

SUMÁRIO EXECUTIVO

ÁREAS PROTEGIDAS

AUDITORIA COORDENADA

Programa de Parceria Boa Governação Financeira



República de Moçambique



cooperação
alemã



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



União Europeia

implementado por:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) Berlin



UNIÃO EUROPEIA



PROGRAMA PARA A CONSOLIDAÇÃO DA GOVERNANÇA ECONÓMICA
E SISTEMAS DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NOS PALOP-TL | FASE II



PNB
Engenharia
Resilient nations

INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES

Tribunais de Contas
Países de Língua Portuguesa



Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

OISC/CPLP

Juiz-Conselheiro Presidente Dr. Amadu Tidjane Baldé
Presidente

Ministro Walton Alencar Rodrigues
Secretário-Geral

INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE

Juiz-Conselheiro Dr. Sebastião Domingos Gunza
Tribunal de Contas de Angola

Ministro Presidente Bruno Dantas
Tribunal de Contas da União do Brasil

Juiz-Conselheiro Dr. João da Cruz Borges Silva
Tribunal de Contas de Cabo Verde

Juiz-Conselheiro Presidente Dr. Amadu Tidjane Baldé
Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

Juíza-Conselheira Dra. Lúcia Fernanda Buianga Maximino do Amaral
Tribunal Administrativo de Moçambique

Juiz-Conselheiro Dr. Ricardino Costa Alegre
Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe

Juiz Conselheiro Dr. Deolindo dos Santos
Câmara de Contas de Timor-Leste



Tribunais de Contas
Países de Língua Portuguesa

SUMÁRIO EXECUTIVO

ÁREAS **PROTEGIDAS**

**AUDITORIA
COORDENADA**

2023



AUDITORIA COORDENADA
**ÁREAS
PROTEGIDAS**
PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

INFORMAÇÕES EDITORIAIS

© Copyright 2023, Tribunal de Contas da União (Brasil)

Impresso no Brasil

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

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

<https://www.oisccplp.org>

Esta auditoria coordenada é o resultado da união de esforços das Instituições Superiores de Controle (ISC) de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, e Timor-Leste, com o apoio técnico e financeiro do Programa para a Consolidação da Governança Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC) e da Cooperação Alemã por meio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH. Os sítios web das instituições e os nomes dos participantes desta iniciativa podem ser encontrados na seção de agradecimentos.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Áreas protegidas: auditoria coordenada / Tribunal de Contas da União ; Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Apresentação, Walton Alencar Rodrigues, Amadu Tidjane Baldé. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).2023.

42 p. : il. – (Sumário Executivo)

1. Meio ambiente 2. Área de proteção ambiental. I. Título. II. Série.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

SUMÁRIO

ABREVIATURAS	7
APRESENTAÇÃO DO SECRETÁRIO-GERAL DA OISC/CPLP	8
MENSAGEM DO PRESIDENTE DA OISC/CPLP	10
MENSAGEM DO Pro PALOP-TL	12
MENSAGEM DA GIZ	14
INTRODUÇÃO	17
Áreas protegidas	17
Auditoria Coordenada às Áreas Protegidas.....	17
RESULTADOS CONSOLIDADOS	20
Cobertura terrestre e marinha	20
Implementação e Gestão das Áreas Protegidas.....	21
Angola.....	27
Cabo Verde	29
Guiné-Bissau	31
Moçambique	33
São Tomé e Príncipe	35
Timor-Leste	37
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	38
MENSAGEM FINAL.....	41
AGRADECIMENTOS.....	42



ABREVIATURAS

ACAP	Auditoria(s) Coordenada(s) às Áreas Protegidas
AP	Área(s) Protegida(s)
AudAgroAmbiental	Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Económico do TCU
CCTL	Câmara de Contas do Timor-Leste
CDB	Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica
EU	União Europeia
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH</i>
INDIMAPA	Índice de Implantação e Gestão de Áreas Protegidas
INTOSAI	Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle
ISC	Instituição(ões) Superior(es) de Controle
METT	<i>Management Effectiveness Tracking Tool</i>
ODS	Objetivo(s) de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030, Nações Unidas)
OISC/CPLP	Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
OLACEFS	Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
PALOP-TL	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pro PALOP-TL ISC	Programa para a Consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas (SGFP) nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste
RAPPAM	<i>Rapid Assessment and Prioritization of Protected Areas Management</i>
TAM	Tribunal Administrativo de Moçambique
TCA	Tribunal de Contas de Angola
TCCV	Tribunal de Contas de Cabo Verde
TCGB	Tribunal de Contas da Guiné-Bissau
TCSTP	Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe
TCU	Tribunal de Contas da União (Brasil)
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza
WDPA	<i>World Database on Protected Areas</i>

APRESENTAÇÃO

SECRETÁRIO-GERAL DA OISC/CPLP



Prezadas leitoras e prezados leitores,

É com grande satisfação que apresento o relatório da terceira edição da Auditoria Coordenada às Áreas Protegidas, realizada no contexto da Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP). Como Secretário-Geral da OISC/CPLP, é um privilégio poder compartilhar os resultados dessa importante iniciativa nos países africanos de língua portuguesa, juntamente com Timor-Leste.

Seguindo os passos pioneiros do Tribunal de Contas da União (TCU) do Brasil em 2012, que desenvolveu o Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas (INDIMAPA), essa terceira edição da auditoria coordenada foi realizada com base nessa metodologia promissora. O INDIMAPA permite avaliar, monitorar e comunicar os resultados das políticas públicas de conservação da biodiversidade *in situ*, considerando não apenas a extensão territorial abarcada pelas áreas protegidas, mas também as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para alcançar seus objetivos.

Nesta terceira edição, tivemos a participação de seis países: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, e Timor-Leste. Foram avaliadas 128 áreas protegidas no continente africano e no Sudeste Asiático, demonstrando o alcance e a relevância dessa iniciativa.

Cabe também ressaltar a importância das auditorias coordenadas como uma forma de fortalecer as capacidades técnicas das Instituições Superiores de Controle (ISC) e promover a eficiência, efetividade e transparência na administração pública. Ao zelar pelo cumprimento da Meta 11 de Aichi, da Estratégia Global para a Conservação da Biodiversidade, e pela implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 para o Desenvolvimento

Sustentável, a auditoria às áreas protegidas desempenha um papel crucial, contribuindo para a conservação da biodiversidade.

É importante enfatizar que as auditorias coordenadas vão além da produção de diagnósticos sobre as políticas públicas avaliadas. Elas representam oportunidades de aprendizado e desenvolvimento profissional e institucional. Durante o ciclo de capacitação, que incluiu cursos e *workshops* sobre auditoria de desempenho, Agenda 2030, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, biodiversidade e áreas protegidas, as equipes de auditoria tiveram a oportunidade de aprimorar suas habilidades e conhecimentos, fortalecendo as capacidades das respectivas instituições.

Além disso, durante a execução do trabalho, foram realizadas uma oficina de planejamento da auditoria em Maputo, Moçambique, e uma oficina de consolidação de resultados na Cidade da Praia, Cabo Verde. Essas atividades promoveram a troca de experiências e o compartilhamento de boas práticas entre os participantes.

Gostaria de expressar minha gratidão aos nossos parceiros, em especial ao Programa de Boa Governança Financeira da Cooperação Alemã por meio da GIZ e ao Programa para a Consolidação da Governança Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC), pelo apoio na realização dessa auditoria.

Agradeço a todas e todos pelo empenho e dedicação ao longo desse processo e encerro esta mensagem com a esperança de que desfrutem da leitura deste Sumário Executivo, o qual oferece contribuições significativas para o desafio de preservar a natureza, conservar a biodiversidade e promover o desenvolvimento sustentável.

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Secretário-Geral da OISC/CPLP

Ministro do TCU (Brasil)



MENSAGEM

PRESIDENTE DA OISC/CPLP



Prezadas colegas e parceiros da OISC/CPLP,

É com enorme satisfação que venho compartilhar com vocês o sumário executivo da terceira edição da Auditoria Coordenada às Áreas Protegidas que contém as principais conclusões obtidas durante o trabalho deste último ano. Esta auditoria representa não apenas um marco extraordinário no compromisso da nossa organização com o aperfeiçoamento de nossas instituições, mas também um exemplo tangível do espírito de cooperação e colaboração que norteia a OISC/CPLP.

Nossa organização, como estabelecido em seus estatutos, é uma associação autônoma e independente, criada com o objetivo fundamental de promover o desenvolvimento e o aprimoramento das instituições membros, por meio da promoção de ações de cooperação técnica, científica e cultural no campo do controle e da fiscalização do uso dos recursos públicos.

Essa auditoria coordenada é um exemplo claro de como estamos cumprindo esses princípios. De fato, ela não é apenas um exercício técnico, mas a materialização de nossos compromissos e objetivos enquanto organização. Por isto que ela não é apenas uma escolha, mas um dever que assumimos voluntariamente para promover o bem comum e a melhoria da governança em nossos países.

A realização deste trabalho de auditoria não teria sido possível sem o esforço e a dedicação de todas as nossas Instituições de Controle membros. Cada ISC desempenhou um papel fundamental ao avaliar de forma independente e imparcial o progresso em relação às Metas de Aichi e à

proteção da biodiversidade. Agradeço profundamente a cada uma das ISC por seu compromisso e esforços incansáveis.

Quero destacar também a liderança técnica exemplar do Tribunal de Contas da União do Brasil, que desempenhou um papel crucial na estruturação e coordenação geral desta iniciativa. Como sempre, o TCU tem sido um parceiro exemplar em nossa busca pela eficácia na gestão pública.

Além disso, gostaria de expressar nossa sincera gratidão ao Programa para a Consolidação da Governança Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC) e à *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) pelo apoio fundamental fornecido, durante o planejamento e na execução desta auditoria, por mérito da expertise técnica e recursos que foram fundamentais para o sucesso desta empreitada.

À medida que comemoramos o sucesso desta auditoria coordenada, também observamos para o futuro com grande entusiasmo. A partir desse primeiro esforço é imperativo continuarmos a colaborar e coordenar nossos esforços para enfrentar os desafios complexos que estão diante de nós e, guiados por essa visão, espero que possamos efetuar futuras auditorias de desempenho de maneira coordenada. Isso não apenas apoiará o fortalecimento institucional e profissional de nossas instituições, mas também contribuirá para a boa governança de nossos países e, por extensão, para um desenvolvimento sustentável que beneficie a cidadania dos nossos países.

Agradeço a todos vocês por sua dedicação e parceria.

