

RELATÓRIO N° , DE 2001

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Aviso nº 192, de 2000, do Tribunal de Contas da União (nº 6.522, de 29/9/2000, na origem), que “encaminha ao Senado Federal cópia da decisão nº 801, de 2000, bem como dos respectivos Relatório de Auditoria de Desempenho e Voto que a fundamentam, realizada junto ao Ibama, no período de 9/8 a 29/10/99, objetivando avaliar o Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PrevFogo quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e efetividade (TC – 010.969/99-3)”.

RELATORA: Senadora MARLUCE PINTO

I – INTRODUÇÃO

É submetido a esta Comissão o Aviso nº 192, de 2000 (nº 6.522, de 29/9/2000, na origem), que encaminha, para conhecimento desta Casa, cópia da Decisão nº 801/2000, adotada pelo Tribunal de Contas da União na Sessão Ordinária do Plenário de 27/9/2000, bem como dos respectivos Relatório e Voto que a fundamentam (TC nº 010.969/99-3), sobre auditoria de desempenho realizada no período de 9/8/1999 a 29/10/1999, junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), destinada a avaliar o Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Prevfogo) no tocante aos aspectos de eficiência, eficácia e efetividade.

Essa auditoria foi realizada no âmbito do projeto “Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria Operacional”, fruto do Acordo de Cooperação entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido.

O relatório apresentado pelo Ministro VALMIR CAMPELO registra os trabalhos desenvolvidos pela equipe de auditoria, bem como as conclusões desse grupo, sendo reproduzidos, a seguir, os aspectos mais relevantes desses trabalhos.

1. Especialmente a partir da década de 70, a expansão da fronteira agrícola tomou o rumo das regiões Centro-Oeste e Norte, passando as queimadas e os incêndios florestais a ameaçar os ecossistemas do Cerrado e da Floresta Amazônica. No final de 1996, aproximadamente 517.000 km² de florestas tinham sido desmatados e queimados na Amazônia brasileira, representando 13% da área total da região. E, desde 1978, a taxa média de desmatamento nessa região tem sido de 19.000 km² por ano.

Aponta o documento em questão ser consenso entre especialistas que o uso do fogo está arraigado na cultura da Amazônia e do Brasil, sendo considerado ferramenta básica de manejo nos trópicos, por representar forma básica e barata de limpeza da terra. A médio e longo prazos, todavia, o fogo gera prejuízos que superam seus eventuais benefícios, tanto para os produtores rurais quanto para a sociedade.

Estudos realizados pelo Instituto Ambiental da Amazônia (Ipam) mostram que incêndios acidentais em pastagens podem causar perdas econômicas de cem dólares americanos por ano para pequenas propriedades (menos de cem hectares) a US\$ 15.000 por ano para propriedades muito grandes (mais de 5.000 hectares).

Relatórios do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) revelam que no mês de agosto de 1999 as linhas de transmissão foram desligadas por 349 minutos, em decorrência de queimadas. Na segunda metade dos anos noventa, 10% das perturbações no sistema elétrico interligado, vinculadas a interrupções de carga, teriam sido provocadas por queimadas sob linhas de transmissão.

O impacto ambiental das queimadas é ainda mais significativo: poluição atmosférica, eliminação de vida silvestre, perda de nutrientes e erosão. A ação continuada do fogo resultaria em “savanização” da floresta amazônica. No tocante à poluição atmosférica, vale enfatizar que os aeroportos de Rio Branco, Porto Velho, Imperatriz, Conceição do Araguaia, Carajás e Marabá teriam permanecido fechados, em 1996 e 1997, por um total de 420 horas devido a fumaça.

2. Por meio do Decreto nº 97.635, de 10/4/89, foi criado o Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – Prevfogo, sendo atribuída ao Ibama a competência para coordenar as ações necessárias à organização e à implementação das atividades relacionadas à educação, pesquisa, prevenção e combate aos incêndios florestais e queimadas.

Esse instrumento legal foi substituído pelo Decreto nº 2.662, de 8/7/98, que instituiu o Programa de Prevenção e Controle às Queimadas e aos Incêndios Florestais na Amazônia Legal, destinado a atingir, entre outros, os seguintes objetivos: identificar áreas de maior risco de ocorrência de incêndios florestais, por meio de monitoramento e previsão climática; fiscalização das autorizações de queima controlada; campanhas educativas de mobilização social; e implantação de núcleo estratégico dotado de capacidade institucional de mobilizar força-tarefa para atender emergências em combate a incêndios florestais de grandes proporções.

