

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de inspeções e Auditoria – NEAUD 3

## Relatório de Auditoria Operacional

### UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO BIOMA AMAZÔNIA



Relator

**Conselheiro substituto Melquizedeque Nava Neto**

São Luís

2013

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

## Relatório de Auditoria Operacional

### **UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO BIOMA AMAZÔNIA**

Relator

**Conselheiro substituto Melquizedeque Nava Neto**

São Luís

2013

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de inspeções e Auditoria - NEAUD 3

## Relatório de Auditoria Operacional

### Unidades de Conservação do Bioma Amazônia

**Processo nº:** 6236/2013

**Relator:** Conselheiro Substituto Melquizedeque Nava Neto

**Ato originário:** Resolução nº 193, de 23 janeiro de 2013, inclusão da auditoria coordenada nas Unidades de Conservação do bioma Amazônia no Plano de Fiscalização, bem como no planejamento das auditorias operacionais que serão realizadas, por esta Corte, no primeiro semestre de 2013.

**Objetivo:** Avaliar se existem as condições normativas, institucionais, e operacionais necessárias para que as Unidades de Conservação localizadas no Bioma Amazônia atinjam os objetivos para os quais foram criadas, identificando gargalos e oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dessas áreas protegidas.

**Ato de designação da Equipe:** Portaria TCE/MA n.º 560, de 23 de abril de 2013.

<b>Composição da equipe:</b>	<b>Matrícula</b>
Auricea Costa Pinheiro	6858
José Elias Cadete dos Santos Sobrinhos	10629
Péricles Carvalho Diniz	10546
Raimundo Nonato M. Cardoso	9167
Samuel Rodrigues Cardoso Neto	12062

**Unidade:** Unidade Técnica de Fiscalização (UTEFI)  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria (NEAUD 3)

**Responsável:** Carlos Victor Guterres Mendes (Secretário de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais)

**Responsável pela ação:** Clarissa Moreira Coelho Costa (Superintendente de Biodiversidade e Áreas Protegidas)

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

## **Agradecimentos**

Uma característica indispensável para o êxito da auditoria operacional é a relação de cooperação que deve existir entre a equipe de auditoria e a entidade auditada. Nesse sentido, cabe especial agradecimento à Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Maranhão, especialmente a Superintendência de Biodiversidade e Áreas Protegidas, pela atenção e disponibilidade na prestação de informações e documentos necessários ao desenvolvimento deste trabalho.

## RESUMO

A Auditoria Operacional no Bioma Amazônia é decorrente do Acordo de Cooperação Técnica entre o Tribunal de Contas da União e os tribunais de contas dos estados, cujo objetivo é avaliar a governança ambiental das áreas protegidas na Amazônia, identificando riscos e oportunidades de melhoria, através da avaliação das condições normativas, institucionais e operacionais necessárias ao alcance dos objetivos para os quais as UCs foram criadas. Diante disso, a presente auditoria foi incluída no Plano de Fiscalização (Resolução nº 193/2013) e instaurado o Processo nº 6236/13.

O órgão responsável pela coordenação e implementação das unidades de conservação, de acordo com o que estabelece o SNUC, é a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA. As atividades das UCs são desenvolvidas mediante a Ação 4269-Gestão das Unidades de Conservação, cuja finalidade é “fomentar e acompanhar a implantação dos planos de manejo e plano de gestão das unidades de conservação sob jurisdição do Estado”.

O marco regulatório das UCs no Estado é a Lei nº 9.413, de 13 de julho de 2011 que instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação - SEUC, bem como o Fundo Estadual de Unidades de Conservação - FEUC.

A criação de unidades de conservação (UCs) é umas das principais estratégias de conservação da biodiversidade. Nos últimos anos, o Brasil foi responsável pela criação de 74% das áreas protegidas em todo mundo. No entanto, essa Política pode não ter sido acompanhada das condições necessárias à implementação e à consolidação dessas áreas. Dado que a Amazônia detém uma das maiores concentrações de biodiversidade do planeta e que a temática ambiental suplanta os limites geopolíticos de estados e países, a presente auditoria busca realizar, sob a óptica do controle externo, uma avaliação sistêmica da gestão das Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira.

Diante disso foram definidas três questões de auditoria a serem investigadas:

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

- a) Questão 1: Em que medida o Governo Federal tem disponibilizado nos últimos cinco anos condições necessárias para a implementação e a consolidação das Unidades de Conservação localizadas no bioma Amazônia?
- b) Questão 2: De que forma a coordenação e a cooperação entre os atores envolvidos na governança das Unidades de Conservação localizadas no bioma Amazônia têm propiciado o alcance dos objetivos previstos no SNUC?
- c) Questão 3: Em que medida a gestão das Unidades de Conservação estaduais localizadas no bioma Amazônia está contribuindo para a proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental?

Com o fim de avaliar as referidas questões de auditoria, adotaram-se como estratégias metodológicas: a) pesquisa documental através de exames administrativos e consulta a banco de dados; b) pesquisa strictu sensu por meio de realização de entrevistas com gestor da SEMA e c) aplicação de questionário à gestora da Superintendência da Biodiversidade e Áreas Protegidas. A estratégia contemplou, ainda, a realização de pesquisa documental mediante consulta à legislação, à bibliografia, aos artigos ou trabalhos técnicos publicados na imprensa ou na internet sobre o assunto.

Constatou-se que o Governo Estadual não tem disponibilizado nos últimos cinco anos condições necessárias para a implementação e a consolidação das Unidades de Conservação localizadas no Bioma Amazônia, expondo a risco o patrimônio natural, tendo em vista que os recursos financeiros à disposição da SEMA para financiamento das atividades nas UCs não estão compatíveis com as necessidades da gestão das UCs e, ainda, o quadro de pessoal da SEMA é insuficiente para uma gestão eficiente das UCs. Além disso, verificou-se que a maioria das UCs não dispõe de plano de manejo, e os problemas decorrentes da ausência de demarcação e sinalização, bem como das dificuldades para a desapropriação, comprometem significativamente a consolidação territorial.

Verificou-se também que a SEMA não realiza a coordenação efetiva do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), bem como não tem buscado a cooperação entre os atores interessados na gestão das UCs, o que tem comprometido o alcance dos objetivos previstos no SEUC.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

Evidenciou-se que a SEMA não tem desenvolvido ações de gestão nas UCs que contribuam para a proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental, especialmente por não designar, conforme estabelece o SEUC, a chefia da unidade de conservação responsável por sua administração direta. Além disso, a maioria das UCs não dispõe de estrutura física adequada, apenas a UC do Itapiracó dispõe de estrutura física em boas condições. A ausência de estrutura física nas UCs, aliada à falta de pessoal, permitiu aferir a total fragilidade da gestão empreendida nas áreas protegidas, impossibilitando o uso sustentável dos seus recursos naturais pelas comunidades envolvidas e o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis em seu interior ou entorno, dificultando a melhoria da qualidade de vida da população local. Cabe destacar ainda como fatores comprometedores da gestão das UCs estatuais a ausência fiscalização efetiva nas unidades e a não realização de pesquisas, esta decorrente, em parte, pela ausência de plano de manejo e de chefia imediata na UC.

Diante das constatações apresentadas estão sendo feitas determinações e propostas recomendações à SEMA das quais destacam-se: a) Dar transparência à execução dos recursos do FEUC, que possibilite o acompanhamento das atividades financiadas com esses recursos; b) Estudar formas de captação de recursos externos, mediante parcerias, convênios que subsidie a realização das atividades das UCs; c) Realizar levantamento da necessidade de pessoal, estabelecendo prioridade para alocação de servidores no setor responsável pela gestão das unidades de conservação e nas próprias unidades de conservação do bioma Amazônia, conforme determina o Art. 6º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 9.413/2011; d) elaborar e implementar um plano de articulação estratégica detalhando como se dará o desenvolvimento da estratégia de coordenação do SEUC, discriminado as atividades a serem desenvolvidas, os responsáveis por essas atividades e os recursos necessários para implementá-las; e) instituir instrumento de gestão para realizar a articulação entre os diversos atores interessados na gestão das UCs (municípios, ONGs, OSCIP); e, f) viabilizar as condições de permanência do gestor nas UCs, com estrutura administrativa e condições de trabalho adequadas.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

Espera-se com a implementação das determinações e recomendações contribuir para minimizar os problemas que estão ou podem vir a comprometer o alcance dos objetivos das unidades de conservação.



Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

## LISTA DE SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
APOIOGEUC	Apoio a Gestão das Unidades de Conservação
CF	Constituição Federal
CGE	Controladoria Geral do Estado do Maranhão
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
FEMA	Fundo Estadual de Meio Ambiente
FEUC	Fundo Estadual das Unidades de Conservação
GESTUNICON	Gestão das Unidades de Conservação Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBAMA	
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PNAP	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
SEMA	Secretaria Estadual de Meio Ambiente
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e Orçamento Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza do Maranhão
SEUC	
SIAFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
SISPCA	Sistema Informatizado de Planejamento, Coordenação e Avaliação
SNUC	Sistema Nacional de Conservação
TCE/MA	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
TCU	Tribunal de Contas da União
TNC	The Nature e Conservancy do Brasil
UCs	Unidades de Conservação

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.2.1	Unidades de conservação pertencentes ao bioma Amazônia.....	15
Quadro 2.5.1	Relação de legislação de referência às Unidades de Conservação.....	25
Quadro 3.1	Etapas para criação de uma UC.....	27
Quadro 3.1.1	Evolução orçamentária Ação 4269 – 2008 – 2012.....	29
Quadro 3.1.2	Valor investido em UCs por Km <sup>2</sup> .....	29
Quadro 3.1.3	Evolução do valor por km <sup>2</sup> investido nas UCs estaduais de 2008-2012..	30
Quadro 3.1.4	Execução da despesa Ação 4269-Gestão de Unidades de Conservação.....	31
Quadro 3.4.1	Pendências para a consolidação territorial nas UCs estaduais do bioma Amazônia.....	40

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

## LISTA DE FIGURA

Figura 2.4.1	Organograma da Superintendência/SEMA.....	24
--------------	---	----

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 5.4.1	Desempenho da gestão das UCs.....	57
---------------	-----------------------------------	----

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 Antecedentes.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 Identificação do objeto de auditoria.....</b>	<b>15</b>
<b>1.3 Objetivos e escopo da auditoria.....</b>	<b>16</b>
<b>1.4 Estratégia Metodológica.....</b>	<b>17</b>
<b>1.5 Forma de organização do relatório.....</b>	<b>18</b>
<b>2. VISÃO GERAL DO OBJETO DA AUDITORIA.....</b>	<b>19</b>
<b>2.1 Contextualização e relevância.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2 Objetivos das UCs.....</b>	<b>21</b>
<b>2.3 Conceitos.....</b>	<b>22</b>
<b>2.4 Forma de Implementação.....</b>	<b>24</b>
<b>2.5 Legislação.....</b>	<b>25</b>
<b>3. IMPLEMENTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO BIOMA AMAZÔNIA.....</b>	<b>26</b>
<b>3.1 Recursos financeiros.....</b>	<b>28</b>
<b>3.2 Recursos Humanos.....</b>	<b>33</b>
<b>3.3 Plano de manejo.....</b>	<b>37</b>
<b>3.4 Consolidação territorial.....</b>	<b>39</b>
<b>4. MECANISMO DE COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO DO SEUC.....</b>	<b>42</b>
<b>4.1 Coordenação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) pela SEMA.....</b>	<b>43</b>
<b>4.2 Forma de Cooperação nas unidades de conservação.....</b>	<b>47</b>
<b>5. GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS DO BIOMA AMAZÔNIA.....</b>	<b>53</b>
<b>5.1 Gestor das unidades de conservação.....</b>	<b>54</b>
<b>5.2 Estrutura física.....</b>	<b>55</b>
<b>5.3 Fiscalização.....</b>	<b>56</b>
<b>5.4 Delimitação potencial de uso e pesquisa nas unidades de conservação.....</b>	<b>56</b>
<b>6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....</b>	<b>60</b>
<b>7. CONCLUSÃO.....</b>	<b>61</b>
<b>8 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>67</b>
<b>APÊNDICES</b>	
<b>MAPA – avaliação de implementação das UCs estaduais 2013</b>	

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente relatório refere-se à auditoria operacional nas Unidades de Conservação do bioma Amazônia, autorizada através da Decisão PL-TCE nº 07/2013 e incluída no Plano Semestral de Auditoria, mediante Resolução TCE/MA nº 193, de 23/01/13, Processo nº 6236/2013. Essa fiscalização representa atuação inédita do TCE/MA no tema e fundamenta-se no art. 71, inciso IV, c/c o art. 75 da Constituição Federal, no art. 51, inciso IV, da Constituição Estadual, no art. 1º, inciso IV e no art. 36, da Lei Estadual nº 8.258, de 06/06/05 e no art. 1º, inciso V, no art. 20, inciso VI, c/c o art. 259, § 1º do Regimento Interno – TCE/MA. A equipe de auditoria foi designada por meio da Portaria nº 560, de 03/04/13.

### **1.1 Antecedentes**

A realização de auditoria operacional, além de ser uma obrigação constitucional do Tribunal de Contas, conforme dispõe o art. 70 da CF, atende também aos anseios da sociedade, que, cada vez mais, exige que as ações governamentais sejam avaliadas não somente quanto à legalidade, mas também quanto ao seu desempenho, devendo a ação ser observada sob as dimensões da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade e transparência. Dessa forma, são avaliados o cumprimento dos programas de governo, o desempenho das unidades e entidades jurisdicionadas ao Tribunal, no que concerne aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como a alocação e uso dos recursos disponíveis.