Amadu Tidjane Baldé

Presidente da OISC/CPLP

Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau



MENSAGEM

Pro PALOP-TL ISC



Prezadas leitoras e prezados leitores,

O Programa para a consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP e Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC)¹, financiado pela União Europeia (EU) e executado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tem reforçado as capacidades institucionais e as qualificações dos quadros das Instituições Superiores de Controle, Parlamentos, Ministérios das Finanças e Organizações da Sociedade Civil. Passados 10 anos do arranque da primeira fase, ao concluir a segunda fase do programa (novembro de 2023), a aposta contínua no desenvolvimento de capacidades institucionais e de aptidões humanas tem tido um impacto inegável que vem sendo registado pelos testemunhos dos beneficiários e avaliações independentes.

Este programa regional e de cooperação sul-sul/triangular é um caso exemplar de parceria estratégica entre o PNUD e a EU no domínio da Governação Económica. As suas realizações têm contribuído para a consolidação das Finanças Públicas nos seis PALOP-TL (mais Brasil e Portugal), entre outros, por via do reforço da prestação de contas e da transparência das instituições de Finanças Públicas.

A colaboração com a Organização das Instituições Superiores de Controlo (ISC) da CPLP (OISC/CPLP) data de 2014 e tem contribuído para a dinamização de um “espaço” de diálogo de políticas públicas em Finanças Públicas nos PALOP-TL (mais Brasil e Portugal). Essa colaboração exemplar tem promovido o reforço institucional e o desenvolvimento de aptidões dos auditores

¹ <https://agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai>

e quadros das ISC, através de uma comunidade de práticas que tem usado de forma muito eficaz a cooperação sul-sul e triangular.

Em setembro de 2023, países e pensadores Africanos reuniram-se para discutir as alterações climáticas e os seus riscos para a comunidade global, bem como os seus efeitos em África e consequente impacto nas populações e nas economias do continente. Nesse contexto, embora os ODS 14 e 15 (vida na água e vida na terra) apresentem algum progresso, as metas 14.5 (conservação das áreas costeiras) e 15.1 (conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce), para as quais a presente auditoria coordenada deve contribuir, estagnaram ou regrediram. Nunca foi tão pertinente realizar uma auditoria de resultados com foco na meta 11 de Aichi para conservação de áreas terrestres e de águas continentais, bem como de áreas marinhas e costeiras, em alinhamento com as metas 14.5 e 15.1 dos ODS.

A OISC/CPLP, bem como os seus parceiros Pro PALOP-TL ISC e a GIZ – Cooperação Alemã, estão de parabéns por este importante marco. O Executivo do Pro PALOP-TL ISC muito se orgulha de ter participado ativamente e apoiado, desde a primeira hora, continuando disponível para apoiar iniciativas vindouras de divulgação e advocacia junto dos decisores políticos e do grande público.

O presente relatório sumário e seus produtos vão certamente beneficiar o trabalho de outros importantes atores estatais e não-estatais dos sistemas de gestão de Finanças Públicas dos países envolvidos.

Ricardo Godinho Gomes

Conselheiro Técnico Principal

Pro PALOP-TL ISC



MENSAGEM

GIZ



Prezadas leitoras e prezados leitores,

Gostaria de apresentar a todos vocês o relatório da terceira edição da Auditoria Coordenada às Áreas Protegidas, realizada no contexto da Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP), nos países africanos de língua portuguesa, juntamente com Timor-Leste.

Como Directora do Programa de Boa Governança Financeira, implementado pela GIZ em Moçambique junto aos seus parceiros, tive o privilégio de participar ativamente dessa iniciativa. Isto me permitiu ser testemunha privilegiada da importância das auditorias coordenadas como uma forma de acelerar o reforço das capacidades técnicas e estratégicas nas ISC para contribuir, proactivamente, para a resolução dos desafios de desenvolvimento sustentável mais prementes que o planeta enfrenta atualmente.

Ao longo dos últimos 30 anos, a Cooperação Alemã, por meio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH, tem apoiado a capacitação das Instituições Superiores de Controle em diferentes regiões do mundo, reconhecendo a importância e a contribuição do controle externo governamental para promover a eficiência, a efetividade e a transparência da administração pública.

Nesta terceira edição da auditoria coordenada, buscamos focar na relevância das áreas protegidas, não apenas para a conservação da biodiversidade, mas também para o cumprimento da Meta 11 da Estratégia Global para a Conservação da Biodiversidade - Meta de Aichi, bem como para contribuir para o desenvolvimento sustentável e a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável (ODS). Os resultados apresentados neste relatório refletem uma avaliação abrangente da efetividade da gestão das áreas protegidas em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, e Timor-Leste.

A relevância deste tema para o desenvolvimento sustentável é evidente, uma vez que as áreas protegidas desempenham um papel fundamental na conservação da biodiversidade e na manutenção dos serviços ecossistêmicos, dos quais dependem as atividades e o bem-estar humano.

Gostaria de expressar meu sincero agradecimento a todos os auditores e auditoras que participaram desta iniciativa tão relevante. Agradeço também ao Tribunal Administrativo da República de Moçambique, ao Tribunal de Contas da União do Brasil, ao Pro PALOP-TL ISC e à OISC/CPLP pela excelente parceria e estreita colaboração.

Esperamos que os resultados e recomendações desta auditoria coordenada sejam amplamente utilizados pelos tomadores de decisão nas diversas instâncias governamentais dos países participantes, visando à melhoria contínua das políticas públicas e da gestão das áreas protegidas. Além disso, temos confiança de que esses resultados também serão usados para promover o cumprimento dos acordos multilaterais na área ambiental, dos quais os países são signatários. Sem dúvida alguma, esses esforços contribuirão efetivamente para a consecução dos objetivos das áreas protegidas e para o desenvolvimento sustentável.

Lena Weiler

Directora do Programa de Boa Governação Financeira, Moçambique
GIZ





INTRODUÇÃO

ÁREAS PROTEGIDAS

As áreas protegidas são a principal estratégia mundial para a conservação da biodiversidade, dos serviços ecossistêmicos e dos processos ecológicos, que são essenciais para o refúgio de espécies, especialmente as endêmicas e ameaçadas de extinção. Além disso, a conservação da biodiversidade e a manutenção dos serviços ecossistêmicos e dos valores associados são cruciais para garantir a subsistência, o bem-estar e a vida digna das atuais e futuras gerações.

O estabelecimento de sistemas nacionais de áreas protegidas é promovido pela **Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica** (CDB), assinada por 193 países. Na 10ª Conferência das Partes da CDB, realizada em 2010 na província japonesa de Aichi, foi aprovado o segundo Plano Estratégico para a Biodiversidade, para o período de 2011 a 2020: a década da biodiversidade.

Entre as 20 metas de Aichi aprovadas nesse plano, destaca-se aqui a **Meta 11 de Aichi**, que propõe que, até 2020, pelo menos 17% das áreas terrestres e de águas continentais e 10% das áreas marinhas e costeiras sejam conservadas por meio de sistemas de áreas protegidas efetivos e equitativos. Essa e as demais metas estão alinhadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) **14 e 15** (vida na água e vida terrestre), especialmente as metas 14.5 e 15.1.

Nesse sentido, é necessário garantir uma conservação eficaz e equitativa das áreas protegidas, por meio de mecanismos adequados de governança, adaptados ao contexto e capazes de promover a conservação e proteção ambiental, o uso sustentável dos recursos naturais e a participação na tomada de decisão. Não há um modelo único ou ideal de governança para as áreas protegidas, devendo ser adequado aos contextos históricos, jurídicos, políticos, sociais e econômicos de cada país e às especificidades ecológicas e territoriais de cada área protegida.

AUDITORIA COORDENADA ÀS ÁREAS PROTEGIDAS

As auditorias coordenadas são ferramentas de cooperação internacional por meio das quais as Instituições Superiores de Controle (ISC) avaliam, de maneira simultânea e padronizada, ações governamentais e políticas públicas dos respectivos países. Essas instituições desempenham o relevante papel na promoção da eficiência, da prestação de contas, da eficácia e da transparência da administração pública, e do uso eficiente e efetivo dos recursos públicos em benefício dos cidadãos, conforme reconhecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas (A/RES/69/228).

Esta terceira edição da Auditoria Coordenada às Áreas Protegidas (ACAP), realizada entre 2022 e 2023 no âmbito da OISC/CPLP, teve como objetivo avaliar o nível de implementação e gestão de **128 áreas protegidas de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, e Timor-Leste**. Foram analisadas as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que essas áreas alcancem os seus objetivos, bem como os avanços desses países para cumprimento da Meta 11 de Aichi, no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, e de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 14 e 15. O escopo da auditoria não incluiu os novos compromissos internacionais adotados na 15ª Conferência das Partes da CDB em dezembro de 2022.

As edições anteriores foram realizadas no contexto da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), contando com a participação de 12 países daquela região na primeira edição, realizada entre 2013 e 2015, e com 17 países da América Latina, Caribe e Península Ibérica na segunda edição, realizada entre 2019 e 2020, incluindo instituições de controle subnacionais.

Nessas três edições, realizadas em um período de **10 anos** (2013-2023), mais de 100 auditores e auditoras de **34** equipes de auditoria de instituições de controle nacionais e subnacionais avaliaram, ao todo, mais de **2.500** áreas protegidas em **24** países de **4** continentes (África, América, Ásia e Europa), de forma padronizada. Esses dados demonstram a relevância das auditorias coordenadas e da comunidade internacional de controle para a avaliação das políticas públicas em diferentes países em prol do desenvolvimento sustentável.

