



# ÁREAS PROTEGIDAS

## AUDITORIA COORDENADA



**Nelson Eduardo Shack Yalta**

Controlador-Geral da República do Peru  
Presidente da OLACEFS

**Jorge Bermúdez Soto**

Controlador-Geral da República do Chile  
Secretário Executivo da OLACEFS

**Conselho Diretivo da OLACEFS**

Controladoria-Geral da República do Peru – Presidência  
Controladoria-Geral da República do Chile – Secretaria Executiva  
Tribunal de Contas da República Oriental do Uruguai – Membro Eleito  
Tribunal de Contas da União (Brasil) – Membro Eleito  
Controladoria-Geral da República do Paraguai – Presidência da EFSUR  
Controladoria-Geral de Contas da República da Guatemala – Presidência da OCCEFS  
Controladoria-Geral da República da Colômbia – Sede da próxima Assembleia



**Ministra Ana Arraes**

Presidente do Tribunal de Contas da União (Brasil)  
Presidente da COMTEMA





# ÁREAS PROTEGIDAS

## AUDITORIA COORDENADA

### SUMÁRIO EXECUTIVO

COMTEMA – OLACEFS

Brasília, 2021

© Copyright 2021, Tribunal de Contas da União (Brasil)  
Impresso no Brasil

Os conceitos e opiniões expressos nas obras assinadas são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A reprodução desta publicação, total ou parcialmente, é permitida sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e não haja objetivo comercial.

[www.olacefs.com](http://www.olacefs.com)

Esta auditoria coordenada é o resultado da união de esforços de várias Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) e Entidades Fiscalizadoras Subnacionais, com o apoio da Cooperação Alemã por meio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*. Os sítios web das instituições e os nomes dos participantes desta iniciativa podem ser encontrados na seção de agradecimentos. referente a los agradecimientos.

**Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.**

Áreas protegidas : auditoria coordenada / Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (COMTEMA); Coordenação Tribunal de Contas da União. – Brasília : Tribunal de Contas da União, 2021.

56 p. : il. color. – (Sumário)

A auditoria coordenada em áreas protegidas, realizada em 2019 e 2020, sob a liderança da Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (COMTEMA) e a coordenação do Tribunal de Contas da União (Brasil), contou com a participação de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de 17 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Peru, Portugal e República Dominicana.

1. Auditoria ambiental. 2. Área protegida. 3. Governança ambiental. 4. Gestão ambiental. 5. Desenvolvimento sustentável. I. Título. II. Série.



# LISTA DE SIGLAS

<b>ACAP</b>	Auditoria(s) Coordenada(s) em Áreas Protegidas
<b>AP</b>	Área(s) Protegida(s)
<b>CCC</b>	Comitê de Criação de Capacidades (OLACEFS)
<b>CDB</b>	Convenção sobre Diversidade Biológica (ONU)
<b>CMAP</b>	Comissão Mundial de Áreas Protegidas
<b>COMTEMA</b>	Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (OLACEFS)
<b>EFS</b>	Entidade(s) Fiscalizadora(s) Superior(es)
<b>EFSUR</b>	Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados
<b>FSDL</b>	Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e/ou Lacunas
<b>GAO</b>	<i>U.S. Government Accountability Office</i> (EFS dos Estados Unidos da América)
<b>GBO-5</b>	Panorama da Biodiversidade Global 5 (CDB)
<b>GIZ</b>	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH</i>
<b>HTCBA</b>	Honorável Tribunal de Contas da Província de Buenos Aires
<b>ICMBio</b>	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Brasil)
<b>INDIMAPA</b>	Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas
<b>INTOSAI</b>	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores)
<b>METT</b>	<i>Management Effectiveness Tracking Tool</i>
<b>OCCEFS</b>	Organização Centro-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
<b>ODM</b>	Objetivo(s) de Desenvolvimento do Milênio
<b>ODS</b>	Objetivo(s) de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030, Nações Unidas)
<b>OLACEFS</b>	Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
<b>OMS</b>	Organização Mundial da Saúde
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>RAPPAM</b>	<i>Rapid Assessment and Prioritization of Protected Areas Management</i>
<b>Resex</b>	Reserva Extrativista (Brasil)
<b>SANP</b>	Sistema de Áreas Naturais Protegidas (Argentina)
<b>SecexAgroAmbiental</b>	Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (TCU)
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União (Brasil)
<b>UICN</b>	União Internacional para a Conservação da Natureza
<b>UnB</b>	Universidade de Brasília (Brasil)
<b>UNDESA</b>	Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>VTV</b>	<i>Valtionalouden Tarkastusvirasto</i> (EFS da Finlândia)
<b>WDPA</b>	<i>World Database on Protected Areas</i>
<b>WEF</b>	<i>The World Economic Forum</i>
<b>WGEA</b>	<i>Working Group on Environmental Auditing</i>





## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	7
MENSAGEM DO CCC .....	9
MENSAGEM DO MINISTRO RELATOR .....	12
MENSAGEM DA GIZ .....	14
INTRODUÇÃO .....	16
Áreas protegidas .....	16
Auditoria Coordenada .....	19
COBERTURA TERRESTRE E MARINHA .....	21
IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS .....	23
Metodologia: INDIMAPA .....	23
Resultados .....	24
INDIMAPA 2019 .....	28
INDIMAPA +5 .....	30
Perspectiva Local .....	32
A POLÍTICA DE ÁREAS PROTEGIDAS E OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	36
Metodologia: Análise FSDL .....	36
Uso público nas Áreas Protegidas .....	37
Consolidação territorial nas Áreas Protegidas .....	39
MECANISMOS DE GOVERNANÇA .....	42
Participação pública na gestão .....	42
Monitoramento e acompanhamento de resultados .....	44
INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES .....	46
CONCLUSÕES .....	48
Resultados .....	48
Recomendações e benefícios esperados .....	49
Mensagem final .....	51
AGRADECIMENTOS .....	52





Foto: Anton Bielousov - CC BY-SA 3.0.

Pelicano-pardo (*Pelecanus occidentalis*), Parque Nacional Los Haitises, República Dominicana.



**Ministra Ana Arraes**

Presidente do Tribunal de Contas da União (Brasil)  
Presidente da Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente da OLACEFS

Prezado(a) leitor(a):

Apresentamos com grande satisfação os resultados da segunda edição da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas, realizada em 2019 e 2020 sob a liderança da Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (COMTEMA) da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

A auditoria foi coordenada pelo Tribunal de Contas da União (Brasil), e contou com a participação de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de 17 países: 15 da América Latina e do Caribe e 2 da Europa – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Peru, Portugal e República Dominicana. Além disso, 9

## APRESENTAÇÃO

Entidades Fiscalizadoras Subnacionais – 8 tribunais de contas estaduais brasileiros da região amazônica e um tribunal de contas provincial argentino – fizeram parte da auditoria.

Dos 17 países participantes, 11 também fizeram parte da primeira edição da auditoria coordenada, realizada em 2014 e 2015, que forneceu a linha de base para realizar análises comparativas de avanços e retrocessos na implementação e gestão das áreas protegidas.

Os objetivos da auditoria coordenada foram avaliar o nível de implementação e gestão das áreas protegidas nos países participantes, e a contribuição das políticas nacionais de áreas protegidas para o cumprimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Meta 11 de Aichi, no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB).

A iniciativa contou com o apoio do Comitê de Criação de Capacidades (CCC) da OLACEFS para o ciclo de capacitação, e o apoio da Cooperação Alemã por meio da GIZ, no âmbito do Projeto Regional Fortalecimento do Controle Externo na Área Ambiental.

Apesar da crise sanitária causada pela pandemia da Covid-19, declarada

em março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), foi possível dar continuidade ao trabalho conjunto, por meio da manutenção dos compromissos das equipes de auditoria participantes e dos atores envolvidos. Com a intensificação do diálogo entre as equipes e os parceiros do projeto, e através do uso de ferramentas de tecnologia da informação e comunicação, a oficina de consolidação de resultados foi realizada de forma totalmente virtual em outubro de 2020, permitindo concluir a consolidação dos resultados da auditoria.

Por meio de auditorias coordenadas como esta, as EFS desempenham seu importante papel na promoção da eficiência, da prestação de contas, da efetividade e da transparência da administração pública, contribuindo para o cumprimento dos objetivos e priori-

dades nacionais de desenvolvimento, bem como dos acordos internacionais e dos objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente, conforme reconhecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas (A/RES/66/209 e A/RES/69/228).

Assim, por meio deste projeto conjunto, as EFS puderam desenvolver um panorama regional sobre o nível de implementação e gestão das áreas protegidas, e a contribuição desses territórios para o cumprimento de compromissos internacionais, especificamente a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica. Dessa forma, as EFS trazem uma contribuição significativa para que os governos nacionais e os atores envolvidos possam adotar as medidas necessárias, rumo ao desenvolvimento sustentável.





# MENSAGEM DO CCC



**Ministro Augusto Nardes**  
Presidente do CCC

Estimados leitores,

É uma grande satisfação poder participar, mais uma vez, deste importante projeto que é a Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas (ACAP), realizada no âmbito da Comissão Técnica de Meio Ambiente (COMTEMA) da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras (OLACEFS). Graças ao esforço conjunto de 26 Entidades Fiscalizadoras Superiores e Subnacionais, a iniciativa conseguiu avaliar 2.415 áreas protegidas (APs) latino-americanas e europeias, por meio da inovadora metodologia INDIMAPA (Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas), criada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para avaliar as APs, comunicar os resultados e, a partir desta edição do trabalho, acompanhar o nível de gestão desses territórios.

Digo participar mais uma vez porque tive a honra de estar na gênese desse projeto. Em 2012, quando era vice-presidente do TCU, propus uma auditoria em

áreas e parques de reservas com o propósito de verificar se havia desenvolvimento sustentável implantado no Brasil. A inspiração para a minha proposição foi a Conferência Rio+20, da qual eu acabara de participar. No ano seguinte, 2013, assumi a presidência do TCU e da OLACEFS e participei ativamente na execução da auditoria. Naquele ano, no mês de maio, a convite do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), realizamos visita técnica à Floresta Nacional do Tapajós e à Reserva Extrativista (Resex) Tapajós-Arapiuns, no Estado do Pará. Na ocasião recordei-me da visita que fez o escritor Euclides da Cunha à Amazônia, em 1905, para estabelecer os limites da fronteira entre Brasil e Peru.

Naquela oportunidade, o escritor impressionou-se com a região, de baixa coesão social, que exigia estímulos que assegurassem a permanência do homem. Mais de cem anos depois de Euclides da Cunha ainda podíamos sentir a angústia que o impressionara. Que estímulos seriam necessários? O desenvolvimento de atividades como agricultura, pecuária, mineração, indústria e turismo, além do grande interesse científico que existe sobre a área, demandavam sistema eficiente de governança. Fomos, então, em busca do rosto da Amazônia, dos homens e mulheres responsáveis por boas práticas capazes de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das

unidades de conservação localizadas no bioma Amazônia.

Lá encontramos gente como Antônio Oliveira, o Mucura, 75, que emprestava sua experiência aos alunos da Escola da Floresta, em Santarém, e ensinava formas sustentáveis de exploração dos recursos naturais. Ou como Raimundo Pedroso, 73, que liderava a comunidade Maguari, às margens do rio Tapajós. Mulheres como Maria Odília, presidente da associação dos moradores da comunidade de Anã, na Resex, que, com o apoio das Mulheres Sonhadoras em Ação (Musa), desenvolvia projeto sustentável de criação de tambaquis. Foram alguns dos exemplos de boas práticas coletadas pela auditoria e que, ao final, seriam transmitidas aos outros países da Amazônia.

Daquele trabalho pioneiro muitos frutos foram produzidos. Na etapa seguinte propus a primeira auditoria coordenada na América Latina. Com o concurso de 12 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) da América Latina, sob a coordenação do TCU e da Controladoria-Geral da República do Paraguai, unimos forças para avaliar 1.120 áreas protegidas e fornecer um quadro regional e sistêmico da governança de seus sistemas nacionais de áreas protegidas. Dessa auditoria iria nascer o Manual de Auditorias Coordenadas, que tem servido de base para auditorias em todo o planeta. Foi também o momento em que a metodologia INDIMAPA foi utilizada pela primeira vez.

Foi um trabalho de convencimento, primeiro com relação aos nove estados brasileiros da região amazônica. Depois fizemos uma grande reunião com todos os

Tribunais de Contas do Brasil situados naquela região, bem assim as Controladorias dos países da América Latina que compartilham conosco a Amazônia. Reunimos todos em Manaus, capital do Amazonas, e fizemos imensos esforços de articulação política para convencer a todos da necessidade de realização de auditorias em áreas de difícil acesso.

Essa iniciativa foi um marco na história da COMTEMA e da OLACEFS, pois foi o processo que lançou a sistematização e incorporação de auditorias coordenadas como forma de atuação dessas organizações. Esse processo foi desenvolvido com a participação ativa do Comitê de Criação de Capacidades (CCC), que está sob a presidência do TCU desde 2016 e atualmente é composto por 14 EFS.

O CCC, em sua missão de organizar e promover a capacitação das EFS, desenvolveu estratégias para utilizar auditorias coordenadas como oportunidade de aprendizado e desenvolvimento profissional e institucional. Por meio da Força-Tarefa de Auditoria Coordenada (FTAC), criada em 2017, com a participação de EFS do Brasil, Equador, El Salvador, Peru e República Dominicana, houve o compartilhamento de boas práticas e estes conhecimentos foram consolidados no já mencionado Manual de Auditorias Coordenadas, um dos principais resultados da FTAC.