Assim, dando continuidade ao processo de consolidação e aperfeiçoamento da auditoria operacional, o Tribunal de Contas da União - TCU propôs a realização de auditoria operacional em Unidades de Conservação do bioma Amazônia a ser realizada conjuntamente com os Tribunais de Contas, cujos estados possuem UCs pertencente ao bioma Amazônia, mediante acordo de cooperação técnica (Processo TCU nº 034.496/2012-2).

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

## 1.2 Identificação do objeto de auditoria

Esta auditoria coordenada tem por objeto as Unidades de Conservação (UCs) do Bioma Amazônia, verificando os principais problemas que afetam a gestão dessas áreas. Dessa forma, este trabalho visa avaliar a governança ambiental das áreas protegidas na Amazônia, identificando riscos e oportunidades de melhoria, através da avaliação das condições normativas institucionais e operacionais necessárias ao alcance dos objetivos para os quais as UCs foram criadas.

Unidades de Conservação são áreas naturais a serem protegidas, ou seja, são espaços territoriais e seus recursos ambientais, considerando as águas jurisdicionadas, com características naturais relevantes, formalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção da lei. As UCs são o principal instrumento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC para a preservação a longo prazo da diversidade biológica brasileira, mantendo o sistema centrado em um eixo fundamental do processo de conservacionista, alcançando sua consolidação *in situ*.

No Estado existem 16 unidades de conservação, abrangendo uma área total de 55.555,47 km<sup>2</sup>, sendo que dessas unidades 08 pertencem ao bioma Amazônia, estando incluídas no grupo de proteção integral ou de uso sustentável, conforme Quadro 1.2.1.:

Quadro 1.2.1 – Unidades de conservação pertencentes ao bioma Amazônia.

Unidades de Conservação	Grupo pertencente
Área de Proteção Ambiental (APA) da Baixada Maranhense; APA das Reentrâncias Maranhenses; APA Itapiracó; APA Maracanã; APA Upaon-Açu-Miritiba-alto do Rio Preguiças; APA Lagoa da Jansen.	Uso Sustentável
Parque Estadual do Bacanga; Estação Ecológica do Sítio Rangedor	Proteção Integral

Todas essas unidades fazem parte do Sistema Estadual de Unidades de Conservação, instituído pela Lei nº 9.413/2011 e que tem como principais objetivos a contribuição para promoção do desenvolvimento sustentável associado à preservação e proteção da biodiversidade e ecossistemas naturais.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

### **1.3 Objetivos e escopo de auditoria**

As informações obtidas, de forma preliminar, no planejamento da auditoria, identificaram oportunidades de melhoria de desempenho da gestão, referente à implementação e consolidação das Unidades de Conservação, à coordenação e articulação dos atores interessados e a contribuição dessa gestão para a proteção do patrimônio natural e socioambiental.

Dessa forma, a presente auditoria tem como objetivo: avaliar se existem as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as Unidades de Conservação localizadas no Bioma Amazônia atinjam os objetivos para o quais foram criadas, identificando gargalos e oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dessas áreas protegidas, para a redução de impactos ambientais negativos e a preservação do meio ambiente. Assim, foram elaboradas três questões:

**QUESTÃO 1: Em que medida o Governo Estadual tem disponibilizado nos últimos cinco anos condições necessárias para a implementação e a consolidação das Unidades de Conservação localizadas no bioma Amazônia?**

**QUESTÃO 2: De que forma a coordenação e a cooperação entre os atores envolvidos na governança das Unidades de Conservação localizadas no bioma Amazônia têm propiciado o alcance dos objetivos previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SEUC)?**

**QUESTÃO 3: Em que medida a gestão das Unidades de Conservação estaduais localizadas no bioma Amazônia está contribuindo para a proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental.**



## 1.4 Estratégia metodológica

Na definição do escopo da auditoria, ocorrida durante a fase de planejamento, foi realizada pesquisa documental, por meio de consulta à legislação, à bibliografia, aos artigos ou trabalhos técnicos publicados na imprensa ou na internet sobre o assunto. E, além das reuniões com gestores da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA), foram aplicadas técnicas de diagnóstico comumente utilizadas em auditoria operacional. Dessa forma, na análise de SWOT<sup>1</sup>, com o auxílio dos profissionais da Superintendência de Biodiversidade e Áreas protegidas, foram identificadas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças existentes na gestão das UCs. No Diagrama de Verificação de Risco (DVR)<sup>2</sup>, foram avaliadas as principais fragilidades e ameaças que interferem na gestão das UCs.

Na fase de Execução, com objetivo de investigar as questões de auditoria, foram adotadas como estratégias metodológicas:

1. pesquisa bibliográfica - através do procedimento de revisão bibliográfica realizaram-se levantamentos sobre o tema;
2. pesquisa documental – por meio de exames administrativos, consulta a banco de dados e análise dos normativos da área ambiental;
3. pesquisa *strictu sensu* – por meio de aplicação de entrevistas estruturadas com o Secretariado da SEMA, bem como aplicação de questionário com a gestora da Superintendência de Biodiversidade e Áreas protegidas;
4. visitas de estudo – observação direta na Unidade de Conservação APA Itapiracó.

## 1.5 Forma de organização do relatório

Além do item 1, que trata da Introdução, este relatório é composto por mais sete itens. O item 2 apresenta uma visão geral da Ação auditada, onde, além da contextualização do tema, são apresentadas informações sobre seus objetivos e forma de implementação. Nos itens 3, 4 e 5 são apresentadas as principais conclusões da auditoria. Por fim, os itens 6, 7 e 8

---

<sup>1</sup> Matriz SWOT: ferramenta facilitadora do diagnóstico institucional, que integra as metodologias de planejamento estratégico organizacional. Através dessa ferramenta são identificadas as forças (*Strengths*), fraquezas (*Weaknesses*), oportunidades (*Opportunities*) e ameaças (*Threats*) do programa.

<sup>2</sup> DVR: ferramenta que identifica os riscos que podem afetar o desempenho do programa.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

tratam, respectivamente, da análise dos comentários do gestor, da conclusão e da proposta de encaminhamento. Neste último capítulo, são apresentadas recomendações que, se implementadas, contribuirão para a melhoria da gestão e consolidação das Ucs.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

## **2 VISÃO GERAL DO OBJETO DE AUDITORIA**

Para uma melhor compreensão dos objetivos e resultados propostos na auditoria, são apresentadas a seguir as características das Unidades de Conservação, sua contextualização e relevância, assim como definição de alguns conceitos pertinentes.

### **2.1 Contextualização e relevância**

A criação de unidades de conservação (UCs) é uma das principais estratégias de conservação da biodiversidade. Nos últimos anos, o Brasil foi responsável pela criação de 74% das áreas protegidas em todo mundo. No entanto, essa Política pode não ter sido acompanhada das condições necessárias à implementação e à consolidação dessas áreas. Dado que a Amazônia detém uma das maiores concentrações de biodiversidade do planeta e que a temática ambiental suplanta os limites geopolíticos de estados e países, a presente auditoria busca realizar, sob a ótica do controle externo, uma avaliação sistêmica da gestão das Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira

O meio ambiente proporciona à sociedade condições fundamentais para sua sobrevivência e evolução. O ser humano não se sustenta sem água potável, ar puro e clima ameno, pode-se afirmar que não há economia sem um ambiente estável e sustentável.

O estudo realizado pela empresa CEPEMAR e constante da Revista Técnica 120/02, anexo 05, pag. 01, que trata sobre o Plano de Manejo do Parque Estadual de Itaúnas no Espírito Santo, faz o seguinte parâmetro entre a situação do meio ambiente e a relevância de criação de unidades de conservação.

“A biodiversidade na terra tem sido extremamente afetada pelas atividades humanas e ultimamente tornou-se imperativo que esta seja protegida, de forma a evitar que uma grande parte das espécies, muitas delas ainda desconhecidas, desapareçam do planeta ou de determinados ecossistemas levando a desequilíbrios ambientais maiores. Assim, a política de conservação da biodiversidade e a estratégia de proteção de recursos naturais no mundo e no Brasil, tem sido a criação e a demarcação de Unidades de Conservação”.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

Assim não tem sido diferente com o bioma Amazônia, pois nas últimas décadas tem sofrido muita degradação, sendo que o desmatamento é o principal fator destrutivo. A gestão de áreas protegidas representa a principal estratégia para manutenção da biodiversidade *in situ*. Dado que a Amazônia detém uma das maiores concentrações de biodiversidade do planeta e é responsável por mais de 20% de toda a água doce, desta forma fica clara a relevância dessa área.

A Constituição Federal (CF) também se preocupou com o referido tema e abordou o assunto em um Capítulo específico da seguinte forma:

#### Capítulo VI

Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Levando em consideração essa relevância e o que dispõe a CF, o Governo Federal instituiu, por meio da Lei nº 9.985/2000, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, com objetivo de desenvolver sua política de gestão ambiental. Esse sistema é constituído pelo conjunto de unidades de conservação federais, estaduais e municipais. Essa lei trouxe o aumento significativo na superfície protegida por unidades de conservação em todo o território nacional e, especificamente, na região Amazônia (plano de trabalho do TCU).

Acompanhando a disposição da esfera federal, o Estado do Maranhão dispôs, em sua Constituição, normas simétricas que tratam do referido assunto, Capítulo IX, arts. 238 a 250, bem como tratou de normatizar, por meio da Lei nº 9.413, de 13/07/11, o Sistema Estadual de Unidade de Conservação (SEUC) que é constituído pelo conjunto das unidades de conservação estaduais e municipais.

Diante desse contexto, o Brasil tem adotado como estratégias de conservação da biodiversidade a criação de unidades de conservação. Sendo que nos últimos anos o País foi o responsável pela criação de 74% das áreas protegidas em todo o mundo. No entanto, essa Política pode não ter sido acompanhadas das condições necessárias à implementação e a consolidação dessas áreas. Dado que a Amazônia detém uma das maiores concentrações de biodiversidade do planeta e que a temática ambiental suplanta os limites geopolíticos de estados e países, a presente auditoria busca realizar, sob óptica do controle externo, uma avaliação sistêmica da gestão das Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira.

## 2.2 Objetivo das UCs

A criação das unidades de conservação é de fundamental importância para preservar e conservar a flora, a fauna, os recursos hídricos, as características geológicas,

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

culturais, as belezas naturais, recuperar ecossistemas degradados, promover o desenvolvimento sustentável, proporcionar pesquisas científicas, manejo e educação ambiental na busca pela conservação do meio ambiente.

De acordo com o art. 7º da Lei nº 9.985/2000 (SNUC), as unidades de conservação, são divididas em dois grupos, com características específicas, as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável, e possuem os seguintes objetivos:

Art. 7º

(...)

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Os instrumentos de criação das UCs deverão revelar, segundo Milano (1988), “os objetivos para os quais foram criadas e esses objetivos devem ser os elementos norteadores para o planejamento da unidade em todas as suas variáveis ambientais”.

## 2.3 Conceitos

Objetivando uma melhor compreensão do assunto e de alguns termos técnicos a serem utilizados neste trabalho, transcreveremos a seguir algumas definições:

**a) Unidades de Conservação:** espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

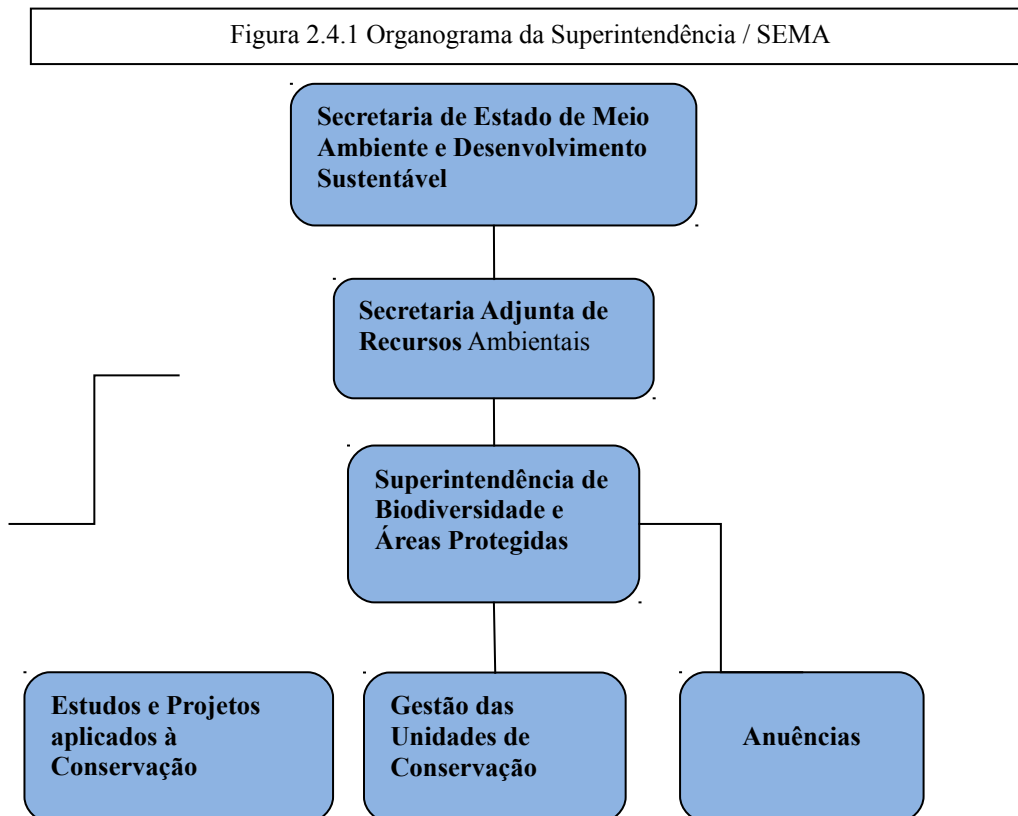
**b) Conservação da natureza:** o manejo da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

- c) Conservação *in situ*:** conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características;
- d) Plano de Gestão:** documento técnico-gerencial, que sintetiza o plano de manejo, aponta alvos da conservação e ameaças, estabelece a ordem de prioridade entre as ações estratégicas e identifica instituições e atores sociais que interagem com a unidade de conservação;
- e) Plano de Manejo:** documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais e no diagnóstico socioambiental de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a definição de plano de gestão e programas temáticos e a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade;
- f) Povo e comunidade tradicional:** grupos rurais culturalmente diferenciados, que se reconhecem como tais, com formas próprias de organização social, e que utilizam os recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição, com relevância para a conservação e utilização sustentável da biodiversidade;
- g) Preservação:** conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem à proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;
- h) Uso sustentável:** manejo do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

## 2.4 Forma de Implementação

Visando à implementação, consolidação e gestão das unidades de conservação, a SEMA desenvolve essas atividades por meio da ação Gestão de Unidades de Conservação – 4269 e conta com uma estrutura administrativa que contempla uma Superintendência de Biodiversidade e Áreas Protegidas, subordinada à Secretaria Adjunta de Recursos Ambientais, conforme demonstrado na Figura 2.4.1.





Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
 Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

## 2.5 Legislação

Além da previsão constitucional evidenciada no art. 225 da CF/88, outros normativos tratam do assunto, conforme Quadro 2.5.1.

**Quadro 2.5.1 – Relação de legislação de referências às Unidades de Conservação**

<b>Normas</b>	<b>Descrição</b>
Constituição Estadual, Capítulo IX.	Trata especificamente sobre o meio ambiente.
Lei nº 6.938/1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Lei nº 9.985/2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências.
Lei nº 9.413/2011	Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação e dá outras providências.
Lei nº 9.412/2011	Regulamenta a Compensação Ambiental no âmbito do Estado do Maranhão
Decreto nº 27.791/2011	Regulamenta o Fundo Estadual de Unidades de Conservação - FEUC
Portaria nº 086/2011 da SEMA.	Aprova o Programa Estadual de Unidades de Conservação – PEUC
Decreto nº 7.545/1980	Cria o Parque Estadual do Bacanga
Decreto nº 4.878/19988	Cria Área de Proteção Ambiental da Lagoa da Jansen
Decreto nº 11.900/1991	Cria Área de Proteção Ambiental da Baixada Maranhense.
Decreto nº 11.90/1991	Cria Área de Proteção Ambiental das Reentrâncias Maranhenses
Decreto nº 12.103/1991	Cria Área de Proteção Ambiental do Maracanã
Decreto nº 12.428/1992	Cria Área de Proteção Ambiental Upaon-Açu Miritiba – Alto Rio Preguiças
Decreto nº 15.618/1997	Cria Área de Proteção Ambiental do Itapiracó
Decreto nº 21.797/2005	Cria a Estação Ecológica do Parque Rangedor

Fonte: sites da Presidência da República Federativa do Brasil, da Controladoria Geral do Estado do Maranhão e da SEMA.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

### **3 IMPLEMENTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO BIOMA AMAZÔNIA**

O Governo Estadual não disponibilizou nos últimos cinco anos condições necessárias para a implementação e a consolidação das Unidades de Conservação localizadas no Bioma Amazônia, tendo em vista que os recursos financeiros à disposição da SEMA para financiamento das atividades nas UCs não estão compatível com as necessidades da gestão das UCs estaduais, o orçamento da Superintendência de Biodiversidade e Áreas Protegidas, setor da SEMA responsável pelas UCs, é totalmente dependente de fontes de recursos extraordinárias, qual seja o Fundo Estadual das Unidades de Conservação (FEUC).

Verificou-se ainda que atividades essenciais à gestão das UCs não estão sendo desenvolvidas, em razão de o quadro de servidores da SEMA não ser condizente para a gestão efetiva das UCs.

Além disso, observou-se que a maioria das unidades estaduais de conservação do bioma Amazônia não possui plano de manejo e nas 3 UCs que possuem, é baixo o grau de implementação. Outro fator que contribui para a dificuldade de consolidação das UCs está relacionado à consolidação territorial em função da ocupação ilegal, ausência de demarcação e sinalização e desatualização da delimitação das UCs.

A Constituição Federal assevera em seu Art. 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1º-Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

**I-** preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

**II-** preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

**III-** definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

(...)

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

VI- promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

(...)

VII- proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

A Lei Federal nº 9.985/2000 ou Lei do SNUC e o decreto que a regulamenta (nº 4.340/2002) estabelece algumas etapas que devem ser seguidas para a criação de uma UC, conforme quadro 3.1:

**Quadro 3.1: Etapas para criação de uma UC.**

ETAPAS	DEFINIÇÃO	RESPONSÁVEL
Estudos técnicos	Devem contemplar os tipos de na área, entre outros. Identificar a vegetação, a biodiversidade, a presença de populações indígenas ou tradicionais, a situação fundiária, a pressão humana, etc.	Órgão Ambiental competente
Consultas públicas	Têm caráter consultivo (não deliberativo) e servem para que a população seja informada sobre os propósitos da criação das UCs.	Órgão Ambiental competente
Identificar categoria os limites da UC.	Após essa definição da categoria, local, extensão e os limites da UC a Unidade de Conservação é criada por meio de um <i>ato legal</i> .	Órgão Ambiental competente
Conselho Gestor	Pode ser consultivo ou deliberativo. É presidido pelo chefe da Unidade e composto: pelos órgãos públicos ambientais dos três níveis federativos.	Gestor da UC
Plano de Manejo	Em um prazo máximo de cinco anos após o ato de criação da UC, deverá ser elaborado seu <i>plano de manejo</i> , documento que estabelece o zoneamento da reserva, assim como as normas de uso da área e aproveitamento racional dos recursos naturais.	Gestor da UC e aprovado pelos conselhos deliberativos.

Fonte: Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios. Belém/São Paulo: Imazon e ISA.

A criação de unidades de conservação é considerada por especialistas como principal ação de governo cujo objetivo é a preservação e conservação da biodiversidade, nesse sentido, um dos problemas da auditoria consiste em avaliar se a política de criação das UCs do bioma Amazônia tem sido acompanhada das condições necessárias à implementação e à consolidação dessas áreas. Dessa forma coube investigar: a) Se o montante de recursos financeiros está compatível com as necessidades de gestão das UCs Estaduais do bioma Amazônia; b) Se há atividades essenciais à gestão de UCs que não estão sendo desenvolvidas

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

por ausência de recursos financeiros e c) Qual a relevância e dependência dos recursos financeiros extraorçamentários no financiamento das UCs.

### **3.1 Recursos financeiros**

Verificou-se que o montante dos recursos financeiros à disposição da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA para financiamento das atividades nas UCs não está compatível com as necessidades da gestão das UCs estaduais, além disso, a maioria dos recursos financeiros é proveniente do Fundo Estadual das Unidades de Conservação (FEUC).

Um dos objetivos das diretrizes que regem o SNUC, conforme estabelece o art.5º, XI, da Lei nº 9.985/2000, é garantir uma “alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos”. Apresenta as mesmas diretrizes a Lei nº 9.413/2011 que institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza do Maranhão (SEUC).

O Plano Amazônia Sustentável estabelece como diretriz estratégica das Unidades de Conservação da região (item 3.1.3), entre outras:

assegurar os recursos necessários às ações de regularização fundiária, demarcação, sinalização, elaboração e implementação de planos de manejo, aquisição de equipamentos, contratação de pessoal, e vigilância das unidades de conservação da Amazônia brasileira.

Analisando a execução orçamentária das atividades das unidades de conservação nos últimos 5 anos verificou-se que de 2008 a 2011 essas atividades foram financiadas pelo Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA) e a partir de 2012 pelo Fundo Estadual das Unidades de Conservação, ou seja, as UCs são financiadas exclusivamente por fontes extraorçamentárias, sendo empenhados os seguintes valores na Ação 4269 – Gestão de Unidades de Conservação, como apresentado no Quadro 3.1.1:

#### **Quadro 3.1.1: Evolução orçamentária Ação 4269 - 2008 -2012**

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
 Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

<b>ANO</b>	<b>VALOR EMPENHADO R\$</b>
2008	555.655,75
2009	70.890,50
2010	0,00
2011	165.990,70
2012	10.408.104,47

Fonte: SISPCA

Cabe ressaltar que no ano de 2010 ocorreu a suspensão da utilização dos recursos do FEMA pelo Ministério Público Estadual, em razão da ausência de regulamentação do Fundo. Dessa forma, muitas atividades deixaram de ser realizadas, entre elas as pertencentes à Ação 4269 – Gestão de Unidades de Conservação.

O Brasil investiu, no ano de 2008, em unidades de conservação, o correspondente a US\$ 194,08/km<sup>2</sup> e, segundo a Análise Internacional Comparativa apresentada no XIV Congresso Internacional do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento, realizado em Salvador (2009), esse valor é muito inferior ao de outros países analisados. A Argentina, por exemplo, investiu US\$ 713, 00/km<sup>2</sup>, no mesmo ano. Em 2012, o valor aplicado no Brasil teve um aumento discreto passando a US\$ 276,51/km<sup>2</sup>.

Estudo realizado pelo organismo The Nature e Conservancy do Brasil (TNC) mostra o volume de recursos aplicados, em 2008, nas unidades de conservação de cinco estados da federação. A partir desses valores pode-se identificar o valor aplicado por km<sup>2</sup> nas UCs desses estados, demonstrado no Quadro 3.1.2.

**Quadro 3.1.2: Valor investido em UCs por km<sup>2</sup>**

<b>ESTADO</b>	<b>ÁREA TOTAL DAS UCs (Km<sup>2</sup>)</b>	<b>RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E NÃO ORÇAMENTÁRIOS (R\$)</b>	<b>VALOR INVESTIDO/Km<sup>2</sup> (R\$)</b>
Espírito Santo	359,08	3.867.468,82	10770,49
Minas Gerais	15.525,95	74.164.860,00	4776,83
Rio de Janeiro	3.654,75	21.535.699,00	5892,52
Rio Grande do Sul	2.974,95	8.065.000,00	2710,96
Paraná	17.940,65	6.814.388,69	379,83

Diante disso, apresenta-se no Quadro 3.1.3 os valores despendidos por km<sup>2</sup> pela SEMA nas 16 UCs do Estado, que perfazem uma área total de 55.555,47 km<sup>2</sup>.

**Quadro 3.1.3: Evolução do valor por km<sup>2</sup> investido nas UCs estaduais de 2008-2012**

<b>ANO</b>	<b>VALOR INVESTIDO/Km<sup>2</sup> (R\$)</b>
2008	10,00
2009	1,28
2010	0,00
2011	2,99
2012	187,35

Tomando como referência os valores apresentados no estudo realizado pelo The Nature e Conservancy do Brasil (TNC), verifica-se que para que o Estado do Maranhão atingisse em 2012 o valor investido pelo Paraná no ano de 2008, estado analisado com o menor investimento por km<sup>2</sup>, seria necessário um incremento de R\$ 10.693.529,70 no orçamento da SEMA.

Questionado pelo investimento realizado pela SEMA nas UCs, o Secretário estadual afirmou em entrevista que a principal fonte de financiamento das atividades das UCs é o Fundo Estadual de Unidades de Conservação (FEUC), cuja receita principal provém do pagamento de compensação ambiental e que os recursos do tesouro financiam apenas a folha de pessoal.

A gestora da Superintendência de Biodiversidade e Áreas Protegidas, setor da SEMA responsável pelas atividades desenvolvidas nas UCs ratificou, por meio de questionário, que as UCs são totalmente dependentes de fontes extraorçamentárias de compensação ambiental e que os recursos financeiros atendem apenas parcialmente às demandas das UCs, permitindo que atividades essenciais deixem de ser desenvolvidas.

Para a consolidação financeira e econômica da UC é necessário assegurar um orçamento mínimo do órgão gestor direcionado à manutenção das Unidades de Conservação, considerando que contratação da equipe base e as ações de fiscalização e controle são funções do Estado, para tanto os recursos do Orçamento Público precisam estar assegurados, além dos provenientes de compensação ambiental, no caso das UCs de proteção integral.