Nessas auditorias coordenadas, foram avaliados o percentual de cobertura de área marinha e terrestre, conforme a Meta 11 de Aichi, e o grau de implementação das áreas protegidas, por meio



AUDITORIA COORDENADA ÀS ÁREAS PROTEGIDAS

10 anos (2013-2023)

3 edições

100+ auditores

34 equipes de auditoria

2.500+ áreas protegidas

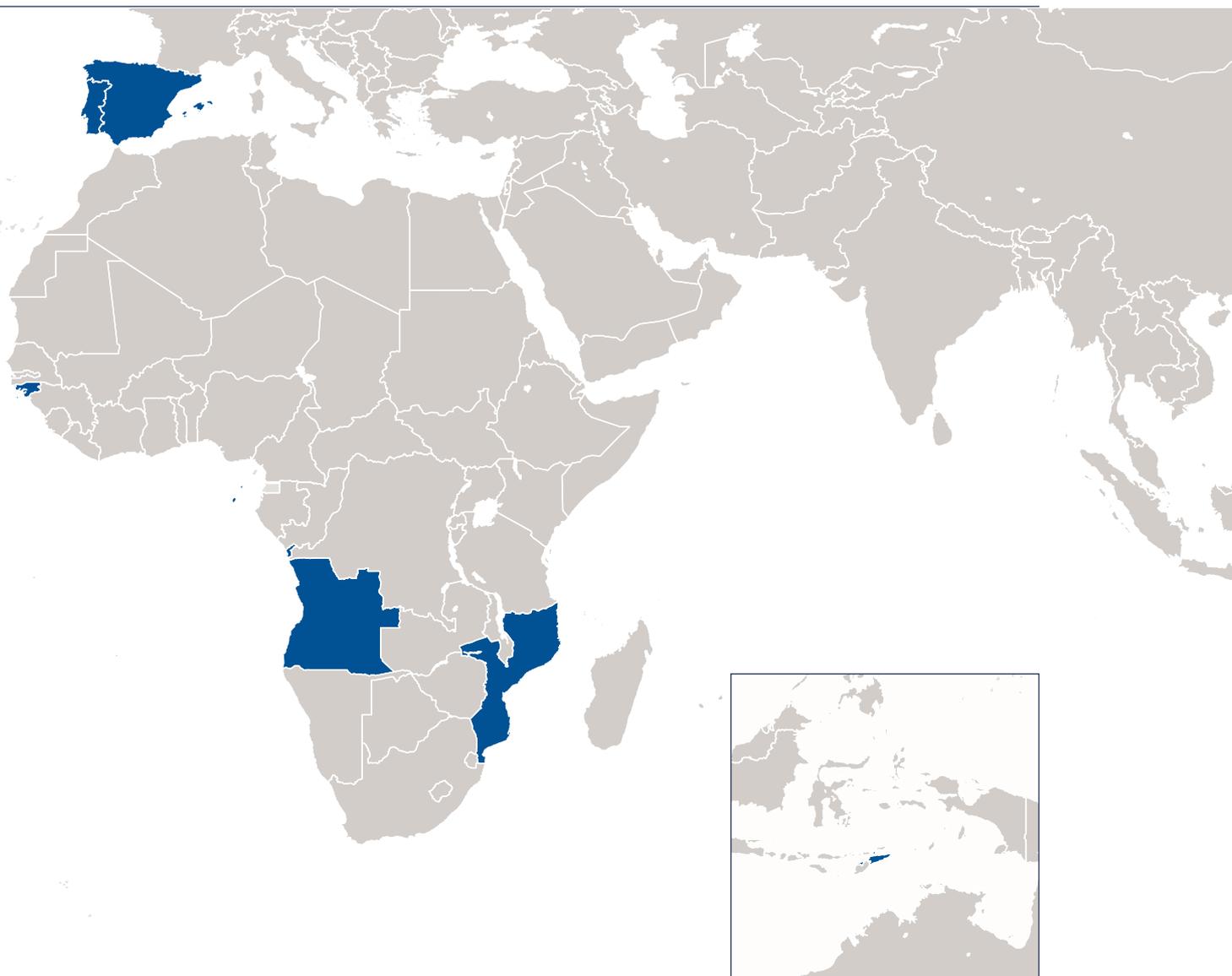
24 países

4 continentes

do Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas (INDIMAPA). Nas próximas seções são apresentados os resultados consolidados desta terceira edição da auditoria coordenada.

A coleta dos dados necessários foi realizada por meio de técnicas de auditoria, que incluem análise de relatórios governamentais, boletins oficiais e atos normativos; visitas a algumas das áreas protegidas avaliadas; aplicação de entrevistas e questionários aos guarda-parques e gestores; consultas a sistemas de informação e bancos de dados, entre outras técnicas.

Cabe ressaltar que a experiência com as auditorias coordenadas demonstra que o seu impacto tem início no momento em que as equipes de auditoria solicitam as informações ao governo e fazem-lhe perguntas sobre o objeto de auditoria. Mesmo nos países em que os dados estão incompletos, dispersos ou desatualizados, a necessidade de formular respostas gera uma movimentação interna na administração pública que pode provocar mudanças na forma de armazenar e estruturar as informações relativas à política pública. E esse impacto é alavancado quando se trata de uma auditoria coordenada, visto que o gestor de um país é informado que o mesmo trabalho está sendo realizado, de forma simultânea e padronizada, em outros países.



RESULTADOS CONSOLIDADOS

COBERTURA TERRESTRE E MARINHA

Os compromissos internacionais propõem que, até 2020, ao menos **17% das áreas terrestres e de águas continentais e 10% das áreas marinhas e costeiras** fossem conservadas por meio de sistemas de áreas protegidas efetivos e equitativos (Meta 11 de Aichi, metas 14.5 e 15.1 dos ODS 14 e 15).

Em 2023, verificou-se que os percentuais de cobertura por áreas protegidas foram cumpridos de forma parcial nos países participantes desta 3ª edição da ACAP. A maior parte dos países (4 de 6) superou os **17% de cobertura terrestre**, o que indica um nível relativamente bom nesse quesito. Por sua vez, em relação às **áreas marinhas e costeiras**, a maior parte dos países (5 de 6) não alcançou nem **6%** de cobertura, até mesmo os países insulares e arquipélagos, como Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, e Timor-Leste. Isso demonstra uma maior dificuldade na criação de áreas protegidas marinhas e costeiras, o que também foi verificado na América Latina e no Caribe nas edições anteriores da auditoria coordenada.

Percentuais de cobertura por meio de áreas protegidas

PAÍS	% DE ÁREA TERRESTRE	% DE ÁREA MARINHA
Angola	12,98%	0%
Cabo Verde	18,19%	5,66%
Guiné-Bissau	14,15%	12,08%
Moçambique	28,52%	2,15%
São Tomé e Príncipe	32,38%	0%
Timor-Leste	25%	1,9%

Fonte: relatos de auditoria das ISCs participantes.

É importante ressaltar que a metodologia de cálculo dos percentuais pode variar em cada país e de um ano para o outro, e que em alguns casos há ligeiras discrepâncias de dados entre as diferentes fontes de informação. Além disso, os percentuais consideram as áreas protegidas conforme a definição de cada país, não incorporando outras áreas de conservação porventura existentes que não se enquadravam nessa terminologia.

A criação formal é um primeiro passo na governança das áreas protegidas, visto que esse processo estabelece pressupostos normativos de proteção ambiental, ao menos no mundo jurídico. Os próximos passos consistem em fornecer as condições institucionais e operacionais necessárias para uma adequada implementação e gestão dessas áreas, a fim de alcançar os objetivos para os quais esses territórios especialmente protegidos foram criados. Os resultados da avaliação dessas condições são apresentados a seguir.

IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS

Para avaliar a eficácia da política pública de áreas protegidas, as ISCs utilizaram o Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas (INDIMAPA). Essa metodologia permite avaliar as áreas protegidas com base em 13 indicadores, bem como consolidar e comunicar os resultados de forma amigável para todos os públicos. Além disso, essa ferramenta permite monitorar a evolução dessa política pública no tempo, se posteriormente for reaplicada.

O INDIMAPA foi criado por ocasião da primeira edição da auditoria coordenada, e baseia-se em duas metodologias reconhecidas internacionalmente: o *Management Effectiveness Tracking Tool (METT)* e o *Rapid Assessment and Prioritization of Protected Areas Management (RAPPAM)*.

O índice é calculado com base na média aritmética dos resultados de 13 indicadores, que avaliam os diversos elementos e processos fundamentais da implementação e gestão das áreas protegidas. São eles:

Indicadores do INDIMAPA

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

Fonte: TCU.

Cada indicador é desdobrado em três componentes, os quais descrevem, conjuntamente, o aspecto medido pelo respectivo indicador. Esses componentes são pontuados com valores binários, que correspondem à verificação ou não do componente em uma dada AP (1 se o componente for verificado; 0 em caso contrário). O valor do indicador é calculado a partir da soma dos 3 componentes, podendo ser: 0, 1, 2 ou 3, sendo que três indica o alcance completo do item analisado, e zero indica o seu descumprimento total.

A média aritmética de todos os indicadores resulta no índice de implementação e gestão da AP, que varia em uma escala contínua de 0 a 3. Esse índice (i) é então classificado em três graus de implementação e gestão: baixo ($0 \leq i < 1$), médio ($1 \leq i < 2$) ou alto ($2 \leq i \leq 3$), que são representados visualmente com as cores vermelha, amarela e verde, respectivamente.

Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas (INDIMAPA)

VALOR DO ÍNDICE (i)	GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO	COR REPRESENTATIVA
$0 \leq i < 1$	Baixo	●
$1 \leq i < 2$	Médio	●
$2 \leq i \leq 3$	Alto	●

Fonte: TCU.

Tendo em vista a desagregação dos dados, é possível analisar os resultados em diferentes níveis de análise. Por exemplo, pode-se obter uma **visão geral da política pública** de um país (ou de uma região) a partir do índice geral de implementação e gestão de todas as áreas protegidas avaliadas. Ou, ainda, é possível analisar como está a implementação e gestão de um **grupo** de áreas protegidas selecionadas a partir de um critério, como por exemplo: parques, reservas, áreas terrestres ou marinhas etc. Outro nível de análise é **por indicador**, permitindo identificar elementos e processos de implementação e gestão que estão com maior ou menor grau de desenvolvimento. E, por fim, a análise pode ser feita de forma individual para cada área protegida.

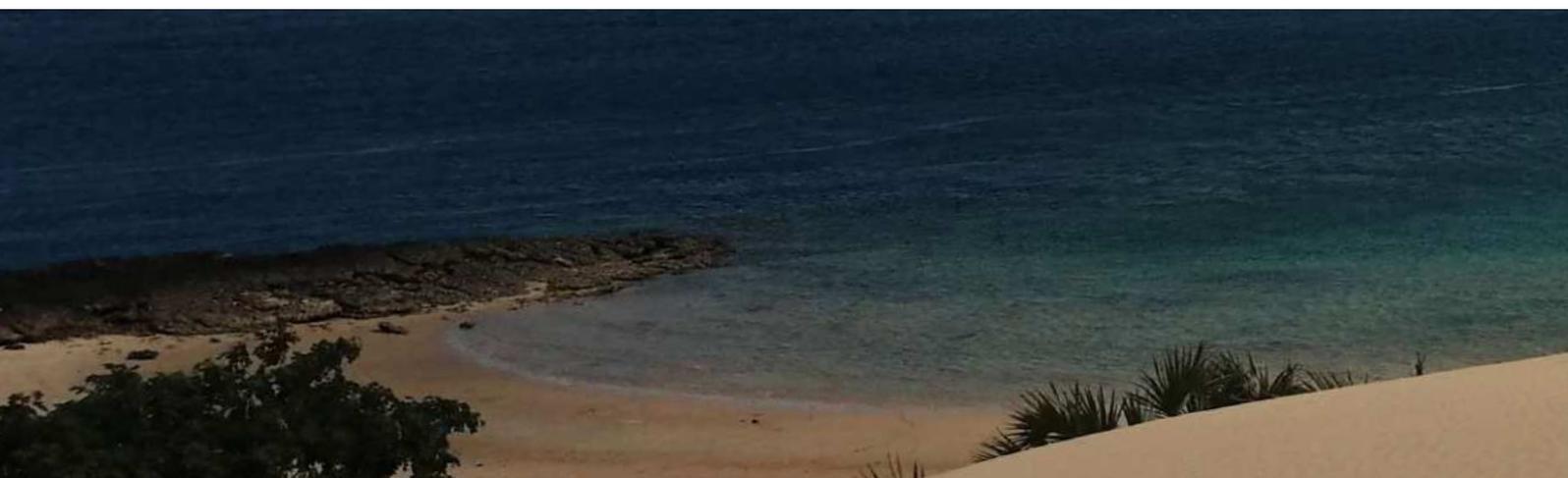
Cabe frisar que os indicadores do INDIMAPA medem elementos e processos comuns na governança das áreas protegidas em geral, conforme os referenciais internacionais disponíveis atualmente. No entanto, a interpretação dos resultados e a formulação das conclusões devem levar em consideração a realidade social, jurídica, histórica, econômica e cultural de cada país, bem como as especificidades de cada área protegida e seu contexto local.

