



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO DOS ALERTAS DE DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA

IBAMA

Exercício 2022

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Ministério do Meio Ambiente**

Unidade Auditada: **IBAMA**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: 1092046

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O objetivo desta auditoria foi avaliar a gestão, por parte do Ibama, dos alertas de desmatamento recebidos. Definiu-se como questão principal do trabalho verificar se os alertas de desmatamento são gerenciados de acordo com as boas práticas de governança e são utilizados como instrumento estratégico efetivo para a definição das ações de fiscalização ambiental.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Os alertas de desmatamento são instrumentos de apoio fundamental para o combate ao desmatamento na região amazônica, pois a alta frequência de cobertura das imagens utilizadas traz a agilidade necessária para ações tempestivas de fiscalização. Dessa forma, os alertas devem receber o tratamento estratégico adequado, visto que o custo da fiscalização é limitado tanto por recursos humanos quanto orçamentários.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Observou-se a necessidade de institucionalizar a metodologia de priorização dos alertas de desmatamento de forma a garantir a continuidade da atividade, os recursos necessários e a avaliação sistemática dos resultados dessa metodologia.

Identificou-se, ainda, deficiências na estratégia de atuação do Ibama nas ações fiscalizatórias realizadas com base nesses alertas e falhas de governança na articulação e coordenação das ações desenvolvidas pelas Superintendências Estaduais do Instituto na região Norte.

Além disso, há falhas na coordenação geral das operações de fiscalização, visto que o Ibama não realiza, de forma continuada, análises para delineamento estratégico de suas ações de combate ao desmatamento, com base em evidências e informações qualificadas para guiar sua atuação na entrega de melhores resultados.

Verificou-se, por fim, que o Instituto não realizou, de forma adequada, o acompanhamento do desempenho do processo de tratamento dos alertas de desmatamento devido à ausência de dados sistematizados e de rotinas institucionalizadas de avaliação das operações.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CENIMA	Centro Nacional de Monitoramento e Informações Ambientais
CENSIPAM	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
CGFIS	Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental
CGTI	Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação
CGU	Controladoria-Geral da União
COFIS	Coordenação de Operações de Fiscalização
COINF	Coordenação de Inteligência de Fiscalização
CONOF	Coordenação de Controle e Logística da Fiscalização
DETER	Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real - INPE
DIPRO	Diretoria de Proteção Ambiental
GCDA	Grupo de Combate ao Desmatamento da Amazônia
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
PNAPA	Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PRODES	Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia
SINAFLOR	Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais
SISCOM	Sistema Compartilhado de Informações Ambientais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	11
1. Baixo grau de institucionalização da metodologia utilizada para priorizar os alertas de desmatamento.	11
2. Deficiências nas diretrizes e estratégias de atuação do Ibama quanto aos alertas de desmatamento.	12
3. Avaliação e monitoramento inadequados sobre os resultados dos alertas de desmatamentos fiscalizados.	20
RECOMENDAÇÕES	22
CONCLUSÃO	23
ANEXOS	24
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	24

INTRODUÇÃO

O Ibama, enquanto autarquia federal, é responsável pelo exercício do poder de polícia ambiental e executa ações de monitoramento, fiscalização e controle ambiental. Dentre as suas competências está o monitoramento, prevenção e controle de desmatamentos, queimadas e incêndios florestais (Lei nº 7.735/1989).

No Instituto, compete ao Centro Nacional de Monitoramento e Informações Ambientais (Cenima) coordenar, controlar e executar atividades referentes ao monitoramento e a gestão das informações ambientais, por meio do processamento e desenvolvimento de tecnologias, da pesquisa, e da integração de bases de dados e informações ambientais geoespaciais, e prover o acesso e a disponibilização de informações e do conhecimento ao público interno e externo.

À Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro) compete coordenar, controlar e executar as ações federais referentes à fiscalização e às emergências ambientais. Na Dipro, a atividade de fiscalização é desempenhada pela Coordenação-Geral de Fiscalização (CGFIS), que possui em sua estrutura três coordenações: Coordenação de Controle e Logística da Fiscalização (Conof), Coordenação de Operações de Fiscalização (Cofis) e Coordenação de Inteligência de Fiscalização (Coinf).

A fim de planejar suas ações de fiscalização e controle do desmatamento, a Dipro utiliza como insumo os alertas de desmatamento que recebe do Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE) e do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), órgão do Ministério da Defesa. Essas Instituições encaminham as imagens e os polígonos para o Ibama que, após tratamento realizado pelo Cenima, as disponibiliza para a Diretoria de Proteção Ambiental.

O lançamento do Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER), feito pelo INPE em 2004, foi uma das principais ações do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), sendo reconhecida como uma excelente ferramenta de apoio à fiscalização devido à alta periodicidade na divulgação dos alertas. O DETER, em conjunto com o planejamento estratégico integrado dos entes federados responsáveis pela fiscalização em campo, foram as principais ações de governo para a redução do desmatamento no período de 2004 a 2011¹, de acordo com o PRODES².

Desde 2012 até o ano de 2022, no entanto, o desmatamento da região Amazônica perdeu a tendência de queda. Em contraposição, o Sistema DETER tem passado por aprimoramentos

¹ Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 3ª Fase (2012-2015). 2013. Disponível em: http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/images/conteudo/PPCDAM_3aFase.pdf

² Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia que realiza o monitoramento por satélites do desmatamento por corte raso na Amazônia Legal e produz, desde 1988, as taxas anuais de desmatamento na região, utilizadas pelo governo brasileiro para o estabelecimento de políticas públicas.

contínuos, com um aumento da sua capacidade de análise de dados de resolução moderada e melhoria na exatidão da detecção de novos desmatamentos.

Gráfico 1. Taxa de Desmatamento da Amazônia Legal de 1988 a 2022.



Fonte: PRODES/INPE

* A taxa referente ao ano de 2022 é estimada.

Dentro desse contexto, a seleção deste tema para análise considerou que os alertas emitidos pelo Sistema DETER são instrumentos de apoio fundamental para o combate ao desmatamento na região amazônica, pois a alta frequência de cobertura das imagens utilizadas traz a agilidade necessária para o Ibama adotar ações tempestivas. Dessa forma, esses dados devem receber o tratamento estratégico adequado, visto que o custo da fiscalização é limitado tanto por recursos humanos quanto orçamentários.

Assim, o objetivo desta auditoria é avaliar a gestão dos alertas de desmatamento recebidos pelo Ibama, entre o período de 2020 e 2022. Nesse sentido, tem-se como questão de auditoria verificar se os alertas de desmatamento são gerenciados de acordo com as boas práticas de governança e são utilizados como instrumentos estratégicos efetivos para a definição das ações de fiscalização ambiental. Para tanto foram elaboradas as seguintes subquestões de auditoria:

- A metodologia aplicada pelo Cenima para tratamento dos alertas de desmatamento é eficiente e adequada às necessidades da estratégia adotada pelo Ibama para combate ao desmatamento?
- As informações sobre os alertas priorizados são gerenciadas de forma adequada e são utilizados pela área de fiscalização como subsídios para as ações de combate ao desmatamento?

Os dados foram obtidos por meio de análise documental, entrevistas com servidores da Dipro, do Cenima e com coordenadores de fiscalização das operações de combate ao desmatamento, além da aplicação de questionários com os coordenadores das equipes de fiscalização. Ao todo, foram enviados 22 questionários e obtidas 12 respostas.

No próximo item será apresentado o fluxo, de forma resumida, da gestão dos alertas de desmatamento, com base nas informações apresentadas pelo Cenima e nas reuniões e entrevistas realizadas com os servidores da Dipro. Nos itens seguintes serão apresentados os principais resultados verificados pela equipe de auditoria.

Visão geral do objeto

Tratamento dos alertas pelo Cenima: metodologia de priorização

O Ibama recebe os alertas de desmatamento de dois órgãos federais: do Instituto de Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam). Os alertas são oriundos de 3 sistemas de detecção, o DETER-B e DETER Intenso, produzidos pelo INPE, e o M.A.I.S. Brasil, que, embora seja um projeto da Polícia Federal (PF), é repassado ao Censipam.

Essas informações, quase que diariamente, são disponibilizadas em servidores das instituições citadas em arquivos compactados. Assim, uma rotina computacional baixa os arquivos dos servidores citados.

Posteriormente ao recebimento dos alertas, de forma automatizada, é realizado, também de modo automático, um procedimento de priorização dos alertas de desmatamento e mineração de dados. Essa priorização baseia-se em 3 principais eixos:

- I. Acessibilidade ao polígono, considerando principalmente as bases de operação;
- II. Potencialidade de crescimento de desmatamento no entorno do polígono; e
- III. Possibilidade de se observar o flagrante da execução de ilícito ambiental no momento da ação de fiscalização.

Utilizando esses 3 eixos, são determinadas variáveis mensuráveis utilizadas na construção de um algoritmo de um modelo multifatorial.

Essa técnica procura determinar a priorização de um polígono a partir do somatório de critérios, de forma a produzir um índice de prioridade (variando de 0 para muito baixa prioridade até 1 para muito alta prioridade) para cada alerta.

Os valores desse índice foram divididos em 5 classes de priorização: Muito Alta, Alta, Média, Baixa e Muito Baixa, nos quais a classe Muito Alta representa valores próximos de 1, e Muito Baixa, próximos de 0. Esse algoritmo determina a prioridade para cada um dos alertas disponibilizados pelo INPE e pelo Censipam.