Nada obstante à divergência entre o total dos recursos disponibilizados às UCs e o necessário para a gestão efetiva destas, cumpre destacar que analisando a execução das

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
 Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

despesas disponibilizada no Sistema Informatizado de Planejamento, Coordenação e Avaliação – SISPCA, verificou-se que no ano de 2012 foram empenhados apenas R\$10.408.104,47 de uma dotação de R\$57.936.028,00 remanescendo um saldo de R\$47.527.923,53. Analisando o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM) obteve-se a mesma informação. A SEMA executa os recursos do FEUC mediante dois Planos Internos (PI): Apoio a Gestão das Unidades de Conservação (APOIOGEUC) e Gestão das Unidades de Conservação (GESTUNICON). O SISPCA não apresenta com clareza em quais atividades estão sendo empregados os recursos do FEUC, limitando-se ao elemento da despesa, essa constatação também foi feita pelos servidores, registrada na matriz SWOT, ao afirmarem que a execução dos recursos do FEUC não ocorre de forma transparente, como se verifica no Quadro 3.1.4:

#### Quadro 3.1.4: Execução da despesa Ação 4269 – Gestão de Unidades de Conservação

Elemento de despesa	PI - APOIOGEUC			PI - GESTUNICON		
	Dotação Atualizada	Empenhado (I)	Saldo (III)	Dotação Atualizada	Empenhado (II)	Saldo (IV)
Transferência a Instituições Privadas e Estatais		0,00	0,00	3.000.000,00	0,00	3.000.000,00
339000 - Aplicações Diretas	7.484.372,00	0,00	7484372	23.154.991,00	0,00	23.154.991,00
Diárias - Pessoal civil		163.773,73	-163773,73	0,00	119.253,84	-119.253,84
Material de Consumo		142.916,25	-142916,25	0,00	76.597,14	-76.597,14
Passagens e Despesas com Locomoção		49.058,40	-49058,4	0,00	100.000,00	-100.000,00
Outros serviços de Terceiros Pessoa Física		94.754,40	-94754,4	0,00	2.618,00	-2.618,00
Outros serviços de Terceiros Pessoa Jurídica		5.046.042,83	-5046042,83	0,00	2.008.730,31	-2.008.730,31
Transferência a Instituições Privadas		0,00	0	1.225.000,00	0,00	1.225.000,00
449000 - Aplicações Diretas	1.025.000,00	0,00	1025000	22.046.665,00	0,00	22.046.665,00
Obras e Instalações		0,00	0,00	0,00	28.950,00	-28.950,00
Equipamentos e Material Permanente		801.621,96	-801621,96	0,00	1.432.200,00	-1.432.200,00
Auxílio Financeiro a Estudantes		108.424,00	-108424	0,00	0,00	0,00
Serviços de Consultoria		60.000,00	-60000	0,00	0,00	0,00
Locação de Mão-de-Obra		172.034,17	-172034,17	0,00	0,00	0,00
Obrigações Tributárias e Contributivas		1.129,44	-1129,44	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>8.509.372,00</b>	<b>6.639.755,18</b>	<b>1869616,82</b>	<b>49.426.656,00</b>	<b>3.768.349,29</b>	<b>45.658.306,71</b>
<b>TOTAL EMPENHADO I+II (R\$)</b>			<b>10408104,47</b>			
<b>TOTAL CRÉDITO DISPONÍVEL III+IV (R\$)</b>			<b>47527923,53</b>			



Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

Diante disso, verifica-se que, embora o total dos recursos financeiros disponibilizados pela SEMA para financiamento das UCs não façam face ao necessário para atender à demanda das UCs estaduais, considerando a área total de 5.555.546,66 ha, a gestão ambiental do Estado sequer tem empregado o total dos recursos disponíveis, deixando as UCs sem as atividades essenciais à sua consolidação.

Nesse sentido, atribui-se como causa tanto à incompatibilidade dos recursos financeiros com as demandas das UCs como a não execução das ações necessárias à sua consolidação, a falta de priorização da política ambiental pelo Governo do Estado do Maranhão. Apesar das leis que instituem as unidades de conservação, tanto no âmbito federal (SNUC) como no estadual (SEUC), estabelecerem as diretrizes que devem ser cumpridas pelos órgãos central e executor, que no Estado do Maranhão é centralizado na SEMA, verifica-se que esta não tem desenvolvido uma gestão ambiental eficaz para realizar as atividades essenciais à conservação da biodiversidade.

A falta de priorização das atividades que contribuiriam para implantação e consolidação das unidades de conservação pode ser constatada quando nos deparamos com ausência de ações de cooperação entre a SEMA e outros organismos que poderiam contribuir para gestão das UCs, na realização de pesquisas, etc, ou, ainda, na quantidade de pessoal inferior ao necessário para realização mínima das atividades. Para atender a demanda das 16 UCs distribuídas em uma área de 5.555.547,66 ha, a SEMA disponibilizou apenas 09 servidores, sendo que somente 05 são efetivos.

Constatou-se, ainda, que são desenvolvidos projetos para captação de recursos externos ou de exploração do potencial turístico das UCs, a gestão do meio ambiente no Estado está restrita a administrar recursos do FEUC sem a responsabilidade imposta pelo Sistema Estadual das Unidades de Conservação.

Os efeitos da não aplicação dos recursos nas atividades e na quantidade necessária se verificam ao constatarmos que nenhuma das UCs do bioma Amazônia possui gestor, a SEMA não dispõe dos recursos que viabilizem a fixação do gestor na UC, outra consequência da falta de recurso está relacionada ao Plano de manejo, das 08 UCs do Bioma somente 02 possuem Plano de Manejo, mesmo assim o grau de implementação é baixo.



Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

A maioria das UCs, 87,5%, não possui conselho gestor, e os conselhos que existem não estão em atividade. Nenhuma UC possui Plano de proteção ou manejo de fogo em sua área, e cinco das oito UCs do bioma necessitam dos seguintes serviços: vigilância patrimonial, limpeza e conservação, manutenção e abastecimento de frota, material de expediente, água tratada, energia elétrica, telefonia, internet, entre outros. Isso tudo irá contribuir para um efeito bem maior, a ocupação e exploração irregulares e degradação ambiental.

Diante disso, é oportuno recomendar à SEMA que:

- a) Dê conhecimento da situação encontrada pela equipe de auditoria à Casa Civil; à Secretaria de Planejamento e Orçamento – SEPLAN; à Assembleia Legislativa e à Câmara de Compensação Ambiental;
- b) Dê transparência à execução dos recursos do FEUC, que possibilite o acompanhamento das atividades financiadas com esses recursos.
- c) Estude formas de captação de recursos externos, mediante parcerias, convênios que subsidie a realização das atividades das UCs;
- d) Implemente outras possibilidades de captação de recursos para composição do FEUC, nos termos do Art. 8º da Lei nº 9.413/2011;
- e) Desenvolva projetos de exploração do potencial turístico que viabilize a sustentabilidade das UCs.

Com o atendimento das recomendações acima, espera-se dar conhecimento aos órgãos de execução e de controle das carências enfrentadas pela SEMA para implementação e consolidação das UCs, além de possibilitar um incremento de recursos financeiros com vistas a uma gestão mais eficiente das unidades de conservação.

### **3.2 Recursos Humanos**

Constatou-se que a SEMA não dispõe de servidores em número suficiente em seu quadro de pessoal para desenvolver a gestão plena das unidades de conservação do bioma

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

Amazônia. Para atender à demanda das UCs, a SEMA criou um setor específico, denominado Superintendência de Biodiversidade e Áreas Protegidas, onde atualmente estão lotados 09 servidores, sendo 05 deles efetivos, 03 contratados e 01 comissionado.

A Lei nº 9.413/2011 é bem clara ao determinar em seu Art. 6º, § 2º que para uma boa gestão do Sistema Estadual de Unidades de Conservação, o órgão executor deverá dispor de um quadro técnico habilitado, próprio ou em parceria, com vistas ao atendimento dos seus objetivos e ao cumprimento das ações de administração, fiscalização e outras compatíveis às atividades específicas, delimitadas nos respectivos Planos de Manejo e de Gestão.

O Plano da Amazônia Sustentável também incluem entre suas diretrizes estratégicas que irão nortear a gestão das Unidades de Conservação os seguintes pontos quanto à necessidade de recursos humanos:

3.3.1. Unidades de conservação:

- b. Assegurar os recursos necessários às ações de (...) contratação de pessoal, e de vigilância das unidades de conservação da Amazônia brasileira;
- b) fortalecer os órgãos gestores das UCs e as instituições parceiras da sociedade civil, com atenção especial para adequada capacitação de recursos humanos.

Com base nesses critérios, a auditoria buscou investigar se o quadro disponível de pessoal da SEMA está adequado para realização da gestão das UCs estaduais do bioma Amazônia, se existem atividades essenciais à gestão das UCs que não estão sendo desenvolvidas por insuficiência de pessoal e qual a relação de alocação de pessoal por hectare que desenvolve atividades especificamente nas UCs estaduais, além de identificar se há ações de capacitações e se elas contemplam o desenvolvimento de competências técnicas e gerencias necessárias à gestão da UC.

Para atender a demanda de todas as unidades de conservação do Estado, conforme apontou a gestora da Superintendência de Biodiversidade e Áreas Protegidas no questionário, a SEMA possui pelo menos um servidor, mas que, no entanto, o pessoal envolvido não é responsável por uma UC individualmente, segundo a gestora, esse quadro não é suficiente para atender às demandas das UCs.

Estudo realizado por Humberto Falcão Martins e Marco Cecílio e apresentado no XIV Congresso Internacional do Centro Latino-americano de Administração para o

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

Desenvolvimento, em Salvador (2009), evidenciou que a proporção de funcionários efetivos lotados nas Unidades de Conservação Federais é muito inferior à realidade de outros países. De acordo com o estudo o Brasil possuía, em 2008, 01 (um) servidor para 430,8 km<sup>2</sup> e, em 2012, 01 servidor para 393,1 km<sup>2</sup>. Para que o Brasil alcance relação da Austrália, por exemplo, que possui uma proporção de 01 (um) servidor efetivo para 71,04 km<sup>2</sup>, seria necessária a contratação de 8.654 servidores efetivos.

No Maranhão, o número total de funcionários da Superintendência de Biodiversidade e Áreas Protegidas (09) representava, no ano de 2012, uma proporção de 01 servidor para cada 6.172,83 km<sup>2</sup> de unidade de conservação. Se considerarmos apenas o servidores efetivos (05), essa proporção seria de 01 servidor para 11.111,09 km<sup>2</sup>.

Embora não haja consenso sobre qual seria o número ideal de funcionários para cada UC, segundo um estudo realizado pelo Ministério do Meio Ambiente, em 2009, seria necessário, em média, 12 servidores para uma UC desenvolver suas atividades essenciais, sendo que 08 deles devem estar direcionados para atividades específicas de campo. Dessa forma, levando em consideração esse estudo, e considerando as áreas das 16 unidades de conservação do Estado, a SEMA precisaria de mais 183 servidores lotados na Superintendência de Biodiversidade e Áreas Protegidas para desenvolver eficientemente a gestão das UCs.

O Secretário da SEMA reconheceu, em entrevista, que o quadro de pessoal não está adequado para suprir todas as demandas das unidades de conservação e que há uma grande rotatividade de pessoal na SEMA e que isso tem comprometido substancialmente o desenvolvimento de atividades essenciais das UCs.

Os servidores destacaram como uma fraqueza, quando da aplicação da técnica de SWOT, além da falta de pessoal para fiscalização e monitoramento das unidades, a insuficiência de capacitação, embora a Secretaria disponha de servidores efetivos com especializações e pós-graduações na área ambiental, os funcionários necessitam de cursos de atualização de conhecimentos específicos na área ambiental.

Identifica-se, como fator determinante dessa situação, a vinculação do orçamento

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

da SEMA ao do Executivo Estadual, a Secretaria não possui autonomia para realização de concurso próprio para atender às suas necessidades de pessoal, o último concurso para servidores efetivos da SEMA foi realizado em 2006, sendo oferecidas 67 vagas, sendo 62 para nível superior, com salários de R\$1.299,60. Em 2011, foram oferecidas, por meio de processo seletivo simplificado, 37 vagas, sendo que 23 para nível superior com vencimento de R\$ 2.050,00. Como se observa houve um retrocesso na política de pessoal do órgão, visto que as funções ofertadas no certame são provisórias e os contratos dos servidores são temporários, resultando em rotatividade no quadro de pessoal.

As principais consequências resultantes da situação de falta de pessoal são a ausência da figura do Gestor da UC e a não realização de atividades essenciais à gestão de UCs, entre essas se destacam: ausência de monitoramento ambiental da biodiversidade, a fiscalização é realizada em pontos específicos, ou seja, não há um plano de fiscalização, não são desenvolvidas ações de educação e sensibilização ambiental nas UCs. Além do que as ações direcionadas às UCs são planejadas e organizadas na própria SEMA. As atividades realizadas pelos servidores da Superintendência de Biodiversidade e Áreas Protegidas estão restritas mais às atividades administrativas e cartoriais do que às atividades técnicas e essenciais à conservação das UCs.

Diante desse cenário, convém recomendar à SEMA que:

a) realize levantamento da necessidade de pessoal, estabelecendo prioridade para alocação de servidores no setor responsável pela gestão das unidades de conservação e nas próprias unidades de conservação do bioma Amazônia, conforme determina o Art. 6º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 9.413/2011;

b) solicite à SEPLAN a realização de concurso público para servidores efetivos do seu quadro, em vista da carência enfrentada pela Secretaria;

c) aprimore sua política de pessoal, fazendo-se uma avaliação da conveniência, oportunidade e exequibilidade de criação de incentivos visando à alocação, remoção e permanência de servidores nas unidades de conservação do bioma Amazônia, tendo em vista a carência e peculiaridades dessas unidades;

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

d) implante um programa de capacitação continuada para os servidores das áreas técnicas e gestão;

e) leve o conhecimento da situação encontrada à Casa Civil; à Secretaria de Planejamento e Orçamento - SEPLAN; à Assembleia Legislativa; e à Câmara de Compensação Ambiental.

Com a implementação das recomendações, espera-se que sejam desenvolvidas atividades essenciais para gestão das unidades de conservação.

### 3.3 Plano de manejo

Verificou-se que a maioria das unidades estaduais de conservação do bioma Amazônia não possui plano de manejo, e é baixo o grau de implementação dos planos de manejo existentes.

A criação de uma unidade de conservação impescinde do plano de manejo, que são os documentos oficiais do planejamento das UCs. A Lei do SNUC (Lei nº 9.985/2000) determina que as unidades de conservação disponham de um Plano de Manejo que deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação. (Art.27, § 3º).

O Decreto que regulamenta a Lei nº 9.985/2000 (nº 4.340/02) estabelece em seu art. 14 que:

Os órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, em suas respectivas esferas de atuação, devem estabelecer, no prazo de **cento e oitenta dias**, a partir da publicação deste decreto, **roteiro metodológico básico para a elaboração dos Planos de Manejo das diferentes categorias de unidades de conservação**, uniformizando conceitos e metodologias, fixando diretrizes para o diagnóstico da unidade, zoneamento, programas de manejo, prazos de avaliação e de revisão e fases de implementação. (grifo nosso)

Ainda no mesmo sentido, o Plano Amazônia Sustentável aponta entre as suas diretrizes que as unidades de conservação devem assegurar os recursos necessários à implementação de planos de manejo.