A seguir são apresentados os resultados da aplicação do INDIMAPA nesta terceira edição da auditoria coordenada. As ISCs dos 6 países participantes selecionaram, ao todo, **128 áreas protegidas** para a auditoria, das quais 38 foram visitadas.

Países participantes da 3ª edição da ACAP

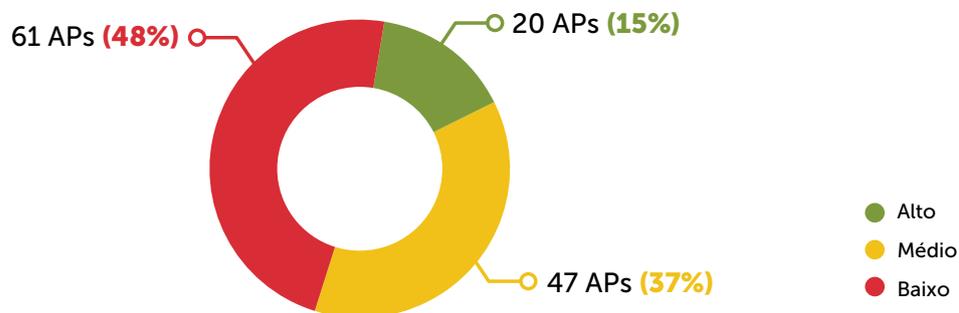
PAÍS	APS NO PAÍS	APS AVALIADAS NA AUDITORIA	APS VISITADAS NA AUDITORIA
Angola	14	9	5
Cabo Verde	47	47	15
Guiné-Bissau	11	8	4
Moçambique	115	14	5
Timor-Leste	48	48	7
São Tomé e Príncipe	2	2	2
TOTAIS	237	128	38

Fonte: TCU.



As 128 áreas protegidas avaliadas nesta auditoria coordenada foram classificadas nos graus de implementação e gestão do INDIMAPA conforme o gráfico a seguir:

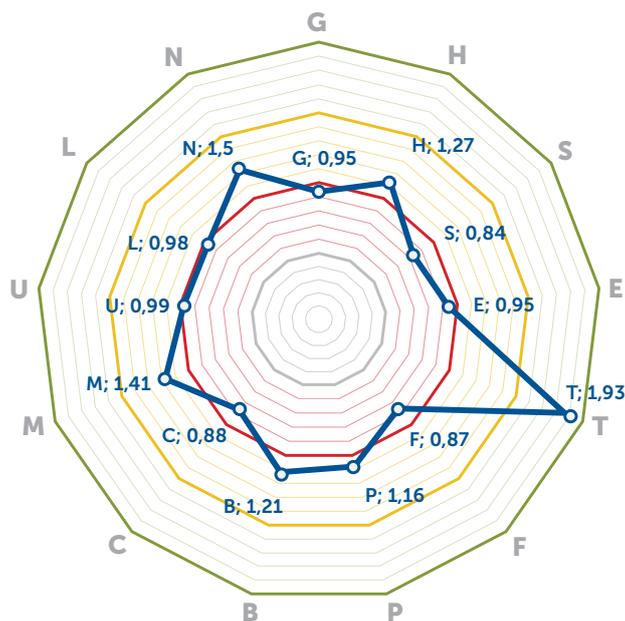
Número de APs por faixa do INDIMAPA



Fonte: TCU (equipe coordenadora)

Os resultados gerais consolidados também podem ser desagregados por indicador, e apresentados por meio de um gráfico de radar.

Resultados consolidados do INDIMAPA por indicador



Fonte: TCU (equipe coordenadora)



O gráfico de radar permite identificar, por indicador, os principais desafios na implementação e gestão das áreas protegidas. Essa análise pode ser complementada pelos aspectos qualitativos observados pelas equipes na execução das auditorias.

Verificou-se, por exemplo, que a maioria das áreas protegidas avaliadas possui **plano de gestão ou manejo**, muitos dos quais se encontram desatualizados ou pendentes de aprovação legal, o que pode indicar desperdícios dos recursos e esforços despendidos na sua elaboração.

Quanto aos **recursos humanos**, observou-se que o pessoal disponível não é compatível com as necessidades de gestão, e que há gestores que não trabalham em regime de dedicação exclusiva, podendo estar sobrecarregados com outras atribuições.

O indicador **recursos financeiros** foi o que obteve menor pontuação no INDIMAPA, mostrando que é um gargalo para a adequada implementação e gestão das áreas protegidas. Verificou-se que: os recursos disponíveis são insuficientes, há dependência de recursos de fontes externas, e a execução orçamentária é centralizada e não desagregada por área protegida – situação que prejudica a sua autonomia financeira e administrativa. Um aspecto comum observado foi a ausência de mecanismos eficientes de geração de receitas próprias, como por meio de concessões e desenvolvimento do uso público.

Quanto à **estrutura administrativa**, grande parte das áreas protegidas dispõe de sede própria ou compartilhada, embora as condições de trabalho sejam prejudicadas pela insuficiência de mobiliário, equipamentos e serviços, tais como energia elétrica e internet, por exemplo.

Em relação à **consolidação territorial**, o principal problema identificado foi a ausência de demarcação e sinalização das áreas protegidas, permitindo a ocorrência de invasões e entrada inadvertida nessas áreas, com consequências negativas para a biodiversidade e os recursos naturais.

A **fiscalização ambiental** é deficitária em razão da insuficiência de recursos humanos e materiais, além da ausência de instrumentos de planejamento de ações de proteção. Essa situação aumenta o estado de ameaça da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos das áreas protegidas.



A **pesquisa científica** e o **monitoramento da biodiversidade**, embora existentes, são insuficientes para gerar insumos para a tomada de decisão e para a gestão das áreas protegidas. As principais causas apontadas são a falta de infraestrutura e a insuficiência de recursos humanos especializados e tecnológicos.

Quanto aos mecanismos de gestão participativa, os resultados entre os países são muito distintos, em razão de suas realidades próprias, e dos mecanismos distintos e constituição dos **conselhos de gestão**. A maioria das áreas protegidas avaliadas não dispõe de conselho; no entanto, foram identificadas boas práticas no sentido do envolvimento da comunidade desde o início da criação e implementação da área protegida, o que propicia uma maior participação comunitária na gestão e um maior senso de pertencimento.

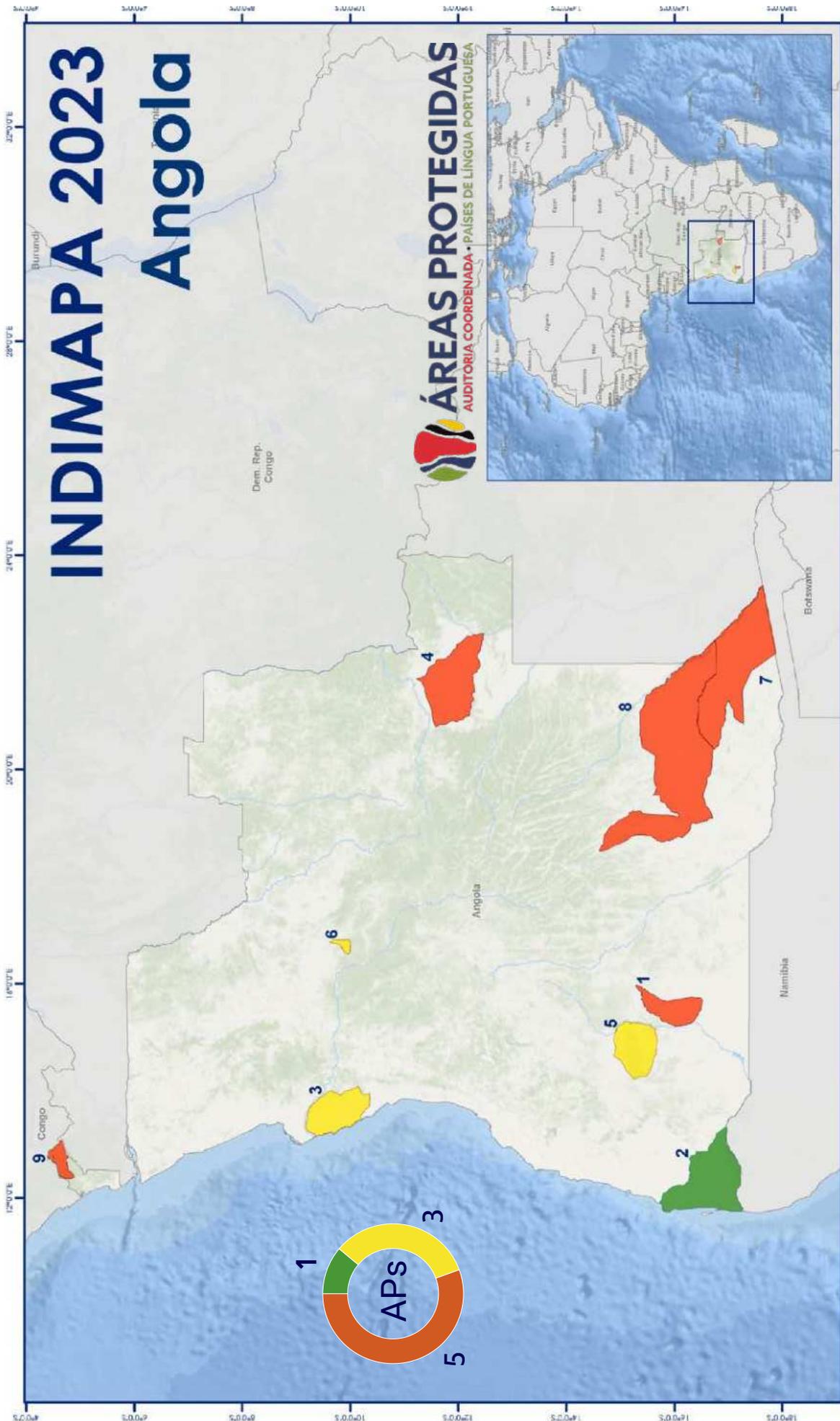
Associado a isso, está o facto de que a **articulação local** é deficitária quanto ao envolvimento de instituições governamentais e das comunidades tradicionais e locais. Contudo, observou-se um nível de articulação com atores não governamentais relativamente alto, indicando uma ocupação do vácuo estatal quanto à implementação e gestão das áreas protegidas.