Após esse procedimento, os alertas priorizados são disponibilizados na Intranet do Ibama, com os alertas detectados na última data e os alertas detectados desde o último dia 1º de junho. Nos sítios eletrônicos também são disponibilizados arquivos com mapas dinâmicos apresentando os posicionamentos de todos os alertas classificados como de alta e muito alta prioridade na última data.

Além disso, esses dados atualizam uma camada em um banco de dados geográfico SISCOM para cada sistema de detecção.

Em breve, com a realização de nova contratação, o Ibama informou que será disponibilizado um painel com informações atualizadas em tempo real, inclusive com informações do campo sobre esses alertas.

Os alertas priorizados dos sistemas de detecção DETER-B e DETER Intenso também são anexados a processos SEI em arquivos compactados. Assim, qualquer servidor com acesso à rede, ou externamente com a utilização de VPN, pode ter acesso ao dado dos alertas priorizados em formato *shapefile* e a um mapa dinâmico em formato HTML, explicitando a localização dos alertas de alta e muito alta prioridade.

Além disso, são enviados de forma automatizada a pontos focais e chefias do Ibama (Diretor da DIPRO, Coordenador da CGFIS, Coordenador da Cofis, Coordenador do Cenima, Coordenador da Coapi, Analistas Ambientais executores dos tratamentos dos dados e chefias do Censipam) e-mails alertando para a chegada de novos alertas priorizados nos canais de distribuição anteriormente descritos e *links* para acessá-los.

Todos esses procedimentos automatizados de recebimento, priorização e disponibilização dos dados iniciados a partir de novembro de 2021 é chamado de Sistema Crotalus. As informações que são insumos dessa análise são de domínio público de diferentes fontes, na maioria das vezes, têm origem em órgãos governamentais. Toda essa rotina computacional roda na infraestrutura de informática do Ibama, utilizando máquinas instaladas nos servidores da sala cofre do CGTI/IBAMA.

Tratamento dos alertas pela Dipro: fiscalização

Após o recebimento dos alertas encaminhados pelo Cenima, a Cofis realiza o cruzamento espacial dos dados com as camadas de informações das ações realizadas pela fiscalização do Ibama: autos de infração e embargos, procedimento que evita revisita aos polígonos anteriormente fiscalizados. Esses arquivos passaram a constar em bases de dados geográficos a partir da instituição do Siscom - Sistema Compartilhado de Informações Ambientais³.

Com o levantamento realizado pela Cofis, os alertas, polígonos e dados relacionados são encaminhados às equipes de fiscalização do Ibama, definidas periodicamente para o Grupo de Combate ao Desmatamento da Amazônia (GCDA), ou para as equipes do Instituto que integram a Operação Guardiões do Bioma, liderada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por intermédio da Secretaria de Operações Integradas (Seopi), na qual há mobilização de agentes das polícias Federal (PF) e Rodoviária Federal (PRF), Força Nacional de Segurança Pública, Fundação Nacional do Índio (Funai), Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) e órgãos de fiscalização como Ibama e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

³ A implementação do AI-eletrônico, no início de 2013, trouxe um incremento à base de dados geográficos da fiscalização, pois, a partir de então, todos os termos lavrados continham, obrigatoriamente, a coordenada geográfica, atributo que permite sobrepor ações já executadas aos alertas detectados, possibilitando descartar aqueles alertas que já foram atendidos.

Para as operações do GCDA, em 2022, foi instituído o encaminhamento de alertas de desmatamentos através de processos no SEI, um processo para cada base, nos quais constam os arquivos com os alertas e de embargos realizados. O acesso ao processo é disponibilizado para o coordenador operacional de cada base.

Ao receber esses dados, durante a operação, o coordenador da base operativa tem autonomia para definir o cronograma de verificação dos alertas de desmatamento no raio de atuação da base. Para isso, há o apoio de um agente de geoprocessamento, servidor que tem a atribuição de analisar os dados geográficos da região da base operativa para avaliar geograficamente a zona de ação da operação, elaborando as rotas de cada dia da operação.

O uso de imagens de satélite relacionadas aos alertas é feito sobretudo pelos agentes de campo que elaboram as carta-imagens, documentos cartográficos que constam em cada processo de apuração da infração ambiental.

Após a realização das operações, as equipes emitem relatórios com os seus resultados e informações sobre as atuações realizadas.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Baixo grau de institucionalização da metodologia utilizada para priorizar os alertas de desmatamento.

No intuito de verificar se a metodologia aplicada pelo Cenima para tratamento e priorização dos alertas de desmatamento é eficiente e adequada à estratégia adotada pelo Ibama e pelas equipes de fiscalização para ações de combate ao desmatamento, buscou-se analisar:

- se a metodologia foi definida com base em estudos e está institucionalizada;
- se a definição e implementação da metodologia foi feita com a participação dos principais atores envolvidos nas ações de combate ao desmatamento (Diretoria de Proteção Ambiental – Dipro e Superintendências Estaduais);
- se foi definido o papel de cada ator no processo de implementação e avaliação da metodologia; e
- se há avaliação periódica da efetividade da metodologia empregada.

Como critério de avaliação, adota-se o Referencial para Avaliação de Governança para Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União que propõe como um dos componentes para avaliação da governança de políticas públicas o conceito de “institucionalização”.

A “Institucionalização” de uma política pública se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados à capacidade organizacional, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública. Decorre, portanto, do estabelecimento de normas que definam seus objetivos, as instâncias de decisão, competências e atribuições dos atores envolvidos, além de estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento.

Em análise às informações encaminhadas pelo Instituto, verificou-se que a metodologia foi detalhada em uma Nota Técnica, elaborada pelo Cenima, com assinatura de um analista ambiental. Não consta que houve aprovação pelas instâncias superiores, tampouco normativo publicado detalhando essa metodologia, definindo as competências, os atores envolvidos, a rotina de acompanhamento e a forma de avaliação. Por isso, não é possível afirmar que a metodologia é reconhecida pela alta direção do Ibama e que está alinhada ao planejamento estratégico e às prioridades da Autarquia.

Embora conste no processo disponibilizado pelo Cenima a informação de que a metodologia foi determinada e construída em discussão direta com a Coordenação-Geral de Fiscalização (CGFis), o que foi confirmado nas reuniões realizadas com servidores daquela Coordenação, não foram apresentados documentos que demonstrem que os critérios foram definidos com base em estudos preliminares. Além disso, verificou-se, por meio de respostas aos questionários enviados aos servidores, que 92% dos coordenadores das operações de fiscalização, atores importantes deste processo, não participaram das discussões para a definição da metodologia e que 38% não conhecem os critérios utilizados na metodologia de priorização.

Por fim, verificou-se que o acompanhamento dos resultados obtidos com a metodologia de priorização é precário, considerando que foi feita apenas uma avaliação informal pelo Cenima. De acordo com os resultados apresentados na referida avaliação, para uma maior

validação de um dos eixos de priorização, seria necessária uma resposta, de preferência sistematizada, sobre o que as equipes de fiscalização em campo têm encontrado para os polígonos de diferentes classes de prioridade, pois assim seria possível testar de forma mais acurada a hipótese de que quanto maior a classe de prioridade, maior a probabilidade de que seja encontrada uma situação de flagrante na execução da ação fiscalizatória contra o desmatamento na Amazônia. Entretanto, por meio das respostas dos questionários e pelas entrevistas realizadas, observou-se que não está ocorrendo esse retorno por parte das equipes de fiscalização ao Cenima.

A ausência de uma avaliação sistemática dos resultados da metodologia impede que o Ibama verifique se o modelo adotado é eficiente e adequado às necessidades da estratégia adotada para as ações de combate ao desmatamento.

Pelas análises realizadas, verifica-se que a baixa institucionalização da metodologia decorre, principalmente, de uma dificuldade de comunicação entre a área técnica e a alta direção do Ibama. Esta situação pode ser verificada não só pela forma de construção da metodologia, sem a participação e validação da alta administração, mas também em razão de outras situações verificadas neste relatório, como no caso dos indicadores que foram definidos pela alta direção do Ibama, sem consultar a área técnica, conforme apontado no Achado nº 3.

Diante do exposto, conclui-se que é relevante a priorização dos alertas, tendo em vista sua significativa quantidade emitida diariamente e a capacidade operacional do Ibama de fiscalizá-los. Entretanto, a situação encontrada, na qual a metodologia de priorização não foi formalmente institucionalizada e aprovada pela alta direção, e não está sendo avaliada sistematicamente, pode prejudicar a sua continuidade, o seu aperfeiçoamento e o direcionamento adequado de recursos para combater o desmatamento.

2. Deficiências nas diretrizes e estratégias de atuação do Ibama quanto aos alertas de desmatamento.

Este achado de auditoria trata de fragilidades identificadas na governança do processo de tratamento e atendimento aos alertas de desmatamento priorizados pelo Cenima. Esta etapa é de responsabilidade da Dipro, especificamente da CGFis e da Cofis, assim como das respectivas Divisões Técnicas das Superintendências do Ibama nos estados da Amazônia Legal (Ditec).

Por meios dos exames realizados e tomando como critério as boas práticas de governança estabelecidas pelo Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, em especial o componente “Capacidade Organizacional e Recursos”, verificou-se que as estratégias de atuação, assim como a coordenação e a gestão das operações do Ibama para fiscalizar os alertas de desmatamentos emitidos pelo Sistema DETER/INPE possuem significativas deficiências que podem impactar a efetividades dos trabalhos desenvolvidos pelo Instituto no combate ao desmatamento ilegal na região Amazônica.

A seguir apresenta-se de forma detalhada as falhas de governança identificadas.