Diante do que estabelece a legislação, verificou-se que das 08 unidades de conservação do bioma Amazônia 62,5% não possuem plano de manejo, e as que possuem

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

(37,5%) têm baixo grau de implementação.

Em entrevista, o Secretário da SEMA informou que está em fase de elaboração os planos de manejo de três UCs pertencentes ao bioma Amazônia: APA Itapiracó, Estação Ecológica do Rangedor e Parque Estadual do Bacanga.

Estudo realizado por CORREIA (2010) aponta que Três UCs estaduais que foram incluídas na Lista de Ramsar, com importância internacionalmente reconhecida, a APA das Reentrâncias Maranhenses, APA da Baixada Maranhense e PE Marinho do Parcel de Manuel Luís, não possuem plano de manejo e nas únicas UCs que possuem Plano de Manejo, PE do Bacanga, a APA do Itapiracó e a ESEC do Sítio Rangedor, esses documentos estão desatualizados ou não foram legitimados.

Os planos de manejos de uma unidade de proteção integral visam:

- a) Levar a unidade de conservação a cumprir com os objetivos estabelecidos na sua criação;
- b) Definir objetivos específicos de manejo, orientando a gestão da unidade de conservação;
- c) Dotar a unidade de conservação de diretrizes para seu desenvolvimento;
- d) Definir as ações específicas para o manejo da unidade de conservação;
- e) Promover o manejo da unidade, orientado pelo conhecimento disponível ou gerado;
- f) Estabelecer a diferenciação de intensidade de uso mediante zoneamento, visando à proteção de seus recursos naturais e culturais;
- g) Destacar a representatividade da unidade de conservação no SNUC frente aos atributos de valorização dos seus recursos como: biomas, convenções e certificações internacionais;
- h) Estabelecer, quando couber, normas e ações específicas visando a compatibilizar a presença das populações residentes com os objetivos da unidade, até que seja possível sua indenização ou compensação e sua realocação;
- i) Estabelecer normas específicas regulamentando a ocupação e uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos, visando à proteção da unidade de conservação;
- j) Promover a integração socioeconômica das comunidades do entorno com a unidade de conservação;
- k) Orientar a aplicação dos recursos financeiros destinados à unidade de conservação.

Infelizmente essa é uma realidade entre as UCs no Brasil, segundo o estudo Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira, muitas UCs chegam a existir por mais de uma

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

década sem qualquer documento de planejamento.

Atribui-se como causa a essa ausência o alto custo para elaboração dos planos de manejo, o orçamento atual previsto para as atividades das unidades de conservação não suportaria a elaboração dos planos de manejos sem comprometer outras atividades essenciais, de acordo com o estudo “Quanto custa uma UC Federal”, o custo estimado de um plano de manejo é de R\$ 3,00/hectares.

Além disso, a elaboração do plano de manejo é demorada, pois levando em consideração as peculiaridades de cada UC, um plano de manejo pode levar de 05 a 10 anos para sua elaboração. A escassez de recursos humanos também é considerado outro fator que contribui para baixo grau de implementação dos planos de manejos existentes.

Dessa forma, identifica-se como consequência da ausência de plano de manejo a perda de objetivos das UCs, corre-se o risco de se perder a função para a qual foi criada a UC, uma vez que o plano de manejo irá estabelecer as formas adequadas de utilização da área a ser protegida e as prioridades das atividades dentro das unidades.

Outros efeitos que se verificam nas UCs estaduais são as fiscalizações pontuais e ocasionais nas UCs, não há um plano de fiscalização para UCs e ainda não existe definição do zoneamento das UCs, bem como da zona de amortecimento.

Diante do que foi evidenciado cumpre determinar a SEMA que apresente, no prazo de 180 dias, Plano de Ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas no sentido de dotar as UCs de Plano de Manejo.

Espera-se com o cumprimento da determinação subsidiar o planejamento das atividades a serem desenvolvidas nas UCs.

### **3.4 Consolidação territorial**

As UCs estaduais do bioma Amazônia apresentam graves problemas com relação à consolidação territorial.

A consolidação territorial consiste no conjunto de ações voltadas à efetivação das

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

condições fundiárias necessárias à realização dos objetivos básicos e específicos de cada unidade de conservação e trata-se de um dos grandes desafios de implementação das UCs, pois vai além de uma delimitação adequada, é indispensável a regularização fundiária, pois segundo o estudo “As Unidades de Conservação na Amazônia Legal” “a meta é conservar não apenas espécies ou atributos da paisagem, mas também processos ecológicos, considerando tanto as formações naturais como o uso que a comunidade local faz desse território e seus recursos.”

Sobre a consolidação territorial das UCs a Lei do SNUC ( nº 9.413/2013) estabelece:

Art.11º, §1º A Estação Ecológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

Art. 13, § 1º O Parque Estadual é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

Art. 76. As comunidades tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

Sobre a consolidação territorial nas UCs estaduais do bioma Amazônia, a gestora da Superintendência de Biodiversidade e Áreas Protegida, em resposta ao questionário, apontou que as UCs Estação Ecológica do Sítio Rangedor e Parque Estadual do Bacanga possuem algumas pendências relacionadas à consolidação territorial, conforme apresentado no quadro 3.4.1:

**Quadro 3.4.1: Pendências para a consolidação territorial nas UCs estaduais do bioma Amazônia**

<b>Pendência</b>	<b>Unidade de conservação</b>
Obstáculo à desapropriação	Parque Est. do Bacanga e Estação Ecológica do Sítio Rangedor
Ocupação ilegal da UC	Parque Estadual do Bacanga
Ausência de demarcação e sinalização da UC	Parque Estadual do Bacanga
Ausência de sinalização da UC	Estação Ecológica do Sítio Rangedor;
Delimitação desatualizada da UC	Estação Ecológica do Sítio Rangedor;
Ausência de delimitação na UC	Parque Estadual do Bacanga.



Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

Identifica-se como causa dos problemas evidenciados a ausência de previsão de recursos orçamentários direcionado à política de desapropriação, o alto custo para desapropriar as áreas necessárias para consolidação territorial das unidades de conservação, além da lentidão administrativa para a delimitação das áreas e para a atualização dos Decretos de criação das UCs com o estabelecimento dos seus limites territoriais.

Como consequência das dificuldades da consolidação territorial aponta-se a ocupação e exploração de recursos irregulares das UCs (pressão social nos aspectos físico-econômicos), a dificuldade de fiscalização das UCs, em virtude da falta de sinalização e demarcação.

Diante disso cumpre determinar à SEMA que apresente, no prazo de 180 dias, Plano de Ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas no sentido de diminuir o passivo de regularização fundiária.

Cabe, ainda recomendar à SEMA a atualização dos Decretos de criação das Unidades de Conservação.

Espera-se que a implementação dessas medidas facilite a fiscalização e monitoramento das UCs e possibilite a redução da exploração irregular dessas áreas.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

#### **4 MECANISMOS DE COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO DO SEUC**

A efetividade das unidades de conservação do Estado do Maranhão pode estar comprometida em razão da inexistência de mecanismos de coordenação dessas unidades e de cooperação entre os diversos atores interessados na gestão das UCs. Evidenciou-se que as ações não ocorrem de forma integrada, existindo baixa articulação entre as esferas federal, estadual e municipal e entre os organismos governamentais e não governamentais visando à incorporação de boas práticas e direcionamento dos esforços com vistas a incrementar a governança das UCs e, tampouco, há envolvimento das populações residentes no entorno das UCs na questão do gerenciamento dessas áreas.

Com efeito, a criação de unidades de conservação por si só não garante a preservação da natureza e a utilização sustentável de seus recursos naturais. A criação das UCs serve para demarcar a área, tornando-se necessária para o cumprimento dos seus objetivos a existência de gerenciamento de atividades direcionadas a esses fins, tais como: fiscalização, preservação, orientação, recreação, entre outras. Além disso, deve haver a cooperação entre as três esferas de governo, organizações não governamentais e sociedade em geral, com formação de parcerias que estimulem a preservação e utilização adequada dos recursos naturais.

Nesse sentido, a lei que dispõe sobre o SEUC, Lei nº 9.413/11, tratou de estabelecer os mecanismos de gestão e cooperação, definindo no art. 6º os órgãos gestores do SEUC e determinando que a SEMA é o Órgão Central com a finalidade de coordenar. A cooperação está prevista em vários dispositivos dessa lei.

Diante dessa situação, esta auditoria considerou importante investigar como a SEMA vem exercendo a coordenação junto aos atores interessados na gestão do SEUC e se existem mecanismos de cooperação formais entre os diversos atores, com vistas a promover um planejamento conjunto das questões afetas às UCs.

Para isso foram utilizadas, como estratégias metodológicas, a solicitação de informações e documentação à SEMA, a realização de entrevistas estruturadas com gestores e

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

servidores desse Órgão, além de pesquisa a legislação do órgão no *site* da Secretaria, assim como pesquisa de informações na internet. Como método de análises de dados, foram feitas avaliação do conteúdo da legislação correlata, avaliação das opiniões dos servidores e gestores da SEMA e da documentação solicitada à Secretaria, assim como confronto dessas informações com a legislação vigente da área ambiental.

#### **4.1 Coordenação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) pela SEMA**

Verificou-se que a SEMA não tem implementado mecanismos com os quais poderia exercer a coordenação efetiva do SEUC, isso tem comprometido o alcance de seus objetivos. Mais especificamente, a SEMA não tem cumprido com o determinado no art. 6º da Lei nº 9.413/11, conforme transcrito abaixo:

Art. 6º- O SEUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

I - Órgão consultivo: o Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA, com as atribuições de acompanhar a implementação do SEUC;

II - Órgão deliberativo: Câmara Estadual de Compensação Ambiental, com a função de decidir sobre a aplicação da compensação ambiental e demais recursos financeiros obtidos em unidades de conservação;

**III - Órgão central: a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA, com a finalidade de coordenar o SEUC; e**

IV - Órgão executor: os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, com a função de implementar o SEUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

§ 1º A gestão de Reservas Particulares do Patrimônio Natural será efetuada pelos seus respectivos proprietários, pessoas físicas ou jurídicas, ou seus representantes legais.

§ 2º O órgão executor das unidades de conservação deverá dispor de um quadro técnico habilitado, próprio ou em parceria, com vistas ao atendimento dos seus objetivos e ao cumprimento das ações de administração, fiscalização e outras compatíveis às atividades específicas, delimitadas nos respectivos Planos de Manejo e de Gestão.

§ 3º O órgão central instituirá por meio de portaria a chefia da unidade de conservação responsável por sua administração direta, designando o servidor público para ocupar o referido cargo observado o disposto no Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Maranhão, Lei nº 6107, de 27 de julho de 1994.

§ 4º Podem integrar o SEUC, excepcionalmente e a critério do CONSEMA, unidades de conservação municipais que, concebidas para atender a peculiaridades

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.

Então, de acordo com a lei, a SEMA, como órgão central do SEUC, é responsável pela coordenação do sistema no âmbito estadual e como órgão executor deve administrar as unidades de conservação, devendo definir um quadro técnico habilitado a exercer as ações administrativas, de fiscalização e outras atividades específicas delimitadas nos Planos de Manejo e de Gestão.

A proteção da natureza e o uso sustentável dos recursos naturais das unidades de conservação exigem que uma série de atividades seja desenvolvida naquela área e junto às áreas de seu entorno. Para assegurar o alcance dos resultados pretendidos, essas atividades devem ser desenvolvidas de forma sistemática e integrada, ações isoladas e esporádicas não garantem a preservação da natureza. Nesse aspecto, é importante destacar o trecho da Decisão do TCU nº 1.259/2000-P:

(...) ações isoladas não conseguem formar um conjunto coeso de ações capazes de caracterizar uma política pública apta a resolver os problemas enfrentados. Assim, há uma tendência de o resultado da soma de várias ações fragmentadas ser inferior à soma dessas quando são implementadas de forma coordenada.

Corroborando com o tema, ressalta-se o que diz Kaplan (2012) *apud* Boletim de resultados - 1º semestre/2012 – ICMBio: "Para que o desempenho organizacional seja superior à soma das partes, as estratégias individuais devem estar conectadas e integradas".

Quanto à importância da coordenação na integração de ações dentro de uma organização, explica Raskin ([200\_?]):

A comunicação e **coordenação** entre as subunidades são um grande desafio para os gerentes, que muitas vezes falham no uso de mecanismos apropriados para integrar as subunidades. **Integração é o processo de coordenar** várias tarefas, funções e divisões de forma a trabalharem em conjunto. Existem alguns mecanismos de integração que podem ser utilizados, sendo a hierarquia de autoridade o mais simples, e a criação de um departamento específico para coordenar as atividades das divisões, o mais complexo.

(...) outros mecanismos de integração podem ser, o contato direto dos gerentes para coordenar as atividades e ações a serem desenvolvidas em determinada unidade ou organização; o papel de coordenação para um gerente específico ser responsável, junto com outros gerentes, pela coordenação de sua subunidade; a força tarefa, quando pessoas de várias funções se reúnem para resolver um problema; o time, quando a força tarefa se torna permanente na coordenação de atividades; e papel de

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

integração, quando um novo papel é criado especificamente para coordenar as atividades de várias funções ou divisões, melhorando a comunicação entre elas.