Além disso, o Comitê continua apoiando a implementação dessas auditorias, como foi o caso desta edição da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas. Uma das etapas mais importantes das auditorias é o ciclo de treinamento, que começa antes mesmo do início dos



trabalhos, envolvendo EFS que participaram do esforço conjunto. O CCC, em parceria com a COMTEMA, apoiou cursos sobre temas como auditorias de desempenho, Agenda 2030 e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e biodiversidade e áreas protegidas.

No entanto, o ciclo não se encerra nestes cursos, mas se desenvolve concomitantemente à execução do trabalho. Além dos cursos oferecidos, foi realizado workshop de planejamento de auditoria, entre os dias 4 e 8 de novembro de 2019, na Cidade da Guatemala, bem como workshop de consolidação de resultados, realizado de forma totalmente virtual entre os dias 19 e 30 de outubro de 2020, em razão das limitações impostas pela pandemia de Covid-19.

Nesse contexto particular desse ano atípico, merece ser reconhecido o compromisso de todas as Entidades Fiscalizadoras Superiores e Subnacionais em realizar este trabalho durante esse período desafiador em que vivemos atualmente. O CCC orgulha-se de ter contribuído para

a integração de todos os participantes da auditoria, apesar da distância, e possibilitar o processo, sempre rico, de aprendizagem e de troca de experiências e conhecimentos.

De extrema relevância também foi a participação de nossos parceiros. A auditoria contou com o apoio da Cooperação Alemã por meio da GIZ, no âmbito do Projeto Regional de Fortalecimento do Controle Externo na Área Ambiental. A União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) também colaborou, por meio da Comissão Mundial de Áreas Protegidas (CMAP), bem como a EFS dos Estados Unidos, *U.S. Government Accountability Office* (GAO). Agradecemos a esses e a todos os atores que contribuíram para a realização deste projeto.

Para finalizar, espero que apreciem a leitura deste Sumário Executivo, que traz contribuições relevantes para o desafio de proteger a natureza e conservar a biodiversidade, refletindo o papel fundamental que as EFS têm em contribuir para o desenvolvimento sustentável.



# MENSAGEM DO MINISTRO RELATOR

Estimados leitores, estimadas leitoras.

Em 2012, o Tribunal de Contas da União incumbiu-se de avaliar a governança das áreas protegidas do bioma amazônico sob responsabilidade do governo central brasileiro. Para essa finalidade, o Tribunal concebeu uma métrica capaz de exprimir – para fins de orientação da atividade de controle externo – a existência de condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as unidades de conservação alcançassem as finalidades para as quais foram criadas. Era o Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas (INDIMAPA).

Desse passo pioneiro, surgiu um método promissor de avaliação, monitoramento e comunicação dos resultados de políticas públicas de conservação da biodiversidade in situ, capaz de capturar aspectos qualitativos dessas políticas, que, antes, eram avaliadas quase que exclusivamente na extensão territorial abarcada por essas áreas.

O Indimapa foi construído a partir da agregação de componentes amplamente aplicáveis, o que facilitou sobremaneira sua utilização em contextos institucionais diversos, favorecendo a realização



**Ministro-Substituto Weder de Oliveira**  
Ministro Relator

de trabalhos coordenados em outras esferas federativas do governo brasileiro, bem como em outros países. Isso possibilitou que o Indimapa fosse replicado nos demais biomas brasileiros em 2013, bem como utilizado por nove tribunais de contas dos estados amazônicos nas áreas protegidas estaduais. Além disso, em 2014, foi a vez de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de outros onze países latino-americanos aplicarem esse método de avaliação. Naquela ocasião, foram avaliadas 1.120 áreas protegidas no continente.

Com efeito, a replicabilidade do Indimapa segue impulsionando a realização de grandes trabalhos cooperativos e, para muito além da produção do diagnóstico da política pública em si, encoraja a realização de auditorias coordenadas e cria condições magníficas para a troca de experiências e intercâmbio de conhecimento.



Esta nova edição da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas, realizada entre 2019 e 2021 no âmbito da Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (COMTEMA) e liderada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do Tribunal de Contas da União (SecexAgroAmbiental), ocorre exatamente nesse contexto, contando agora com a participação de dezessete países e mais de cem auditores governamentais reunidos em 26 equipes de auditoria.

Graças, também, ao apoio de diversos parceiros – em especial da Cooperação Alemã por meio da GIZ e do Co-

mitê de Criação de Capacidades (CCC) da OLACEFS –, no trabalho que aqui se apresenta, foi possível avaliar mais de 2.400 áreas protegidas na América Latina, no Caribe e na Europa. Esse esforço coletivo permitiu fornecer um panorama regional sistêmico dessa política de conservação da biodiversidade *in situ* por meio da implementação e gestão desses territórios especialmente protegidos.

As informações trazidas neste Sumário Executivo poderão contribuir para a transparência dessas políticas públicas e para o aprimoramento da governança ambiental.





# MENSAGEM DA GIZ

Prezadas leitoras e prezados leitores:

A segunda edição da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas, realizada entre 2019 e 2020, sob a liderança do Tribunal de Contas da União (TCU) do Brasil, é uma das iniciativas mais relevantes, na área ambiental, realizadas pela Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Contou com a participação de 15 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) da região, além das EFS da Espanha e de Portugal, bem como de Entidades Fiscalizadoras Subnacionais da Argentina e do Brasil. Também houve contribuições de outros atores chave, incluindo especialistas e organizações internacionais interessadas no tema, como a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN). Portanto, para a Cooperação Alemã, por meio da GIZ, foi uma grande satisfação ter contribuído tecnicamente para a realização desta iniciativa.

Os principais resultados são apresentados neste Resumo Executivo, a partir de uma avaliação abrangente da efetividade da gestão de 2.415 áreas protegidas em 15 países da América Latina e Caribe, além de Espanha e Portugal, utilizando a metodologia INDIMAPA. Ressalta-se que essa auditoria verificou a evolução da gestão de 1.028 áreas protegidas avaliadas em sua primeira edição, em 2014.



**Michael Rosenauer**

Diretor Nacional da GIZ no Brasil

Além disso, foi avaliada a contribuição das áreas protegidas para o cumprimento da Meta 11 de Aichi da Convenção sobre Diversidade Biológica e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 14 e 15.

Ao longo dos últimos 30 anos, a Cooperação Alemã por meio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* apoiou a capacitação de EFS em diferentes regiões do mundo, reconhecendo assim a importância e a contribuição do controle externo governamental para promover a eficiência, a efetividade e a transparência da administração pública. Nesse contexto, desde 2016, em parceria com o TCU e a OLACEFS, vem sendo implementado o projeto regional Fortalecimento do Controle Externo na Área Ambiental, cujo objetivo é contribuir para o aprimoramento da governança ambiental, por meio do fortalecimento das capacidades das EFS, da promoção da cooperação e

**Jens Brüggemann**

Diretor do Programa Biodiversidade,  
Florestas e Clima, GIZ Brasil

da troca de experiências entre elas, e da otimização da comunicação com *stakeholders* externos. A auditoria mencionada acima é um resultado notável dessa cooperação.

A relevância do tema desta iniciativa para o desenvolvimento sustentável é evidente, pois as áreas protegidas são instrumentos fundamentais para a conservação da biodiversidade e a manutenção dos serviços ecossistêmicos, dos quais dependem as atividades e o bem-estar humanos.

Um agradecimento especial às auditoras e aos auditores que participaram desta iniciativa tão relevante. Agradecemos também ao TCU e à OLACEFS pela parceria e estreita colaboração, especialmente aos colegas e colaboradores da Presidência e das EFS membros da Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (COMTEMA) e do Comitê de Criação de Capacidades (CCC).

Esperamos que os resultados desta auditoria coordenada sejam utilizados pelos tomadores de decisão nas diversas instâncias governamentais dos países participantes para a melhoria contínua das políticas públicas e da gestão das áreas protegidas. Também estamos confiantes de que estes resultados servirão para promover o cumprimento dos acordos multilaterais na área ambiental dos quais os países são signatários, e que este cumprimento possa ser reavaliado periodicamente através de futuras edições da auditoria. Sem dúvida alguma, esses esforços contribuirão para o efetivo cumprimento dos objetivos pelas áreas protegidas e para o desenvolvimento sustentável dos países da região.



Foto: OCEANA – Eduardo Sorensen  
Gobierno de Chile. CC BY 2.0.



Parque Marino Motu Motiro Hiva, Chile.

## INTRODUÇÃO

### Áreas protegidas

O estabelecimento **de áreas protegidas** é a principal estratégia mundial para a conservação da biodiversidade *in situ*, contribuindo para a manutenção dos serviços ecossistêmicos e dos processos ecológicos essenciais à vida humana, e servindo de refúgio para múltiplas espécies, incluindo aquelas ameaçadas de extinção. A importância dos sistemas nacionais de áreas pro-

tegidas é reconhecida pela Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (**CDB**), assinada por 193 países. Em 2010, a 10ª Conferência das Partes da CDB (CoP-10) aprovou o segundo Plano Estratégico para a Biodiversidade para o período 2011-2020 – a década da biodiversidade –, que inclui as 20 Metas de Aichi, em referência à província japonesa onde a conferência foi realizada.

Mario Roberto Duran Ortiz.  
CC BY-SA 3.0.



Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste, Costa Rica.



A **Meta 11 de Aichi** propõe que, até 2020, **pelo menos 17%** das áreas terrestres e de águas continentais e **10% das** áreas marinhas e costeiras – especialmente as de particular importância para a biodiversidade e para os serviços ecossistêmicos – sejam conservadas por meio de sistemas de áreas protegidas administradas de maneira efetiva e equitativa, entre outros atributos.

Em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a **Agenda 2030** para o Desenvolvimento Sustentável (A/RES/70/1), que representa um plano global para o período 2015-2030 e inclui os

17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas 169 metas associadas, que sucedem os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), do período 2000-2015. As Metas de Aichi se refletem nos ODS, especialmente os **ODS 14 (Vida na água) e 15 (Vida terrestre)**, com as metas 14.5, 15.1 e 15.9. Não obstante, a Agenda 2030 é transversal, e outros objetivos estão relacionados à conservação da biodiversidade, como a proteção de agentes polinizadores para a produção de alimentos agrícolas (ODS 2), a proteção da água (ODS 6), as mudanças climáticas (ODS 13), entre muitos outros.

**Figura 1:** Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



A biodiversidade é um bem público transfronteiriço e transgeracional, cuja conservação exige ações conjuntas, políticas públicas consistentes e mecanismos participativos de governança. Nesse sentido, as Entidades Fiscalizadoras Superiores podem unir esforços, por meio de auditorias coordenadas, exercendo seu papel de controle externo e promovendo a efetividade e os resultados das políticas públicas, bem como o aperfeiçoamento da administração pública, em benefício das cidadãs e dos cidadãos.

Nos níveis nacional e local, a conservação da biodiversidade *in situ* depende da implementação de políticas públicas efetivas por parte dos governos e dos atores envolvidos. Dessa forma, um componente central para a conservação da biodiversidade é o estabelecimento,

a implementação e a gestão efetiva das **áreas protegidas**, preservando e conservando o patrimônio natural que as mesmas constituem, a fim de garantir a subsistência humana e a vida digna das gerações atuais e futuras.

Considerando esse relevante patrimônio natural, a presente auditoria coordenada sobre áreas protegidas é uma contribuição das EFS para promover a efetividade das políticas públicas, a prestação de contas, a transparência da administração pública e o uso eficiente dos recursos públicos, contribuindo para o cumprimento dos objetivos e prioridades nacionais de desenvolvimento, bem como de acordos internacionais e objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente (ONU, A/RES/66/209 e A/RES/69/228).



## Auditoria Coordenada

Esta segunda edição da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas (ACAP), realizada entre 2019 e 2020, teve como objetivo avaliar o nível de implementação e gestão das áreas protegidas de países da América Latina, do Caribe e da Península Ibérica, bem como os avanços desses países para cumprimento da Meta 11 de Aichi, no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), e de metas

dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 14 e 15 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

As 26 equipas de auditoria participantes, que reuniram mais de 100 auditores e auditores, avaliaram **2.415** áreas protegidas (APs), das quais **1.028** foram avaliadas na primeira edição da auditoria, realizada em 2014, e que formou a linha de base para as comparações.

**Figura 2:** APs avaliadas em cada edição da auditoria



Dos 17 países da América Latina, do Caribe e da Europa que fizeram parte da auditoria, 11 também participaram da

primeira edição da ACAP, como mostra o mapa abaixo.



**Figura 3:** Países participantes da auditoria

A auditoria utilizou o Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas (**INDIMAPA**), que permite **avaliar** as áreas protegidas em três faixas de implementação e gestão – baixa, média e alta – por meio de 13 indicadores, **comunicar** resultados de forma simples e **monitorar** os progressos e fragilidades na implementação e gestão das áreas protegidas.

A metodologia também incluiu **a Análise FSDL**, para identificar Fragmentações, Sobreposições, Duplicações e Lacunas entre a política de áreas protegidas e as políticas públicas de turismo e de ordenamento territorial. Ou seja, foram analisados possíveis pontos cegos entre as políticas públicas ou órgãos governamentais, que possam ter efeitos

negativos para o cumprimento de seus objetivos.

Os resultados da auditoria coordenada estão estruturados em cinco capítulos:

1. Cobertura terrestre e marinha de áreas protegidas e a Meta 11 de Aichi;
2. INDIMAPA e o nível de implementação e gestão das APs avaliadas;
3. Análise FSDL das políticas públicas de APs, de turismo e de ordenamento territorial;
4. Aspectos importantes da governança: participação na gestão e monitoramento dos resultados de conservação e socioeconômicos;
5. Informações complementares identificadas na auditoria.



