenção e combate (recomendação 8.1.5);

9) selecione, com base em dados históricos, as UCs mais afetadas pela ação do fogo em cada ecossistema, de forma a priorizar as ações a serem implementadas pelo Prevfogo (recomendação 8.1.6);

V. Recomendar ao Centro Especializado de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais/Prevfogo, do Ibama, que:

1) incentive, junto aos Comitês Estaduais de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais que forem criados e implementados, a elaboração de planos de prevenção e combate a incêndios florestais (8.1.13);

2) intensifique a implementação, junto aos órgãos estaduais de meio ambiente, dos Centros Estaduais de Monitoramento e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais, os quais estariam ligados a uma rede contendo dados estatísticos sobre queimadas e incêndios florestais (recomendação 8.1.12);

VI. Determinar ao Ibama, que passe a incluir no relatório de gestão de que trata o art. 16, II, 'a' e 'c' da IN TCU n.º 12/96 os seguintes indicadores de desempenho: número de ocorrências de incêndios, por ano, por unidade de conservação; número de planos de manejo implantados em relação ao programado; número de cursos de queima controlada em relação ao programado; número de eventos de educação ambiental em relação ao programado; número de brigadas treinadas e equipadas por unidade de conservação e municípios;

VII. Enviar cópia da Decisão que vier a ser adotada nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto à Presidência do Ibama; ao Centro Especializado de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais - Prevfogo; ao Gabinete do Auditor-Chefe do Ibama; à Secretaria Executiva e ao Assessor de Controle Interno do MMA; à Secretaria Federal de Controle Interno; ao Presidente do Senado Federal, com proposta de encaminhamento às Comissões de Fiscalização e Controle - CFC e de Assuntos Sociais do Senado Federal; ao presidente Câmara dos Deputados, com proposta de encaminhamento às Comissões de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC, da Amazônia e de Desenvolvimento Regional - CADR e de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias - CDCMAM da Câmara dos Deputados.;

Trata-se de Relatório de Monitoramento (fls. 386/414, vol. I) que avalia o impacto da auditoria de natureza operacional - Anop realizada no Programa Prevfogo, que atualmente corresponde à ação orçamentária Prevenção de Incêndios Florestais em Unidades de Conservação. A auditoria foi originalmente realizada no segundo semestre de 1999 com o objetivo de investigar a operacionalização

do programa. Desde então, o TCU tem periodicamente monitorado a implementação de suas recomendações. Diante das informações obtidas ao longo desta fiscalização, a situação de implementação das recomendações da Decisão n ° 801/2000-P está resumida nos quadros de fls. 411/412 (vol. I).

2.À época da auditoria, constatou-se que a ação do programa, apesar dos esforços dos gestores, era insuficiente em razão de uma série de fatores, entre as quais citavam-se: práticas arraigadas culturalmente de queimada na população vizinha das Unidades de Conservação - UC, carência de recursos humanos, execução financeira inadequada, falta de recursos materiais para o controle de incêndios florestais. Por sua vez, o monitoramento dos focos de incêndio era prejudicado pela intempestividade das fotos de satélite utilizadas. Além disso, o gerenciamento do programa encontrava-se fragilizado pela descontinuidade administrativa do Ibama, pela descoordenação entre ações conexas de promoção da conservação de áreas de vegetação nativa, e pela falta de informações confiáveis de desempenho (fls. 46/47, vol. principal). A boa prática que se ressaltava eram as ações de prevenção e combate nas UC do Distrito Federal, objeto de recomendação visando sua disseminação (recomendação 8.1.13).

3.Como resultado da auditoria, apesar de, desde o início, não ter havido previsão de que a implementação das recomendações contribuiria para gerar benefícios financeiros quantificáveis, esperava-se poder monitorar o desempenho futuro do programa por intermédio da identificação de indicadores de desempenho apropriados (fls. 16 e 88, vol. principal) e contribuir para sanar os problemas descritos no parágrafo anterior.