À luz desses critérios, auditoria buscou-se identificar como está sendo desenvolvida a coordenação das UCs. Foram solicitados o instrumento formal que sistematize a coordenação, os mapas de normativos, os relatórios de gestão da SEMA, as consultas a servidores do órgão envolvido na gestão das UCs na esfera estadual e sites da SEMA. A Secretaria não encaminhou a documentação relativa ao desenvolvimento de atividades de coordenação.

Em entrevista, o Gestor da SEMA declarou que foi criado um setor específico denominado Superintendência de Biodiversidade e Áreas Protegidas para coordenação das atividades das UCs. No entanto, a atividade desse órgão ainda está restrita ao âmbito institucional, apenas com o envolvimento dos servidores da própria SEMA.

Conclui-se que a Secretaria ainda não implementou mecanismos para cumprir seu papel de coordenador do SEUC, pois, além da criação da Superintendência, para coordenar é necessário a existência de sedes próprias nas unidades de conservação do Estado, criação do conselho gestor nessas unidades e, conseqüentemente, a figura dos gestores das UCs, além, é claro, do envolvimento dos outros atores interessados – municípios, população residentes nas áreas, ONGs e outros entes.

Contribui para as fragilidades da coordenação das UCs, o descumprimento da própria lei que normatiza o SEUC. A Lei nº 9.413/11 foi criada em 2011, tempo suficiente para a SEMA já ter instituído de fato a estrutura estabelecida no art. 6º. Pondera-se que com essa estrutura, a SEMA teria condições de realizar a coordenação de ações para uma boa gestão das Unidades de Conservação.

Outro fator que dificulta o desempenho da coordenação é a falta de um plano de ação específico para a gestão das unidades. Por meio do plano de ação, a SEMA teria condições de evidenciar o diagnóstico situacional das unidades, identificar as necessidades de intervenção, estabelecer objetivos para a coordenação das unidades, definir as prioridades e metas. Também são identificadas as responsabilidades, a necessidade de recursos humanos e

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

financeiros. Um plano de ação facilita a resolução de problemas e permite que objetivos sejam alcançados. No caso das UC's, as ações devem ser desenvolvidas visando à efetividade das UCs, ou seja, a preservação da natureza e a utilização sustentável dos seus recursos. Elas não devem ficar limitadas às atividades de fiscalização e manutenção. O plano de ação bem feito deve contribuir para evidenciar a importância das UCs e facilita a negociação com a instância superior no momento de estabelecer as atividades prioritárias do órgão.

Nesse sentido, a falta de conscientização da sociedade e do governo estadual sobre a importância das UCs na preservação do meio ambiente faz com que haja um desinteresse pela questão. É preciso divulgar as UCs, registrando o que está sendo feito e o que precisa ser feito. A divulgação e o debate sobre o tema são formas de fazer uma política pública entrar na agenda governamental.

Quando a SEMA não cumpre seu papel de coordenador do SEUC, atribuído pela Lei nº 9.413/2011, resulta, de antemão, a falta de visão sistêmica das Unidades de Conservação existentes no Estado, visto que as atividades da SEMA são centralizadas em sua sede, não há desenvolvimento de atividades essenciais nas UCs, devido à ausência de instrumentos essenciais à gestão, como, por exemplo, a presença do gestor na UC.

Essa situação também tem como efeito a baixa articulação local entre os órgãos das esferas estadual, federal e municipais, não havendo uma integração entre as ações ambientais desses entes, que poderia ser uma maneira de fortalecer a gestão das UCs. Nessa mesma linha, a ausência de coordenação, resulta na não articulação entre os organismos governamentais e não governamentais, parceria fundamental para desenvolvimento de projetos e atividades ambientais nas unidades.

Assim, considerando-se a importância das Unidades de Conservação para a preservação do meio ambiente, torna-se necessário determinar à SEMA que:

a) defina por normas internas os responsáveis pela coordenação do SEUC, bem como estabeleça as suas atribuições, em obediência ao Art. 6º, inciso III da Lei nº 9.413/2011;

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

b) institua, de acordo com o previsto no § 2º, Art. 6º da Lei nº 9.413/2011, quadro técnico habilitado necessário a administração das Unidades de Conservação, a fim desenvolver as atividades essenciais nas UCs;

Além disso, recomenda-se à SEMA que:

a) elabore e implemente um plano de articulação estratégica detalhando como se dará o desenvolvimento da estratégia de coordenação do SEUC, discriminando as atividades a serem desenvolvidas, os responsáveis por essas atividades e os recursos necessários para implementá-las;

b) institua instrumento de gestão para realizar a articulação entre os diversos atores interessados na gestão das UCs (municípios, ONGs, OSCIP);

c) crie uma sistemática de divulgação à sociedade da relevância da existência das unidades de conservação, inclusive promovendo programas permanentes de educação ambiental;

Espera-se com adoção dessas determinações e recomendações que haja uma coordenação mais efetiva do Sistema Estadual das Unidades de Conservação, que haja uma maior articulação entre os atores que deveriam estar envolvidos na gestão das unidades de conservação, bem como uma participação mais ativa da sociedade nessa gestão.

## **4.2 Forma de Cooperação nas unidades de conservação**

Constatou-se que a SEMA não tem desenvolvido atividades de cooperação entre os atores interessados na gestão das unidades de conservação, descumprindo com as diretrizes estabelecidas na lei que rege o SEUC.

Sobre formação de uma rede de cooperação e a gestão compartilhada de unidades de conservação, a Lei nº 9.413/2011 reza o seguinte:

Art. 5º- O SEUC será regido por diretrizes que:

II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao desenvolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política estadual de unidades de conservação;

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

IV – busquem o apoio e a cooperação de organizações da sociedade civil, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo sustentável, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

V- incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e a administrarem unidades de conservação dentro do sistema estadual.

Art. 55 - As unidades de conservação podem ser geridas conjuntamente com órgãos municipais de meio ambiente, mediante convênio, e/ou com organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante termo de parceria firmado com o órgão central, nos termos da Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999.

Art. 56 - Poderá gerir unidade de conservação a OSCIP que preencha os seguintes requisitos:

I - tenha dentre seus objetivos institucionais a proteção do meio ambiente ou a promoção do desenvolvimento sustentável;

II - comprove a realização de atividades de proteção do meio ambiente ou desenvolvimento sustentável, preferencialmente na unidade de conservação ou no mesmo bioma.

Art. 57 - O edital para seleção de OSCIP, visando à gestão compartilhada, deve ser publicado com no mínimo sessenta dias de antecedência, em jornal de grande circulação na região da unidade de conservação e no Diário Oficial do Estado.

Parágrafo único. Os termos de referência para a apresentação de proposta pelas OSCIP serão definidos pelo órgão central, ouvido o conselho da unidade de conservação.

Art. 58 - A OSCIP deve encaminhar anualmente relatórios de suas atividades para apreciação do órgão executor e do conselho da unidade.

Além disso, destacam-se outros instrumentos que tratam sobre a figura da cooperação nas unidades de conservação:

Decreto Lei nº 5.758/2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, reza em seu item 1, que trata sobre os princípios e diretrizes a serem buscado para um sistema abrangente de áreas protegidas, que:

XVI - a cooperação entre União e os Estado, Distrito Federal e os Municípios para o estabelecimento e gestão de unidades de conservação;

XVIII- pactuação e articulação das ações de estabelecimento e gestão das áreas protegidas com os diferentes segmentos da sociedade.

No Plano Amazônia Sustentável – PAS este assunto é tratado como uma de suas diretrizes da seguinte forma: "Promover a cooperação e gestão compartilhada de políticas públicas entre as três esferas de governo – federal, estadual e municipal".



Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

Em vista desses critérios, a auditoria buscou identificar se existem mecanismos de cooperação formais entre os diversos atores interessados em promover a gestão das UCs, qual o grau de articulação entre os organismos governamentais e não governamentais buscando incorporar as boas práticas e direcionar melhor os esforços para incrementar a gestão das Unidades de Conservação e como se dá articulação entre os atores governamentais direcionada a boa gestão da UCs.

A SEMA não apresentou nenhum instrumento de cooperação entre os atores interessados na governança das Unidades de Conservação do Bioma Amazônia.

De acordo com a gestora da Superintendência da Biodiversidade e Áreas Protegidas da SEMA quanto à articulação existente para gestão das unidades de conservação do bioma Amazônia, temos o seguinte situação:

- a) em 82,5% das UCs, há baixa ou nenhuma cooperação, quando as organizações fazem partes da mesma esfera de governo;
- b) em 82,5% das UCs, também, existem baixa cooperação ou nenhuma cooperação, quando as organizações são de esferas de governo diferentes; e
- c) em 62,5% das UCs existem baixa cooperação, quando a articulação é entre a SEMA e parceiros e/ou organizações não governamentais.

Não obstante a informação da gestora, o Secretário da SEMA declarou, por meio de entrevista, que no momento não existe convênios firmados entre organizações das esferas estadual e municipal. Segundo ele, atualmente a Secretaria está estudando a possibilidade de implementar a gestão compartilhada, conforme já ocorreu na unidade de conservação do Mirador, que era realizada com uma cooperativa. Esse é um projeto para o futuro em função da deficiência da SEMA com número de servidores disponíveis e das peculiaridades da gestão compartilhada, que exige esforços de vários atores.

O Gestor informou ainda que atualmente a maioria dos municípios que são abrangidos pelas unidades de conservação não está preparada para exercer quaisquer atividades ambientais, por falta de estrutura e de pessoal habilitados, isso, também, tem comprometido a efetivação da articulação visando à gestão das UCs.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

Os servidores da SEMA que participaram da elaboração da matriz SWOT identificaram, como oportunidade de melhoria para governância das UCs, a interação institucional, ou seja, cooperação entre a SEMA, IBAMA, ICMBio, municípios e outros atores, a formalização de parcerias com ONGs e OSCIPs, além do incentivo do uso público das UCs para geração de emprego e renda, ou seja, desenvolvimento de projetos e atividades que estimulem a exploração sustentável das UCs pela população nelas residentes.

Contribui para essa situação a falta de definição sobre os modelos de negócios aplicáveis às UCs e a ausência de diretrizes da SEMA para firmar parcerias. Poderia ser desenvolvidos parcerias público-privadas, concessões de serviços, concessão de gestão das UCs às prefeituras e universidades ou a realização de parcerias com OSCIPs e ONGs para gestão das UCs, sempre, é claro, com a coordenação da SEMA, isso resultaria maior integração entre atores interessados e maior interação entre as ações direcionadas às UCs.

Essa situação também é consequência da ausência de diretrizes da SEMA visando à formalização de parcerias, objetivando à captação de recursos, tanto de âmbito privado, quanto público. Existe, inclusive, previsão no próprio Sistema Estadual de Unidades de Conservação, Art. 8º, V e VI, visando ao financiamento das atividades das UCs por meio de cooperação.

Art. 8º - Constituem recursos do Fundo Estadual de Unidades de Conservação:

V - empréstimos nacionais, internacionais e **recursos provenientes de ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais;**

VI - recursos ou doações de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público e privado, nacionais, estrangeiras ou multinacionais que desejarem colaborar com sua conservação.

Outro ponto a ser destacado é o desconhecimento, por parte da sociedade, da iniciativa privada e de órgãos governamentais, do potencial de geração de emprego, renda, qualidade de vida e bem estar que podem ser gerados pelas UCs, resultando na inexistência de interesse em realizar investimento e participar efetivamente da gestão das unidades de conservação.

Essa ausência de gestão compartilhada produz os seguintes efeitos:

a) Desperdícios de esforços no alcance dos objetivos previsto no SEUC;

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

b) Realização de parcerias de maneira informal, o que pode gerar vulnerabilidade para a gestão das UCs;

c) Uso público pouco difundido das Unidades de Conservação;

d) Aumento das pressões socioambientais, devido ao não envolvimento da população residente na gestão das UCs;

e) Desconhecimento por parte da população da importância das UCs para manutenção do clima e da preservação de espécies ameaçadas.

Diante desse cenário de ausência de cooperação entre os atores interessados das UCs e, conseqüentemente, do não incremento da gestão compartilhada nas unidades de conservação, resta-nos recomendar à SEMA que:

a) defina mecanismo e diretrizes para o estabelecimento de parcerias junto aos atores interessados na gestão das unidades de conservação;

b) promova ações de articulação com os municípios, com objetivo de incrementar a gestão compartilhada com esses atores;

c) promova campanhas publicitárias das unidades de conservação, com objetivo de sensibilizar a sociedade da relevância das UCs para preservação do patrimônio natural;

d) promova ações específicas de articulação junto à população residentes nas UCs, a fim de que esta participe ativamente do processo de gestão das UCs.

Com essas recomendações espera-se que: haja uma maior cooperação entre os atores interessados na gestão das UCs, visto que, a SEMA com a infraestrutura que tem hoje e com o número de servidores que possui, o incremento da parceria será o melhor caminho a ser seguido para consolidação e gestão das UCs; que haja captação de recursos, em função do estabelecimento de parcerias com OSCIPs e ONGs; que haja maior legitimidade social, em virtude da relação mais próxima entre o poder público e a sociedade civil, pois ao terem contato com as UCs, os turistas e população residentes iram compreender a importância da conservação e os benefícios que são gerados por elas e, conseqüentemente, irão se apropriar de modo benéfico do bem público e disseminaram uma imagem positiva deste tipo de

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

iniciativa; e haverá também um maior reconhecimento do Sistema Estadual de Unidades de Conservação perante a sociedade, o que auxilia a preservação da biodiversidade e o desenvolvimento socioambiental.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

## **5. GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS DO BIOMA AMAZÔNIA.**

Não são desenvolvidas ações de gestão nas Unidades de Conservação estaduais do bioma Amazônia que visem à proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental, especialmente pela ausência da figura do gestor nas UCs e da centralização dessas atividades na SEMA, que acumula as funções de órgão central e executor do Sistema Estadual das Unidades de Conservação.