2.1 Deficiências na estratégia de atuação do Ibama quanto às ações fiscalizatórias realizadas com base nos alertas de desmatamento, em virtude da falta de alinhamento entre os objetivos estabelecidos para o Grupo de Combate ao Desmatamento da Amazônia (GCDA) e a Operação Guardiões do Bioma.

O Ibama realiza as atividades de monitoramento ambiental na região Amazônica com base nos alertas de desmatamento gerados pelo sistema DETER e pelo Censipam, bem como em denúncias e nas informações constantes no Diagnóstico de Delitos Ambientais, documento que é elaborado pela Coordenação de Inteligência de Fiscalização (Coinf), que apresenta a relação, por unidade da federação, dos principais delitos ambientais identificados no país.

O Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa) estabelece o planejamento e a organização das ações anuais de proteção ambiental desenvolvidas pelo Ibama. As atividades previstas no Plano são de competência federal e atendem às diretrizes, orientações e prioridades do governo federal em relação às políticas públicas sobre o meio ambiente. As ações de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia são tratadas, no documento, como prioritárias. Tais operações são coordenadas, nacionalmente, pela Coordenação de Operações de Fiscalização (Cofis) da Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro) do Ibama e devem ocorrer durante todo o ano, com o emprego de equipes de fiscalização ambiental do Ibama nas áreas consideradas prioritárias, onde há maior concentração de alertas de desmatamento.

No âmbito do Pnapa, também ocorrem as ações de combate ao desmatamento que são coordenadas, localmente, pelas superintendências do Ibama na Amazônia, em consonância com as diretrizes da Dipro e em complemento às ações coordenadas pela CGFIS.

Historicamente, a Cofis define a localização das suas bases operacionais na região Amazônica, para combate ao desmatamento, por meio da análise do mapa de calor (mapa de densidade de Kernel) dos alertas de desmatamento detectados, no período que precede a operação em campo.

Para tanto, a partir de 2021, o Ibama atuou com o Grupo de Combate ao Desmatamento da Amazônia (GCDA), priorizando as ações de combate ao desmatamento na Amazônia dentre as atividades de fiscalização ambiental, de acordo com o definido no Pnapa.

Em paralelo, em março de 2022, também com o objetivo de reduzir o desmatamento, foi iniciada a Operação Guardiões do Bioma - Eixo de Combate ao Desmatamento Ilegal. A referida operação é liderada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por intermédio da Secretaria de Operações Integradas (Seopi), e mobiliza agentes das polícias Federal (PF) e Rodoviária Federal (PRF), Força Nacional de Segurança Pública, Fundação Nacional do Índio (Funai), Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) e órgãos de fiscalização como Ibama e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Com alertas qualificados produzidos pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), as instituições integrantes da operação Guardiões do Bioma realizam as fiscalizações. Cada base da Operação Guardiões do Bioma recebe, semanalmente, 5 (cinco) polígonos prioritários definidos pelo Grupo de Integração para Proteção da Amazônia (GIPAM), equipe multidisciplinar de várias instituições coordenada pelo Censipam e que tem como objetivo realizar a integração de dados e informações visando otimizar o trabalho das equipes de campo.

Considerando que o planejamento das operações, no Ibama, segue os critérios de disponibilidade de fiscais, coordenadores e demais servidores para cada período, atualmente o Instituto informou que não possui capacidade para manter as bases do GCDA (formadas somente por equipes do Instituto) em outras áreas da Amazônia Legal, de forma que, em 2022, foi decidido que, no âmbito das operações coordenadas pela Cofis, o Instituto iria atuar unicamente nas 6 (seis) bases do Programa Guardiões do Bioma coordenado pelo MJSP.

Para a execução das ações fiscalizatórias de combate ao desmatamento previstas no Pnapa, o Ibama informou que disponibiliza também polígonos adicionais para as bases do Guardiões do Bioma que contam com a presença de suas equipes de fiscalização, de modo a complementar e otimizar o atendimento de demandas relacionadas às operações do GCDA, que foram planejadas no Pnapa.

Na prática, os coordenadores das operações do Ibama realizam um esforço para conciliar as fiscalizações sobre os alertas recebidos da Cofis com as rotas de fiscalização das áreas priorizadas pelo GIPAM. Dessa forma, em que pese a possibilidade de as áreas coincidirem, nem sempre o Ibama consegue fiscalizar os alertas recebidos pela Cofis e priorizados pelo Instituto, visto que é dada a preferência para os polígonos indicados no âmbito da Operação Guardiões do Bioma. Por conseguinte, o Ibama fica sem o controle e domínio de execução do seu próprio planejamento consubstanciado no Pnapa.

É fato que a ação conjunta de agências governamentais no combate aos crimes ambientais pode resultar em relevantes resultados na mitigação e repressão dos ilícitos, devido à união de esforços, de informações de inteligência e de prestação de apoio logístico. Entretanto, verifica-se que, no âmbito da Operação dos Guardiões do Bioma, o Ibama teve sua estrutura limitada para agir de forma autônoma em suas ações fiscalizatórias de combate ao desmatamento da região amazônica.

Por meio das entrevistas, foi possível constatar que, em virtude de o programa ser coordenado pelo Ministério da Justiça e Segurança, a atuação do Ibama neste contexto tem ocorrido de forma subsidiária, sem a independência decisória para utilizar a sua expertise em fiscalização ambiental no planejamento das operações e elaboração das estratégias de atuação, ainda que seja o Instituto (em conjunto com o ICMBio e os órgãos ambientais estaduais municipais) o detentor do poder de polícia ambiental, com competência legal para realizar as fiscalizações ambientais e impor medidas sancionatórias, como os termos de embargo e os autos de infração ambientais.

De acordo com a Cofis, todas as operações GCDA que foram planejadas no PNAPA 2022, para a Sede, estão sendo realizadas no âmbito do programa Guardiões do Bioma. No entanto, a disponibilidade de servidores e de logística para a realização das operações foram as principais dificuldades encontradas ao longo do ano. Além disso, o Instituto informou que a estratégia de implementação de bases fixas precisa ser revisada, haja vista a necessidade de uma avaliação permanente das áreas prioritárias para direcionamento das equipes em campo para ações mais efetivas no combate ao desmatamento ilegal. Outro ponto levantado por aquela Coordenação é que o Ibama, mesmo com sua expertise no combate aos ilícitos ambientais, não detém o papel de protagonista na definição das estratégias e dos alvos a serem fiscalizados.

O Tribunal de Contas da União, por meio do Referencial de Governança em Políticas Públicas esclarece que:

“(…) as políticas públicas são formadas por uma miríade de atores, podendo ser lideradas por algum ator específico, mas usualmente recebem influência de diversas instituições e pessoas ao longo de suas fases. De acordo com o *Government Accountability Office* (GAO), as organizações colaboradoras devem trabalhar em conjunto para definir e concordar sobre seus respectivos papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço cooperativo será liderado. Agindo dessa forma, as organizações poderão esclarecer as funções específicas de cada membro, organizar seus esforços conjuntos e individuais e facilitar a tomada de decisão. Uma liderança comprometida por aqueles envolvidos no esforço cooperativo, em todos os níveis da organização, é também necessária para superar as diversas barreiras para se trabalhar além dos limites de cada organização. (GAO, 2005).”

A prioridade dada pelo Ibama à Operação Guardiões do Bioma em detrimento do que foi planejado no Pnapa traz incertezas para o atingimento de suas metas e objetivos estratégicos, o que exigiria, como forma de correção, uma abordagem integrada das agências do governo para uma estratégia ampla de combate ao desmatamento ilegal, no qual fossem considerados, principalmente, os conhecimentos e as habilidades adquiridas pelo Ibama em suas ações de proteção ambiental.

O Referencial de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU) destaca, no âmbito do mecanismo de governança “Estratégia”, o componente “Alinhamento Transorganizacional”, no qual é defendida “*a necessidade de integração horizontal entre as políticas públicas, o que significa que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades devem ser alinhados para se reforçarem mutuamente*”.

Nesse sentido, entende-se que há a necessidade de se manter a coerência e o alinhamento de estratégias e objetivos entre as organizações envolvidas nas operações de combate ao desmatamento ilegal e institucionalizar mecanismos de colaboração e articulação entre os atores envolvidos, sem suprimir as capacidades e as habilidades das agências de governo especializadas.

2.2 Deficiências na coordenação interna das ações de fiscalização baseadas nos alertas de desmatamento.

Verificou-se que o Instituto apresenta deficiências na coordenação geral das operações de fiscalização baseadas nos alertas de desmatamento, visto que não realiza, de forma continuada, análises para delineamento estratégico de suas ações de combate ao desmatamento, com base em evidências e informações qualificadas para guiar sua atuação na entrega de melhores resultados.

Após a priorização e a disponibilização dos alertas no sistema Crotalus pelo Cenima, a Cofis realiza um trabalho de seleção desses alertas pelo período mais atual de detecção, o que aumenta a probabilidade de flagrantes na execução do desmatamento, e por ordem de tamanho da área dos alertas (dos maiores para os menores), e envia para aquelas bases onde haverá operação.

Além dos alertas selecionados, a Cofis encaminha também, em processos administrativos eletrônicos, arquivo de imagens georreferenciadas com um cruzamento espacial com as camadas de informações das ações realizadas pela fiscalização do Ibama (autos de infração e embargos), procedimento que, segundo o Instituto, evita revisita aos polígonos anteriormente fiscalizados.