# COBERTURA TERRESTRE E MARINHA

Em 2019, 13 dos 17 países participantes da auditoria coordenada conseguiram ter pelo menos 17% de suas áreas terrestres e de águas continentais incluídas em seus sistemas de áreas protegidas, de acordo com dados coletados na auditoria e disponíveis nos relatórios nacionais submetidos à CDB (Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, Peru, Portugal e República Dominicana). Os percentuais variaram de 10,9% a 32,8%. Mesmo entre os países com percentual inferior a 17%, houve alguns crescimentos significativos entre 2014 e 2019, como no caso da Argentina e da Colômbia, que participaram das duas edições da auditoria.

Para as áreas marinhas e costeiras, foram obtidos dados de 14 países, dos quais 8 possuem mais de 10% de suas áreas marinhas e costeiras incluídas em sistemas de áreas protegidas (Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Espanha, México e República Dominicana). A diferença nos percentuais de proteção entre os países foi considerável, de 0,5% a 42,3%. Em 2014, a proteção das áreas marinhas e costeiras estava muito aquém da Meta 11 de Aichi, como observado na primeira edição da auditoria coordenada; em 2019, foram observados

avanços significativos, especialmente em alguns países, como a Argentina e o Brasil, que participaram da primeira edição, e o Chile, segundo seus relatórios nacionais à CDB.

Ressalta-se que a metodologia de cálculo dos percentuais indicados pode mudar em cada país e de um ano para o outro. Além disso, as disputas internacionais sobre fronteiras terrestres e marítimas geram dificuldades adicionais na coleta de dados e na produção de informações. No caso das áreas marinhas e costeiras, a ausência de dados e de uma série histórica dificultam uma análise mais aprofundada em alguns países.

Conclui-se, portanto, que as contribuições dos 17 países da América Latina, do Caribe e da Península Ibérica foram significativas em relação aos percentuais propostos pela Meta 11 de Aichi e pela Meta 14.5 do ODS 14, sendo um passo importante para a conservação da biodiversidade por meio de sistemas de áreas protegidas. O próximo passo é fornecer as condições normativas, institucionais e operacionais para que essas áreas sejam implementadas e geridas de forma eficaz, de modo a alcançar os objetivos para os quais esses territórios especialmente protegidos foram criados.



Área Natural Única Los Estoraques, Colômbia.

Foto: Julianruizp, CC BY-SA 4.0.

## Contribuições para a Meta 11 de Aichi

País	Terrestre	Marinho
Argentina	13,1%	7,1%
Bolívia	26,5	NA
Brasil	18,1	26,4%
Chile	20,5%	42,3%
Colômbia	16,3%	13,8%
Costa Rica	25,5%	2,6%
Cuba	17,2%	25,0%
Equador	22,0%	13,0%
El Salvador	24,8%	0,9%
Espanha	32,8%	12,0%
Guatemala	30,9%	0,9%
Honduras	28,4%	Sem dados
México	10,9%	22,1%
Paraguai	15,0%	NA
Peru	17,3%	0,5%
Portugal	25,0%	9,2%*
República Dominicana	25,0%	10,0%

\*Considerando-se a plataforma continental estendida, área pendente de confirmação pelas Nações Unidas. Fonte: elaboração própria, com base em dados coletados pelas EFS entre 2019 e 2020. As porcentagens podem ter se alterado desde então.



# IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS

## Metodologia: INDIMAPA

Em 2019 e 2020, como resultado do esforço conjunto das equipes participantes, a auditoria coordenada conseguiu avaliar **2.415 áreas protegidas (APs)**, o que permitiu o desenvolvimento de uma análise inédita sob a perspectiva do controle externo ambiental.

Para isso, utilizou-se o Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas (INDIMAPA), que busca ava-

liar as APs, comunicar os resultados obtidos e consolidados e monitorar os avanços e fragilidades em sua implementação e gestão. Os dados necessários são coletados por meio de técnicas de auditoria, incluindo questionário eletrônico enviados aos guarda-parques e aos gestores de APs, consultas a sistemas de informação e bancos de dados oficiais, revisão de relatórios governamentais e realização de entrevistas, entre outras.

## Indicadores do Indimapa

Sigla	Indicador
G	Plano de manejo/instrumentos de planejamento
H	Recursos humanos
\$	Recursos financeiros
E	Estrutura administrativa
T	Consolidação territorial
F	Proteção
P	Pesquisa
B	Monitoramento da biodiversidade
C	Gestão participativa (conselho gestor)
M	Manejo por comunidades tradicionais e/ou locais
U	Uso público
L	Articulação na AP
N	Concessões

O índice consiste na média aritmética de **13 indicadores**, representando os diversos insumos e processos essen-

ciais da implementação e gestão de APs. Cada indicador é calculado pela soma de **três componentes**, que descrevem,

conjuntamente, o aspecto medido pelo indicador ao qual se referem. Os valores desses componentes são binários (0 ou 1), correspondendo à observância ou não do componente. A soma dos valores dos três componentes resulta no valor do respectivo indicador, representando, em escala discreta (0, 1, 2 ou 3), o nível de implementação e gestão da AP sob o aspecto mensurado.

Por sua vez, o índice de cada AP é calculado a partir da média aritmética dos indicadores aplicáveis à AP em questão, variando em uma escala contínua de 0 a 3, e representa, afinal, o nível geral de implementação e gestão da AP, considerando os indicadores aplicáveis a ela. O índice final de cada AP ( $i$ ) é classificado em três faixas de implementação e gestão: baixo ( $0 \leq i < 1$ ), médio ( $1 \leq i < 2$ ) ou alto ( $2 \leq i \leq 3$ ), que são representados visualmente em mapas e gráficos com as cores vermelha, amarela e verde, respectivamente.

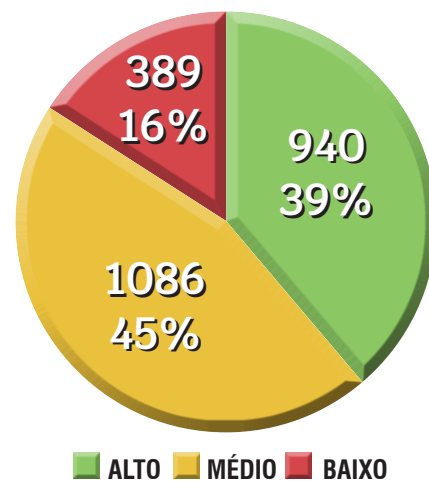
O INDIMAPA foi criado pelo TCU na primeira edição da auditoria coordenada, realizada entre 2013 e 2015, com base em outras metodologias reconhecidas internacionalmente para avaliação de APs: o RAPPAM (*Rapid Assessment and Prioritization of Protected Areas Management*) e o METT (*Management Effectiveness Tracking Tool*). Na auditoria coordenada de 2019-2020, a pandemia de Covid-19 limitou parte da coleta de dados e das visitas de campo para verifi-

car e contrastar as informações obtidas; não obstante, a metodologia inclui diversas fontes de dados, compensando os efeitos dessas circunstâncias.

## Resultados

Os índices de implementação e gestão das **2.415 APs** avaliadas nesta auditoria se distribuíram nas três faixas do INDIMAPA de acordo com o gráfico mostrado abaixo.

**Figura 4:** INDIMAPA 2019  
2.415 APs (países da América Latina, do Caribe e da Península Ibérica)



O índice médio de todas as APs avaliadas foi de **1,73**, resultado sintético que incorpora as diferenças de consolidação e implementação dos diferentes sistemas de áreas protegidas. Enquanto as 596 APs europeias avaliadas tiveram uma média de 2,27, a média para as 1.819 APs latino-americanas e caribenhas foi de 1,55, e constatou-se que, no



grupo de 389 APs que apresentaram um baixo nível de implementação e gestão, 97% delas estão localizadas na América Latina e no Caribe (377 APs). Essas diferenças devem ser compreendidas no âmbito dos diferentes contextos em que os países estão localizados, nas esferas política, ambiental, econômica, social, jurídica e histórica.

Os componentes de implementação e gestão que alcançaram os resultados mais altos em 2019 referem-se a insumos de gestão (recursos financeiros e humanos) e implementação de instrumentos de planejamento e gestão.

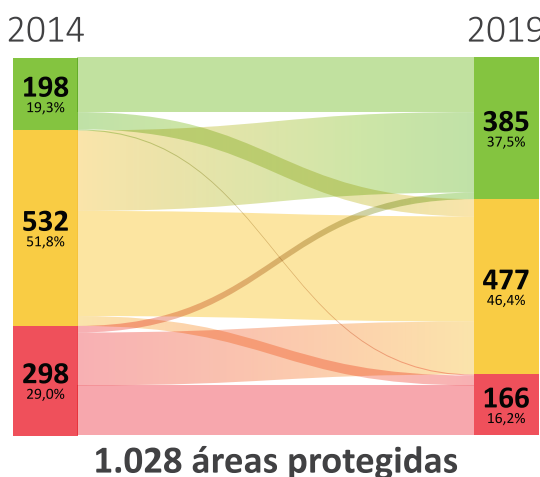
Em relação aos recursos financeiros e humanos, destacaram-se os componentes que avaliam o impacto da ausência de recursos nas atividades essenciais da gestão; ou seja, apesar da possível escassez de recursos, as APs estão conseguindo executar suas atividades essenciais. Especificamente em relação aos recursos humanos, identificou-se que mais de 90% das APs avaliadas possuem pelo

menos um responsável por sua gestão, e que 223 APs (9% do total) não possuem nenhum, o que constitui uma melhoria em relação a um problema que havia sido identificado na auditoria de 2014.

Entre os instrumentos de planejamento e gestão, verificou-se alta implementação nos componentes relacionados aos mecanismos de priorização de temas de pesquisa científica e utilização dos resultados na gestão das APs, bem como a existência de conselhos gestores ou outros mecanismos de gestão participativa nas APs, ainda que continuem apresentando oportunidades de melhoria.

Considerando as **1.028 APs avaliadas** nas duas auditorias coordenadas, o índice médio de implementação e gestão aumentou de **1,34 (2014)** para **1,59 (2019)**. Embora este resultado indique que essas APs permanecem em um nível médio de implementação e gestão, é importante notar que a transição entre as três faixas (baixa, média e alta) sugere uma melhoria, como refletido no gráfico a seguir:

**Figura 5:** Transição das APs entre as faixas do INDIMAPA (2014–2019)

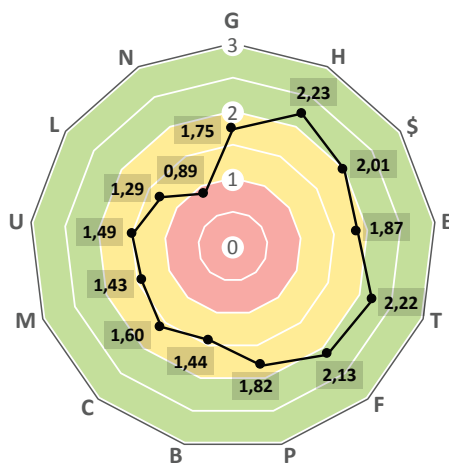


Os dados também sugerem avanços graduais em dois aspectos de gestão que apresentaram problemas de acordo com a auditoria de 2014: a existência de planos de manejo/gestão e a alocação de pelo menos um responsável pela gestão das APs. No entanto, esses aspectos ainda demandam a devida atenção dos respectivos governos e gestores.

Apesar dos avanços, foram identificadas fragilidades em processos importantes para a implementação e gestão de áreas protegidas, tais como: monitoramento da biodiversidade, manejo de recursos naturais por comunidades tradicionais e/ou locais, uso público, articulação na AP e concessões.

Em outras palavras, os principais desafios da implementação e gestão das APs estão relacionados aos seus objetivos e resultados esperados: o monitoramento dos resultados da conservação ambiental, o uso sustentável dos recursos naturais da AP e do seu potencial turístico, e a sensibilização dos atores interessados sobre a importância da área. Esses objetivos correspondem às dimensões ambiental, social e econômica do desenvolvimento sustentável na implementação e gestão das APs, demonstrando uma necessidade de maior integração desses três pilares.

**Figura 6:** INDIMAPA 2019: médias dos indicadores  
2.415 APs (América Latina, Caribe e Península Ibérica)



Sigla	Indicador
G	Plano de manejo/instrumentos de planejamento
H	Recursos humanos
\$	Recursos financeiros
E	Estrutura administrativa
T	Consolidação territorial
F	Proteção
P	Pesquisa
B	Monitoramento da biodiversidade
C	Gestão participativa (conselho gestor)
M	Manejo por comunidades tradicionais e/ou locais
U	Uso público
L	Articulação na AP
N	Concessões

Essas vulnerabilidades são detalhadas nos capítulos a seguir.

Parque Nacional Montecristo, El Salvador.