Essa norma foi revogada pelo Decreto nº 2.959, de 10/2/1999, que manteve no essencial as disposições contidas no decreto anterior.

O Programa Proarco (Portaria Interministerial nº 5, de 18/11/1998), concentra seus esforços no chamado “Arco do Desflorestamento”, que se estende desde o nordeste do Pará até o leste do Acre, passando pelo sudoeste do Maranhão, noroeste do Tocantins, norte do Mato Grosso e oeste de Rondônia, compreendendo uma faixa contínua de aproximadamente 3.000 km de extensão e 600 km de largura. Embora a região abranja 188 municípios, foram definidos 40 municípios para ação prioritária do Proarco.

O relatório aponta o reduzido volume de recursos destinado ao Proarco em 1999, caracterizado pelo fato de que apenas um pequeno montante foi destinado ao Prevfogo no Orçamento Geral da União para o exercício de 1999 (R\$ 1.299.843,00). Além disso, por ocasião da auditoria, o acordo de empréstimo com o Banco Mundial referente ao Proarco ainda não havia sido aprovado pelo Senado Federal.

Para estudar o problema de incêndios e queimadas a equipe do TCU formulou duas questões de auditoria:

1. Como está sendo implementado o Prevfogo no plano operacional?
2. Existe duplicidade nas ações desenvolvidas pelo Prevfogo em relação a outros programas existentes no Ibama e/ou outras entidades federais?

Os trabalhos da equipe desenvolveram-se em dois períodos: 20/9 a 16/10/99 para a execução dos trabalhos de campo e 18 a 29/10/99 para a elaboração do relatório. Uma parte da equipe visitou as representações

regionais e unidades de conservação do Ibama nos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, bases físicas do sistema estadual de meio ambiente em Santa Catarina e o Núcleo de Monitoramento Ambiental da Embrapa em Campinas/SP. A outra parte desenvolveu seus trabalhos em Brasília, tendo visitado unidades de conservação localizadas no Distrito Federal e no Estado de Goiás.

A metodologia adotada consistiu em pesquisa associada a estudo de caso, envolvendo a remessa de questionários para unidades de conservação do Ibama, organizações não-governamentais (ONGs), organizações estaduais de meio ambiente (OEMAs), representantes do Prevfogo nos Estados, nos Municípios onde foram realizadas ações interagências e nos assentamentos do Incra onde foram ministrados cursos de queima controlada, bem como visitas a representações estaduais do Ibama. A principal fonte de informações foi representada por entrevistas com especialistas em incêndios e queimadas.

Foram enviados 227 questionários, dos quais apenas 79 (34,8%) foram respondidos. Em função da baixa taxa de retorno não foram considerados os questionários encaminhados às ONGs e aos assentamentos do Incra.

II – PROBLEMAS IDENTIFICADOS PELA AUDITORIA RELATIVOS À IMPLEMENTAÇÃO DO PREVFOGO

1. ESTRATÉGIAS REFERENTES À PREVENÇÃO

São identificadas a seguir as estratégias mais promissoras no sentido de aperfeiçoar o Prevfogo, bem como as dificuldades envolvidas, com vistas a minimizar o grave problema representado pelos incêndios florestais.

1.1 Queima controlada

Segundo os especialistas, o uso do fogo na agricultura, por ser uma prática muito difundida, dificilmente será banido; mas devido ao risco que representa – grande parte dos incêndios são provocados por queimadas – os agricultores devem ser orientados sobre seu uso. Na impossibilidade de

uma ação eficiente de repressão a essa prática, o Prevfogo tem promovido cursos de queima controlada para produtores e trabalhadores rurais.

Em 1998, tais cursos foram ministrados em vinte e nove assentamentos do Incra no Estado de Roraima (meses de outubro e novembro), bem como em municípios situados no Arco do Desflorestamento.

Embora esse órgão não tenha informações sobre as causas dos incêndios, acredita-se que sejam provocados pelos colonos.

Na opinião de muitos especialistas, a estratégia de prevenção ao fogo mais adequada para a região amazônica é a conscientização da comunidade rural quanto às consequências do uso do fogo, bem como a disseminação de tecnologias alternativas, e não a prática da queima controlada. A queima controlada exige integração entre os proprietários de uma comunidade rural, razão porque é difícil de ser implementada, em especial na Amazônia, pelas deficiências de comunicação entre as propriedades.