Ao receber esses dados, durante a operação, o Coordenador da base operativa tem autonomia para definir o cronograma de verificação dos alertas de desmatamento no raio de atuação da base. Para isso, há o apoio de um agente de geoprocessamento, servidor que tem a atribuição de analisar os dados geográficos da região da base operativa para avaliar geograficamente a zona de ação da operação, elaborando as rotas de cada dia de operação.

A prática adotada demonstra que a efetividade das operações, depende, de certa forma, da experiência dos coordenadores das bases, que recebem a incumbência de definir o que será fiscalizado em campo, já que as bases não possuem capacidade operacional suficiente para fiscalizar todos os alertas recebidos. Dessa forma, a definição da estratégia de atuação do Ibama naquela área fica a cargo da equipe da base operativa, sendo que as diretrizes e informações complementares elaboradas pela Cgfis podem não ser suficientes para direcionar as operações.

Nesse sentido, verificou-se que, embora seja necessário certo grau de autonomia para o coordenador da base operativa definir sobre o planejamento da operação, em virtude das condições verificadas em campo (como, por exemplo, clima, logística para chegar ao local da infração, condições das estradas, dentre outros), há uma escassez de informações complementares que poderiam contribuir para a efetividade das fiscalizações. Por meio das entrevistas e da aplicação dos questionários, foi possível elencar as seguintes informações que poderiam auxiliar as equipes das bases operativas:

- (a) diretrizes sobre as áreas que devem ser priorizadas, dentre aquelas repassadas à equipe;
- (b) informações de inteligência que apresentem, de forma prévia, por exemplo, levantamentos de informações locais e reconhecimento da área de atuação de equipes de fiscalização, a qualificação de pessoas envolvidas em crimes ambientais e o levantamento de lideranças locais e regionais que oferecem riscos às equipes de campo;
- (c) informações sobre o histórico das operações anteriores do Ibama na região, que não fiquem restritas somente aos autos de infração e termos de embargo emitidos, mas às experiências vivenciadas nas operações em si, com descrição mais detalhada sobre os desafios já enfrentados pelo Ibama na área a ser fiscalizada.

Há relatos nos questionários aplicados aos coordenadores das bases de que a falta de informações de inteligência, assim como o histórico qualitativo sobre a atuação do Ibama na região, prejudica a efetividade das ações fiscalizatórias, uma vez que contribuem para a intempestividade das operações (a área geralmente já foi desmatada, não sendo possível interromper o crime ambiental); a não identificação do autor da infração e a consequente dissuasão dos crimes ambientais.

Quanto à produção de informações de inteligência, o Ibama possui em sua estrutura a Coint, que tem contribuído para o combate ao desmatamento em sentido lato, com análises e

estudos abrangentes sobre o tema, bem como no levantamento prévio de informações e alvos para operações de fiscalização previstas no Pnapa, por meio da elaboração do documento Diagnóstico de Delitos Ambientais. Este documento lista de forma abrangente, por estado, as características dos ilícitos ambientais cometidos.

Não há, contudo, de modo regular, a elaboração de documentos específicos que acompanhe os alertas encaminhados às bases, para subsidiar cada operação. As informações de inteligência específicas são produzidas apenas mediante demanda da Cofis.

Nesse sentido, a Coordenação de Inteligência informa que:

(...) tendo em vista a natureza das ações do GCDA – que tem o objetivo do combate das frentes de desmatamento, norteadas pelos alertas semanais/diários fornecidos pelo Inpe –, as informações de inteligência tendem a se restringir às demandas para casos específicos. O principal objeto da operação GCDA, que se reflete na metodologia aplicada à priorização dos alertas, é a ação rápida de combate ao desmatamento em flagrante, ou seja, que se encontra em atividade no momento da ação fiscalizatória ostensiva.

Em decorrência dessas características da priorização dos alertas e do efetivo restrito de agentes de inteligência, o apoio de inteligência nas operações GCDA deve ser empregado, em regra, mediante solicitação específica da Coordenação de Operações de Fiscalização do Ibama.

Em resposta ao questionário elaborado pela equipe de auditoria, 64% dos coordenadores de bases operativas informaram nunca terem recebido apoio da Coint para auxiliar com informações de inteligência nas operações decorrentes dos alertas de desmatamento.

A Coordenação informou, contudo, que as informações produzidas pela atividade de inteligência não se restringem ao combate ao desmatamento ilegal na Amazônia, abrangendo diversos temas de atuação do Ibama (fauna, flora, pesca, recursos genéticos, comércio exterior etc.), além do atendimento a demandas de órgãos parceiros do Sistema Brasileiro de Inteligência. Assim, a deficiência de pessoal limita a abrangência de atuação da Coint perante as operações programadas pelo Ibama.

Dessa forma, constata-se que a escassez de informações qualificadas também impede a Cofis de elaborar um delineamento estratégico de atuação, já que não há rotina regular de avaliação de atuação para nortear as operações do Ibama considerando o comportamento, as características dos ilícitos ambientais praticados em determinadas áreas e períodos, assim como as forças e limitações das equipes de fiscalização.

Sobre este assunto, a Cofis informou que:

“As avaliações dos locais com maior incidência de desmatamento são realizadas com frequência mensal, representadas, por exemplo, através do mapa de kernel, que é o mapa de concentração dos desmatamentos na Amazônia, ele pode ser feito com qualquer recorte temporal dos alertas, variando de períodos de um mês até período de um ou mais anos, que obviamente darão resultados distintos, sendo o mapa de concentração anual mais propício para definição de estratégias quanto a regionalização. E o mapa de concentração mensal é um produto mais propício para uso no nível tático, como distribuição de bases e alocação de pessoal em cada período operacional. Já quanto as avaliações de resultados das operações, são feitas em ciclos mais longos, que podem ensejar mudanças táticas.”

Não obstante esse auxílio tático, um olhar estratégico se faz necessário para a efetividade da fiscalização. À título exemplificativo, cabe citar que há relatos nos questionários aplicados

aos coordenadores de bases de que, após a atuação do Ibama, comumente os desmatamentos voltam a ser praticados, pois os infratores reconhecem que as equipes de fiscalização raramente retornam ao mesmo local, visto que o Instituto dá preferência àquelas regiões que ainda não foram fiscalizadas.

No exemplo citado, não há intenção de desqualificar o procedimento utilizado, mas sim de alertar o Instituto de que avaliações constantes devem ser realizadas para verificar se os planos táticos estão considerando, por exemplo, a existência de organização criminosa e o potencial de dano do desmatamento identificado, bem como a continuidade do ilícito após a fiscalização.

É necessário que os alertas de desmatamento, importante subsídio para o combate ao desmatamento na região amazônica, sejam combinados com outras ferramentas e fontes de informações, para que os resultados sejam maximizados e os autos de infração e os termos de embargo emitidos representem, de fato, instrumentos para a dissuasão dos ilícitos ambientais.

Outra falha identificada, em relação à coordenação geral das operações pela Sede do Instituto, foi uma deficiência no planejamento das atuações das Superintendências estaduais no combate ao desmatamento com base nos alertas provenientes do sistema DETER/Inpe, conforme detalhado no tópico a seguir.

2.2.1 Fiscalizações realizadas pelas Superintendências Estaduais na região amazônica com base nos alertas de desmatamento

Não foi identificado um tratamento uniforme dos alertas de desmatamento por parte das Superintendências do Ibama nos estados da região amazônica. De acordo com o Ibama, para o planejamento geral das operações de combate ao desmatamento na Amazônia, existe uma centralidade em Brasília, onde a Cofis realiza a distribuição do pessoal nas bases operativas do GCDA, quando são ativadas, e da Operação Guardiões do Bioma. No âmbito das Superintendências, além da participação no suporte logístico, como disponibilização de viaturas, também existe o planejamento de operações de proteção à flora, coordenadas pela Divisão Técnico-Ambiental (DITEC) daquelas unidades.

Das 9 (nove) Superintendências do Ibama da região amazônica questionadas se utilizam o Sistema Crotalus para planejar as ações de combate ao desmatamento, de forma independente daquelas coordenadas por Brasília, apenas a Superintendência de Mato Grosso (SUPES/MT) informou que passou a utilizar o referido Sistema, a partir do segundo semestre de 2022. No entanto, cabe frisar que, de forma distinta de outras Superintendências, as bases do GCDA no estado de Mato Grosso e as respectivas operações de combate ao desmatamento da Amazônia são geridas pela própria Ditec, incluindo as etapas de recrutamento, organização administrativa e efetivo próprios daquela unidade, em dissonância com os demais estados da Amazônia Legal, cujo planejamento, recrutamento e execução são geridos pela Cofis, em Brasília.

As demais informaram que ou não utilizam os alertas de desmatamento ou utilizam o Sistema Compartilhado de Informações Ambientais (Siscom), sistema também gerido pelo Cenima, onde são disponibilizados os alertas decorrentes do sistema DETER agregados com informações de outras bases de dados georreferenciadas, como o Cadastro Ambiental Rural e do Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor).

A Superintendência de Roraima (SUPES/RR) informou que utiliza metodologia própria para a seleção de alvos prioritários, aplicando requisitos similares aos do sistema Crotalus: acessibilidade, potencial de crescimento do polígono e probabilidade de encontrar flagrante em ação fiscalizatória, além de outros elementos de diferenciação e potencial dissuasório.

Pelo exposto, em que pese a existência do Pnapa para a previsão das ações fiscalizatórias no âmbito das superintendências estaduais, observou-se que não há uma coordenação integrada que demonstre um alinhamento estratégico entre as ações geridas pela Cofis em Brasília, com aquelas geridas pelas próprias Superintendências, ou seja, cada Superintendência possui autonomia para definir a metodologia e as fontes que serão utilizadas para priorizar os alertas.

