

RELATÓRIO Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Aviso nº 79, de 2011 (nº 1.441/SESES/TCU/Plenário, de 21 de setembro de 2011, na origem), do Presidente em exercício do Tribunal de Contas da União, que encaminha ao Senado Federal cópia do Acórdão nº 2.516/2011-TCU-Plenário, referente ao Relatório de Levantamento de Auditoria realizado com o objetivo de apresentar um diagnóstico das principais causas e vulnerabilidades que contribuem para a elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil.

RELATOR: Senador **LUIZ HENRIQUE**

Em 29 de setembro de 2011, o Senado Federal recebeu, por meio do Aviso nº 79, de 2011 (nº 1.367/SESES/TCU/Plenário, de 2011, na origem), cópia do Acórdão nº 2.516/2011-TCU-Plenário e dos respectivos relatório e voto que o fundamentam. Em 9 de março de 2012, fui designado relator da matéria no âmbito desta Comissão.

O Acórdão sob exame refere-se a relatório de levantamento de auditoria sobre as principais causas e vulnerabilidades relacionadas à elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil.

O objetivo específico do relatório é buscar respostas para as seguintes **questões**:

- Quais são as principais causas que contribuem para a elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil?

- Como funciona o arranjo institucional brasileiro para tratar das queimadas e incêndios florestais?
- Quais as principais vulnerabilidades na prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais em unidades de conservação federais?

O trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) abrangeu as ações dos seguintes **órgãos e entidades**:

- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA);
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio);
- Ministério do Meio Ambiente (MMA);
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA);
- Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);
- Fundação Nacional do Índio (FUNAI); e
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Segundo os auditores do TCU, as principais ações federais de prevenção e combate às queimadas e aos incêndios florestais são coordenadas pelo Ibama, por meio do Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (PREVFOGO).

Além disso, várias outras iniciativas governamentais contribuem, direta ou indiretamente, para o objetivo, em especial o Plano Amazônia Sustentável, o Programa de Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais (FLORESCER), o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) e o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado).

Os auditores do TCU identificaram três **macroprocessos** da ação do governo federal, relacionados ao tema: prevenção, monitoramento e combate.

Embora a prevenção seja considerada a função mais importante, o Ibama reconhece que o investimento nessas ações é praticamente inexistente, fazendo com que a atuação do Prevfogo seja mais expressiva no

combate às queimadas e aos incêndios florestais. A inércia governamental em relação à adoção de medidas preventivas é atribuída ao pouco conhecimento a respeito do valor econômico da biodiversidade nacional, bem como sobre as perdas derivadas da ocorrência de queimadas e incêndios florestais.

As estratégias de combate, por sua vez, estão centradas na contratação de brigadistas. Essa sistemática é objeto de críticas tendo em vista o custo da capacitação dos brigadistas e a insuficiência, diante da gravidade das situações que se apresentam, desse treinamento. O quadro é agravado pela impossibilidade legal de contratação por mais de 180 dias, bem como da vedação da prorrogação ou recontração pelo período de dois anos.

O principal entrave verificado nas ações de combate diz respeito à falta de estrutura compatível com a demanda. As deficiências passam por: sistema de comunicação inexistente, meios de transporte em número e capacidade aquém do necessário, logística de acampamento incipiente, falta de equipamentos de pronto emprego e de padronização dos acionamentos externos.

No que tange ao monitoramento, o Prevfogo conta com o apoio do Inpe, que possui sofisticados sistemas de detecção de focos de calor. As imagens de satélite são processadas no Instituto e disponibilizadas na internet em diversos formatos para atendimento das necessidades dos usuários, a exemplo de informações sobre quantificação e dispersão de emissões de queimadas, mapas de risco de queima da vegetação e focos em áreas de conservação, entre outras.