4.Perto de três anos após a apreciação do relatório de auditoria pelo TCU, podem ser observados alguns avanços com relação ao Prevfogo. O principal impacto identificado foi a criação dos Comitês Estaduais de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, referente à recomendação 8.1.1. A motivação de se recomendar a ampliação da presença do Prevfogo junto às comunidades foi a constatação de que o envolvimento limitado da sociedade no programa dificultava a reversão de práticas de manejo agropastoril prejudiciais e a compreensão do real papel do programa na prevenção e combate a incêndios em unidades de conservação. No entanto, os efeitos dessa providência deverão ser mais facilmente percebidos no médio e longo prazos.

5.A disseminação de técnicas de queimada controlada é reconhecida como alternativa às práticas prejudiciais de manejo adotadas nas áreas rurais e foi objeto de recomendações do TCU (8.1.2 e 8.1.3). Tanto a promoção de cursos quanto a revisão e reimpressão da cartilha de queimada controlada foram implementadas. Outra iniciativa que tem potencial para gerar impactos significativos na redução de incêndios florestais e que já vem sendo avaliada positivamente é a criação das brigadas contra incêndio, em que pese a precariedade da solução encontrada para a contratação de pessoal.

Essas brigadas também atuam na difusão de técnicas de queimada controlada e vêm ajudar a diminuir a carência de recursos humanos identificada pela auditoria.

6.A carência de pessoal, um dos maiores problemas do Prevfogo, ainda persiste (parágrafo 2.19.1.2 do relatório). O TCU recomendou medidas com vistas a minimizá-lo, como a ampliação dos acordos com os Corpos de Bombeiros nos estados (recomendação 8.1.8), a formação de brigadas voluntárias (recomendação 8.1.9) e o estudo da possibilidade de instituição do serviço alternativo previsto na Lei n ° 8.239/91 (recomendação 8.2.3). Essas recomendações ou foram implementadas ou deixaram de ser aplicáveis em razão da estratégia do programa de treinar e contratar brigadistas, de forma temporária, no período mais crítico de incêndios.

7.A deficiência de informação por meio de fotos de satélite, objeto das recomendações 8.1.11 e 8.2.5, foi totalmente superada mediante implementação de sistema que permite acesso a informações atualizadas on line, mesmo que de modo diferente daquele recomendado pelo TCU.

8.Lamentavelmente, persistem situações que dificultam o gerenciamento adequado de resultados do programa. A carência de recursos humanos e financeiros foi apresentada como razão para a falta de progresso na implementação do banco de dados sobre incêndios florestais em Unidades de conservação, objeto da recomendação 8.1.5, que permitiria, entre outras ações, priorizar ações com base em dados históricos, como preconizado pela recomendação 8.1.6, que não foi implementada. Apesar da intenção declarada do coordenador do programa instalar salas de situação nos estados, objeto da recomendação 8.1.12, por alegada falta de recursos os centros de monitoramento ainda não foram inteiramente implementados. Outra limitação ao acompanhamento mais eficaz e transparente dos resultados do programa reside na falta de utilização gerencial de informações sobre desempenho, mesmo estando disponíveis dados necessários ao cálculo de indicadores de desempenho (recomendações 8.1.14 e 8.1.15).

9.Encontram-se ainda pendentes de implementação providências mais diretamente relacionadas com a obtenção de resultados pelo programa como a adoção de planos estaduais ou locais de prevenção e combate a incêndios florestais (recomendação 8.1.13) e o credenciamento de órgãos locais para autorizar e controlar queimadas (recomendação 8.2.1).

10. Apesar da existência de oportunidades de melhoria do sistema de dados sobre desempenho, pode-se afirmar que houve uma queda na efetividade do programa de 2001 para 2002 em razão do aumento do número de ocorrências de incêndios e do aumento da área incendiada, não obstante as explicações dos gestores (fls. 364 e 365, vol. I), o que requer atenção das autoridades responsáveis pela preservação do meio ambiente.