Todas as Superintendências localizadas na Amazônia Legal informaram que há algum tipo de comunicação com a Cofis sobre as operações de combate ao desmatamento, mas não há diretrizes institucionalizadas para direcionar as operações. Não há um modelo claro de coordenação para a fiscalização dos alertas de desmatamento pelas Superintendências, que seja integrado, coeso, e vise o atingimento das metas e dos objetivos estratégicos do Instituto.

O Referencial de Governança em Políticas Públicas do TCU ensina que as políticas públicas devem ser integradas, tanto interna quanto externamente, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas sejam alinhados para se reforçar mutuamente:

As políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas.

Cassiolato e Guerese (2010) defendem a necessidade de prever as atividades necessárias e os recursos correspondentes para sua realização, de forma logicamente encadeada com os resultados (produtos e efeitos) que a política ou programa se propõe a realizar. Adicionalmente, é essencial que a formulação da política explicita suas prioridades, para que os processos de execução e avaliação sejam adequadamente orientados e possam ser redesenhados caso haja necessidade de ajustes, como, por exemplo, em situações de escassez de recursos ou mudanças relevantes de cenários.

Diante do exposto, verificam-se falhas na governança do processo de tratamento dos alertas de desmatamento, as quais demandam a correção por meio de medidas que assegurem uma coordenação eficaz entre as partes envolvidas, com a incorporação de avaliações e planejamento contínuos baseados em evidências e em informações produzidas em atividades de inteligência. O aperfeiçoamento contínuo das estratégias de atuação trará efetividade à atuação preventiva e coercitiva do Estado, representada pelo Ibama, no combate aos ilícitos ambientais.

3. Avaliação e monitoramento inadequados sobre os resultados dos alertas de desmatamentos fiscalizados.

Verificou-se que o Instituto não realiza, de forma adequada, o acompanhamento do desempenho do processo de tratamento dos alertas de desmatamento devido à ausência de dados sistematizados e de rotinas institucionalizadas de avaliação das operações.

O Ibama não possui controle sistematizado sobre os alertas que foram fiscalizados, já que, tecnicamente, não há vinculação dos dados da operação com os registros dos alertas priorizados pelo Cenima. O que há é apenas o registro dos termos lavrados (auto de infração, termos de embargo, termos de apreensão etc.) nos sistemas Sicafi e Sabiá, os quais recebem os dados das coordenadas onde foram identificados os ilícitos ambientais.

Para compensar a ausência de registro sobre os alertas fiscalizados, antes de encaminhar os alertas às bases, a Cofis realiza um cruzamento espacial (geográfico) entre os alertas de desmatamentos e dados gerados em campo com a lavratura dos autos de infração e termos de embargo emitidos na região para identificar onde o Ibama atuou. No entanto, as áreas que receberam visita das equipes de fiscalização, nas quais não houve lavratura autos de infração, não são contabilizadas.

De acordo com o Instituto, as áreas já fiscalizadas podem receber novos esforços de fiscalização nos casos para os quais a apuração quanto à infração ambiental ainda esteja em curso.

No que se refere à avaliação dos resultados, para medir o desempenho do processo de atendimento dos alertas de desmatamento, o Ibama estabeleceu um único indicador em seu Planejamento Estratégico 2020/2023, conforme a seguir:

Indicador P2 - Combate ao Desflorestamento na Amazônia Legal =

Número de alertas de desmatamento mais críticos atendidos (A) / Número de alertas de desmatamento mais críticos registrados (B) * 100

Os dados utilizados para o cálculo do indicador P2 seguem a metodologia estabelecida pela Cgfis. Para aferir o desempenho foram empregados os seguintes dados para os anos de 2020 e 2021:

(A) o quantitativo total das operações do tema flora na Amazônia Legal cadastradas no Sicafi para execução no período de 1º de junho de 2020 a 31 de maio de 2021; e

(B) o quantitativo das operações do tema flora na Amazônia Legal cadastradas no Sicafi para execução no período de 1º de junho de 2020 a 31 de maio de 2021, cujo status esteja registrado como confirmada e executada.

Observa-se que os dados utilizados não podem ser computados para aferir os resultados dos alertas de desmatamento, pois não estão relacionados com o quantitativo de alertas que foram fiscalizados, mas sim com a quantidade de operações programadas que foram executadas relacionadas ao "tema flora". Cabe registrar que, considerando que não há atualmente formas de se mensurar a efetividade dos trabalhos de fiscalização sobre os

alertas, é inadequado um indicador que vincule, diretamente e de forma percentual, a quantidade de alertas de desmatamento à quantidade de multas, pois sobre um desmatamento é possível que recaiam vários alertas de desmatamento. Este número pode variar de 1 ou 2 alertas até dezenas, o que impossibilita o estabelecimento de uma fórmula percentual entre quantidade de alertas e quantidade de multas aplicadas.

Não há, portanto, indicadores específicos e mensuráveis para dar suporte às avaliações de desempenho sobre o tratamento dado aos alertas de desmatamento.

A ausência de evidências sobre o atendimento dos alertas impede a implementação de melhorias e correção de falhas, prejudicando a retroalimentação tempestiva do ciclo da política pública.

De acordo com o TCU, uma política pública deve possuir rotina de acompanhamento de suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.

A avaliação é um processo conduzido antes, durante e/ ou depois da implementação da política, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção. Dessa forma, a avaliação trata de: (i) examinar, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificação lógica do programa em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias; (ii) comparar a consecução das metas alcançadas com as estabelecidas, identificando as razões de sucesso e insucesso; (iii) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho gerencial; (iv) determinar a eficiência econômica do programa; (v) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e impacto do programa e, (vi) identificar as lições aprendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos (BUNIVICH, 1999).

Ressalta-se que, de acordo com as entrevistas realizadas com os gestores do Ibama, o referido indicador e sua meta foram estabelecidos pela alta direção do Instituto sem qualquer consulta à unidade técnica, responsável pela execução e monitoramento da meta, o que explica o fato de que a meta anual de 80% definida no planejamento estratégico não condiz com a atual realidade do Instituto, que não possui capacidade operacional suficiente para atender todos os alertas de desmatamento priorizados pelo Cenima.

Neste sentido, é necessário que o Instituto defina indicadores e metas consistentes e coerentes com a sua realidade para mensurar seu desempenho no processo de atendimento dos alertas de desmatamento. De forma conjunta, é urgente a busca de soluções tecnológicas para registrar informações específicas sobre os alertas de desmatamento atendidos.

RECOMENDAÇÕES

1 – Recomenda-se ao Ibama que avalie a metodologia adotada para priorizar os alertas de desmatamento, mediante a participação da Diretoria de Proteção Ambiental e do CENIMA, sob o aspecto da eficiência e efetividade, e a institucionalize formalmente por meio da definição clara e formal das competências das principais partes envolvidas, dos recursos necessários e dos resultados esperados.

Achado n° 1.

2 – Recomenda-se ao Ibama:

- a) Propor ao Ministério do Meio Ambiente o alinhamento das estratégias e dos objetivos entre as organizações envolvidas nas operações de combate ao desmatamento ilegal, de forma a institucionalizar mecanismos de colaboração e articulação entre os atores envolvidos, sem suprimir suas competências e *expertise*;
- b) Desenvolver e implementar formalmente uma estratégia coordenada entre a Dipro, bases das equipes de fiscalização e Superintendências Estaduais para a utilização dos alertas de desmatamento no planejamento de ações de fiscalização;
- c) Definir indicadores consistentes para avaliar o desempenho no processo de atendimento dos alertas de desmatamento, inclusive provendo soluções tecnológicas capazes de mensurar e acompanhar os indicadores definidos.

Achados n° 2 e 3.

CONCLUSÃO

Das análises realizadas, observou-se que os alertas de desmatamento encaminhados pelo Sistema DETER/INPE são importantes instrumentos utilizados no combate ao desmatamento ilegal na Amazônia, pois auxiliam no planejamento das fiscalizações para interromper o crime ambiental e identificar o infrator. Nesse sentido, verifica-se a relevância em aplicar a metodologia de priorização aos alertas de desmatamento na região Amazônica, tendo em vista a quantidade de alertas diários e a capacidade operacional limitada do Ibama para realizar as fiscalizações ambientais. Por isso, é necessário institucionalizar a metodologia de priorização de forma a garantir a continuidade da atividade, os recursos necessários e a avaliação sistemática dos seus resultados.

Foram identificadas, ainda, deficiências na estratégia de atuação do Ibama nas ações fiscalizatórias realizadas com base nesses alertas, em virtude da falta de alinhamento entre os objetivos estabelecidos para o Grupo de Combate ao Desmatamento da Amazônia (GCDA) e a Operação Guardiões do Bioma, bem como falhas de governança na articulação e coordenação das ações desenvolvidas pelas Superintendências Estaduais do Instituto na região Norte com base nos alertas de desmatamento.

Assim, há a necessidade de se manter a coerência e o alinhamento de estratégias e objetivos entre as organizações envolvidas nas operações de combate ao desmatamento ilegal e institucionalizar mecanismos de colaboração e articulação entre os atores envolvidos, sem suprimir as capacidades e as habilidades das agências de governo especializadas.

Além disso, há falhas na coordenação geral das operações de fiscalização, visto que não se realizam, de forma continuada, análises para delineamento estratégico de suas ações de combate ao desmatamento, com base em evidências e informações qualificadas para guiar sua atuação na entrega de melhores resultados.