Verificou-se que a ausência de gestão efetiva das UCs tem comprometido a consolidação das unidades considerando que atividades essenciais não estão sendo desenvolvidas, conforme já exposto nos itens anteriores. As ações da Superintendência da biodiversidade e áreas protegidas têm sido desenvolvidas para atender demandas específicas e de forma descontinuada.

Em seu Capítulo IV, a Lei do SNUC trata da criação, implantação e gestão das unidades de conservação, assuntos também regulamentados no nível infralegal, pelo Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto/2002, publicado como legislação complementar àquela lei, fazendo referência também à criação de unidades de conservação na esfera da administração federal, estadual e municipal.

No âmbito do Estado, a Lei nº 9.413, de 13 de julho de 2011, regulamenta, além do art. 241 da Constituição do Estado do Maranhão, também o Capítulo III, Seção VII da Lei Estadual nº 5.405, de 08 de abril de 1992, o Capítulo II, Seção VIII do Decreto Estadual 13.494, de 12 de novembro de 1993, e institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza do Maranhão (SEUC), estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação no Estado.

O inciso I do art.2º da Lei nº 9.413/11, conceitua Unidade de Conservação, declarando que elas estarão sob regime especial de Administração. No art. 6º da mesma lei, em seu inciso IV, é apresentada a definição de Órgãos Executores, atribuindo-lhes a função de

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

implementar o SEUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

O art. 6º, inciso III da norma Estadual, identifica a SEMA, como Órgão Central do SEUC, com a finalidade de coordená-lo, e o §2º do mesmo artigo estabelece que:

Art. 6º(...)

§2º. O órgão executor das unidades de conservação deverá dispor de um quadro técnico habilitado, próprio ou em parceria, com vistas ao atendimento dos seus objetivos e ao cumprimento das ações de administração, fiscalização e outras compatíveis às atividades específicas, delimitadas nos respectivos Planos de Manejo e de Gestão.

Nesse sentido, e tendo em vista à influência do processo de gestão no alcance dos objetivos propostos no processo de criação das unidades de conservação, a auditoria procurou avaliar: a) Se as UCs dispõem de chefe imediato; b) Se as UCs dispõem de estrutura física adequada; c) Se há lacunas de fiscalização; e d) Se são realizadas pesquisas nas UCs com vocação para essa atividade.

### **5.1 Gestor das unidades de conservação.**

Verificou-se que as UCs estaduais não são dotadas de chefia imediata, inexistindo gestor diretamente responsável por sua administração.

Nesse sentido, a Lei nº 9.413/11 assevera que:

Art. 6º (...)

§ 3º. O órgão central instituirá por meio de portaria a chefia da unidade de conservação responsável por sua administração direta, designando o servidor público para ocupar o referido cargo observado do disposto no Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Maranhão, Lei nº 6107, de 27 de julho de 1994.

CORREIA (2012) aponta que no ano de 2010 a SEMA deu um importante passo para a melhoria da gestão das UCs ao designar, mediante Portaria SEMA nº 95, servidores para o exercício da função gratificada de Chefe de UC, contudo a medida foi revogada em 2011, através da Portaria SEMA nº 30. Verifica-se assim, um retrocesso na implantação da gestão das UCs.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

Na fase de levantamento e estudos preliminares do objeto auditado, ao ser aplicada a técnica da SWOT, os servidores da SEMA apontaram como fraqueza na gestão das UC's, a ausência de gestores nela diretamente lotados, bem como a falta de conselhos de gestores e de estrutura física, caracterizando inexistência das mínimas condições administrativas in loco.

A ausência de gestão própria impõe que sejam tomadas, à distância, decisões, trâmites processuais e procedimentos, que deveriam normalmente serem executados em níveis administrativos estruturados em ambientes mais próximos da realidade vivenciada nas UCs.

Identifica-se, como fator que contribui para a ausência de gestor nas UCs, o quadro reduzido de servidores na SEMA e a ausência de estrutura que possibilite a permanência de servidor nas UCs.

Entre as consequências da ausência de gestores nas UCs destacam-se a impossibilidade de intervenção tempestiva capazes de solucionar pendências que exigem agilidade nas suas soluções, dificuldade na troca de experiências entre as administrações, principalmente pela ausência da constituição dos conselhos de gestores, além da exposição do patrimônio natural a risco.

## **5.2 Estrutura física**

Constatou-se que, com exceção da unidade de conservação do Itapiracó, única que possui estrutura física em boas condições, porém não utilizada pela SEMA, as demais UC's não possuem qualquer estruturação, nem dispõem de recursos humanos necessários ao desenvolvimento das ações de preservação, conforme previsto na legislação.

A ausência da estrutura física e de recursos humanos, já acima mencionados, permitiu aferir a total fragilidade da gestão empreendida nessas estruturas administrativas de preservação da natureza, impossibilitando o uso sustentável dos seus recursos naturais pelas comunidades envolvidas, o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis em seu interior ou entorno, dificultando a melhoria da qualidade de vida da população local e o combate à pobreza.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

Da análise do questionário aplicado à gestora, identifica-se que 62,5% não possuem sede administrativa, 25% das UCs ocupam espaços cedidos, 62,5% não possuem nenhum mobiliário ou equipamento e em 25% das UCs, embora possua mobiliário, este não atende às necessidades.

### **5.3 Fiscalização**

Os levantamentos e entrevistas realizadas demonstram como evidências da gestão deficiente nas unidades de conservação do Estado a ausência de efetiva fiscalização.

De acordo com respostas ao questionário da gestora da Superintendência da Biodiversidade e Áreas Protegidas ao questionário, não existe fiscalização efetiva em 100% das UCs estaduais. A mesma informação foi registrada na SWOT pelos servidores da Superintendência.

A inexistência das ações de fiscalização nas unidades de conservação possibilita a violação dessas áreas e estimula a atuação irregular, expondo a risco o patrimônio ambiental.

### **5.4 Delimitação, potencial de uso e pesquisa nas unidades de conservação**

A deficiência na gestão ficou também evidenciada pelo fato delas não possuírem plano de manejo. A ausência desse documento, constada pela auditoria, em quase 62,5% das UCs do bioma Amazônia, inviabiliza a criação de estratégias que promovam o desenvolvimento de planos de ação sustentáveis para a manutenção das unidades de conservação, dificultando a exploração dos seus potenciais recursos naturais e o desenvolvimento de pesquisas, não permitindo o desenvolvimento socioambiental e econômico das regiões onde estão inseridas essas UCs.

A conservação da biodiversidade atualmente adquiriu a dimensão de agente de transformação social. As ações voltadas para a conservação da natureza passaram a ter que identificar e promover os processos sociais que permitem às comunidades locais conservar a biodiversidade como parte de seus modos de vida.



Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

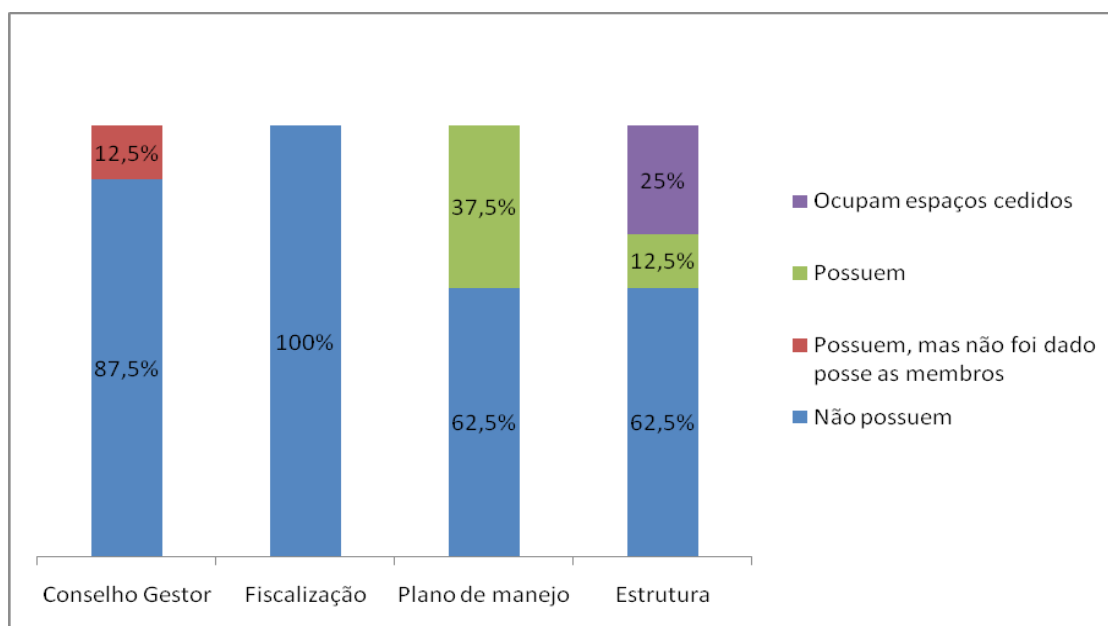
A auditoria aferiu o não atingimento de diretrizes traçadas na norma legal que criou o SEUC, acerca da necessidade de serem criados mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política de governos envolvendo as unidades de conservação.

É exigido dos gestores de áreas protegidas, habilidade para lidar com as comunidades do entorno das unidades de conservação, interagir e decidir em conjunto com os membros dos conselhos e com os moradores e usuários das UCs, admitindo e promovendo a incorporação desses processos participativos em suas atividades.

A política de gestão à distância adotada pela SEMA não consegue cumprir a diretriz do SEUC, orientadora no sentido de ser assegurada a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

A fragilidade na gestão ficou patenteada, também, na inexistência de conselho de gestão em 87,5% das UCs e, nas que possuem conselho gestor (12,5%), os membros ainda não foram empossados (Gráfico 5.4.1).

**GRÁFICO 5.4.1 Desempenho da gestão das UCs**



Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

A Lei do SEUC é enfática quanto à necessidade das instituições governamentais e grupos sociais envolvidos com as questões ambientais formarem conselhos nas UCs, segundo uma perspectiva democrática e participativa de gestão, visando à integração social com o natural, além possibilitar o aprimoramento de metodologias capazes de viabilizar espaços públicos para o compartilhamento de decisões e responsabilidades ligadas às UCs.

Confirmando essa deficiência, percebeu-se que a SEMA não tem realizado trabalho de articulação necessário para obter o apoio e a cooperação de organizações privadas, não-governamentais e pessoas físicas, com a finalidade de desenvolver estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação.

A deficiência na gestão das unidades de conservação auditadas, decorrente de decisões e desenvolvimento de ações administrativas realizadas à distância, produz efeitos negativos sobre os aspectos relacionados à delimitação das áreas de preservação das UCs, conforme já foi apresentado neste relatório.

Diante do exposto, verifica-se que a gestão das unidades de conservação pertencentes ao bioma Amazônia não tem sido desenvolvida em conformidade com o que estabelece a Lei do SNUC. A inexistência de estrutura física, o reduzido quadro de servidores, juntamente com a falta de sistematização nas ações a serem implementadas nas unidades de conservação auditadas, resultam em uma gestão fragilizada, incapaz de viabilizar a elaboração de planos de manejo, sem o qual, os objetivos a serem atingidos não são focados, o desenvolvimento das ações é disperso, incapaz de produzir resultados satisfatórios.

A gestão das UCs à distância, como tem sido realizada pela SEMA, não permite a transposição das dificuldades e ameaças à integridade das áreas de preservação compostas pelas unidades de conservação, bem como, não contribui para a consolidação das UCs, além de comprometer os objetivos vislumbrados com a criação das unidades de conservação.

Em razão disso faz-se necessário determinar à SEMA que institua, por meio de portaria, a chefia da unidade de conservação responsável por sua administração direta, conforme estabelece o § 3º, Art. 6º da Lei nº 9.413/2011.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

Cabe, ainda, recomendar a SEMA que:

a) viabilize as condições de permanência do gestor nas UCs, com estrutura administrativa e condições de trabalho adequadas;

b) identifique e implemente soluções, relativas à realização das atividades essenciais, com vista à melhoria da gestão das UCs,

Espera-se com a implementação das recomendações contribuir para uma gestão efetiva e para o desenvolvimento das atividades essenciais à consolidação das unidades de conservação.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

## **6 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR**

Com vistas a proporcionar o pronunciamento dos gestores acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, bem como sobre a adequação das recomendações propostas, versão preliminar do Relatório de Auditoria foi encaminhada ao Secretário Estadual de Meio Ambiente e Recursos Naturais, no dia 07 de outubro de 2013, mediante Nota de Auditoria EX- 13.01.02-04.2, sendo concedido o prazo improrrogável de 10 dias.

Transcorrido o prazo, e não tendo havido manifestação do gestor da SEMA, foram considerados aceitos para todos os efeitos os resultados e recomendações apresentados no Relatório.

## 7 CONCLUSÃO

As unidades de conservação são espaços territoriais com características naturais relevantes e limites definidos, instituído pelo Poder Público para garantir a proteção e conservação dessas características naturais. Com o objetivo de fortalecer o papel das UCs foi criado, no ano 2000, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, mediante planejamento e administração integrados entre as UCs, de maneira a assegurar que “amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas estejam adequadamente representadas no território nacional e nas águas jurisdicionais”. O SNUC visa, assim, possibilitar que a criação das UCs, além de conservar os ecossistemas e a biodiversidade, gere emprego, renda e desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais, proporcionando melhor qualidade de vida das populações locais.

A criação de uma UC perpassa por etapas que são preponderantes para a sua consolidação, como a realização de estudos técnicos, de consultas públicas, a identificação da categoria e dos limites, a criação de conselhos gestores e a elaboração de planos de manejo.