De acordo com o Acórdão sob exame, as **causas das queimadas e incêndios florestais** podem ser resumidas no seguinte enunciado: “a atividade econômica na região amazônica e no centro-oeste do Brasil, baseada, sobretudo, na pecuária extensiva e na agricultura de grande porte, com ênfase no comércio internacional de *commodities* agrícolas, induz o desmatamento, o uso do fogo na agropecuária e as queimadas, dando origem aos incêndios florestais”.

De modo mais detalhado, as causas podem ser classificadas em:

- Econômicas: causas associadas à atividade madeireira predatória, à pecuária, à expansão agrícola, ao desmatamento e à maior valorização da terra nua em relação à floresta nativa;

- Políticas: conflito entre as políticas públicas (expansão de estradas, reforma agrária, crédito rural, agropecuária) e baixa articulação institucional do governo federal e na integração dos planos de governo;
- Fragilidades na gestão ambiental pública: deficiências no ordenamento territorial; assentamentos rurais e regularização fundiária; gestão de terras indígenas e unidades de conservação; monitoramento e controle ambiental insuficientes; ausência de dados de áreas queimadas; fragilidades no licenciamento e na fiscalização ambiental;
- Informação e conhecimento: ausência de indicadores de gestão ambiental, tais quais qualidade do ar e do solo, área queimada, índices de biodiversidade e capacidade de suporte por região; pesquisa e desenvolvimento tecnológico insuficientes sobre alternativas ao uso do fogo; falta de acesso do produtor à assistência técnica e à extensão rural, bem como à educação ambiental;
- Culturais e intencionais: uso de velas em rituais religiosos; fogos de artifício e balões; uso do fogo na agropecuária; queima de lixo e restos culturais; incendiários, piromaníacos e vandalismo;
- Acidentais: explosões em mineração; rompimento de cabos de alta tensão; preparação de aceiros; fagulhas de máquinas.

No que tange à **atuação do governo federal** na prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais, alguns aspectos apresentam riscos:

- A articulação entre órgãos e entidades governamentais mostra-se deficiente e pode comprometer a eficácia na prevenção, monitoramento e combate às queimadas e incêndios florestais; e
- A indefinição dos papéis e responsabilidades dos órgãos envolvidos com a problemática das queimadas e incêndios florestais prejudica a eficácia na atuação do governo federal;

O relatório considera alarmante a situação das unidades de conservação federais em relação às queimadas e incêndios florestais. O

documento aponta como principais **vulnerabilidades nas unidades de conservação**:

- Inexistência de indicadores oficiais de áreas queimadas em unidades de conservação e terras indígenas no Brasil;
- Ausência de instrumentos de planejamento e gestão das unidades de conservação – plano de manejo, plano de manejo de fogo e/ou plano operativo de prevenção e combate aos incêndios florestais;
- Insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros para prevenção e combate aos incêndios florestais em unidades de conservação federais pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade ICMBio (decorrente, em boa medida, da política de criação de novas unidades de conservação sem o correspondente fortalecimento institucional do ICMBio); e
- Conflitos com as populações dentro e nas áreas de amortecimento das unidades de conservação.

No intuito de sanar diversas das deficiências apontadas ao longo do relatório, os Ministros do TCU formulam, no Acórdão, **recomendações aos seguintes órgãos**:

- Casa Civil da Presidência da República;
- Ministério do Meio Ambiente;
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (recomendações e determinações);
- Ministério da Ciência e Tecnologia;
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais;
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Ministério da Integração Nacional;
- Ministério da Educação;

Ante o exposto, voto para que a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle **tome conhecimento** do Aviso nº 79, de 2012, e, em seguida, **promova o seu**; e para que o **Senado Federal oficie os seguintes órgãos e entidades**, sobre o cumprimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas da União:

- Casa Civil da Presidência da República;
- Ministério do Meio Ambiente;
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (recomendações e determinações);
- Ministério da Ciência e Tecnologia;
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais;
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Ministério da Integração Nacional;
- Ministério da Educação.

Sala das Comissões, 8 de maio de 2012

Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

Senador LUIZ HENRIQUE, Relator