Verificou-se, por fim, que o Instituto não realiza, de forma adequada, o acompanhamento do desempenho do processo de tratamento dos alertas de desmatamento devido à ausência de dados sistematizados e de rotinas institucionalizadas de avaliação das operações.

Com isso, revela-se a necessidade de que o Instituto defina indicadores consistentes e coerentes com a sua realidade para mensurar seu desempenho no processo de atendimento aos alertas de desmatamento. De forma conjunta, é preciso buscar soluções tecnológicas para registrar informações específicas sobre os alertas de desmatamento atendidos, que permitam o monitoramento e a avaliação do desempenho de suas ações.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em 25/11/2022, antes da emissão do relatório preliminar de auditoria, foram encaminhados ao Ibama os achados de auditoria apresentados neste documento, para manifestação dos gestores responsáveis. Nos dias 20 e 26/12/2022, o Instituto encaminhou manifestação do CENIMA (Despacho nº 14417926/2022-Coapi/Cenima) e Diretoria de Proteção Ambiental (Despacho nº 14498039/2022-Dipro), cujas análises da equipe de auditoria foram incorporadas no corpo deste relatório e detalhadas a seguir.

Após o encaminhamento do relatório preliminar, foi elaborada a Nota Técnica nº 4/2023/NUFLOR/SEFLOE/COFIS/CGFIS/DIPRO com manifestação complementar sobre o assunto.

Achado nº 1

Manifestação da unidade auditada

Despacho nº 14417926/2022-Coapi/Cenima, de 20/12/2022.

Inicialmente é importante destacar a riqueza e substância dos apontamentos feitos na referida auditoria pela CGU. A visão externa do processo e as considerações colocadas são um excelente insumo para traçar um planejamento para melhoria desse processo tão importante para nossa instituição. Considerando esses apontamentos é importante ressaltar alguns aspectos sobre a metodologia analisada pelo CGU e os apontamentos do Achado 1 dessa Auditoria.

A Auditoria, verificando a eficiência da metodologia de priorização dos alertas de desmatamento desenvolvida e aplicada pelo CENIMA, analisou 4 diferentes aspectos. O primeiro aspecto analisado foi "se a metodologia foi definida com base em estudos e está institucionalizada". Para esse aspecto foi identificado que a metodologia se baseava apenas em uma nota técnica. Importante, registrar que na nota técnica apresentada há referências que corroboram com a escolha de algumas das variáveis escolhidas para a metodologia. Dentre essas, destaca-se a utilização de acessibilidade aos polígonos de desmatamento em relação a cidade, cuja importância dessa variável para o desmatamento na Amazônia brasileira está descrita no artigo científico, em periódico revisado por pares, de Schielein et al. (2021)⁴. Outra variável discutida dentro do Ibama é "a velocidade de desmatamento", sendo esse objeto de contratação de soluções de tecnologia de informação, conforme registrado na Nota Técnica nº 17/2020/COINF/CGFIS/Dipro (8833750). Toda a metodologia e

⁴ Referência Bibliográfica: 1 The Role of Accessibility For Land Use and Land Cover Change in the Brazilian Amazon. Autores: Johann Schielein; Gabriel Frey; Javier Miranda; Rodrigo Antônio de Souza; Jan Borner; James Henderson. Applied Geography, Volume 132, July 2021, 102419.

as variáveis utilizadas foram discutidas com representantes das coordenações da Dipro, como atesta o próprio texto do anexo da CGU em discussão. Importante destacar, que os representantes da Dipro já estiveram em diferentes papéis do processo auditorado, bem como exerceram funções de coordenadores de operações – muitas vezes lotados nas Superintendências do Ibama nos estados –, trazendo contribuições empíricas fundamentais para a construção da metodologia, por conhecerem profundamente as nuances, limitações e possibilidades do processo sancionador, inclusive no que se refere a atuação em campo, muitas vezes em locais e condições inóspitas. Essa realidade refuta o colocado no Achado 1 de que não houve uma participação dos usuários na discussão da metodologia de priorização.

Quanto ao aspecto da institucionalização da metodologia, lembramos que a origem da metodologia de priorização de desmatamento, decorre de uma das metas globais institucional colocada ao Ibama pelo Ministério de Meio Ambiente para o interstício 2019-2020 e posteriores períodos do ciclo avaliativo da nossa Instituição, que propõem a visita de 80% dos alertas detectados. Embora a própria auditoria da CGU considere uma meta inconsistente e incoerente com a realidade institucional, da parte institucional que compete ao Cenima, que seria prover inteligência territorial para a identificação da prioridade dos alertas, procuramos cumprir, colocando como uma meta intermediária desse Centro, que foi aceita pela presidência do Ibama e cumprida por nossa parte na totalidade. Considerando esse aceite como meta intermediária do Cenima ao longo dos últimos períodos e a não manifestação de repúdio as recorrentes e diárias entregas da metodologia, por parte dos responsáveis pela execução do processo de fiscalização (A atualização dos alertas de desmatamento pela metodologia de priorização, que ocorre quase todos os dias, é informado por e-mail a diretora da DIPRO, coordenadoras da CGFIS e COFIS, além de analistas ambientais da COFIS responsáveis por dar providência a essa informação de priorização), bem como as demandas de melhorias solicitadas pelo OFÍCIO Nº 7/2021/DIOPE/COFIS/CGFIS/DIPRO (11275147) e Despacho nº 14259167/2022-Dipro, as solicitações de acessos de servidores aos produtos da metodologia (Despacho nº 13068764/2022-CGFis/Dipro e Despacho nº 13084989/2022-Dipro), os convites para apresentações da metodologia em reuniões técnicas e de planejamento, a discussão de soluções, e a participação no planejamento anual de fiscalização, como ocorreu na última semana no PNAPA-2023 (Despacho nº 14259167/2022- Dipro), entendemos que a metodologia está institucionalizada ou ao menos internalizada na nossa instituição. Ademais, há documentos com manifestações da alta diretoria do Ibama, como o Despacho nº 12738531/2022-DIPRO, em que, dentre outras instruções, determina a CGFIS buscar, juntamente com o Cenima, o aprimoramento na sistemática de priorização e criticidade dos alertas do desmatamento, bem como o estabelecimento de diretrizes e procedimentos que priorizem as ações de fiscalização ambiental federal. Documento esse que apresenta aprovação da presidência desse Instituto (Despacho nº 12750398/2022-GABIN).

Embora o Achado 1 da referida auditoria coloca a falta da institucionalidade da metodologia de priorização pelo Ibama, é importante colocar que a mesma metodologia foi utilizada pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM) para priorizar os alertas utilizados na operação Guardiões do Bioma. Assim, os alertas qualificados, produzidos pelo Centro CENSIPAM, utilizados pelas instituições integrantes da operação Guardiões do Bioma, entre elas o Ibama, antes de serem qualificados pelo CENSIPAM foram

priorizados pela metodologia de priorização do Cenima, em computadores do Ibama e entregues aquele centro por serviços de FTP em rotinas computacionais construídas no sistema Crotalus. Esse recebimento dos alertas priorizado pelo CENSIPAM está no âmbito do ACT 60090.000252/2018-36 e a solicitação desses alertas priorizados pelo CENSIPAM foi feita no OFÍCIO N° 3750/DIPRO/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (11975357). A solicitação dessa metodologia pelo CENSIPAM, acreditamos, apresenta não só uma institucionalização da metodologia de priorização auditada por parte do Ibama, mas também por outras instituições do serviço público federal para a política pública de combate ao desmatamento.

Ainda quanto a não institucionalização da metodologia de priorização, entendemos que a colocação da auditoria de que não há possibilidade de verificação do alinhamento da metodologia de priorização ao planejamento estratégico do Ibama não encontra suporte se considerarmos o planejamento Estratégico Integrado do Ministério do Meio Ambiente e de suas entidades vinculadas, com horizonte temporal de 2020 a 2023. Esse planejamento estratégico coloca como seu 3° objetivo "reduzir o desmatamento e os incêndios nos biomas e aperfeiçoar o controle ambiental". Neste contexto, entendemos que a metodologia de priorização de alertas de desmatamento é bastante aderente a esse 3° objetivo.

Um aspecto colocado pela auditoria, para uma baixa institucionalização da metodologia, foi a difícil comunicação entre a área técnica e a alta diretoria do IBAMA. Esse aspecto foi magnificado pelas constantes modificações de diretores na Dipro, desde a criação da metodologia. Nesse período, houve quatro diretores de proteção ambiental, a maioria deles de outras instituições e com pouco, ou nenhum, conhecimento específico prévio sobre desmatamento e ou proteção ambiental, trazendo seus próprios conceitos de trabalho e às vezes equipe nova. Embora isso não seja um impeditivo para estreitar a comunicação, trazia evidentes retrocessos no entendimento da metodologia pela Dipro, o que demandava reiterado tempo e esforços nos esclarecimentos sobre a metodologia às novas chefias da diretoria e reinícios nos esforços de institucionalização da metodologia. A atual diretoria, com quadros de carreira da Instituição, procurando contornar essa dificuldade apontada e com interesse na manutenção e institucionalização de metodologia de priorização, demandou ao Cenima e à Cofis uma nota técnica para esclarecimento do fluxo de informação sobre os alertas de desmatamento da Amazônia brasileira (Despacho nº 13516968/2022-Dipro). Documento que no momento está sendo produzido para responder ao requerido pela diretoria. Acreditamos que essa nota seja mais um instrumento para a institucionalização da metodologia de priorização no Ibama.