Um aspecto importante das áreas protegidas em geral é o seu atrativo turístico, gerando um alto potencial de **uso público**, o qual é desperdiçado em razão da insuficiência de pessoal e de estrutura de suporte à visitação na maioria das áreas protegidas. O turismo, se bem implementado, pode gerar receitas próprias, postos de trabalho, sensibilização ambiental e vários outros benefícios. No entanto, se a visitação for desordenada, ela pode gerar impactos ambientais significativos, em prejuízo à conservação da biodiversidade.

Por fim, uma constatação geral foi a de que o potencial para **concessões** nas áreas protegidas não é suficientemente aproveitado, ainda que haja autorização legal, zoneamento e estudos de viabilidade técnica e financeira.

A seção seguinte apresenta os resultados nacionais de cada país participante.





INDIMAPA 2023

Angola

ÁREAS PROTEGIDAS
AUDITORIA COORDINADA • PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA



Escala: 1:9.750.000
Sistema de coordenadas geográficas. Datum: WGS 1984.
Fonte: Países CPLP e mapa base: Natural Earth.
Áreas protegidas: WDPA, INDIMAPA; Tribunal de Contas de Angola



- Indimapa 2023 (i)**
- Alto $2 \leq i \leq 3$
 - Médio $1 \leq i < 2$
 - Baixo $0 \leq i < 1$

ANGOLA



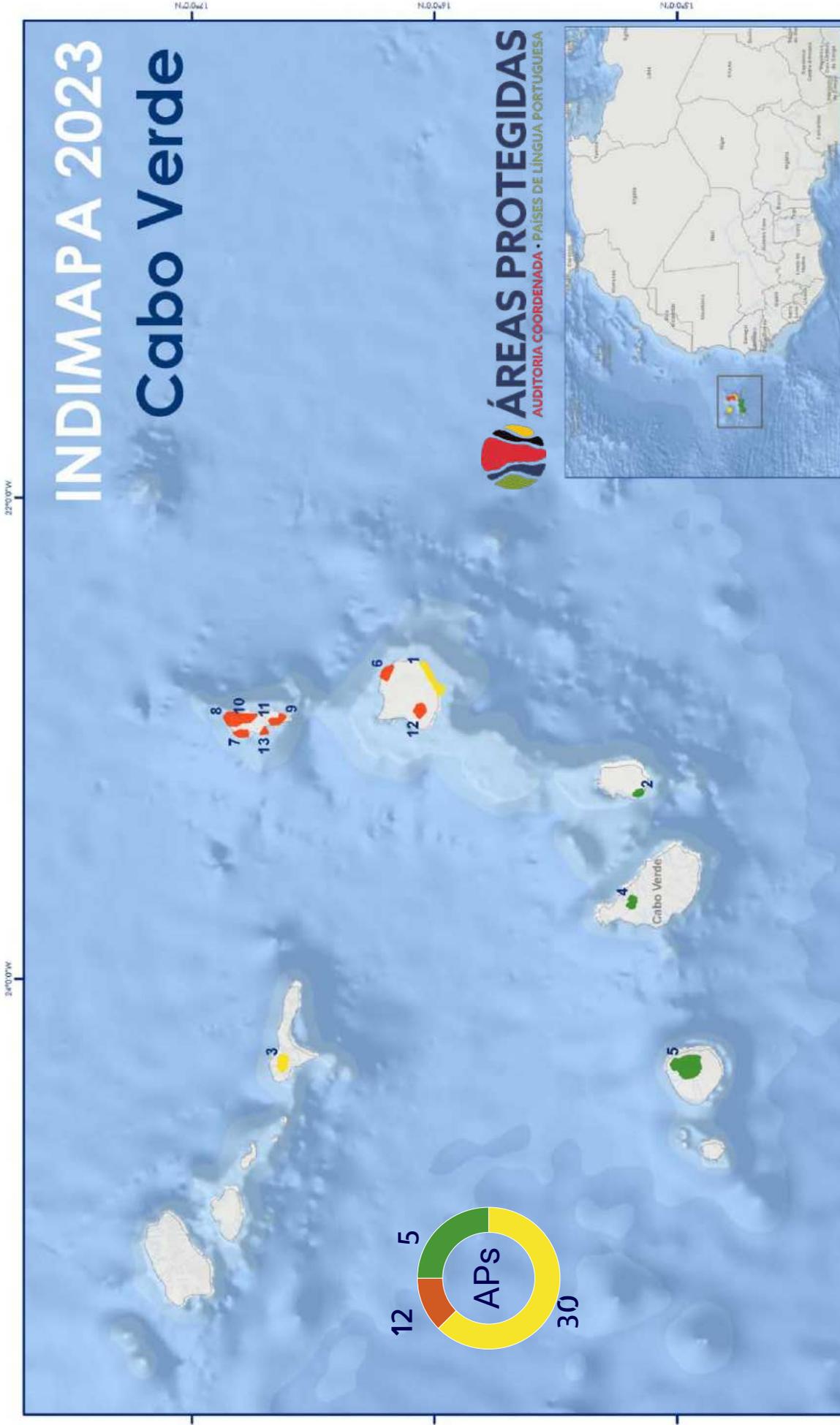
O sistema de áreas de conservação de Angola passou por uma rápida expansão entre as décadas de 1930 e 1970, abrangendo 6% do território nacional. Após a interrupção causada pela guerra e as fragilidades governamentais, foram aprovadas novas áreas de conservação em 2011, resultando em um total de 14 áreas de conservação, cobrindo 12,98% da área terrestre atualmente. Não há áreas de conservação marinhas no país.

Na auditoria, o Tribunal de Contas de Angola avaliou a implementação e gestão de 9 Parques Nacionais, e verificou que 8 deles não possuem planos de gestão oficialmente aprovados. Somado a isso, os quadros de pessoal reduzidos e a insuficiência de recursos financeiros impactam negativamente a execução de atividades essenciais de gestão nessas áreas, e prejudicam a sua autonomia financeira.

Entre as principais constatações da auditoria destaca-se a dependência financeira de dotações orçamentárias governamentais, que são exíguas e não suprem as necessidades essenciais das áreas protegidas. Além disso, o Fundo do Ambiente também não é utilizado eficazmente para financiar as atividades de conservação.

A pesquisa científica nas áreas protegidas é dificultada pela falta de infraestruturas de apoio, resultando em escassez de conhecimento científico relevante para subsidiar a gestão e a tomada de decisões. O monitoramento da biodiversidade é limitado, dependendo de avistamentos de animais pelos fiscais, e de ações de monitoramento pontuais realizadas por instituições parceiras, além de não haver monitoramento da flora. Ademais, não existem instrumentos regulatórios para o acesso e uso sustentável dos recursos naturais pelas comunidades.

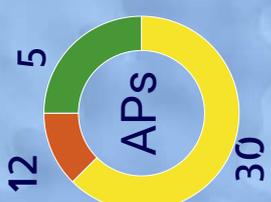
O processo de tomada de decisão é centralizado nos administradores, e a gestão participativa não é formalmente instituída na maioria dos parques avaliados, prejudicando a participação das comunidades locais, embora haja alguma articulação com os governos locais e apoio de ONGs. Por fim, identificou-se que o potencial de turismo ecológico e recreação nas áreas de conservação é subaproveitado devido à falta de infraestrutura e pessoal disponível para ordenar essas atividades.



INDIMAPA 2023

Cabo Verde

ÁREAS PROTEGIDAS
AUDITORIA COORDENADA • PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA



Indimapa 2023 (I)

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

Tribunal de Contas
Estado da Região Autónoma da Madeira

Tribunal de Contas da Região Autónoma da Madeira

TCU

UNIAO EUROPEIA
Programa de Parceria Boa Governação Financeira

Pro PALOP-TL ISC
PROGRAMA PARA A INTERCOMUNIDADE LINGUÍSTICA E CULTURAL I | FASE II
E SISTEMAS DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NOS PALOP-TL

Tribunal de Contas da Região Autónoma da Madeira

GIZ
Representação da Alemanha em Portugal

União Europeia

Ministério do Mar e Pescas

Escala: 1 : 2.250.000
Sistema de coordenadas geográficas: Datum: WGS 1984.
Fonte: Países CPLP e mapa base: Natural Earth.
Áreas protegidas: WDPA, INDIMAPA; Tribunal de Contas de Cabo Verde

CABO VERDE



A equipa de auditoria do Tribunal de Contas de Cabo Verde avaliou 47 áreas protegidas no país, sendo 20 terrestres e 27 mistas (terrestres e marinhas). Constatou-se que, em 2020, as áreas protegidas então existentes cobriam 18,19% da extensão territorial do país, e 5,66% das áreas marinhas e costeiras.

A auditoria constatou que mais da metade das áreas protegidas avaliadas possuem plano de gestão, embora a implementação das ações previstas seja insatisfatória. No caso dos 12 Parques Nacionais, é obrigatória a elaboração desses planos de gestão, no entanto 4 deles não possuem esse instrumento, e 8 estão desatualizados. Os recursos financeiros proveem de um orçamento geral, sem custos desagregados, e de fontes externas, havendo certa dependência em relação a esses recursos externos.