A partir dessa perspectiva, o presente trabalho avaliou a ação Gestão das Unidades de Conservação de responsabilidade da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Maranhão que tem agregado duas funções gerenciais, a de órgão central e executor, cujas finalidades são coordenar e implementar o SNUC, respectivamente. Para tanto, foram instituídos no Estado o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (Lei nº 9.413/2011) e o Fundo Estadual de Unidades de Conservação, cujo objetivo é gerenciar os procedimentos de aplicação de compensação ambiental e demais recursos financeiros obtidos em unidades de conservação.

Como síntese das conclusões expostas ao longo desse relatório pôde-se constatar que os recursos financeiros à disposição da SEMA para financiamento das atividades nas UCs não ultrapassou, em 2012, o valor de R\$ 187,35 por km<sup>2</sup>. Como parâmetro destaca-se o valor investido pelo Brasil em 2012 nas UCs federais, o equivalente a US\$ 276,51/km<sup>2</sup>, ainda assim, esse valor foi considerado muito inferior ao volume aplicado por outros países. A insuficiência de recursos financeiros pode ser considerada uma das causas para que atividades essenciais à gestão das UCs não sejam desenvolvidas, em razão da ausência de plano de manejo, de conselho gestor, de fiscalização efetiva e monitoramento, contudo, ao analisar a

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

execução orçamentária da Ação 4269- Gestão das Unidades de Conservação, verificou-se que do total previsto para o ano de 2012, R\$ 57.936028,00, apenas R\$ 10.408.104,47 foram empenhados, remanescendo saldo de R\$ 47.527.923,53. Além disso, a destinação desses recursos não se dá de forma transparente, uma vez que não há publicidade das despesas realizadas. Evidenciou-se, ainda, que a maioria dos recursos financeiros é proveniente do Fundo Estadual das Unidades de Conservação (FEUC), especificamente da compensação ambiental e que os recursos do Tesouro financiam apenas a folha de pagamento de pessoal.

As deficiências da SEMA na implementação das UCs foram observadas também na quantidade de servidores insuficiente para desenvolver a gestão plena das unidades de conservação do bioma Amazônia. Para atender a demanda das 16 UCs estaduais, a Superintendência de Biodiversidade e Áreas Protegidas, setor responsável pela gestão das UCs, possui apenas 9 servidores, o que representa uma proporção de 01 servidor para cada 6.172,83 km<sup>2</sup> de unidade de conservação, tomando como referência o ano de 2012. Se considerarmos apenas os 05 servidores efetivos, essa relação é de 1 servidor para 11.111,09 Km<sup>2</sup>. De acordo com o MMA, são necessários, em média, 12 servidores para uma UC desenvolver suas atividades, dessa forma, seria necessário um incremento de 183 servidores.

Relativo à ausência do desenvolvimento de atividades essenciais, verificou-se que das 8 UCs pertencentes ao bioma Amazônia, 5 não possuem plano de manejo e as 3 que possuem, os planos de manejo tem baixo grau de implementação ou por estarem desatualizados ou por não terem sido legitimados. Além disso, as UCs do bioma Amazônia possuem graves problemas relativos à consolidação territorial, em virtude das dificuldades para desapropriação, ou por ocupação irregular e pela ausências de demarcação e da delimitação desatualizada, o que tem comprometido a fiscalização e o monitoramento das UCs.

Verificou-se também que a SEMA não exerce efetivamente a coordenação das UCs, conforme estabelece o SEUC, nem tampouco tem desenvolvido atividades de cooperação entre os atores interessados na gestão das unidades de conservação, considerando que as ações não ocorrem de forma integrada, existindo baixa articulação entre as esferas federal, estadual e municipal e entre os diversos organismos, além da ausência de

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

envolvimento das populações residentes no entorno das UCs na questão do gerenciamento dessas áreas.

Dessa forma, evidenciou-se que as ações da gestão das UCs do bioma Amazônia não contribuem para a proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental, ao se constatar que as UCs não são dotadas de chefia imediata que é o responsável direto pela administração da unidade. Toda atividade da gestão é centralizada na própria SEMA e em consequência a realização das atividades específicas do gestor estão comprometidas. Outros aspectos associados à deficiências da gestão das UCs são a ausência de estrutura física, verificado em 62,5% das unidades, a ausência de fiscalização efetiva em todas as UCs e da ausência de realização de pesquisas voltadas ao desenvolvimento sustentável das unidades de conservação.

Diante das conclusões expostas, identifica-se que passados 13 anos da criação do SNUC a SEMA não tem cumprido a função a que se destina relativa à coordenação e implementação das unidades de conservação estaduais, tampouco a finalidade da Ação 4269-Gestão das Unidades de Conservação, definida pela própria Secretaria, qual seja a de "fomentar e acompanhar a implantação dos planos de manejo e plano de gestão das unidades de conservação sob jurisdição do Estado."

Finalmente, espera-se que os resultados dessa auditoria possam contribuir, a partir das determinações e recomendações propostas, para a melhoria da gestão das UCs, para o seu fortalecimento e consolidação, de maneira que estas cumpram os objetivos para os quais foram criadas.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

## **8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Considerando as constatações apresentadas e no propósito de contribuir para que as Unidades de Conservação Estaduais do bioma Amazônia cumpram os objetivos para os quais foram criadas, bem como para a melhoria da gestão das UCs, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:

### **1. Recomendar a SEMA que:**

- a) dê conhecimento da situação encontrada pela equipe de auditoria à Casa Civil; à Secretaria de Planejamento e Orçamento – SEPLAN; à Assembleia Legislativa e à Câmara de Compensação Ambiental;
- b) dê transparência à execução dos recursos do FEUC, que possibilite o acompanhamento das atividades financiadas com esses recursos;
- c) estude formas de captação de recursos externos, mediante parcerias, convênios que subsidie a realização das atividades das UCs;
- d) implemente outras possibilidades de captação de recursos para composição do FEUC, nos termos do Art. 8º da Lei nº 9.413/2011;
- e) desenvolva projetos de exploração do potencial turístico que viabilize a sustentabilidade das UCs;
- f) realize levantamento da necessidade de pessoal, estabelecendo prioridade para alocação de servidores no setor responsável pela gestão das unidades de conservação e nas próprias unidades de conservação do bioma Amazônia, conforme determina o Art. 6º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 9.413/2011;
- g) solicite SEPLAN a realização de concurso público para servidores efetivos do seu quadro, em vista da carência enfrentada pela Secretaria;
- h) aprimore sua política de pessoal, fazendo-se uma avaliação da conveniência, oportunidade e exequibilidade de criação de incentivos visando à alocação, remoção e permanência de servidores nas unidades de conservação do bioma Amazônia, tendo em vista a carência e peculiaridades dessas unidades;



Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

- i) implante um programa de capacitação continuada para os servidores das áreas técnicas e de gestão;
- j) elabore e implemente um plano de articulação estratégica detalhando como se dará o desenvolvimento da estratégia de coordenação do SEUC, discriminado as atividades a serem desenvolvidas, os responsáveis por essas atividades e os recursos necessários para implementá-las;
- k) institua instrumento de gestão para realizar a articulação entre os diversos atores interessados na gestão das UCs (municípios, ONGs, OSCIP);
- l) crie uma sistemática de divulgação à sociedade da relevância da existência das unidades de conservação, inclusive promovendo programas permanentes de educação ambiental;
- m) defina mecanismo e diretrizes para o estabelecimento de parcerias junto aos atores interessados na gestão das unidades de conservação;
- n) promova ações de articulação com os municípios, com objetivo de incrementar a gestão compartilhada com esses atores;
- o) promova campanhas publicitárias das unidades de conservação, com objetivo de sensibilizar a sociedade da relevância das UCs para preservação do patrimônio natural;
- p) promova ações específicas de articulação junto à população residentes nas UCs, a fim de que esta participe ativamente do processo de gestão das UCs;
- q) viabilize as condições de permanência do gestor nas UCs, com estrutura administrativas e condições de trabalho adequadas;
- r) identifique e implemente soluções para a melhoria da gestão das Ucs.

## **2. Determinar à SEMA que:**

- a) apresente, no prazo de 180 dias, Plano de Ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas no sentido de dotar as UCs de Plano de Manejo.
- b) apresente, no prazo de 180 dias, Plano de Ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas no sentido de diminuir o passivo de regularização fundiária;
- c) atualize os Decretos de criação das Unidades de Conservação;

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

d) defina por normas internas os responsáveis pela coordenação do SEUC, bem como estabeleça as suas atribuições, em obediência ao Art. 6º, inciso III da Lei nº 9.413/2011;

e) institua, de acordo com o previsto no § 2º, Art. 6º da Lei nº 9.413/2011, quadro técnico habilitado necessário a administração das Unidades de Conservação, a fim desenvolver as atividades essenciais nas UCs;

f) institua, por meio de portaria, a chefia da unidade de conservação responsável por sua administração direta, conforme estabelece o § 3º, Art. 6º da Lei nº 9.413/2011;

**3. Recomendar à SEMA que estabeleça um grupo de trabalho, de forma a atuar como canal de comunicação com este Tribunal, com objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das determinações e recomendações prolatadas pelo TCE.**

**4. Retornar os autos à UTEFI/NEAUD 3 para o monitoramento da implementação do Acórdão que vier a ser prolatado**

São Luís, 18 de outubro de 2013.

AURICEA COSTA PINHEIRO  
Auditora Estadual de Controle Externo  
Mat 6858

JOSÉ ELIAS CADETE SOBRINHO  
Auditor Estadual de Controle Externo  
Mat 10546

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 30 set 2013.

BRASIL. Lei nº 9.885, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 06 ago 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Legislação. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legipesq.cfmtipo=3&numero=01&ano=86&texto=>>> Acesso em: 18 jun 2013.

BRASIL. Decreto Lei nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm)>. Acesso em 20 de jul de 2013.

BRASILEIRA, Unidades de Conservação na Amazônia. Disponível em <<http://uc.socioambiental.org>>. Acesso em: 17 setembro de 2013

CEPEMAR. Plano de manejo do Parque Estadual de Itaúnas – COM RT 120/02. Vitória: CEPEMAR, 2002.

CORREIA, Fabiana Pereira. Morfotecnogênese minerária em unidades de conservação: subsídios à gestão da Área de Proteção Ambiental da Região de Maracanã, Município de São Luís – MA. 2012.

Muanis, Manuela Mossé; Serrão, Manoel; Geluda, Leonardo. Quanto custa uma unidade de conservação federal? : uma visão estratégica para o financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc). - Rio de Janeiro: Funbio, 2009.

FREITAS, Analuce; CAMPHORA, Ana L. Contribuição dos Estados Brasileiros para Conservação da Biodiversidade: Diagnóstico Financeiro das Unidades de Conservação Estaduais. **Série Técnica Sustentabilidade Financeira de Áreas Protegida**, Brasília, v.1 – TNC 2009

KAPLAN, Robert. Boletim de resultados – 1º semestre/2012. Disponível em: <[http://www.icmbio.gov.br/intranet/download/arquivos/planejamento\\_estrategico/download/boletim\\_de\\_resultados\\_caderno\\_principal.pdf](http://www.icmbio.gov.br/intranet/download/arquivos/planejamento_estrategico/download/boletim_de_resultados_caderno_principal.pdf)>. Acesso em 14 set 2013.

MARANHÃO. Decreto nº 27.791, de 01 de novembro de 2011. Regulamenta o Fundo Estadual de Unidades de Conservação – FEUC, criado pela Lei Estadual nº 9.413, de 13 de julho de 2011, que instruiu o Sistema Estadual de Unidade de Conservação da Natureza do Maranhão - SEUC, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sema.ma.gov.br/pdf/Decreto%20Estadual%2027.791%20-FEUC.pdf>>. Acesso em: 13 ago 2013.

Unidade Técnica de fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria - NEAUD 3

---

MARANHÃO. Lei nº 9.412, de 12 de junho de 2011. Regulamenta a Compensação Ambiental no âmbito do Estado do Maranhão. Disponível em: <<http://www.sema.ma.gov.br/pdf/Lei%20Estadual%209412%20%20Compensa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 13 ago 2013.

MARANHÃO. Lei nº 9.413, de 13 de julho de 2011. Lei institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza do Maranhão - SEUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.. Disponível em: <<http://www.sema.ma.gov.br/pdf/Lei%20Estadual%209413%20-%20SEUC.pdf>>. Acesso em: 13 ago 2013.

MARANHÃO. Sistema Informatizado de Planejamento, Coordenação e Avaliação (SISPCA). Disponível em: <<http://www.sispca.ma.gov.br/frames.htm>>. Acesso em: 20 set 2013.

Martins, Humberto Falcão e Cecílio, Marco. Sistemas nacionais de gestão da biodiversidade e de unidades de conservação: análise internacional comparada. XIV Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o desenvolvimento. Salvador, 2009. Disponível em: <[http://www.governomatricial.com.br/novo-site-din/publix/publicacoes/publicacao\\_08-07-2011\\_17-32-24Artigo.pdf](http://www.governomatricial.com.br/novo-site-din/publix/publicacoes/publicacao_08-07-2011_17-32-24Artigo.pdf)>. Acesso em 16 de set de 2013.

Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação / Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Departamento de Áreas Protegidas. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009.

RASKIN, Sara Fichman. As Organizações e a Teoria Organizacional. Disponível em: as. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acesso em 25 set 2013.

Veríssimo, A., Rolla, A., Vedoveto, M., & Futada, S. de M. (2011). Área Protegidas na Amazônia Brasileira: Avanços e desafios. Belém/São Paulo: Imazon e ISA. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/areas-protegidas-na-amazonia-brasileira-avancos-e-desafios>>. Acesso em 16 de set 2013.