Outro aspecto avaliado pela auditoria refere-se "a avaliação periódica da efetividade da metodologia empregada". O sistema de priorização de alertas de desmatamento, conhecido como Crotalus, embora, ainda, não seja de forma sistemática, apresenta avaliações de efetividade. Exemplo dessa avaliação é a Nota Técnica nº 1/2022/COAPI/CENIMA (12536897), em que, além de apresentar exemplos pontuais demonstrando que a metodologia proposta responde aos pressupostos estabelecidos para a construção da mesma (Nota Técnica nº 1/2020/COAPI/CENIMA - 6903473), apresenta uma análise na qual evidência que os alertas classificados como de muita alta prioridade apresentam o dobro de incremento de desmatamento em seu redor, quando comparado com os alertas priorizados como de baixa prioridade depois de 6 meses de detectado e priorizados.

Entretanto é importante reconhecer que a resposta dos usuários à metodologia ainda é acanhada, ocorrendo de forma pontual, nem sempre oficializada em documentos no SEI e não sistemática. Essa resposta insuficiente do campo dificulta uma avaliação periódica da efetividade da metodologia e dificulta uma contínua melhoria do algoritmo de priorização da metodologia. Procurando reverter essa limitação, o Cenima, dentro do contrato de aquisição de solução de geoprocessamento, descrito no processo 02001.001935/2022-42, solicitou à fornecedora da solução contratada um aplicativo, a ser utilizado em telefone celular funcional dos fiscais, para responder de forma automatizada, em tempo quase real, a situação em campo dos alertas priorizados. Com essa solução o Cenima terá a resposta de cada polígono priorizado visitado pelas equipes de fiscalização, permitindo sistematizar e automatizar avaliações periódicas. Acreditamos que dado o adiantado da demanda, ainda no início do próximo ano teremos disponível esse aplicativo para utilização em campo.

Por fim, ao tempo que agradecemos as sugestões e apontamentos feitos, além de reconhecermos a qualidade e pertinência deles, informamos que iremos utilizar esses achados apresentados como ferramentas para uma contínua melhoria da nossa metodologia de priorização de alertas e do processo de combate ao desmatamento na Amazônia Brasileira.

Nota Técnica nº 4/2023/NUFLOR/SEFLOE/COFIS/CGFIS/DIPRO, de 01/03/2023.

Um dos resultados da auditoria refere-se ao baixo grau de institucionalização da metodologia aplicada pelo Cenima para tratamento e priorização dos alertas de desmatamento. O relatório conclui que: “Em análise às informações encaminhadas pelo Instituto, verificou-se que a metodologia foi detalhada em uma Nota Técnica, elaborada pelo Cenima, com assinatura de um analista ambiental. Não consta que houve aprovação pelas instâncias superiores, tampouco normativo publicado detalhando essa metodologia, definindo as competências, os atores envolvidos, a rotina de acompanhamento e a forma de avaliação. Por isso, não é possível afirmar que a metodologia é reconhecida pela alta direção do Ibama e que está alinhada ao planejamento estratégico e às prioridades da Autarquia.”

O Despacho 14417926 relata sobre a institucionalização da metodologia de priorização de desmatamento do Ibama, que foi elaborada em resposta à meta global estabelecida pelo Ministério do Meio Ambiente para o Ibama em 2019-2020, que visava visitar 80% dos alertas detectados. Embora a meta seja considerada inconsistente, segundo a avaliação da CGU, a metodologia foi aceita pela alta direção do Ibama à época como uma meta intermediária pelo Cenima, que é responsável por fornecer inteligência territorial para identificar a prioridade dos alertas. O referido despacho ainda relata mais pontos os quais o Cenima considerou como evidências de institucionalização pelo Ibama. Entretanto, para formalizar e ratificar o uso da metodologia de priorização dentro da instituição, foi discutido e acordado entre o Cenima e CGFIS, a necessidade da publicação de uma Portaria Interna contendo instrução acerca da aplicação e uso do Sistema Crotalus nas ações de fiscalização no combate de desmatamento na Amazônia Legal Brasileira.

Ainda de acordo com o Despacho 14417926 que aponta sugestões para mitigar ou dirimir os problemas apontados pela auditoria, como a institucionalização da metodologia de priorização de alertas do Ibama, a Cgfris e Cenima vem buscando a ampliação dos testes nas

diferentes bases de combate ao desmatamento da Amazônia para validação da metodologia de priorização e uso do aplicativo para resposta em campo, denominado FieldMaps. Foi solicitado que todos os testes sejam formalizados por meio de uma nota técnica (processo 02001.005759/2023-07).

Outra medida já iniciada pelo Cenima em conjunto com a CGFis, Cofis e Dipro é a elaboração, em consonância com a Portaria Interna acima, de um Procedimento Operacional Padrão (POP) para utilização dos dados geográficos dos alertas de desmatamentos pelas equipes de fiscalização. Esse tipo de procedimento poderá ser discutido em reunião de revisão do Planejamento Nacional Anual de Proteção Ambiental (PNAPA). Acreditamos que esse tipo de normativa consolidaria a institucionalização da metodologia de priorização dos alertas de desmatamento, hoje conhecido como sistema Crotalus.

Análise da equipe de auditoria

Pelas informações apresentadas inicialmente pelo Instituto verificou-se que houve, ainda que informalmente, o reconhecimento da metodologia de priorização pelas instâncias superiores do Ibama, e que foram realizadas, previamente à sua construção, discussões e estudos sobre as variáveis a serem utilizadas na priorização. Entretanto, foi ressaltado pela equipe de auditoria, no relatório preliminar, que a baixa institucionalização destacada no ponto se refere principalmente ao fato de não haver um normativo publicado detalhando essa metodologia, definindo as competências, os atores envolvidos, a rotina de acompanhamento e a forma de avaliação; e que a formalização desses aspectos tem a finalidade não só de legitimar a metodologia, mas também de contribuir para a garantia dos recursos necessários, para o seu aperfeiçoamento e a sua continuidade.

Posteriormente, em resposta ao relatório preliminar, o Ibama informou as medidas que serão adotadas no intuito de consolidar a institucionalização da metodologia de priorização dos alertas de desmatamento, hoje conhecido como sistema Crotalus, dentre as quais destacam-se: a publicação de uma Portaria Interna contendo instrução acerca da aplicação e uso do Sistema Crotalus nas ações de fiscalização no combate de desmatamento na Amazônia Legal Brasileira; a ampliação dos testes nas diferentes bases de combate ao desmatamento da Amazônia para validação da metodologia de priorização e uso do aplicativo para resposta em campo, denominado FieldMaps; e a elaboração de um Procedimento Operacional Padrão (POP) para utilização dos dados geográficos dos alertas de desmatamentos pelas equipes de fiscalização.

Considerando que as medidas citadas ainda serão implementadas, a CGU realizará o seu acompanhamento por meio das recomendações deste relatório.

Achado nº 2

Manifestação da unidade auditada

Despacho nº 14498039/2022-Dipro, de 20/12/2022.

O CENIMA, através da Coordenação de Análise e Produção de Informações Ambientais (Coapi), comentou, no despacho nº 14417926/2022-Coapi/Cenima, aspectos do documento de "Avaliação da gestão dos Alertas de desmatamento críticos identificados", sobretudo no que diz respeito ao Achado 1.

O Núcleo de Operações de proteção à Flora (Nuflor) da Coordenação de Operações de Fiscalização (Cofis), considera que o documento da CGU é bastante conciso, expressando de maneira objetiva o fluxo de trabalho atinente à fiscalização do desmatamento na Amazônia. Ao tempo que agradece o envio do documento, acolhe as sugestões apontadas pela avaliação da auditoria.

O tema da fiscalização do desmatamento na Amazônia é bastante complexo, envolve múltiplos processos, carece de integração intersetorial e precisa de ter objetivos e metas claras. É preciso que fique claro para a própria instituição, bem como para a sociedade em geral, que há uma enorme diferença entre meta de redução do desmatamento, que é meta governamental que envolve ações multiministerial, e meta de fiscalização ambiental, que é meta interna ao setor de fiscalização.

É fundamental que as diretrizes e estratégias de fiscalização do desmatamento estejam muito claras e sejam compartilhadas por todo corpo técnico e gerencial da fiscalização ambiental federal. Um exemplo está reportado no documento ora comentado:

"É necessário que os alertas de desmatamento, principal fonte para o combate ao desmatamento na região amazônica, sejam combinados com outras ferramentas e fontes de informações, para que os resultados sejam maximizados e os autos de infração e os termos de embargo emitidos representem, de fato, instrumentos para a dissuasão dos ilícitos ambientais."

No Achado 2, o item "2.2 Deficiências na coordenação interna das ações de fiscalização baseadas nos alertas de desmatamento" é um item que toca diretamente a Cofis, no qual destaca-se no documento:

Constata-se que a escassez de informações qualificadas também impede a Cofis de elaborar um delineamento estratégico de atuação. Não há rotina regular de avaliação de atuação para nortear as operações do Ibama de forma compatibilizada com o comportamento, com as características dos ilícitos ambientais praticados em determinadas áreas e períodos, assim como com as forças e limitações das equipes de fiscalização.

Nesse aspecto é preciso mencionar que as avaliações dos locais com maior incidência de desmatamento são realizadas com frequência mensal, representadas, por exemplo, através do mapa de kernel, que é o mapa de concentração dos desmatamentos na Amazônia, ele pode ser feito com qualquer recorte temporal dos alertas, variando de períodos de um mês até período de um ou mais anos, que obviamente darão resultados distintos, sendo o mapa de concentração anual mais propício para definição de estratégias quanto a regionalização. E o mapa de concentração mensal é um produto mais propício para uso no nível tático, como distribuição de bases e alocação de pessoal em cada período operacional. Já quanto as avaliações de resultados das operações, são feitas em ciclos mais longos, que podem ensejar mudanças táticas.