11. Do ponto de vista financeiro, o Prevfogo experimentou crescimento no volume de sua despesa nos exercícios de 2001 e 2002. No entanto, a execução financeira em 2003 encontra-se em

níveis baixos frente ao contingenciamento orçamentário imposto neste exercício, o que poderá acarretar prejuízo ao desenvolvimento de suas atividades (fls. 410, vol. I).

12. Observa-se que 63,7% das recomendações foram implementadas ou encontram-se em implementação (fls. 412, vol. I). No entanto, recomendações importantes e cuja implementação devem contribuir para a melhoria do desempenho do programa ainda encontram-se em implementação, o que enseja sua reiteração ou nova recomendação, apropriada para a mudança das condições iniciais do Programa. A instituição de indicadores de desempenho prevista tanto na metodologia de elaboração do PPA quanto na IN TCU 12/96, em razão da existência de previsão regulamentar, merece ser objeto de determinação

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, sugerindo seu encaminhamento ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator Humberto Souto, com a proposta de:

VIII.Reiterar ao Centro Especializado de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais/Prevfogo, do Ibama, que:

10)viabilize a implantação de sistema de banco de dados com informação atualizada sobre a ocorrência de incêndios florestais nas UCs, os danos causados aos diversos ecossistemas e demais informações necessárias ao planejamento adequado das ações de prevenção e combate (recomendação 8.1.5);

11)selecione, com base em dados históricos, as UCs mais afetadas pela ação do fogo em cada ecossistema, de forma a priorizar as ações a serem implementadas pelo Prevfogo (recomendação 8.1.6);

IX.Recomendar ao Centro Especializado de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais/Prevfogo, do Ibama, que:

1) incentive, junto aos Comitês Estaduais de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais que forem criados e implementados, a elaboração de planos de prevenção e combate a incêndios florestais (8.1.13);

2)intensifique a implementação, junto aos órgãos estaduais de meio ambiente, dos Centros Estaduais de Monitoramento e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais, os quais estariam ligados a uma rede contendo dados estatísticos sobre queimadas e incêndios florestais (recomendação 8.1.12);

X.Determinar ao Ibama, que passe a incluir no relatório de gestão de que trata o art. 16, II, “a” e “c” da IN TCU n ° 12/96 os seguintes indicadores de desempenho: número de ocorrências de incêndios, por ano, por unidade de conservação; número de planos de manejo implantados em relação ao programado; número de cursos de queima controlada em relação ao programado; número de eventos de educação ambiental em relação ao programado; número de brigadas treinadas e equipadas por unidade de conservação e municípios;

XI. Enviar cópia da Decisão que vier a ser adotada nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto à Presidência do Ibama; ao Centro Especializado de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais - Prevfogo; ao Gabinete do Auditor-Chefe do Ibama; à Secretaria Executiva e ao Assessor de Controle Interno do MMA; à Secretaria Federal de Controle Interno; ao Presidente do Senado Federal, com proposta de encaminhamento às Comissões de Fiscalização e Controle - CFC e de Assuntos Sociais do Senado Federal; ao presidente Câmara dos Deputados, com proposta de encaminhamento às Comissões de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC, da Amazônia e de Desenvolvimento Regional - CADR e de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias - CDCMAM da Câmara dos Deputados.;

XII. arquivar os autos na 4ª Secex.”

É o Relatório.

## **Voto**

A avaliação de impacto da auditoria de natureza operacional no então Programa Prevfogo identifica alguns avanços tais como o aumento da sua presença junto às comunidades em que atua, disseminação das técnicas de queimada controlada e acesso a informações por intermédio de fotos de satélite.

Embora o monitoramento regular das recomendações exaradas por este Tribunal também tenha deixado assente o empenho da equipe envolvida com as ações de Prevenção de Incêndios Florestais em Unidades de Conservação, fica claro que persistiram, ou se agravaram, situações que prejudicam em muito o gerenciamento do programa assim como a maximização dos seus resultados.