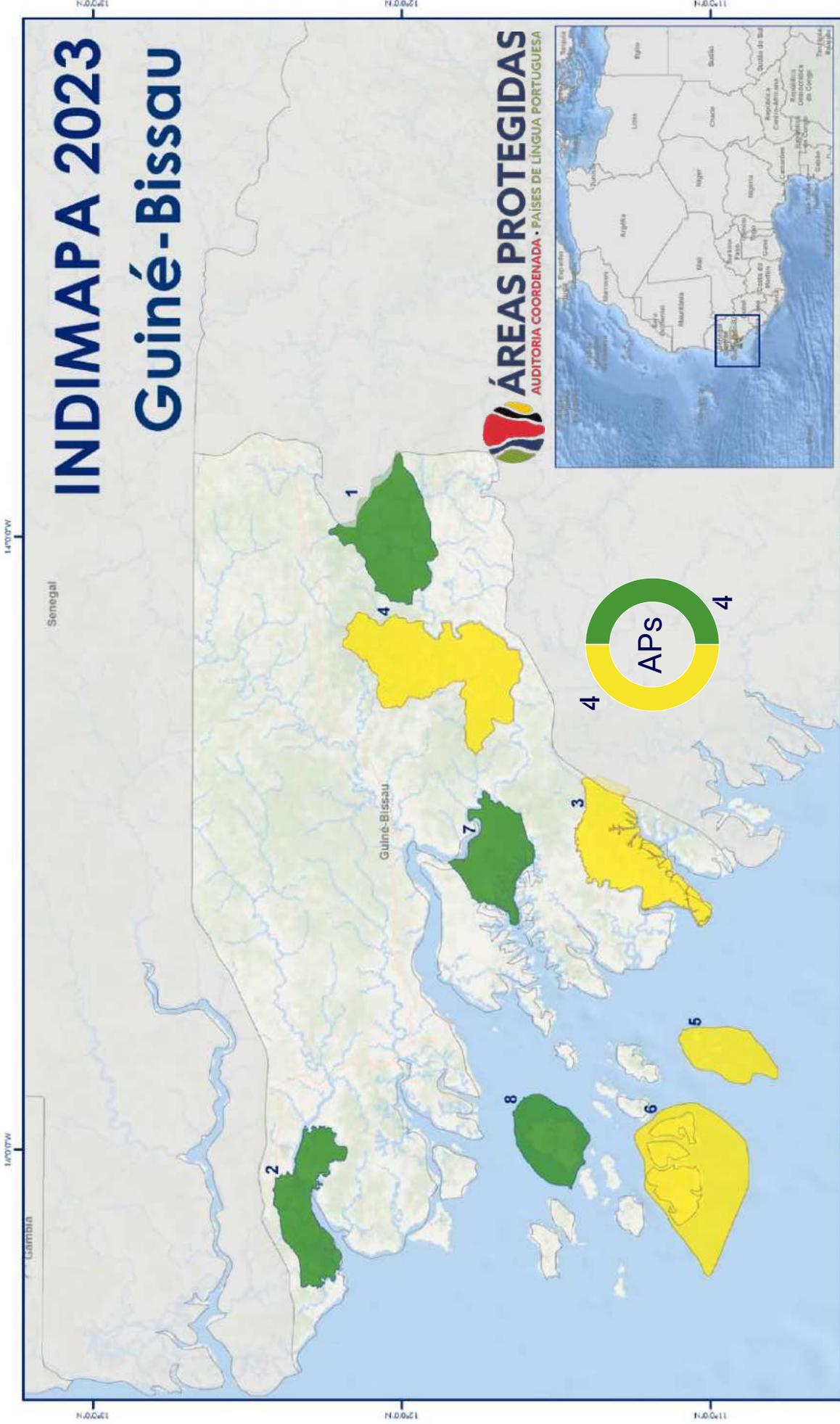
Quanto às condições de trabalho, todas as áreas possuem estrutura administrativa, seja própria ou compartilhada, e a grande maioria delas possui um responsável pela gestão, permitindo que as atividades essenciais sejam realizadas. No entanto, faltam recursos humanos especializados para fazer face às necessidades específicas de gestão.

Em relação à proteção ambiental, a grande maioria das áreas protegidas não dispõe de instrumentos de planeamento de fiscalização e combate a emergências ambientais. Com efeito, verificou-se *in loco* a ausência de guardas, pesca e caça ilegais, impacto produzido por veículos turísticos, entre outras ameaças ambientais.

As atividades de monitorização da biodiversidade são realizadas com frequência preestabelecida, de forma regular ou esporádica, na maior parte das áreas. Contudo, a informação obtida é insuficiente para apurar os resultados de conservação, dificultando a identificação tempestiva de vulnerabilidades e riscos.

Quanto à consolidação territorial, observou-se que a delimitação geográfica das áreas protegidas está publicada oficialmente, e a maioria delas possui regularização fundiária. No entanto, dois terços das áreas protegidas avaliadas carecem de demarcação e sinalização adequadas.

A gestão participativa é prejudicada pela baixa representatividade nos conselhos assessores, pela reduzida frequência de reuniões dos atores envolvidos, e pela ausência de mecanismos de gestão participativa na maioria das áreas protegidas. Constatou-se também uma baixa participação das comunidades locais no processo decisório para o aperfeiçoamento da gestão e para o uso sustentável dos recursos naturais, bem como uma baixa cooperação institucional com outros atores governamentais e não governamentais.



INDIMAPA 2023

Guiné-Bissau

ÁREAS PROTEGIDAS
AUDITORIA COORDENADA • PAÍSES DE LINGUA PORTUGUESA



- Indimapa 2023 (i)**
- Alto $2 \leq i \leq 3$
 - Médio $1 \leq i < 2$
 - Baixo $0 \leq i < 1$

Escala: 1: 1.750.000
 Sistema de coordenadas geográficas. Datum: WGS 1984.
 Fonte: Países CPLP e Mapa Base: Natural Earth. Áreas Protegidas: WDA. INDIMAPA: Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

GUINÉ-BISSAU



Em Guiné-Bissau, o Tribunal de Contas avaliou 8 áreas protegidas, sem incluir os corredores ecológicos. Verificou-se que o país estabeleceu áreas protegidas marinhas em 12% da extensão marítima do país. Quanto às áreas terrestres, a cobertura por áreas protegidas alcançou 14%.

Constatou-se que todas as áreas protegidas possuem plano de gestão, com grau médio de implementação, além de estarem geograficamente delimitadas nos decretos de criação, embora careçam de demarcação e sinalização. Há estrutura administrativa, que funciona regularmente, porém esta não oferece condições de trabalho satisfatórias, nem mobiliário e equipamentos suficientes.

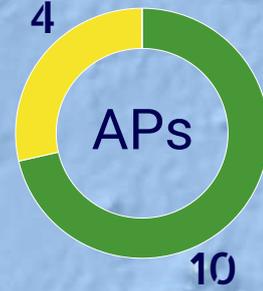
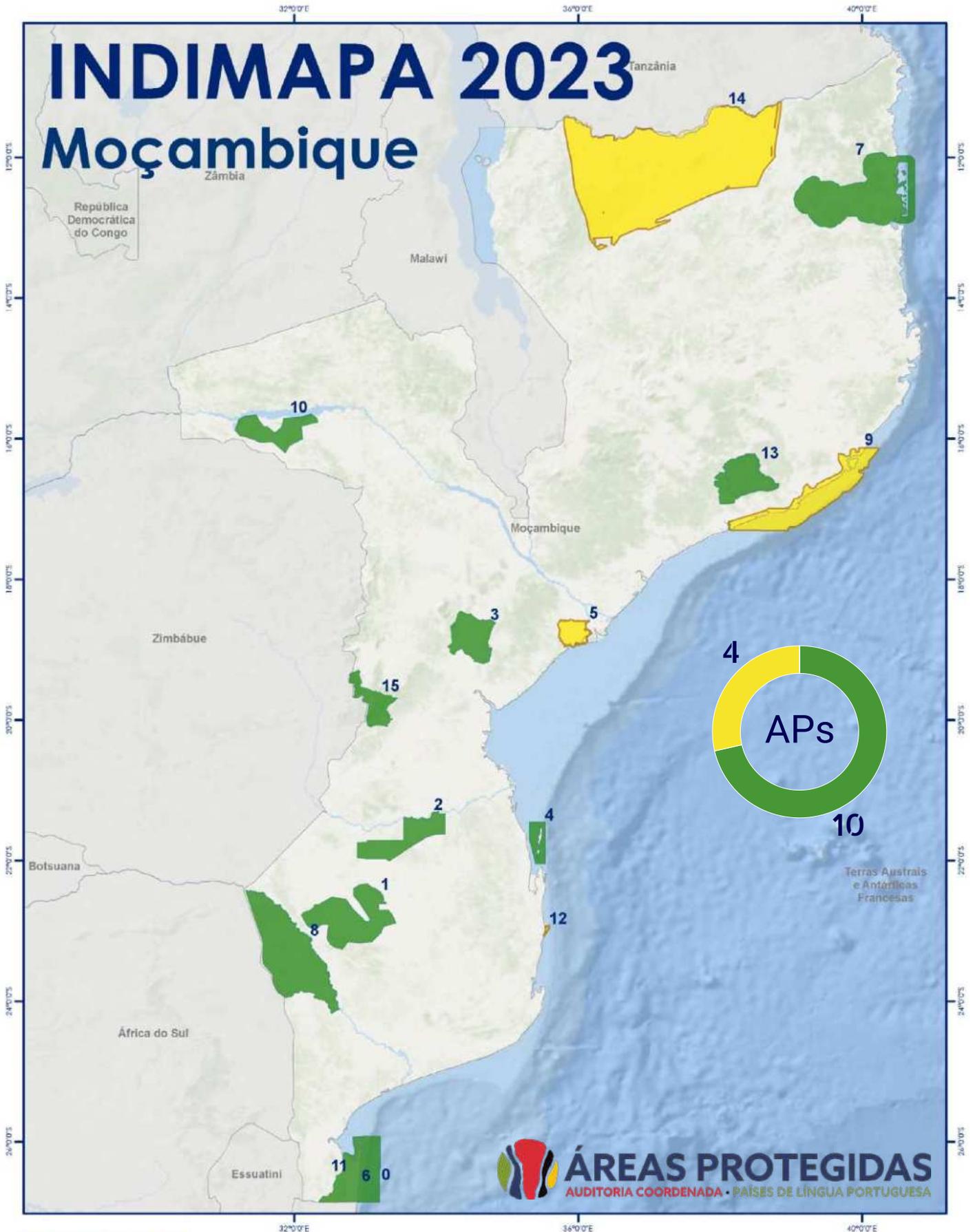
Os recursos humanos são limitados e os guarda-parques são escassos, mas isso não impede a realização das atividades essenciais de gestão. Quanto aos recursos financeiros, as áreas protegidas avaliadas dependem principalmente de recursos externos, visto que não recebem subvenções governamentais. Assim, a insuficiência de recursos humanos e materiais prejudica a frequência e a efetividade das atividades de proteção e fiscalização ambiental. As principais pressões enfrentadas pelas áreas protegidas são a pesca e a caça ilegal, agricultura, fogos descontrolados, erosão costeira e degradação do fundo marinho.

A pesquisa científica conta com infraestrutura e produz informações que contribuem para a gestão dos parques avaliados. As atividades de monitoramento da biodiversidade são realizadas, mas em alguns parques elas são pontuais, ocasionais e insuficientes para coletar informações relativas aos resultados de conservação alcançados.

Todas as áreas protegidas possuem conselhos de gestão, com representantes das comunidades locais, de diferentes instituições governamentais, e de organizações não governamentais locais. Não há concessões estabelecidas nos parques, apesar de eles terem potencial para tanto. Além disso, o potencial de uso público é subaproveitado em razão da ausência de infraestrutura de suporte e de pessoal disponível.