Quanto às demais regiões do País, a situação ideal, segundo vários entrevistados, seria a substituição do uso do fogo nas atividades agrícolas por tecnologias alternativas, já conhecidas pelos órgãos de extensão rural e pelos agricultores. Razões de ordem econômica responderiam pelo não-emprego dessas técnicas entre os agricultores, principalmente no caso dos pequenos produtores.

Considerando que em curto e médio prazos não há perspectiva de que o uso do fogo na agricultura seja erradicado em todo o território nacional, a política de autorização de queima controlada continuará sendo adotada. Durante os trabalhos de campo, a equipe pôde verificar que a falta de articulação entre as representações do Ibama nos Estados e as instituições locais, inclusive entidades de classe, dificultam a efetiva implantação da queima controlada nas comunidades rurais.

Recomendações:

- a) fortalecer a disseminação da prática da queima controlada junto às comunidades rurais, em parceria com órgãos públicos locais, especialmente os responsáveis pela extensão rural;

- b) promover o credenciamento de órgãos locais para exercerem as atividades de autorização e controle de queimadas;
- c) promover cursos de queima controlada para multiplicadores, especialmente extensionistas;
- d) adaptar a cartilha “Queimada Controlada” e outros materiais de divulgação às peculiaridades regionais e, se possível, locais.

1.2 Plano de Manejo e Outras Estratégias de Prevenção em Unidades de Conservação (UCs)

Segundo o Relatório de Atividades do Prevfogo, de 1998, foram elaborados os Programas de Manejo de Fogo dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral, no Rio Grande do Sul, tendo sido reformulado o referente ao Parque Nacional de Brasília.

Das sessenta e uma unidades de conservação que responderam aos questionários enviados, apenas dez declararam possuir planos de manejo de fogo. Outras vinte e cinco declararam ter algum tipo de estratégia para prevenção e supressão de incêndios florestais, embora vinte e oito delas tenham considerado insuficientes essas estratégias. Quarenta e uma unidades de conservação não possuem brigadas de combate a incêndios.

Há carência generalizada de pessoal, equipamentos básicos e treinamento adequado. Uma das queixas mais freqüentes entre os administradores dessas unidades é o fato de que as programações de prevenção não se realizam por falta de recursos.

Merecem destaque as experiências bem-sucedidas de prevenção e combate a incêndios em unidades de conservação representadas pelos Parques Nacionais do Caparaó (MG), da Ilha Grande (PR) e de Brasília (DF). Um elemento comum a essas experiências é a articulação institucional. Nesse sentido, o Programa de Ação Interagências é uma iniciativa promissora.

Recomendações:

- a) viabilizar a liberação de recursos financeiros de modo a garantir a realização de ações preventivas em unidades de conservação que apresentem maior risco de incêndio;
- b) promover intercâmbio de experiências entre as unidades de conservação;
- c) implantar um banco de dados com informações atualizadas sobre ocorrência de incêndios florestais nas unidades de conservação e os danos causados;
- d) estudar a viabilidade de, mediante convênio, estabelecer a prestação de serviço militar alternativo nas unidades de conservação;
- e) selecionar as UCs mais afetadas pela ação do fogo, para serem objeto de ação prioritária;
- f) dar continuidade ao Programa de Ação Interagências.

1.3 Educação Ambiental

Entre as ações de prevenção consideradas prioritárias pelos especialistas consultados, a educação ambiental ocupa lugar de destaque. Nesse sentido, portanto, é lamentável que não tenha sido realizada, em 1999, a Campanha de Prevenção aos Incêndios Florestais. Segundo o coordenador do Prevfogo, ela não teria sido implementada por falta de recursos.

Existe o consenso, porém, de que as campanhas educativas não são capazes, por si só, pelo menos em curto e médio prazos, de promover mudança substantiva no comportamento da comunidade, em geral, e das comunidades rurais, em particular.

Recomendação: apoiar e promover, em parceria com instituições locais, públicas e privadas, a realização de campanhas de educação ambiental, especialmente nas áreas de maior ocorrência de incêndios florestais.

2. COMBATE A INCÊNDIOS FLORESTAIS

As estratégias adotadas pelo Prevfogo para as ações de combate são: formação, treinamento e capacitação de brigadas, treinamento de bombeiros, aquisição de equipamentos de combate para as UCs e suporte técnico e/ou financeiro para o combate a incêndios florestais nas UCs.