Basicamente, os óbices a maiores avanços no que concerne às ações do Prevfogo podem ser creditados, principalmente, à carência de recursos tanto humanos quanto materiais. Ilustrativamente, basta dizer que a execução orçamentária do Prevfogo no exercício de 2003 correspondeu a cerca de R\$ 1,9 milhão, valor que corresponde a apenas 69,5% da previsão orçamentária e 67,49% do montante executado no exercício de 2002 (R\$ 2.903.223). Essa circunstância que se torna preocupante na medida em que nos dois últimos exercícios aumentaram as ocorrências de incêndios assim como a área incendiada, ao passo que a execução orçamentária financeira foi reduzida.

Diante desse quadro, acolhendo a proposta da Unidade Técnica entendo que devam ser reiteradas as recomendações que dizem respeito a implementação de melhorias no gerenciamento da informação com vistas à avaliação e planejamento das atividades de combate a incêndios. Creio, também, que o monitoramento e a avaliação dos resultados do Prevfogo é fundamental para a sua melhoria, razão pela qual também estou adotando a determinação proposta pela Seprog no sentido de

que os indicadores de desempenho anteriormente sugeridos sejam incluídos no relatório de gestão das contas do Ibama.

Diante do exposto, Voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à consideração deste Egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 04 de fevereiro de 2004.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Ministro-Relator

## **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de avaliação de impacto da auditoria de natureza operacional no Programa de Prevenção de Incêndios Florestais em Unidades de Conservação - Prevfogo, em cumprimento ao item 8.4 da Decisão nº 801/2000 - Plenário - TCU

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Determinar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, que passe a incluir no relatório de gestão de que trata o art. 16, II, “a” e “c” da IN TCU n ° 12/96 os seguintes indicadores de desempenho: número de ocorrências de incêndios, por ano, por unidade de conservação; número de planos de manejo implantados em relação ao programado; número de cursos de queima controlada em relação ao programado; número de eventos de educação ambiental em relação ao programado; número de brigadas treinadas e equipadas por unidade de conservação e municípios;

9.2. recomendar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em relação ao Centro Especializado de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais que:

9.2.1. viabilize a implantação de sistema de banco de dados com informação atualizada sobre a ocorrência de incêndios florestais nas UCs, os danos causados aos diversos ecossistemas e demais informações necessárias ao planejamento adequado das ações de prevenção e combate;

9.2.2. que envide esforços no sentido de dotar a referida unidade com recursos financeiros e um quantitativo de recursos humanos compatível com as suas necessidades operacionais;

9.3. Recomendar ao Centro Especializado de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais/Prevfogo, do Ibama, que:

9.3.1. incentive, junto aos Comitês Estaduais de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais que forem criados e implementados, a elaboração de planos de prevenção e combate a incêndios florestais;

9.3.2. intensifique a implementação, junto aos órgãos estaduais de meio ambiente, dos Centros Estaduais de Monitoramento e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais, os quais estariam ligados a uma rede contendo dados estatísticos sobre queimadas e incêndios florestais;

9.4. reiterar ao Centro Especializado de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais/Prevfogo, do Ibama, recomendação no sentido de que:

9.4.1. selecione, com base em dados históricos, as UCs mais afetadas pela ação do fogo em cada ecossistema, de forma a priorizar as ações a serem implementadas pelo Prevfogo ;

9.5. Enviar cópia do presente Acórdão, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto à Presidência do Ibama; ao Centro Especializado de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais - Prevfogo; ao Gabinete do Auditor-Chefe do Ibama; à Secretaria Executiva e ao Assessor de Controle Interno do MMA; à Secretaria Federal de Controle Interno; ao Presidente do Senado Federal; às Comissões de Fiscalização e Controle - CFC e de Assuntos Sociais do Senado Federal; ao presidente da Câmara dos Deputados e às Comissões de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC, da Amazônia e de Desenvolvimento Regional - CADR e de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias - CDCMAM da Câmara dos Deputados;

9.6. arquivar os autos na 4ª Secex.

## **Quorum**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto (Relator), Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

## **Publicação**

Ata 03/2004 - Plenário

Sessão 04/02/2004

Aprovação 10/02/2004

Dou 12/02/2004 - Página 0