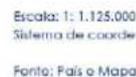
INDIMAPA 2023

Moçambique



Indimapa 2023 (I)

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



Escala: 1:1.125.000
Sistema de coordenadas geográficas: Datum: WGS 1984.

Fonte: Pais e Mapa Base: Natural Earth,
Áreas Protegidas: WDPA, INDIMAPA; Tribunal
Administrativo de Moçambique

0 5 10 20 30 40 Quilómetros



MOÇAMBIQUE



Moçambique possui 115 áreas de conservação de diferentes categorias, visando a proteção integral e o uso sustentável. Essas áreas cobrem 28,52% da superfície terrestre e 2,15% das áreas marinhas do país. O Tribunal Administrativo de Moçambique avaliou 14 áreas de conservação, tendo realizado visita de campo em 5 parques nacionais.

Constatou-se que as áreas de conservação avaliadas possuem mecanismos de gestão participativa, com uma representatividade adequada, permitindo a participação dos atores no planejamento e na gestão. Além disso, a maioria dessas áreas possuem planos de manejo aderentes aos objetivos de sua criação; no entanto, foram identificados planos desatualizados.

A quantidade de pessoal não é compatível com as necessidades para o pleno funcionamento de boa parte das áreas de conservação avaliadas. Durante as visitas de campo, observou-se um número reduzido de fiscais para fazer face à extensão da respectiva área a ser fiscalizada, com prejuízo às atividades de proteção e fiscalização ambiental. Foram identificadas também deficiências em mobiliário, equipamentos, demarcações e sinalizações, que podem afetar o controle e a gestão das áreas de conservação.

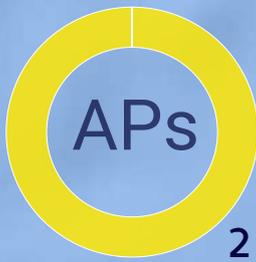
Há uma dependência de recursos externos para a realização das atividades essenciais, visto que o orçamento governamental apenas cobre parte das despesas salariais do pessoal administrativo, e as áreas de conservação não produzem receitas próprias significativas para suprir suas necessidades.

Identificou-se que menos da metade das áreas de conservação avaliadas possuem concessões estabelecidas, e nas visitas de campo observou-se uma baixa implementação das concessões. Além disso, o potencial de uso público das áreas de conservação é subaproveitado, em razão da ausência de pessoal disponível para dar suporte à visitação. Desse modo, as áreas de conservação não fazem uso de duas fontes potenciais de gerar receitas próprias: as concessões e a visitação.

Existem atividades de monitoramento da biodiversidade sendo realizadas em quase todas as áreas de conservação, embora elas não sejam suficientes para gerar informações sobre os resultados de conservação alcançados.

INDIMAPA 2023

São Tomé e Príncipe



ÁREAS PROTEGIDAS
AUDITORIA COORDENADA • PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA



Indimapa 2023 (i)

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



Escala: 1: 1.125.000

Sistema de coordenadas geográficas: Datum: WGS 1984.

Fonte: País e Mapa Base: Natural Earth.

Áreas Protegidas: WDPA. INDIMAPA: Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe.

0 10 20 40 60 80



Quilómetros

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE



Em São Tomé e Príncipe, foram avaliados os Parque Natural Obô de São Tomé e o Parque Natural do Príncipe, criados em 2006. Na auditoria, constatou-se que as áreas terrestres conservadas somam mais de 32% do território nacional; no entanto, o país ainda não definiu com clareza políticas e estratégias para a proteção das áreas marinhas e costeiras.

A equipe de auditoria verificou que os planos de manejo dos parques (válidos por cinco anos) são recentes, porém não foram aprovados por decreto, contrariando a legislação. Na prática, não são elaborados os planos de gestão (válidos por um ano), que seriam importantes para a execução das estratégias plurianuais definidas nos planos de manejo referidos anteriormente. Além disso, verificou-se que os parques ainda não possuem conselho gestor institucionalizado, prejudicando a elaboração dos planos de gestão e a participação social na tomada de decisão.

Constatou-se insuficiência dos recursos humanos e financeiros, pois muitos técnicos são deslocados para outros setores, há oscilações no orçamento estatal, e faltam mecanismos de cobrança de receitas próprias. A falta desses recursos e a ausência de planejamento estratégico prejudicam as atividades de monitoramento da biodiversidade, proteção ambiental, fiscalização e resposta às emergências ambientais.

Quanto à consolidação territorial, verificou-se que há deficiências na demarcação e sinalização dos parques, possibilitando invasões e acesso indevido aos recursos naturais. Além disso, não há instrumentos que regulam o uso dos recursos naturais pelas comunidades tradicionais ou locais, que ocorre de forma desordenada e insustentável a longo prazo, a exemplo da caça ilegal, da exploração insustentável de produtos florestais, da extração de pedras, entre outros.

Os dois parques naturais possuem estrutura administrativa para funcionamento mínimo, e dispõem de infraestrutura de suporte à pesquisa científica e à visitação (uso público). No entanto, a falta de planejamento estratégico e de pessoal tecnicamente qualificado impedem um melhor aproveitamento dos potenciais de produção de conhecimento científico e de uso público dessas áreas protegidas.

124°00'E

126°00'E

128°00'E

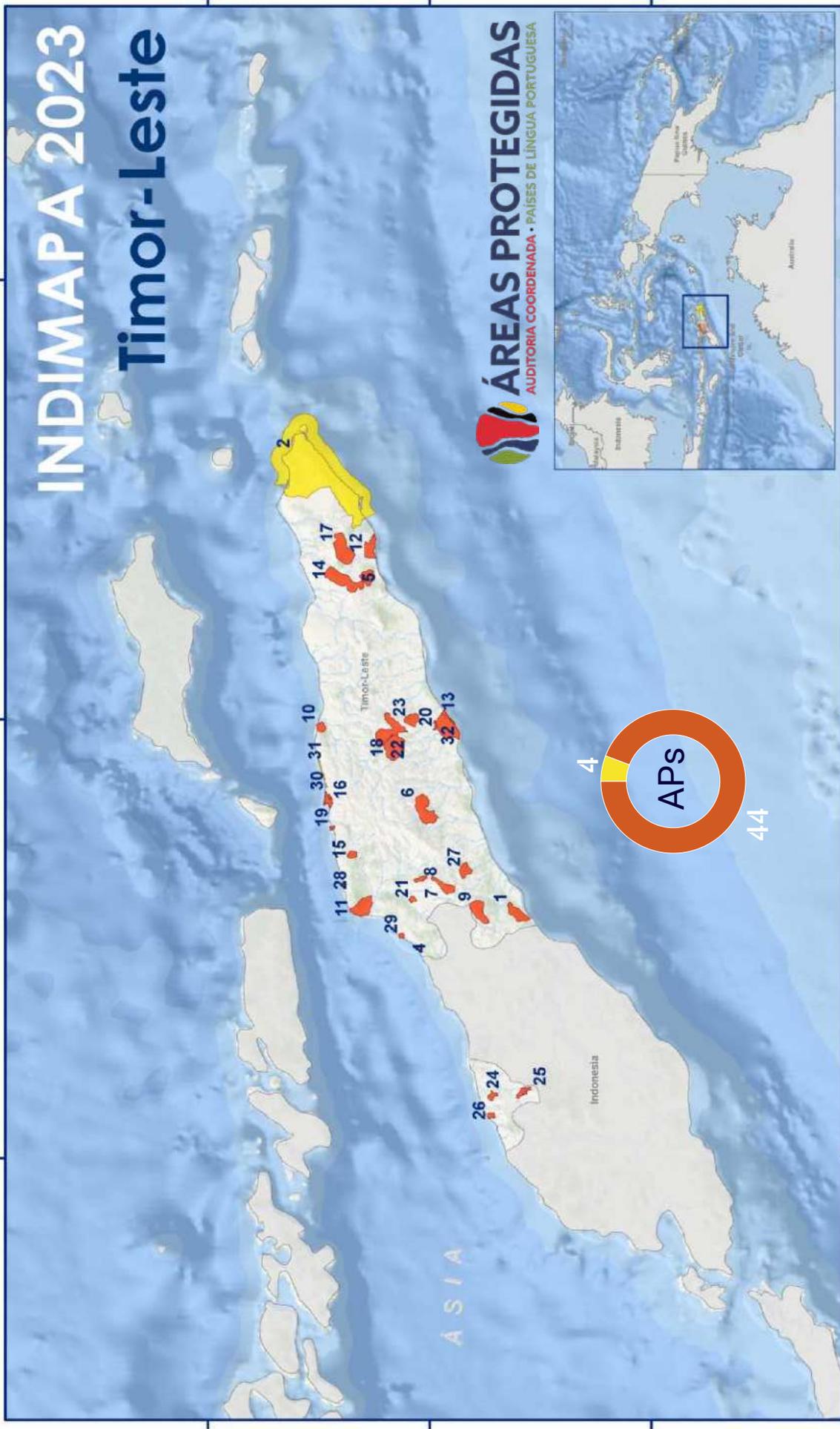
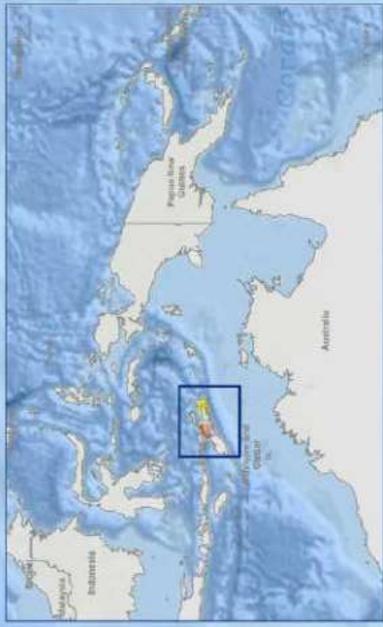
5.0.04

5.0.06

5.0.08

INDIMAPA 2023 Timor-Leste

ÁREAS PROTEGIDAS
AUDITORIA COORDENADA · PAISES DE LÍNGUA PORTUGUESA



124°00'E

126°00'E

128°00'E

Escala: 1: 2.750.000
Sistema de coordenadas geográficas. Datum: WGS 1984.

Fonte: País CPLP e Mapa Base; Natural Earth.

Áreas Protegidas: WDPA - INDIMAPA: Câmara de Contas de Timor-Leste



Indimapa 2023 (i)

Alto $2 \leq i \leq 3$

Médio $1 \leq i < 2$

Baixo $0 \leq i < 1$

TIMOR-LESTE



A legislação de Timor-Leste reconhece 46 áreas protegidas, sendo 44 áreas protegidas terrestres e 2 áreas marinhas protegidas. Em 2023, diplomas ministeriais aumentaram esse número para 4 áreas marinhas protegidas, contudo essas mudanças não foram formalizadas por decreto-Lei. Nesse contexto, a Câmara de Contas de Timor-Leste avaliou 48 áreas protegidas, sendo 44 áreas protegidas terrestres e 4 áreas marinhas protegidas. Verificou-se que a cobertura terrestre das áreas protegidas alcança 25%, porém a conservação marinha é de 2%.