2.1 Treinamento de bombeiros

Entre 1991 e 1994, vigorou um acordo de cooperação técnica entre o Ibama e o Serviço Florestal Americano, pelo qual foram treinados trinta e quatro bombeiros militares, destinados a formar a base para a criação de corpos de bombeiros especializados. Mas somente na Floresta da Tijuca (RJ) e em Minas Gerais essas unidades foram criadas e encontram-se em funcionamento.

Esses bombeiros têm sido escalados para ministrarem cursos em diversas unidades da Federação.

Na opinião dos entrevistados, os corpos de bombeiros não estão suficientemente preparados para o combate a incêndios florestais, ou por utilizarem equipamentos inadequados ou por falta de experiência/treinamento.

2.2 Formação de brigadas

Nesse aspecto, foram detectados muitos problemas: as brigadas, por serem voluntárias, não são remuneradas, o que gera atrito com os bombeiros, que recebem diárias quando do combate ao fogo; ocorre choque de comando entre bombeiros e brigadistas nas operações em conjunto; os equipamentos e os uniformes são inadequados.

No tocante à atuação de brigadas junto às UCs, a única experiência bem-sucedida é a do Parque Nacional da Ilha Grande (PR).

2.3 Força-Tarefa

Criada em julho de 1998, para atuar na Amazônia Legal, a Força-Tarefa é capaz de mobilizar até quinhentos homens (especialmente

bombeiros) treinados e equipados para situações de emergência e que podem ser mobilizados em até 48 horas para qualquer parte do território nacional, por meio de aviões da Força Aérea Brasileira.

Em duas dessas operações (combate ao incêndio no Parque Nacional do Araguaia – Ilha do Bananal – e em São José do Xingu, em 1998) foi gasto R\$ 1,47 milhão. A título de comparação, vale lembrar que esse valor é superior a todo o orçamento do Prevfogo para 1999 (R\$ 1,3 milhão).

2.4 Tecnologia

Na opinião de vários entrevistados, os equipamentos existentes não são adequados: os veículos, por exemplo, são pesados e apresentam dificuldades de deslocamento em estradas de terra; as bombas costais e os abafadores também são pesados e provocam desgaste físico dos operadores.

A experiência com aviões no combate a incêndios florestais é recente em nosso País e os resultados ainda não são conclusivos. Uma opção, cujo êxito depende da região e do tipo de incêndio, é o emprego de helicópteros equipados com balde de água. Uma experiência bem-sucedida com essa alternativa ocorreu no Parque Nacional da Ilha Grande (PR) em 1999.

Recomendações quanto ao combate a incêndios florestais:

- a) firmar acordos com unidades dos corpos de bombeiros dos estados onde estejam localizadas as UCs mais susceptíveis a incêndios, de modo a manter, na estação seca, uma pequena equipe de bombeiros em prontidão;
- b) desenvolver parcerias com outros órgãos e entidades ou ONGs, com vistas a formar brigadas voluntárias nas UCs classificadas como de maior risco;
- c) fomentar, junto a empresas privadas, e com apoio de corpos de bombeiros, a produção de equipamentos e uniformes específicos para o combate a incêndios florestais.

3. MONITORAMENTO

Desde 1998, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) utiliza dados do satélite meteorológico NOAA, a partir dos quais são produzidas imagens que são utilizadas pelo Ibama. No âmbito desse órgão, o monitoramento era realizado pelo Prevfogo.

A partir de 1998, com a instituição do Proarco, o monitoramento passou a ser executado pelo Centro Nacional de Monitoramento e Controle de Incêndios Florestais (CNCC), posteriormente denominado Gerência de Monitoramento e Avaliação de Risco do Proarco. Essa gerência produz dois boletins diários: o de Monitoramento de Focos de Calor para as Unidades de Conservação e Terras Indígenas e o de Focos de Calor para a Amazônia Legal.

A equipe de auditoria pôde observar que a ação de monitoramento está sendo executada de modo satisfatório. Alguns problemas, entretanto, foram identificados. Primeiramente, ainda subsistem deficiências técnicas na captação de dados pelo satélite (os dados subestimam a área queimada e o número de incêndios; há virtual impossibilidade de detecção de incêndios rasteiros; fumaça e nuvens podem esconder focos ativos).

Além disso, embora os boletins diários sejam enviados para a Diretoria de Fiscalização, com o intuito de serem utilizados na identificação de queimadas não autorizadas, não há um efetivo controle dessas autorizações.