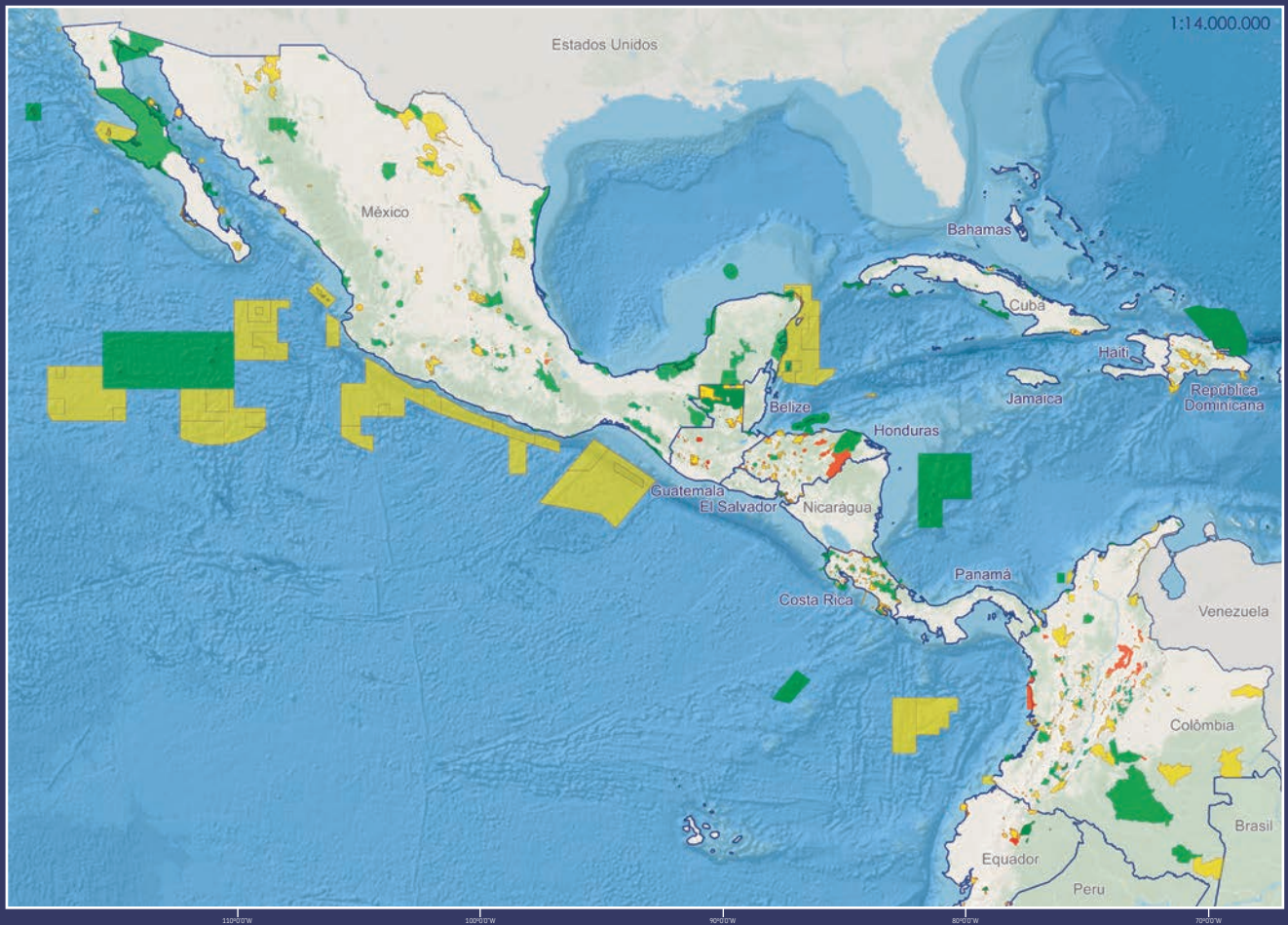




Foto: Diego Deliso, <http://deliso.photos/>. CC BY-SA 4.0.

Peixe-lagarto (*Synodus synodus*), Reserva (Marinha) Natural Parcial do Garajau, Madeira, Portugal.



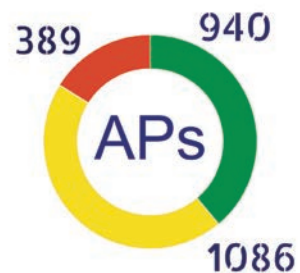


# ÁREAS PROTEGIDAS

## AUDITORIA COORDENADA

### INDIMAPA 2019

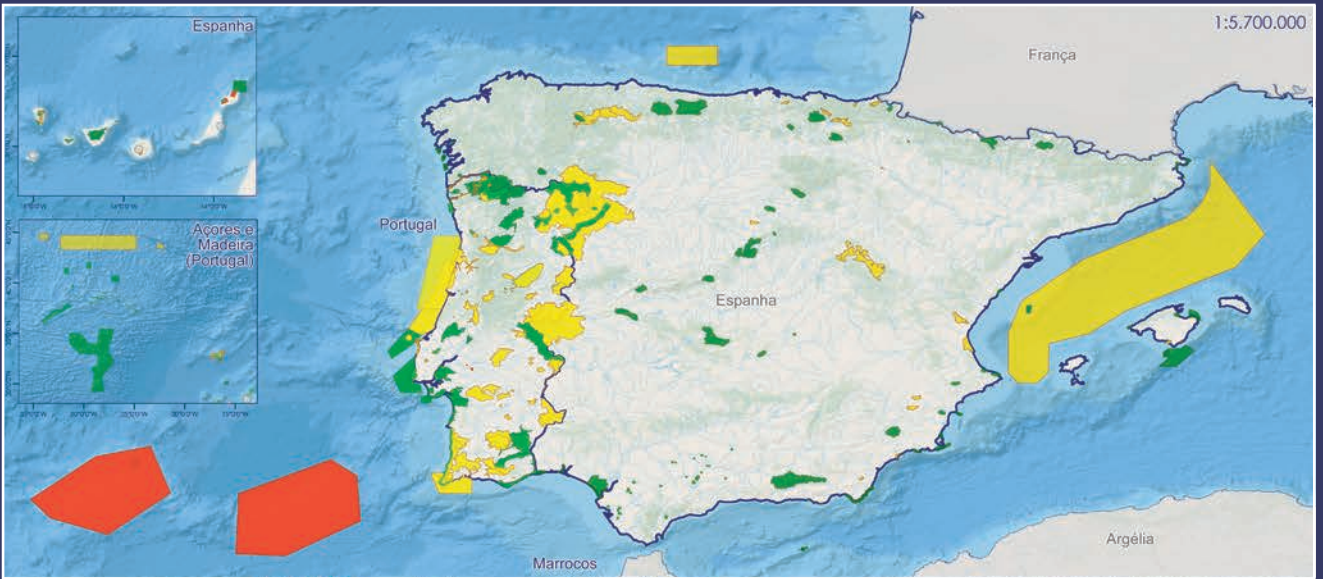
- Alto  $2 \leq i \leq 3$
- Médio  $1 \leq i < 2$
- Baixo  $0 \leq i < 1$



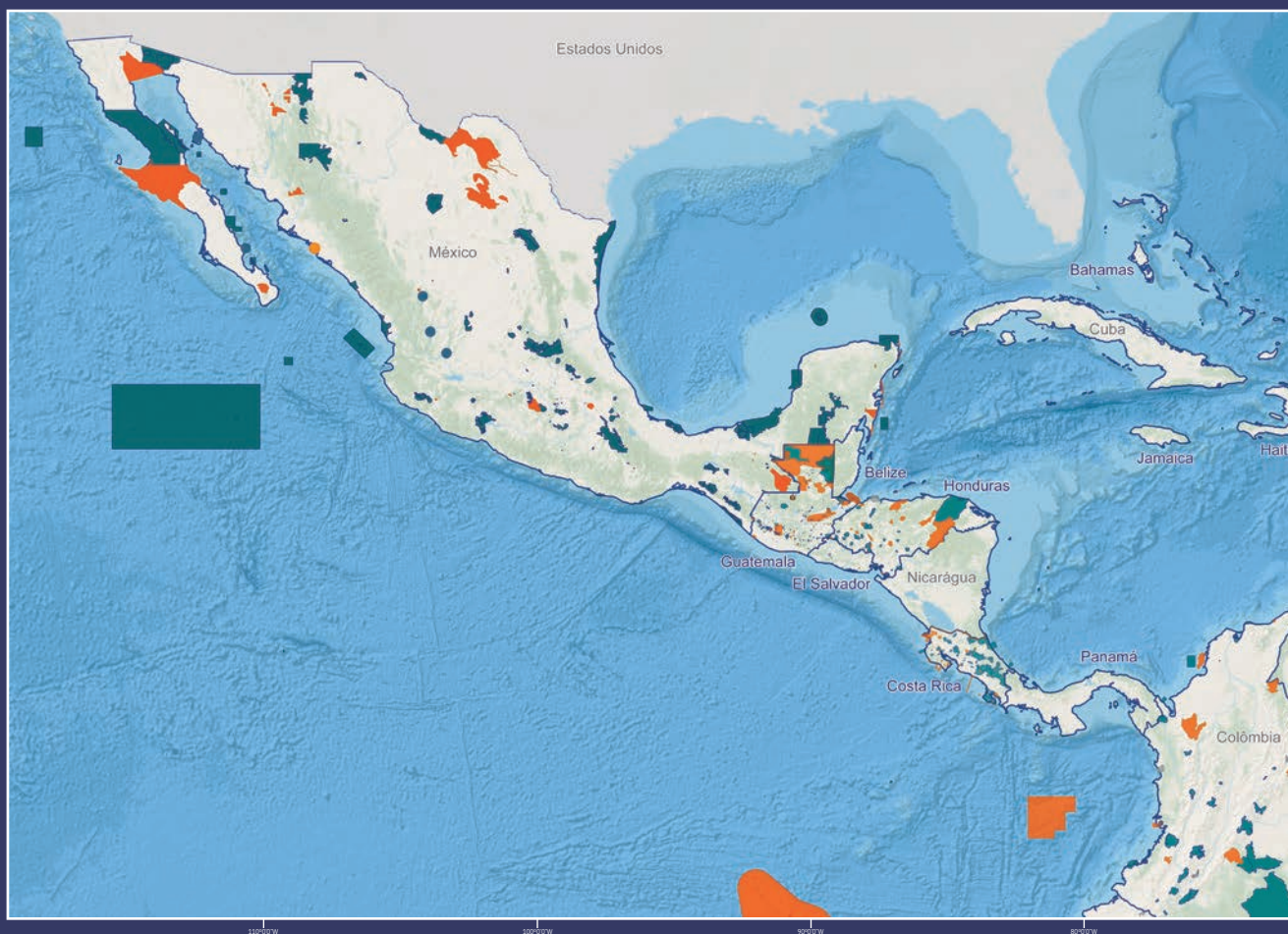
Sistema de coordenadas geográficas. Datum: WGS 1984. Fonte, Países: Natural Earth. Áreas protegidas: WDPA; Indimapa 2013/2014; arquivos originais do Organismo Provincial para o Desenvolvimento Sustentável (OPDS) da Província de Buenos Aires, organizados pela equipe de auditoria do HICBA; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Brasil); Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Colômbia); Sistema Nacional de Áreas de Conservação (Costa Rica); Ministério do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Paraguai); Sistema de Informação Geográfica do Ambiente e do Mar das Açores (Portugal); Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (Portugal). INDIMAPA: entidades fiscalizadoras superiores e subnacionais participantes da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas.









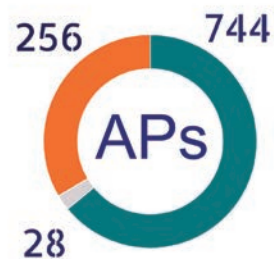


# ÁREAS PROTEGIDAS

## AUDITORIA COORDENADA

### INDIMAPA +5

- Melhora (2014 < 2019)
- Permanência (2014 = 2019)
- Piora (2014 > 2019)



Sistema de coordenadas geográficas. Datum: WGS 1984. Fonte. Países: Natural Earth. Áreas protegidas: WDPA; Indimapa 2013/2014; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Brasil); Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Colômbia); Sistema Nacional de Áreas de Conservação (Costa Rica). INDIMAPA: entidades fiscalizadoras superiores e subnacionais participantes da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas. \*Apenas as APs com dados para 2014 e 2019 estão sendo representadas.









Foto: Dashiell Velezque

Samaúma (*Ceiba pentandra*), Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu, Pará, Brasil.

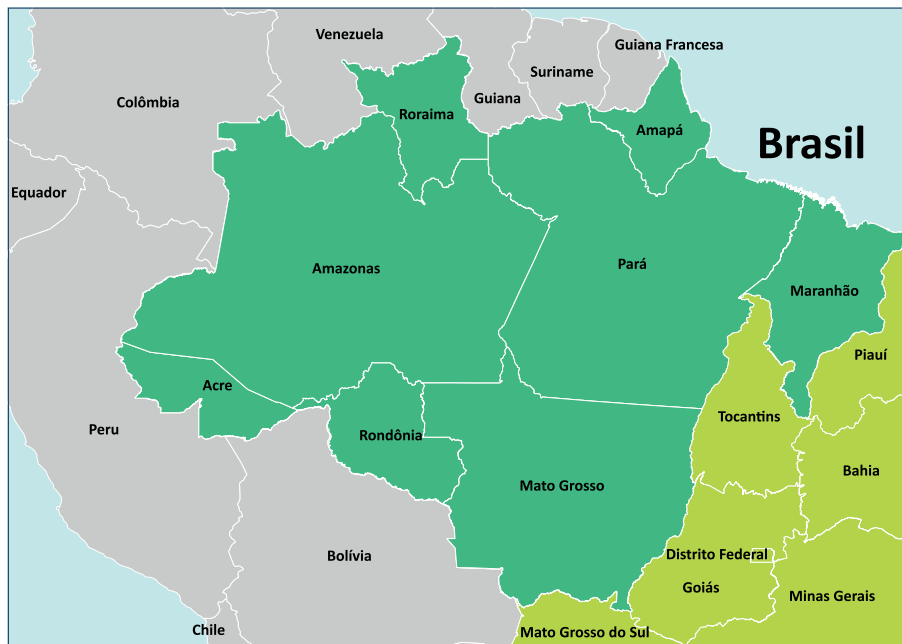
## PERSPECTIVA LOCAL

No Brasil e na Argentina, que são organizados como federações, as competências para tratar de temas ambientais são muitas vezes concorrentes entre diferentes níveis de governo, incluindo as competências de criação, implementação e gestão de áreas protegidas, de modo que coexistem os sistemas nacionais e subnacionais de AP. Assim, nesta auditoria coordenada, além das 17 EFS dos países da América Latina, Caribe e Península Ibérica, também participaram nove Entidades Fiscalizadoras Subnacionais: o Honorável Tribunal de Contas da Província de Buenos Aires (HTCBA) e oito Tribunais de Contas dos Estados brasileiros localizados no Bioma Amazô-

nia (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima). O trabalho dessas entidades subnacionais deu à auditoria uma perspectiva local sobre a gestão e implementação das áreas protegidas.