Constatou-se que nenhuma das áreas protegidas possui plano de gestão formalmente instituído. Até o momento da auditoria, não havia ocorrido a implementação dos planos, com base em um acordo de gestão conjunta entre a entidade governamental competente e o presidente do comitê de gestão de cada área protegida, nem a aprovação desses planos por resolução do governo.

As áreas protegidas do país podem ser geridas por um comitê de gestão estabelecido pela entidade governamental responsável por essas áreas. Entretanto, observou-se que não foram nomeados os membros dos comitês de gestão de nenhuma delas. Além disso, o número de funcionários das áreas protegidas foi considerado insuficiente para assegurar uma boa implementação dessas áreas.

A carência de dotações orçamentárias públicas adequadas e a dependência de apoios internacionais impactam negativamente a implementação e gestão eficaz das áreas protegidas em vários processos relevantes. A falta de equipamentos de comunicação, vigilância e fiscalização, juntamente com a escassez de recursos humanos, compromete a capacidade de monitorar e fiscalizar atividades ilegais, como caça e corte de florestas. Quanto à consolidação territorial, constatou-se a demarcação em menos da metade das áreas protegidas terrestres, e a ausência de sinalização nas áreas marinhas.

Identificou-se ainda que não foram implementadas concessões nas áreas protegidas, que poderiam contribuir para a gestão financeira das áreas por meio da exploração de recursos pelo setor privado. Por fim, o potencial para o uso público e turismo sustentável é subaproveitado na maioria das áreas protegidas, observando-se a falta de caracterização das zonas de acesso e de restrições ao público.



CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Nesta Auditoria Coordenada às Áreas Protegidas, as 6 ISCs participantes avaliaram o nível de implementação e gestão das áreas protegidas em seus respectivos países, quanto às condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que essas áreas alcancem os seus objetivos, bem como os avanços desses países para cumprimento da Meta 11 de Aichi, no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, e de metas dos ODS 14 e 15, da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Como principais resultados, observou-se que todos os 6 países estabeleceram **áreas protegidas terrestres** com uma cobertura razoável, acima de 12% dos seus territórios, e a maioria deles ultrapassou os 17% propostos na Meta 11 de Aichi. Foram identificadas maiores dificuldades na criação de **áreas protegidas marinhas e costeiras**, uma vez que 4 dos 6 países não alcançaram nem 3% de cobertura, inclusive os países insulares e arquipélagos. Essa dificuldade também fora apontada para os países da América Latina e no Caribe, nas edições anteriores da auditoria coordenada.

Quanto aos indicadores do INDIMAPA, os resultados mostram que a maior parte das áreas protegidas avaliadas encontram-se em um nível baixo ou médio de implementação e gestão. O principal gargalo é a insuficiência de recursos financeiros, associada à centralização da execução orçamentária, à dependência de recursos de fontes externas e à dificuldade de gerar receitas próprias, em prejuízo à autonomia financeira e administrativa das áreas protegidas.

Quanto aos instrumentos de planejamento, grande parte das áreas protegidas dispõe de plano de gestão ou de manejo, embora desatualizado ou pendente de alguma autorização. Associado a isso, constatou-se que os recursos humanos são insuficientes para fazer frente às necessidades de gestão e que, em muitos casos, o responsável possui outras atribuições alheias à gestão da área protegida. Muitas delas possuem sede administrativa, própria ou compartilhada, em funcionamento mínimo, embora sem condições de trabalho satisfatórias, nem mobiliário e equipamentos suficientes.

Na maioria das áreas protegidas avaliadas, não foi instituído conselho gestor, e o processo de tomada de decisão fica centralizado nos administradores, em prejuízo à gestão participativa e ao



envolvimento das comunidades locais e tradicionais. Além disso, é baixa a articulação local da área protegida com as comunidades e com outras instituições governamentais, embora haja um nível razoável de articulação com organizações não governamentais, indicando uma possível ocupação do vácuo estatal na implementação dessa política pública.

A proteção e a fiscalização ambiental são inefetivas, haja vista a insuficiência de fiscais e de recursos materiais, e a inexistência de instrumentos de planejamento de fiscalização e combate a emergências ambientais. Além disso, dois terços das áreas protegidas avaliadas carecem de demarcação e sinalização adequadas, possibilitando invasões e acesso indevido aos recursos naturais. Essa situação torna as áreas protegidas mais vulneráveis às pressões enfrentadas, tais como a pesca e a caça ilegal, desmatamento, fogos descontrolados, uso desordenado e insustentável dos recursos naturais, entre outras.

As atividades de monitorização da biodiversidade são insuficientes para gerar informação a respeito dos resultados de conservação da biodiversidade, e para identificar vulnerabilidades e riscos para a tomada de decisão tempestiva. Ademais, embora as áreas protegidas sejam verdadeiros laboratórios biológicos, a pesquisa científica é dificultada pela falta de infraestruturas de apoio, e o conhecimento científico eventualmente gerado não retroalimenta a gestão e a tomada de decisão.

O potencial de turismo ecológico nas áreas protegidas não é adequadamente aproveitado, em razão da falta de infraestrutura de apoio e de pessoal disponível. Além disso, verificou-se que não foram implementadas concessões que permitam o uso sustentável das áreas protegidas. Assim, as áreas protegidas desperdiçam duas fontes potenciais de gerar receitas próprias: o uso público e as concessões.

As principais recomendações das ISCs participantes foram: implementação de mecanismos de cobrança de receitas próprias, colocação de placas e marcos para sinalizar os limites das áreas protegidas, definição de estratégias de monitorização da biodiversidade, melhoria das estruturas destinadas à visitação e garantia de uma experiência satisfatória para o usuário, entre outras. Os resultados de cada auditoria nacional podem ser consultados nos relatos de auditoria de cada ISC.



A photograph of a gravel path winding through a lush mangrove forest. The path is bordered by weathered wooden posts. The trees have dense green foliage and some have prominent prop roots. A blue banner with white text is overlaid on the lower part of the image.

MENSAGEM FINAL

Esta Auditoria Coordenada às Áreas Protegidas foi a primeira dessa natureza no âmbito da OISC/CPLP, abrindo um precedente histórico importante para a cooperação entre as ISCs integrantes desse grupo. Para algumas equipes foi a primeira auditoria operacional, a primeira auditoria ambiental e/ou a primeira auditoria coordenada.

A iniciativa, precedida de um robusto ciclo de capacitação, possibilitou a consolidação e aplicação prática dos conhecimentos adquiridos, o intercâmbio de experiências entre auditores e a criação de capacidades nas ISCs participantes, especialmente no que diz respeito às auditorias operacionais ambientais, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e aos sistemas nacionais de áreas protegidas.

Além disso, esta auditoria coordenada fortaleceu a OISC/CPLP, o papel das ISCs na promoção do desenvolvimento sustentável, a cooperação internacional entre as ISCs, e as parcerias com as entidades cooperantes do projeto. A partir desta exitosa experiência, os próximos passos possíveis são a realização de novas auditorias operacionais ambientais, o monitoramento das deliberações, bem como uma futura auditoria coordenada em outros tópicos relevantes para os diversos países da OISC/CPLP.

AGRADECIMENTOS

INSTITUIÇÃO SUPERIOR DE CONTROLE COORDENADORA

Tribunal de Contas da União (Brasil)

www.tcu.gov.br

Adriano Martins Juras
Carlos Eduardo Lustosa da Costa
Dashiell Velasque da Costa
Elisângela Papst
Gabriela Pinto
Hugo Chudyson Araújo Freire
Macleuler Costa Lima
Ricardo Broegaard Jonas

INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE PARTICIPANTES

Tribunal de Contas de Angola

tcontas.ao

Domingos Caiangaianga José
Helga Vânia Santana Barbosa Perdigão
João Ngola Sebastião Zua
Mário dos Anjos Domingos Gomes

Tribunal de Contas de Cabo Verde

www.tribunalcontas.cv

Alice Fonseca
Francisco Neves Dias
Natalino Almada Gomes
Odair Santos Tavares

Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

www.tribunaldecontas.gw

Aminata Djamanca
Honório Augusto Lopes
Mamadu Saliu Jalo
Tovoy Arnaldo Djú

Tribunal Administrativo de Moçambique

www.ta.gov.mz

Abel Correia
Evenilde Chilaúle
Jeremias Francisco Zuande
Vilma Pessa

Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe

www.tcontas.st

Ângela Araújo Rodrigues
Aura Teixeira de Sousa Pontes de Jesus Paquete
Gualter Barros Rodrigues Bandeira

Câmara de Contas do Timor-Leste

www.tribunais.tl

Aidil Oliveira
Edigia Fatima Martins
Jose Gouveia Lopes
Luis Filipe Paixão
Margarida do E. Santo Ximenes

CONSULTORES

Matheus Bandeira de Miranda Lima
matheusbmlima@outlook.com

Oswaldo Rudloff Pulgar
orudloff@outlook.com

APOIO TÉCNICO E FINANCEIRO

Programa para a Consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC)

Programa de Boa Governação Financeira da Cooperação Alemã por meio da GIZ

Tribunais de Contas
Países de Língua Portuguesa



Presidência

Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

Secretaria-Geral

Tribunal de Contas da União, Brasil

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO 

Responsabilidade pelo conteúdo

Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental). Tribunal de Contas da União - Brasil

Projeto gráfico, capa e diagramação

Rec Design

Endereço

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).

SAFS Qd 4 Lote 1 – Anexo III – Sala 352. Brasília, Brasil, 70.042-900

+55 61 3527-7222 | 3527-5234

audagroamb@tcu.gov.br | serint@tcu.gov.br

Reclamações, elogios e sugestões

ouvidoria@tcu.gov.br

Apoio técnico e financeiro

Programa para a Consolidação da Governança Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC)

Programa de Boa Governança Financeira da Cooperação Alemã por meio da GIZ

A Organização das Instituições Superiores de Controle (OISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) é uma associação autônoma e independente, criada para fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de suas Instituições Membros, mediante a promoção de ações de cooperação técnica, científica e cultural no campo do controle e da fiscalização do uso dos recursos públicos. A OISC/CPLP foi criada em 1995 e é Membro Associado da Organização Internacional de Instituições Superiores de Controle (INTOSAI) desde 2010.

www.oiscclp.org | oisc.cplp@tcu.gov.br

Tribunais de Contas
Países de Língua Portuguesa