Não foram criados, conforme previsto, os Centros Estaduais de Monitoramento e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais, nas representações estaduais do Ibama, nem foi celebrado o acordo previsto com o Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo (Cindacta), pelo qual informações de pilotos civis a respeito de focos de incêndio seriam transmitidos ao CNCC.

Recomendação: envidar esforços no sentido de criar os Centros Estaduais supracitados e de firmar o acordo com o Cindacta.

III – PROBLEMAS DE DUPLICIDADE E SUPERPOSIÇÃO, APONTADOS PELA AUDITORIA, NAS AÇÕES DESENVOLVIDAS PELO PREVFOGO

1. Articulação entre os setores/programas do Ibama

A implantação do Proarco gerou concorrência de funções que originariamente eram de responsabilidade do Prevfogo. Na realidade, quando o Ibama obteve recursos do Banco Mundial para um programa emergencial voltado para o Arco do Desflorestamento na Amazônia optou por constituir uma equipe nova, não integrada ao Prevfogo.

Embora a superposição de atividades seja menos grave do que se poderia esperar, não há como desconhecer os efeitos nocivos de um projeto implementado por pessoas estranhas ao quadro de funcionários do Ibama.

No período de realização da auditoria havia negociações junto ao Banco Mundial com vistas a um financiamento para a implantação do Projeto de Monitoramento e Controle de Desmatamentos e Queimadas na Amazônia (Prodesque), a partir de recursos do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP/G7).

É inevitável reconhecer, entre as atribuições do Prodesque, afinidades com as atividades do Prevfogo e de outras áreas do Ibama, como o Departamento de Fiscalização. Ademais, um dos componentes básicos do Prodesque agrupa boa parte das funções do Proarco. É importante, assim, que a implantação desse novo projeto aproveite a estrutura já existente no Ibama, evitando-se a criação de uma nova equipe.

Recomendações:

- a) que o Ibama, ao negociar novos projetos, confie a gerência e a execução desses projetos a técnicos de seu próprio quadro profissional.
- b) que o Ibama e o Ministério do Meio Ambiente dêem prioridade à negociação do Prodesque, buscando viabilizar o projeto com a máxima urgência.

2. Articulação entre órgãos do governo federal

O Centro de Sensoriamento Remoto (CSR) do Ibama processa as imagens iniciais, não os mosaicos, fornecidas pelos satélites Landsat TM, com o propósito de identificar áreas recém-desmatadas que serão analisadas pelo Departamento de Fiscalização. Como o desmatamento, via de regra,

antecede as queimadas para o preparo do solo para fins agrícolas, esse trabalho poderia ser importantíssimo para a prevenção de incêndios, desde que os fiscais conseguissem interromper o processo antes do início da queima. Ocorre que essas imagens do Inpe são enviadas ao Ibama mais de um ano após sua geração, o que dificulta, ao extremo, a ação dos fiscais encarregados de autuar os responsáveis por desmatamentos ilegais.

Recomendação: que o Ibama dê prioridades à aquisição das imagens Landsat com a maior tempestividade possível, de modo a fortalecer a ação fiscalizadora do órgão com respeito a queimadas.

IV – CONCLUSÃO

O Plenário do TCU, reunido em sessão ordinária, em 27/9/2000, com base no relatório e no voto do Ministro Valmir Campelo, decidiu encaminhar ao Prevfogo, ao Ibama e ao Ministério do Meio Ambiente as recomendações acima citadas, inclusive cópia do relatório e do voto ao referido ministério.

Com base no exposto, manifestamo-nos pelo arquivamento do processo, e comunicamos que estamos encaminhando, ao senhor Ministro de Estado do Meio Ambiente, requerimento de informações sobre as providências já adotadas pelo Ibama com respeito às recomendações constantes da Decisão nº 801/2000 do TCU.

Sala da Comissão, 9 DE MAIO DE 2001.

SENADOR ROMEU TUMA, Presidente

SENADORA MARLUCE PINTO, Relatora

REQUERIMENTO N° , DE 2001

Nos termos do § 2º do art. 50 da Constituição Federal, combinado com o art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal, e considerando a Decisão nº 801, de 2000, do Tribunal de Contas da União (TCU), referente à auditoria de desempenho realizada por esse Tribunal junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com vistas a avaliar o Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Prevfogo), requeiro sejam prestadas pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado do Meio Ambiente informações sobre as providências tomadas pelo Ibama e pelo Prevfogo com respeito às recomendações formuladas pelo TCU por meio da Decisão supracitada.

Sala das Sessões,

Senadora **MARLUCE PINTO**