Os resultados consolidados possibilitam concluir que a implementação e a gestão das APs em nível subnacional encontram mais dificuldades do que a nível nacional. Isso reforça a importância de que o compromisso com a Agenda 2030 e com os acordos internacionais, como a CDB, busque avanços não só a nível global, regional e nacional, mas também a nível local.



**Figura 7:** Estados da Amazônia brasileira

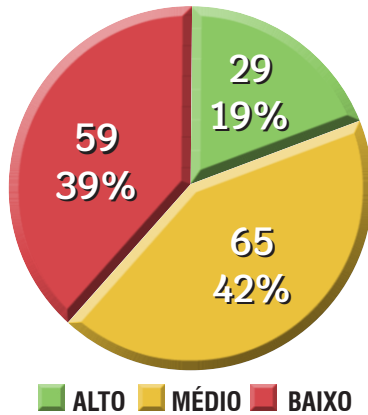
A porção brasileira do bioma Amazônia abrange mais de quatro milhões de quilômetros quadrados (quase metade do território brasileiro). Além das áreas protegidas federais, existe uma parcela significativa de APs amazônicas que estão sob gestão estadual: cerca de 518 mil km<sup>2</sup>, representando 43% da área total protegida por APs no bioma (“unidades de conservação”, na terminologia do sistema brasileiro). Com a participação dos Tribunais de Contas dos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia e Roraima, foi possível avaliar 153 APs estaduais em 2019, ampliando o escopo da auditoria no bioma. Esses 8 tribunais também participaram da primeira edição da auditoria coordenada, e possuem dados comparativos do Indimapa.

Segundo o Indimapa, o nível médio de implementação e gestão das 153 APs estaduais avaliadas em 2019 foi **de 1,22**. 19% dessas APs apresentaram um alto nível de implementação e gestão, enquanto 42% apresentaram nível médio, e 39% apresentaram nível baixo. Esse resultado é menos bem-sucedido do que no nível federal brasileiro, apontando para maiores dificuldades na implementação da política pública de APs em nível subnacional.

No entanto, a análise histórica da implementação e gestão das APs no âmbito subnacional mostrou que houve avanços entre 2013 e 2019 na maioria das APs estaduais avaliadas nas duas auditorias.

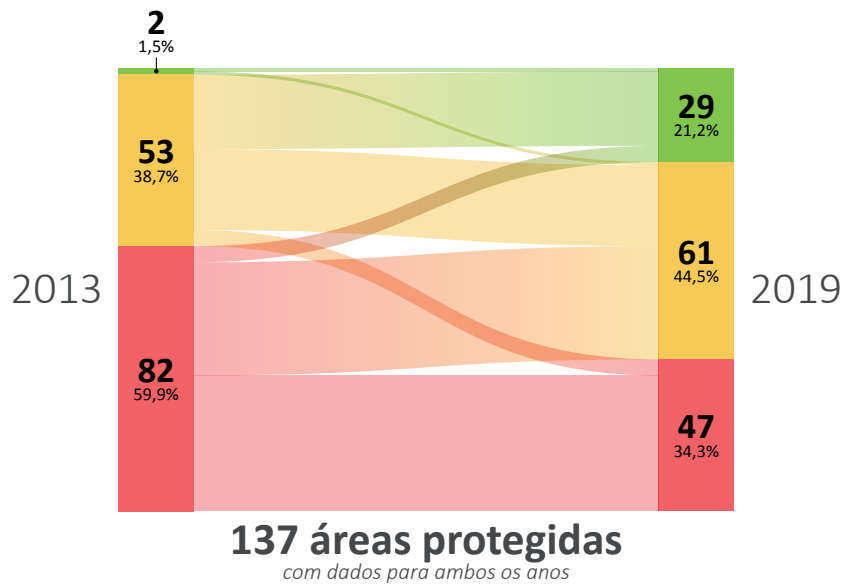
Em 2013, ano da execução da primeira edição da auditoria em nível subnacional no Brasil, mais da metade das APs esta-

**Figura 8: INDIMAPA 2019**  
153 APs estaduais da Amazônia Brasileira



duais da Amazônia apresentavam um nível baixo de implementação e gestão (84 de 140), e apenas duas áreas apresentavam um nível alto. O gráfico a seguir demonstra as mudanças das APs entre as faixas do Indimapa de 2013 a 2019 (considerando apenas as 137 APs que possuem dados para ambos os anos). Percebe-se que, enquanto o nível baixo passou a incluir um número muito menor de APs em 2019, o nível alto de implementação e gestão reúne cada vez mais áreas.

**Figura 9: Transição das APs estaduais da Amazônia brasileira entre as faixas do INDIMAPA (2013-2019)**



Quanto aos indicadores, na avaliação das 153 APs estaduais da Amazônia foram observadas as mesmas tendências das APs federais. Houve avanços nos indicadores de planos de manejo e recursos humanos, embora esses temas con-

tinuem apresentando oportunidades de melhoria. No entanto, os processos de monitoramento da biodiversidade, do uso público, da articulação local e das concessões continuam sendo pontos fracos na gestão e implementação dessas APs.



## Província de Buenos Aires

A Província de Buenos Aires abrange uma área de mais de 300 mil quilômetros quadrados, na qual ocorrem quatro das 18 ecorregiões da Argentina, três das quais são consideradas prioritárias para a conservação. Embora a província tenha um alto nível de antropização e urbanização, conta com um Sistema de Áreas Naturais Protegidas (SANP) que, apesar de seus antecedentes, só foi consolidado legalmente na década de 1990. Ao todo, o HTCBA avaliou 43 áreas, incluindo territórios e monumentos naturais, algumas das quais estão pendentes de consolidação jurídica. A área total estimada do SANP é de 16.763,8 km<sup>2</sup>, considerando áreas terrestres, marinhas e costeiras.

Quanto à gestão e à implementação das áreas protegidas, os resultados da auditoria em nível local da província estão alinhados com os achados observados em nível regional. Foram verificadas oportunidades de melhoria em termos de infraestrutura, recursos humanos, articulação institucional, participação cidadã e informação pública. Também foi identificado um baixo nível de existência de planos de gestão/manejo, bem como fragilidades jurídicas quanto à sua aprovação.

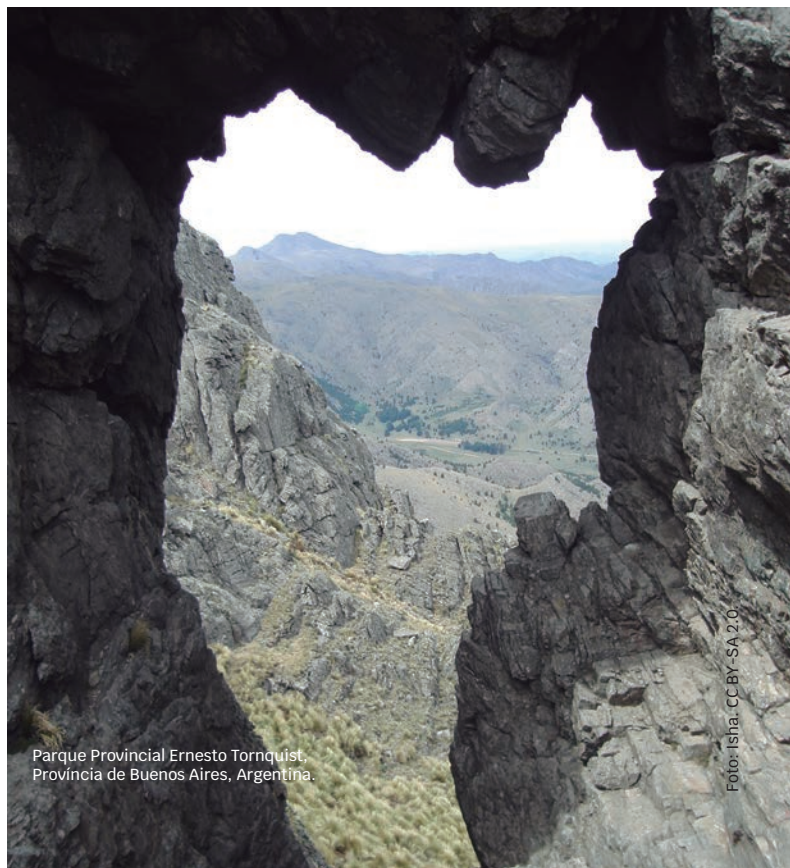
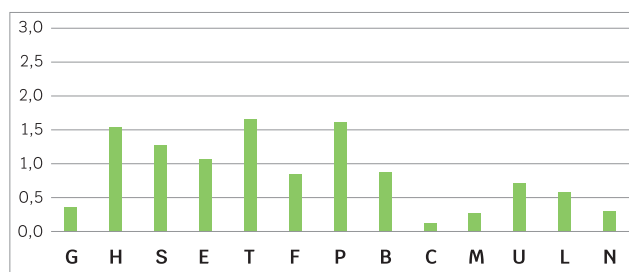
A auditoria permitiu destacar o valor do sistema provincial de Áreas Naturais Protegidas, e o órgão auditado reconheceu o trabalho do HTCBA na sistematização de informações e diagnóstico de problemas, o que possibilitará o avanço na melhoria das políticas públicas.

Figura 10: Província de Buenos Aires



Figura 11: Indimapa 2019 – Província de Buenos Aires

Média dos indicadores para as 43 APs avaliadas



Parque Provincial Ernesto Tornquist,  
Província de Buenos Aires, Argentina.



Foto: Albert Backer. CC BY-SA 3.0.

Parque Nacional Cotopaxi, Equador.

# A POLÍTICA DE ÁREAS PROTEGIDAS E OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## Metodologia: Análise FSDL

A coerência e a integração entre as políticas públicas são fundamentais para o desenvolvimento sustentável, como reconhece a Agenda 2030 (meta 17.14). As políticas públicas, a alocação de recursos públicos e os órgãos governamentais devem ser coerentes para que possam ser eficientes e efetivos, com o compromisso

de alcançar os resultados esperados em benefício das cidadãs e dos cidadãos. No entanto, na interação de normas legais e de órgãos governamentais, muitas vezes existem **pontos cegos** que dificultam a implementação das políticas públicas, colocam obstáculos para o cumprimento de seus objetivos, e geram gastos ineficientes dos recursos públicos alocados.

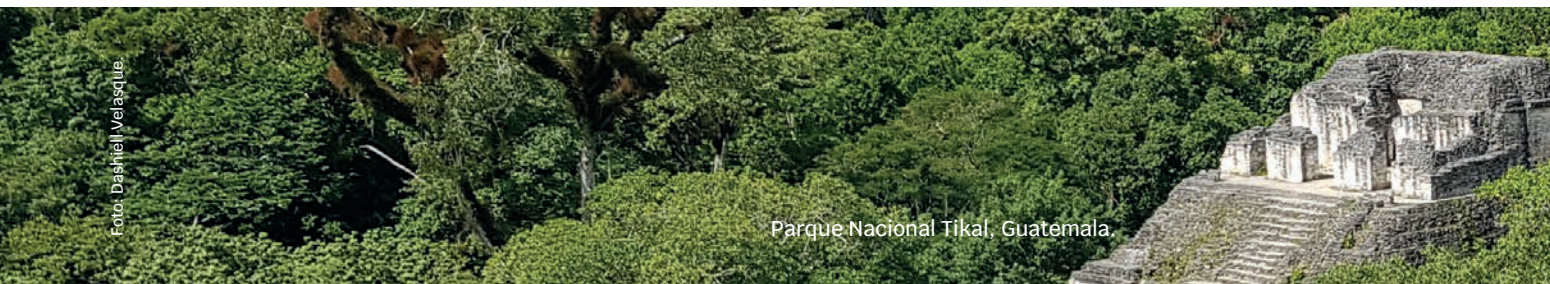


Foto: Dashnell Velasquez.

Parque Nacional Tikal, Guatemala.

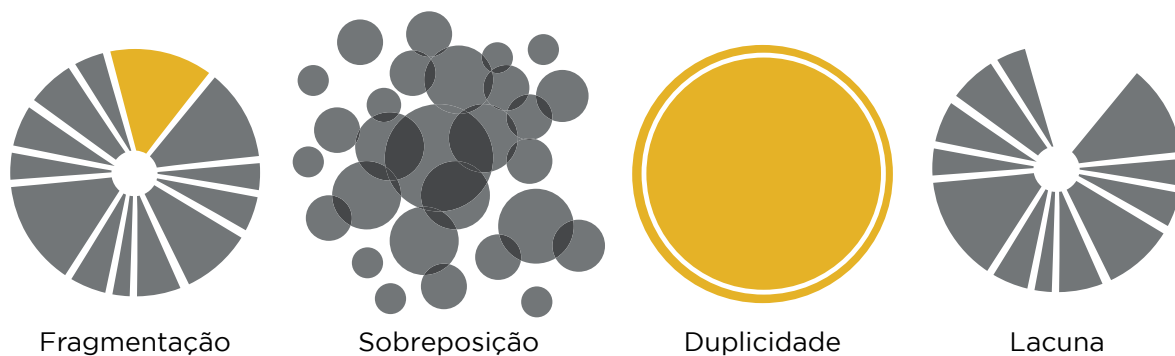


A **Análise FSDL** permite investigar a existência de **Fragmentações, Sobreposições, Duplicações e Lacunas (FSDL)** entre políticas públicas ou órgãos governamentais, bem como identificar seus **efeitos** negativos ou positivos, reais ou potenciais. Essa técnica foi adaptada pelo TCU a partir do guia de avaliação e gestão de fragmentação, sobreposição e duplicidade da EFS dos Estados Unidos (*U.S. Government Ac-*

*countability Office, GAO*), e vem sendo utilizada em auditorias coordenadas realizadas no âmbito das atividades da COMTEMA/OLACEFS.

Nesta auditoria coordenada, procurou-se identificar as **FSDL** entre a política de APs e as políticas de **turismo** e de **ordenamento territorial** nas respectivas jurisdições (nacional ou subnacional), bem como os respectivos **efeitos** – negativos ou positivos, reais ou potenciais.

**Figura 12:** Análise FSDL

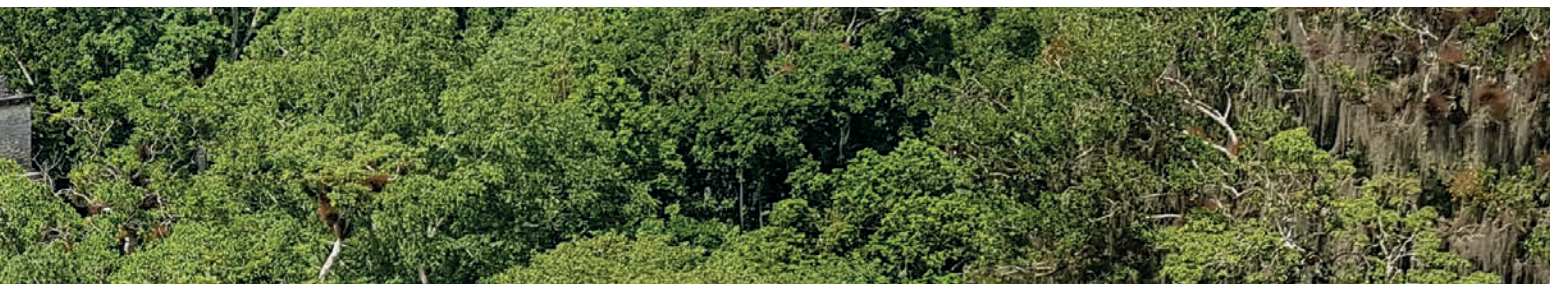


## Uso público nas APs

O uso público pode ter impactos positivos sobre as APs se for gerenciado de forma sustentável, sempre dependendo de sua compatibilidade com os objetivos e categoria de cada AP. Para os efeitos desta análise, entende-se o **uso público** nas APs como as atividades de turismo ecológico/natural, recreação em ambientes naturais, educação e interpretação ambiental. A implantação do uso público, especialmente no caso do turis-

mo ecológico/natural, pode gerar renda adicional e empregos, promover a economia e a cultura locais, contribuir para a sensibilização sobre a importância da conservação ambiental, prover recursos financeiros às APs, entre outros – contribuindo para o cumprimento da meta 8.9 da Agenda 2030, e considerando a decisão CBD XII/11.

O potencial de turismo ecológico e natural da maioria dos países participantes da auditoria é reconhecido mundial-



mente. O relatório **do Fórum Econômico Mundial** sobre competitividade turística (WEF, 2019) considera, em seu cálculo, o pilar Recursos Naturais, que inclui cinco fatores-chave: 1) número de sítios do patrimônio natural mundial (UNESCO); (2) total de espécies conhecidas (mamíferos, aves e anfíbios); 3) **total de áreas protegidas** com mais de 1.000 ha, segundo a WDPA; 4) demanda digital por turismo natural (buscas na internet); e 5) atratividade dos ativos naturais (pesquisa de opinião). Ao considerar exclusivamente o pilar Recursos Naturais, destacam-se **10** países participantes da auditoria, **dois** dos quais lideram o *ranking* dos 140 países avaliados no relatório citado: México (1º), Brasil (2º), Costa Rica (8º), Espanha (9º), Peru (13º), Argentina (16º), Colômbia (19º), Equador (23º), Bolívia (27º) e Portugal (31º). Por sua vez, ao considerar os 14 pilares do mesmo relatório, a Espanha ocupa o primeiro lugar no *ranking* geral de competitividade turística. Tudo isso mostra que, além de possuir recursos naturais, o seu aproveitamento adequado e sustentável dos depende do bom funcionamento dos outros pilares.

No entanto, a auditoria constatou que o uso público nas APs avaliadas apresenta dificuldades, de acordo com os resultados do **indicador U (uso público)** do INDIMAPA, cujos componentes avaliam esse potencial e, se for o caso, o aproveitamento do uso público, a estrutura de visitação e o pessoal

disponível. O indicador foi aplicável a 2.032 APs na auditoria, sendo que 56% destas apresentaram nível baixo de implementação nesse processo (0 ou 1), enquanto 44% apresentaram nível médio ou alto. Na maioria das APs avaliadas neste indicador (81%), o uso público ocorre, ainda que de forma desordenada, não-sustentável e sem controle de visitantes; verificou-se também que, na maioria das APs, são insuficientes a estrutura de visitação (58%) e o pessoal disponível (74%). Esses resultados indicam que a maioria das APs, ainda que recebam visitantes, têm dificuldade em oferecer condições estruturais e operacionais mínimas para apoiar o uso público contínuo. Essas condições medidas não são necessariamente pré-requisitos para o uso público, mas fatores que permitem melhorar a segurança da experiência, mitigar impactos ambientais, agregar valor ao ativo natural e obter um maior aproveitamento social, econômico e ambiental do uso público.

Além disso, a maioria das EFS identificaram **FSDL** com efeitos negativos entre as políticas de APs e de turismo ecológico/natural, o que ajuda a explicar as causas desse achado, por parte das administrações públicas. Estas FSDL incluem:

- ausência de uma estratégia governamental clara para o turismo ecológico/natural em APs;



- escassez ou ausência de pessoal, recursos e estrutura de apoio ao turismo, e de instrumentos que permitam avaliar a capacidade de carga ou fluxo;
- fragmentação entre os ministérios e departamentos responsáveis pelas áreas de meio ambiente e turismo, e sobreposição de suas competências, sem instrumentos de coordenação e definição clara de como devem agir individual e conjuntamente para alcançar objetivos comuns.

Em resumo, verificou-se que, embora as APs sejam parte do patrimônio natural, com grande relevância na composição do produto turístico dos países, na maioria delas o uso público (especificamente o turismo ecológico/natural) não ocorre de forma eficiente e sustentável. Essa situação gera um turismo desordenado nas APs, com sobrecarga e deterioração dos atrativos naturais, perda de biodiversidade, poluição e impactos ambientais, além do desperdício do potencial socioeconômico do turismo sustentável.

## Consolidação territorial nas APs

O aspecto **territorial** das APs é um elemento central em sua definição: “... uma área geograficamente definida que foi designada ou regulamentada e administrada a fim de alcançar objetivos específicos de conservação” (CDB, Artigo 2º). A política pública de APs é, essencialmente, uma política de **gestão territorial** para a conservação *in situ*, de modo que seu processo de consolidação territorial, que é fundamental para o desenvolvimento de múltiplos processos de implementação e gestão das APs, deve ser considerado no âmbito das políticas públicas de **ordenamento territorial**.

No INDIMAPA, a **consolidação territorial é avaliada** por meio do **indicador T**, que foi aplicável a 2.321 APs. 55% das APs avaliadas apresentaram problemas de demarcação e/ou sinalização de seus



Santuário Histórico de Machu Picchu, Perú.



limites (componente T2), ou seja, há fragilidades na operação técnica de colocação de marcas ou sinais facilmente identificáveis na área.

Além disso, várias EFS latino-americanas identificaram **FSDL** com efeitos negativos entre as políticas de APs e de ordenamento territorial. Entre estas, destacam-se:

- sobreposição do território das APs com áreas que possuem outros regimes legais e de posse;
- divergências nas informações cartográficas e de registro territorial em cadastros oficiais; e
- lacunas normativas relacionadas ao ordenamento territorial.

Esses problemas correspondem às dificuldades relatadas pelas partes da CDB para alcançar a Meta 11 de Aichi, que incluem, entre outras, “*sistemas complexos de posse de terras; incertezas em relação à posse da terra; (...); falta de coordenação entre ór-*

*gãos nacionais*” (tradução livre, CDB, 2020, GBO-5).

Essa situação gera insegurança jurídica territorial, falta de definição do regime jurídico aplicável, pressão sobre o uso do território e dos recursos naturais, conflitos entre os diferentes interesses envolvidos (conservação, modos de vida tradicionais, agricultura, pecuária, mineração, urbanização etc.), rejeição à criação e à existência da AP, e acesso indevido e ilegal aos recursos naturais – como o tráfico ilícito de espécies e a biopirataria – ameaçando a biodiversidade e a sustentabilidade das APs.

A gestão territorial é complexa e multinível, pois envolve uma série de atores, como o governo nacional, os governos locais, o setor privado e a sociedade civil. Esse contexto requer a existência de estratégias e responsabilidades precisas, a definição clara do regime jurídico aplicável a cada área, bem como de dados e informações transparentes, entre outros mecanismos de governança.



Parque Nacional Los Haitises, República Dominicana.



## Perspectiva Local

Os Tribunais de Contas dos Estados da Amazônia brasileira aplicaram a Análise FSDL aos temas de uso público e consolidação territorial das APs estaduais do bioma. Quanto ao uso público, evidenciou-se a ausência de uma estratégia integrada de incentivo e promoção do turismo sustentável nas APs, bem como fragmentação e sobreposições entre os órgãos responsáveis pela gestão das APs e aqueles responsáveis pela promoção do turismo. No que se refere à consolidação territorial, identificou-se a fragmentação entre os órgãos que atuam no ordenamento territorial, na regularização fundiária e na destinação de áreas públicas.

Todavia, o Fórum Diálogo Amazonas, do Estado do Amazonas, destacou-se como uma boa prática. Nesse espaço, foram promovidos o debate e a negociação sobre a regularização fundiária das APs no estado, com o envolvimento de diversas instituições públicas estaduais, federais e não governamentais.

Por sua vez, o Honorável Tribunal de Contas da Província de Buenos Aires verificou também a inexistência de ações integradas, coordenadas e sustentadas para promover a realização do turismo nas áreas naturais protegidas. Isso implica o não aproveitamento das possibilidades fornecidas por tais áreas para a maximização de seu potencial turístico e para o cumprimento efetivo de seus diferentes objetivos.

Além disso, alertou-se sobre a falta de integração entre o planejamento das áreas naturais protegidas e o ordenamento territorial, tendo sido verificado que a maioria das normas locais de ordenamento não contemplam o mapeamento das áreas localizadas em seus territórios.







Foto: Adriano Juras.

Urucum (*Bixa orellana*), recurso natural presente em áreas protegidas e manejado por comunidades.

## MECANISMOS DE GOVERNANÇA

### Participação pública na gestão

Mecanismos de participação em políticas públicas são fundamentais para a concretização do desenvolvimento sustentável. Um dos princípios fundamentais da Agenda 2030 é “não deixar ninguém para trás”, em um modelo de crescimento inclusivo, participativo e representativo (meta 16.7). A participação pública em questões ambientais está contida no **Princípio 10** da Declaração do Rio (1992), detalhado no **Acordo de Escazú** (2018), para a América Latina, e na **Convenção de Aarhus** (1999), para a Europa.

Em relação ao objeto da auditoria, foi avaliado se os países participantes contavam com previsão legal de mecanismos de participação pública na política de APs, constatando-se que esses mecanismos existem na maioria dos países – o que é corroborado pelo **Observatório do Princípio 10** da América Latina e do Caribe, que fornece informações sobre leis, políticas, tratados e jurisprudência dos países latino-americanos em relação aos direitos à informação, participação e justiça em temas ambientais (<http://observatoriop10.cepal.org/es>).



Foto: Geraldo Melela.

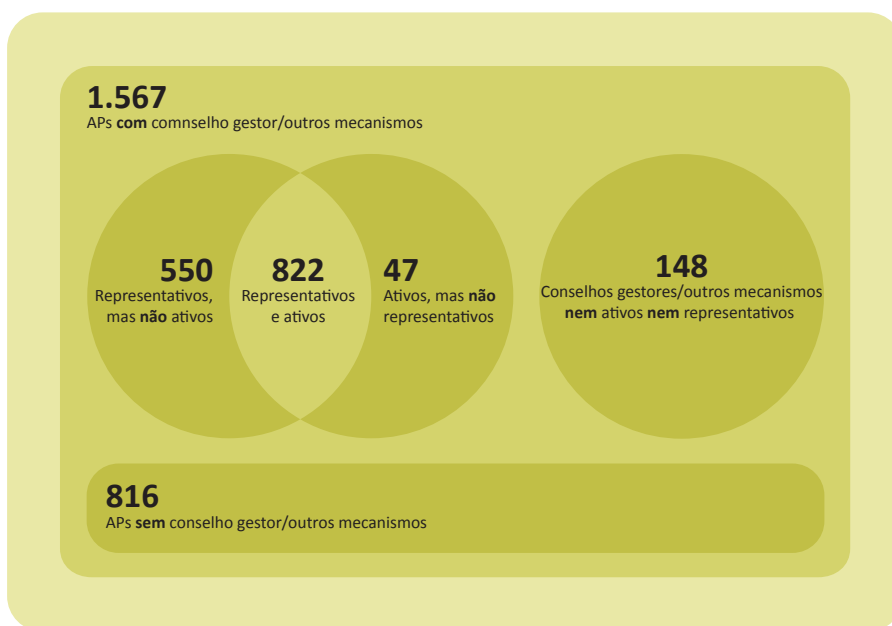
Guará (*Eudocimus ruber*), espécie encontrada na Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba, Brasil.



O **indicador C** do INDIMAPA, que foi aplicado a 2.383 APs, mede a existência, representatividade e funcionamento dos conselhos gestores nas APs ou outros mecanismos de gestão participativa. Na auditoria, verificou-se que, embora esses mecanismos existam na maioria das APs avaliadas (66%), muitos deles não estão ativos; e apenas 822 APs (34%) possuem conselhos ou mecanismos de gestão participativa que sejam representativos e ativos (34%).

Apesar das deficiências encontradas, constatou-se que houve evolução considerável desde a primeira auditoria. No grupo de das APs que contam com dados do indicador C para 2014 e 2019 (815 APs), verificou-se que todos os seus componentes melhoraram, em especial o de representatividade. Isto é, hoje, há mais áreas com conselhos ou outros mecanismos de gestão participativa ativos e representativos.

**Figura 13:** Resultados do indicador C em 2019



2.383 APs avaliadas pelo indicador C (conselho gestor/gestão participativa)

Além disso, o **indicador L**, que avalia a articulação na AP e foi aplicável a todas as 2.415 APs, teve como resultado que apenas 39% delas articulam-

-se com as comunidades tradicionais e/ou locais para garantir sua participação na tomada de decisões quanto ao aperfeiçoamento da gestão das APs

e ao uso sustentável dos recursos naturais.

Nesse sentido, há risco de perda de legitimidade da gestão da AP e de que sejam tomadas decisões desvinculadas das características, necessidades e potencialidades do contexto local, por não se levar em conta as informações que os atores locais poderiam fornecer.

### **Monitoramento e acompanhamento de resultados**

Em geral, os países participantes possuem sistemas de monitoramento ambiental em operação, que produzem e comunicam informações sobre o desmatamento e as espécies ameaçadas de extinção, ainda que de forma incompleta e sem desagregar os dados por AP – dificultando a análise da contribuição das APs para a manutenção dos serviços ecossistêmicos.

Especificamente para as APs avaliadas, as atividades de monitoramento

da biodiversidade e acompanhamento dos resultados da gestão apresentam deficiências e/ou não suficientes para fornecer as informações necessárias para a tomada de decisões de gestão ambiental.

O **indicador B** do INDIMAPA, que avalia o monitoramento da biodiversidade e foi aplicado às 2.415 APs, indicou que 73% das APs possuem alguma forma de atividade de monitoramento da biodiversidade, mas de forma insuficiente para gerar informações sobre os resultados de conservação alcançados (71% do total), e também com frequência insuficiente (58% do total).

Essa situação dificulta a identificação tempestiva de vulnerabilidades e riscos à biodiversidade – como a degradação de habitats e ameaças a espécies em perigo de extinção –, impedindo o planejamento de medidas de intervenção ou de restauração ecológica.







Foto: Dashiell Velasque.

Tuiuiú (*Jabiru mycteria*), Parque Nacional do Pantanal Matogrossense, Brasil.

## Perspectiva Local

Os Tribunais de Contas dos Estados da Amazônia brasileira encontraram oportunidades de melhoria no monitoramento e no acompanhamento dos resultados das políticas públicas de APs. Algumas das fragilidades identificadas foram a ausência de mecanismos integrados de medição do desempenho das APs, a ausência de indicadores para a realização do monitoramento e a avaliação de políticas, e a ausência de informações confiáveis e atualizadas sobre as áreas protegidas estaduais.

Por sua vez, o Honorável Tribunal de Contas da Província de Buenos Aires encontrou oportunidades de melhoria diante da falta de um planejamento estratégico de médio e curto prazos para definir o rumo do sistema, o estabelecimento de metas, a detecção de ecossistemas que requerem maior proteção e áreas potenciais a serem conservadas. Constatou-se também a inexistência de um sistema robusto para o monitoramento e avaliação dos resultados das políticas. Além disso, destacou-se a falta de alinhamento explícito entre a política pública de APs e a Agenda 2030.

## INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

Além dos resultados apresentados acima, foram analisados outros temas relacionados ao objeto da auditoria coordenada, referentes às contas ambientais e econômicas, e à Base de Dados Mundial de Áreas Protegidas (WDPA). Essas análises geraram informações complementares, que devem ser consideradas no âmbito das políticas públicas e sistemas nacionais de áreas protegidas.

As **contas econômicas ambientais** buscam valorar os serviços ecossistêmicos e a biodiversidade, considerando-os parte do patrimônio natural e, conseqüentemente, integrando-os nos processos de planejamento e de desenvolvimento socioeconômico. Os compromissos internacionais propunham que esses desafios fossem alcançados até 2020 (Meta de Aichi 2, Meta 15.9 da Agenda 2030). Na auditoria, verificou-se que a maioria dos países participantes (Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Espanha, México e Peru) contam com iniciativas, projetos-piloto ou sistemas em operação (parcial ou total) de contas econômicas ambientais, embora não forneçam informações desagregadas por AP. Considerando que se trata de um tema relevante, complexo e mais amplo do que o escopo da auditoria, propõe-se

desenvolver, na COMTEMA, futuros trabalhos de pesquisa, capacitação e controle externo sobre o tema, incluindo as EFS, os organismos internacionais e outras partes interessadas.

Por sua vez, a **WDPA é** o principal repositório mundial de dados sobre APs, oferecendo informações úteis para realizar análises globais e regionais. No entanto, foram identificadas ocorrências nessa base de dados que limitaram algumas análises da auditoria, tais como a desatualização ou a ausência de dados, deficiências na representação cartográfica dos arquivos vetoriais e divergência com os dados referidos nos relatórios nacionais à CDB. Esses aspectos não faziam parte do escopo da auditoria, por isso não houve aprofundamento de sua análise; também podem ser devidos, em parte, a diferenças metodológicas (escala, resolução de camadas, sistemas de coordenadas, projeção, etc.), multiplicidade de partes que comunicam os dados, diferenças nas datas de comunicação e/ou extração de dados, entre outras causas citadas no manual de usuário da própria WDPA. Apesar disso, são reconhecidos os esforços para criar, manter e disseminar a WDPA, considerado o banco de dados global mais completo em áreas protegidas terrestres e marinhas.







Foto: Alex Wild. Domínio público.



*Ceiba sp.*, árvore encontrada no Parque Nacional Teniente Agripino Enciso, Paraguai.

## CONCLUSÕES

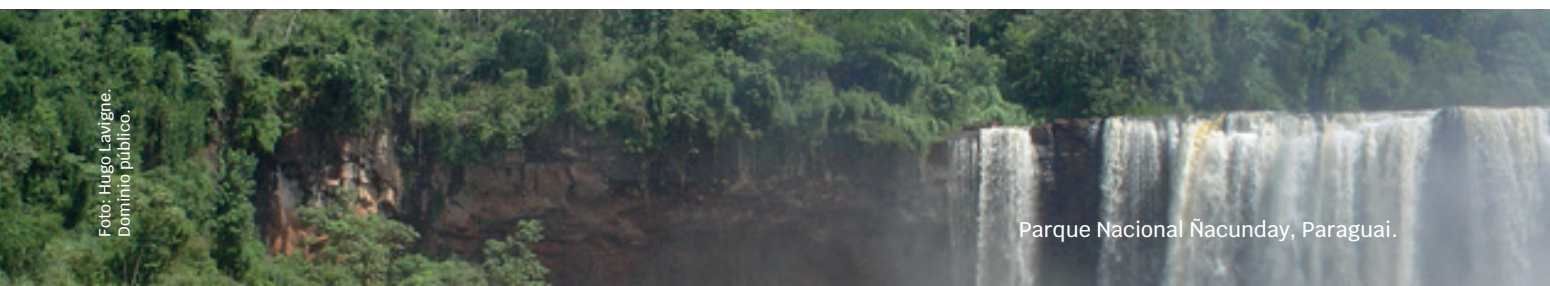
### Resultados

A auditoria constatou que os países das EFS participantes contribuem significativamente, no aspecto quantitativo, para os percentuais previstos na **Meta 11 de Aichi**, no âmbito da CDB. Dessa forma, devem ser reconhecidos importantes esforços na primeira etapa da governança ambiental das áreas protegidas: sua criação jurídica. Além da conservação de áreas terrestres e águas continentais, destaca-se o aumento da extensão dos países que é coberta por áreas protegidas marinhas e costeiras, cuja vulnerabilidade

foi destacada na primeira edição da auditoria, em 2014.

Em relação ao **INDIMAPA**, observou-se que, em média, as áreas protegidas da América Latina e do Caribe têm um nível médio de implementação e gestão, enquanto as da Europa têm um nível alto. Com base nos dados das 1.028 APs avaliadas nas duas edições da auditoria coordenada, houve progresso gradual na implementação da política pública entre 2014 e 2019, ainda que haja desafios significativos a serem enfrentados.

Foto: Hugo Lavigne. Domínio público.



Parque Nacional Ñacunday, Paraguai.



Por sua vez, a **Análise FSDL** revelou a existência de fragmentações, sobreposições, duplicações e lacunas entre a política pública de APs e as políticas públicas de turismo e ordenamento territorial, bem como entre os órgãos governamentais responsáveis por elas. Esses FSDL têm efeitos negativos na implementação de dois processos essenciais nas APs – o uso público e a consolidação territorial – levando a um turismo desordenado e à insegurança jurídica territorial, o que dificulta o cumprimento dos objetivos de conservação da diversidade biológica *in situ*.

Os resultados também indicam uma evolução positiva em relação a alguns dos problemas identificados na Auditoria Coordenada de 2014, especificamente o percentual de área marinha coberta por áreas protegidas, a situação dos planos de manejo/gestão das APs e a presença de um responsável por sua gestão. No entanto, outros processos continuam sendo um desafio para a adequada implementação e gestão de áreas protegidas, como a participação na gestão, o monitoramento da biodiversidade, o uso público e a consolidação territorial, que são fundamentais para que a política pública seja efetiva e atinja os objetivos pretendidos.

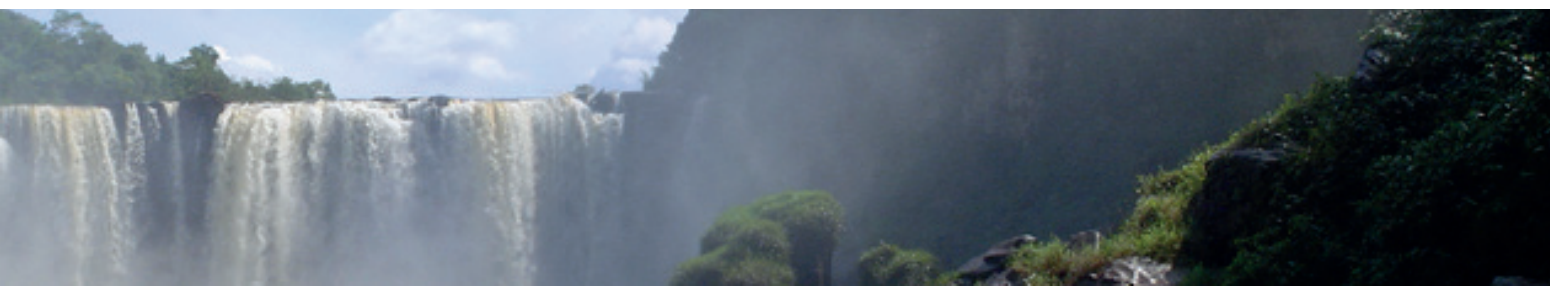
Conclusões e recomendações específicas em cada contexto nacional ou subnacional podem ser encontradas nos relatórios de auditoria emitidos pelas respectivas EFS.

## Recomendações e benefícios esperados

No âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, as EFS comunicam os resultados contidos neste Resumo Executivo sobre a implementação e a gestão de APs aos governos e aos atores interessados nas políticas públicas.

Embora os resultados em direção aos percentuais da Meta 11 de Aichi sejam positivos, graças à criação e expansão de áreas protegidas, isso não significa que os desafios estejam cumpridos. A expansão do território protegido faz parte da meta, mas não é suficiente, uma vez que essas áreas devem ser implementadas e geridas de forma efetiva. Além disso, os países possuem seus próprios objetivos e metas nacionais de conservação, que não são especificamente analisados neste Resumo Executivo. Ademais, novos esforços serão necessários para fazer frente aos compromissos globais de proteção que estão sendo propostos para o período pós-2020.

Nesse sentido, recomenda-se que os governos, além da criação de APs, estabeleçam os mecanismos necessários para uma efetiva implementação e gestão das áreas protegidas, e tomem medidas adequadas para gerir as vulnerabilidades desses territórios, especialmente o uso público, a consolidação territorial,



a gestão participativa e o monitoramento da biodiversidade.

No caso do uso público, recomenda-se que os governos estabeleçam mecanismos estratégicos para o turismo ecológico/natural nas APs, fornecendo os meios necessários de apoio turístico (pessoal, recursos, estrutura) e integrando os órgãos governamentais responsáveis pelas áreas de meio ambiente e turismo.

Sobre a consolidação territorial, recomenda-se que sejam adotadas estratégias e responsabilidades precisas, a definição clara do regime jurídico aplicável a cada área protegida, e maior transparência dos dados e informações oficiais, a fim de mitigar os problemas de insegurança jurídica territorial nas APs. A gestão territorial é complexa e multinível, e os desafios associados já haviam sido constatados na primeira edição da auditoria, em 2014, quando foi recomendada a definição de uma estratégia de consolidação territorial nas APs, considerando seus aspectos técnicos, legais, sociais e ambientais.

Com relação à governança da política pública de APs, recomenda-se que os mecanismos de participação pública na gestão sejam ativos, representativos e envolvam as comunidades tradicionais e/ou locais; recomenda-se também que as atividades de monitoramento da

biodiversidade sejam realizadas com a frequência necessária e de forma suficiente para gerar informações sobre os resultados de conservação alcançados, assim como para a identificação tempestiva de vulnerabilidades ambientais e riscos para a biodiversidade.

Por fim, são incluídas informações complementares, relativas às contas econômicas ambientais, cujo aprofundamento é proposto para ser realizado pela COMTEMA; bem como relativas à WDPA, destacando sua importância para oferecer informações globais sobre as áreas protegidas, embora algumas análises exijam a consolidação de critérios metodológicos e o fortalecimento da padronização da entrada dos dados.

Espera-se que, a partir da realização dessa auditoria coordenada, os sistemas nacionais de APs sejam aprimorados, para elevar o nível de implementação e gestão das APs, bem como promover a coerência entre as políticas públicas, gerenciando as FSDL com efeitos negativos.

Afinal, espera-se que as políticas públicas de APs sejam mais efetivas, alcançando seus objetivos de conservação da biodiversidade *in situ*, e de manutenção dos serviços ecossistêmicos para as gerações atuais e futuras, rumo ao desenvolvimento sustentável.







Reserva do Homem e da Biosfera Rio Plátano, Honduras.

Foto: Marcio Martínez. CC BY-SA 4.0.

## MENSAGEM FINAL

No âmbito da cooperação internacional, as auditorias coordenadas têm o potencial de unir esforços para a produção de panoramas regionais sistêmicos sobre problemas públicos transnacionais, e sobre o cumprimento de metas e acordos internacionais. Dessa forma, as EFS se unem aos esforços internacionais de avaliação, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas e da atuação governamentais nos diferentes países, tendo em vista os objetivos de desenvolvimento nacionais e internacionais.

Nesse sentido, a realização desta auditoria coordenada representa uma boa prática na conjugação de esforços de mais de 100 auditoras e auditores e inúmeros outros colaboradores, em 17 países da América Latina, do Caribe e da Europa, com o compromisso de produzir, da perspectiva do controle externo ambiental, informações qualificadas sobre

a implementação e a gestão de áreas protegidas e o cumprimento de metas e acordos internacionais, como a Meta 11 de Aichi, no âmbito da CDB, e as metas dos ODS 14 e 15 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Por fim, espera-se que o processo de realização dessa auditoria coordenada tenha contribuído para o fortalecimento das EFS participantes, por meio da capacitação, do trabalho conjunto e do intercâmbio técnico das equipes de auditoria. Propõe-se também que a aproximação da COMTEMA com parceiros estratégicos consolide alianças institucionais para promover a efetividade das políticas públicas ambientais, a eficiência da arrecadação e do uso dos recursos públicos, a prestação de contas e a transparência da administração pública, em benefício tanto das cidadãs e dos cidadãos, quanto do desenvolvimento sustentável.



# AGRADECIMENTOS

## EQUIPE COORDENADORA

### TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BRASIL)

[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

Adriano Martins Juras  
Carlos Eduardo Lustosa da Costa  
Claudio Cesar de Avellar Junior  
Dashiell Velasque da Costa  
Elisângela Papst  
Hugo Chudyson Araújo Freire

## ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES PARTICIPANTES

### AUDITORIA GERAL DA NAÇÃO ARGENTINA

[www.agn.gob.ar](http://www.agn.gob.ar)

Natalia Berjccio  
María Soledad Moreira  
Leandro Filevich  
Claudia Marciano  
Agustina Pedra  
Marcela Piccoli  
Claudia F. Remuñan

### CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA

[www.contraloria.gob.bo](http://www.contraloria.gob.bo)

Roberto Edgar Pérez Canepa  
Sylvia Briseida Gómez Castañón

### CONTROLADORIA-GERAL DA REPÚBLICA DO CHILE

[www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl)

Benjamin Reyes Riesco  
Boris Jaramillo Beltrán  
Jaime Guarello Mundt  
Katherine Córdova Hidalgo  
Paolo Torrejón Estefane  
Paulo González Fuentealba  
Sebastián Rojas Vergara

### CONTROLADORIA-GERAL DA REPÚBLICA DA COLÔMBIA

[www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

José Miguel González Rodríguez  
Diego Mauricio Riaño Suárez  
Lina María Riaño Rodríguez  
Rafael Augusto Martínez Rocha  
Edgar Enrique Roa Acosta  
Roberto Rafael Torres Becerra  
Renson Andrey Garcia Arengas

### CONTROLADORIA-GERAL DA REPÚBLICA DA COSTA RICA

[www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr)

Carolina Retana Valverde  
Lía Barrantes León  
Evelyn Valverde Picado  
Marilyn Ruiz Valverde  
María Alejandra Rojas Guillén  
María Virginia Cajiao Jiménez

### CONTROLADORIA-GERAL DA REPÚBLICA DE CUBA

[www.contraloria.gob.cu](http://www.contraloria.gob.cu)

Aymée Fernández Robaina  
Yamilé Lamb Ledesma  
Alina María Pérez Lorenzo

### CÂMARA DE CONTAS DA REPÚBLICA DOMINICANA

[www.camaradecuentas.gob.do](http://www.camaradecuentas.gob.do)

Daisy Mariñez  
Ledy Paulino  
Luisa Luis  
Nolberto Rosário



### CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DA REPÚBLICA DO EQUADOR

[www.contraloria.gob.ec](http://www.contraloria.gob.ec)

Marco Ramiro Terán Santamaria  
César Daniel Molina Amangano  
Jaime Gustavo Mendoza Olmedo  
Harold Patrick Troy Pasquel  
Viviana del Pilar Guzmán Pillajo  
Elsy Elizabeth Quito Barba  
Paulina Genith Córdova Mena  
Alina Verónica Morejón Muñoz  
Gabriel Esteban Torres Urrea

### CORTE DE CONTAS DA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

[www.cortedecuentas.gob.sv](http://www.cortedecuentas.gob.sv)

Hector Ernesto Merino Escamilla  
Blanca Roxana Rivas García  
Josue Natanael Arevalo García

### TRIBUNAL DE CONTAS DA ESPANHA

[www.tcu.es](http://www.tcu.es)

Aguilar Palacios, Ana Belén  
Bautista Fernández, María José  
Jarillo Cerrato, María Dolores  
Martínez Argoelles, Santiago Ramón  
Sánchez Almendros, Beatriz

### CONTROLADORIA-GERAL DE CONTAS DA REPÚBLICA DA GUATEMALA

[www.contraloria.gob.gt](http://www.contraloria.gob.gt)

Vayron Ramiro Reyes Racancoj  
Osiel Francisco Velásquez López  
Cesar Eduardo Martínez Méndez

### TRIBUNAL SUPERIOR DE CONTAS DA REPÚBLICA DE HONDURAS

[www.tsc.gob.hn](http://www.tsc.gob.hn)

Eduardo David Ordoñez Reyes  
Hernán Roberto Bueso Aguilar  
Lilian Yaneth Mendoza Corrales  
Lourdes Lorena Rivera Rodríguez  
Luis Fernando Mejía Arguijo  
Sonia María Salgado Mejía

### AUDITORIA SUPERIOR DA FEDERAÇÃO DO MÉXICO

[www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

Tizoc Villalobos Ruiz  
Vannesa Miramon Rendón  
Olivia Valdovinos Sarabia  
Mayalen Barajas Moctezuma  
Adán Aceves Castillo  
César Mazón Herrera

### CONTROLADORIA-GERAL DA REPÚBLICA DO PARAGUAI

[www.contraloria.gov.py](http://www.contraloria.gov.py)

Humberto Franco  
Alejandra Franco  
Myriam Duarte  
Mabel Roa  
Sirley Yegros  
Fiorella Bogarín  
Héctor Herebia

### CONTROLADORIA-GERAL DA REPÚBLICA DO PERU

[www.contraloria.gob.pe](http://www.contraloria.gob.pe)

Luis Juan Castillo Torrealva  
Carlos Alberto Satalaya Rengifo  
Ursula Paredes Cadillo  
Jessica Rodríguez Guillen  
María Elena Encalada López

### TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

[www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

António Marques do Rosário  
José Augusto Silva  
Leonor Côrte-Real Amaral  
Teresa Estrela

### ENTIDADES FISCALIZADORAS SUBNACIONAIS PARTICIPANTES

### HONORÁVEL TRIBUNAL DE CONTAS DA PROVÍNCIA DE BUENOS AIRES

[www.htc.gba.gov.ar](http://www.htc.gba.gov.ar)

Guillermo Piovano  
Florença Balverde  
Agustina Honores Moreno  
Dolores Martínez Bourimborde  
María Carina Santiago

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE**[www.tce.ac.gov.br](http://www.tce.ac.gov.br)

Arthur de Oliveira Viana Neto  
Dirlei Bersch  
Ildo da Silva Santana  
Juliana da Silva de Abreu Moreira  
Renata Almeida Tessaro

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAPÁ**[www.tce.ap.gov.br](http://www.tce.ap.gov.br)

Maurício Oliveira de Souza  
Marcos dos Santos Cortês  
Carina Baia Rodrigues

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**[www2.tce.am.gov.br](http://www2.tce.am.gov.br)

Anete Jeane Marques Ferreira  
Janete Lapa Aguilã  
Lany Mayre Iglesias Reis  
Sérgio Augusto Meleiro da Silva

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO**[www.tce.ma.gov.br](http://www.tce.ma.gov.br)

Auricea Costa Pinheiro  
José Elias Cadete dos Santos Sobrinho  
Samuel Rodrigues Cardoso Neto

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**[www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)

Felipe Favoreto Grobério  
Lidiane Anjos Bortoluzzi  
Luiz Eduardo da Silva Oliveira  
Marlos Siqueira Alves

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**[www.tce.pa.gov.br](http://www.tce.pa.gov.br)

Bruno Lobato Cardoso  
Cleyce das Graças Cunha de Souza  
Felipe Freire Monteiro  
Francimary de Souza Almeida  
Isabela da Rocha Ribeiro  
Maria Betânia Martins Pinheiro

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**[tzero.tc.br](http://tzero.tc.br)

Manoel Fernandes Neto  
Francisco Vagner de Lima Honorato

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA**[www.tce.rr.leg.br](http://www.tce.rr.leg.br)

Maria do Perpétuo Socorro Moura Pinho  
Valdélia Vieira dos Santos Lena

**ESPECIALISTAS**

Aránzazu Guillán Montero (UNDESA)  
Arturo Mora (PNUD)  
Braulio Dias (UnB, CDB)  
Chris Mihm (GAO)  
Christiane Holvorcem (GIZ)  
Claudio Maretti (CMAP/UICN)  
Jens Brüggemann (GIZ)  
Matheus Bandeira de Miranda Lima  
(geoprocessamento)  
Stephanie Arellano (UICN)  
Vivi Niemenmaa (VTV, INTOSAI/WGEA)





Realização:



Coordenação:



Participação:

Entidades Fiscalizadoras Superiores:



Entidades Fiscalizadoras Subnacionais:



Apoio:



Por meio da:







Imagem da capa: Parque Nacional Marinho de Abrolhos, Brasil. Autores: Daniel Venturini & Marina Angeli / ECO360.

Esta publicação usa imagens compartilhadas sob as seguintes licenças *Creative Commons*:

Atribuição-CompartilharIgual 4.0 Internacional:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.es>

Atribuição Internacional 4.0:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

Atribuição-CompartilharIgual 3.0 Não adaptada:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/legalcode>

Atribuição 3.0 Não Adaptada:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/legalcode>

Atribuição-CompartilharIgual 2.5 Genérica:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5/legalcode>

Atribuição 2.5 Genérica  
<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/legalcode>

Atribuição-CompartilharIgual 2.0 Genérica:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/legalcode>

Atribuição-CompartilharIgual 2.0 França:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/fr/legalcode>

Atribuição 2.0 Genérica:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/legalcode>

GNU General Public License:  
<https://www.gnu.org/licenses/gpl-3.0.html>

Além disso, foram utilizadas imagens dos seguintes projetos:  
Delso Photography: <http://delso.photo/>



**Presidência da OLACEFS**  
Controladoria-Geral da República do Peru

**Secretaria Executiva da OLACEFS**  
Controladoria-Geral da República do Chile

**Presidência da COMTEMA e Coordenação da Auditoria Coordenada**  
Tribunal de Contas da União – Brasil

**Responsabilidade pelo Conteúdo**  
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental), Tribunal de Contas da União – Brasil

**Geoprocessamento**  
Matheus Bandeira de Miranda Lima  
[matheusbmlima@outlook.com](mailto:matheusbmlima@outlook.com)

**Projeto gráfico, capa e diagramação**  
Kiko Nascimento  
[kikjul@gmail.com](mailto:kikjul@gmail.com)



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**Direção**  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)  
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental)  
SAFS Qd 4 Lote 1 – Anexo III – Sala 352  
CEP: 70.042-900  
Brasília – DF – Brasil  
+55 61 3527-7222 | 3527-5234  
[secexamb@tcu.gov.br](mailto:secexamb@tcu.gov.br) | [areasprotegidas@tcu.gov.br](mailto:areasprotegidas@tcu.gov.br)

**Reclamações, elogios e sugestões**  
[ouvidoria@tcu.gov.br](mailto:ouvidoria@tcu.gov.br)

**Apoio**



Por meio da:  
**giz** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



A Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) é um organismo autônomo, independente e apolítico, criado como uma organização permanente, que se encarrega de cumprir funções de pesquisa científica especializada e desenvolver atividades de estudo, capacitação, especialização, assessoria e assistência técnica, formação e coordenação a serviço de seus membros, com o objetivo de fomentar seu desenvolvimento e aperfeiçoamento.

[www.olacefs.com](http://www.olacefs.com)



**COMTEMA**  
MEIO AMBIENTE

A Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (COMTEMA) foi criada em novembro de 1998, durante a VIII Assembleia Geral Ordinária da OLACEFS, com o objetivo de promover a realização de auditorias ambientais e contribuir para o desenvolvimento de estudos relacionados ao controle da gestão ambiental, promovendo a boa governança ambiental e garantindo o fortalecimento e a integração das EFS membros da Organização.

[www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/](http://www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/)