Um ponto estrutural que atinge de forma negativa diversos pontos abordados na avaliação da CGU diz respeito ao quadro deficitário de pessoal, como por exemplo o apontado abaixo:

"Outra falha identificada, em relação à coordenação geral das operações pela Sede do Instituto, foi uma deficiência no planejamento das atuações das Superintendências estaduais no combate ao desmatamento com base nos alertas provenientes do sistema Deter/Inpe, conforme detalhado no tópico a seguir."

Porém nesse ponto, o alinhamento institucional entre o Ibama Sede e as Superintendências do Ibama nos Estados, é um fator que pode e deve ser fortalecido, para isso um ponto fundamental é a compatibilização de diretrizes e objetivos institucional em diversos níveis.

Nota Técnica nº 4/2023/NUFLOR/SEFLOE/COFIS/CGFIS/DIPRO, de 01/03/2023.

Segundo a CGU esta etapa de responsabilidade da Dipro, por meio da Cgfris e Cofis também apresentou fragilidades.

2.1. Deficiências na estratégia de atuação do Ibama quanto às ações fiscalizatórias realizadas com base nos alertas de desmatamento, em virtude da falta de alinhamento entre os objetivos estabelecidos para o Grupo de Combate ao Desmatamento da Amazônia (GCDA) e a Operação Guardiões do Bioma.

Segundo o relatório, em março de 2022, foi iniciada a Operação Guardiões do Bioma - Eixo de Combate ao Desmatamento Ilegal, liderada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por intermédio da Secretaria de Operações Integradas (Seopi), e mobilizou agentes das polícias Federal (PF) e Rodoviária Federal (PRF), Força Nacional de Segurança Pública, Fundação Nacional do Índio (Funai), Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) e órgãos de fiscalização como Ibama e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Com alertas qualificados produzidos pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), as instituições integrantes da operação Guardiões do Bioma realizavam as fiscalizações. Cada base da Operação Guardiões do Bioma recebia, semanalmente, 5 (cinco) polígonos prioritários definidos pelo Grupo de Integração para Proteção da Amazônia (GIPAM), equipe multidisciplinar de várias instituições coordenada pelo Censipam e que tinha como objetivo realizar a integração de dados e informações visando otimizar o trabalho das equipes de campo.

De fato, a Operação Guardiões do Bioma foi uma determinação superior, de modo que o Ibama precisou adequar o seu planejamento para atender a determinação, refletindo em impactos sobre a execução do planejamento consubstanciado no Pnapa, já que houve a necessidade de conciliar as demandas do Grupo de Combate ao Desmatamento da Amazônia - GCDA com as demandas da Operação Guardiões do Bioma.

Dessa forma, assiste razão o relatório da CGU em apontar deficiências no funcionamento da operação na medida em que foi retirado o protagonismo do Ibama.

Devido a expertise no combate aos ilícitos ambientais concordamos que o Ibama deve reassumir o papel de protagonista na definição das estratégias e dos alvos a serem fiscalizados nas suas ações de fiscalização ambiental.

2.2. Deficiências na coordenação interna das ações de fiscalização baseadas nos alertas de desmatamento.

Segundo a CGU, verificou-se que o Instituto apresenta deficiências na coordenação geral das operações de fiscalização baseadas nos alertas de desmatamento, visto que não realiza, de forma continuada, análises para delineamento estratégico de suas ações de combate ao desmatamento, com base em evidências e informações qualificadas para guiar sua atuação na entrega de melhores resultados.

Ainda de acordo com a CGU, a efetividade das operações, depende, de certa forma, da experiência dos coordenadores das bases, que recebem a incumbência de definir o que será fiscalizado em campo, já que as bases não possuem capacidade operacional suficiente para fiscalizar todos os alertas recebidos.

De fato, o Ibama não possui capacidade operacional instalada para fiscalizar todos os alertas de desmatamento gerados pelas ferramentas disponíveis e a experiência do coordenador é um fator chave para o sucesso das ações.

Porém, não se pode concluir que a definição da estratégia de atuação do Ibama naquela área fica a cargo da equipe da base operativa, já que a Cofis encaminha em processos administrativos eletrônicos, arquivo de imagens georreferenciadas com um cruzamento espacial com as camadas de informações das ações realizadas pela fiscalização do Ibama, elenca prioridades e presta o suporte técnico e operacional às bases.

Quanto as informações sobre o histórico das operações anteriores do Ibama na região, que não fiquem restritas somente aos autos de infração e termos de embargo emitidos, mas às experiências vivenciadas nas operações em si, com descrição mais detalhada sobre os desafios já enfrentados pelo Ibama na área a ser fiscalizada, de fato é necessário evoluir com o Relatório da Operação, de forma a sistematizar as experiências em ferramenta informatizada.

Neste sentido, a Cgfi vem tratando com suas coordenações subordinadas da proposta de um novo sistema de fiscalização, que abarcaria todas as etapas, desde o planejamento operacional, lavratura de termos até a elaboração do relatório da operação.

O relatório da CGU aponta ainda que avaliações constantes devem ser realizadas para verificar se os planos táticos estão considerando, por exemplo, a existência de organização criminosa e o potencial de dano do desmatamento identificado, bem como a continuidade do ilícito após a fiscalização.

Quanto a este ponto, considerando a imensa quantidade de termos lavrados pelo Ibama no decorrer dos anos, o monitoramento individualizado de cada desmatamento identificado é inviável frente a capacidade instalada do Ibama.

Neste sentido, para fazer frente a fragilidade apontada pela Cgu além da recomposição da força de trabalho da fiscalização é necessário o investimento em tecnologia e sistemas de informação, para viabilizar de forma automatizada análises estratégicas e táticas sobre a dinâmica do desmatamento.

2.2.1. Fiscalizações realizadas pelas Superintendências Estaduais na região amazônica com base nos alertas de desmatamento.

Outra fragilidade apontada pela CGU diz respeito ao planejamento das atuações das Superintendências estaduais no combate ao desmatamento com base nos alertas provenientes do sistema DETER/Inpe. Segundo o órgão de controle não foi identificado um tratamento uniforme dos alertas de desmatamento por parte das Superintendências do Ibama nos estados da região amazônica.

De fato, nos últimos 4 anos o combate ao desmatamento ficou centralizado na Cofis, conforme determina a Portaria 22, de 29 de janeiro de 2021, que institui o Grupo de Combate ao Desmatamento da Amazônia.

Porém, vale salientar que neste período o Ibama passou por dificuldades na gestão das Superintendências da Amazônia, as quais foram ocupadas em sua maioria por pessoas extra-quadro, que não possuíam conhecimento e expertise em ações de fiscalização ambiental.

Com a recomposição parcial da força de trabalho das Superintendências da Amazônia (concurso público) e a designação de bons quadros para a função de superintendente deve-se rediscutir o papel das Superintendências no combate ao desmatamento e adequar o fluxo de distribuição dos alertas do Sistema Crotalus a nova realidade que se apresenta.

Essa discussão já vem sendo feita pela Cgfis, Cofis e Cenima.

Análise da equipe de auditoria

A Unidade concordou com o apontado pela CGU e encaminhou informações complementares que já foram incorporadas ao item do Achado nº 2 neste relatório.

Achado nº 3

Manifestação da unidade auditada

Despacho nº 14498039/2022-Dipro, de 20/12/2022.

No Achado 3, que aponta "Avaliação e monitoramento inadequados sobre os resultados dos alertas de desmatamentos fiscalizados", a auditoria relata que:

"O Ibama não possui controle sistematizado sobre os alertas que foram fiscalizados, já que, tecnicamente, não há vinculação dos dados da operação com os registros dos alertas priorizados pelo Cenima. O que há é apenas o registro dos termos lavrados (auto de infração, termos de embargo, termos de apreensão etc.) nos sistemas Sicafi e Sabiá, os quais recebem os dados das coordenadas onde foram identificados os ilícitos ambientais."

Ponto que merece complementação, afinal o controle e avaliação são realizados pelo cruzamento espacial (geográfico) entre alertas de desmatamento e dados gerados em campo pela fiscalização através da lavratura dos diversos termos. Essa avaliação é rica e visa dar baixa naquelas áreas desmatadas que foram já fiscalizadas, bem como aplicar novos esforços de fiscalização, caso ainda não se tenha levado a cabo a apuração, como por exemplo, a identificação da autoria do crime ambiental, procedimento que pode ter tempos variados para solucionamento.

Em reunião interna na Cofis foi reportado que a coordenação de operações está buscando reestruturar os procedimentos, pactuados no plano anual de proteção ambiental, realizado no início de dezembro de 2022.

Nota Técnica nº 4/2023/NUFLOR/SEFLOE/COFIS/CGFIS/DIPRO, de 01/03/2023.

Por fim, apontou a CGU que o Instituto não realiza, de forma adequada, o acompanhamento do desempenho do processo de tratamento dos alertas de desmatamento devido à ausência de dados sistematizados e de rotinas institucionalizadas de avaliação das operações.

De fato, até 2022 o Ibama não dispunha de ferramenta informatizada para controle dos alertas atendidos. Há uma grande expectativa de que o Sistema Crotalus venha a preencher esta necessidade. Está em desenvolvimento desde dezembro de 2022, um aplicativo para que o fiscal registre as informações e medidas adotadas em campo em tempo real, sendo integrada com o Sistema Crolatus para informar se o alerta de desmatamento foi ou não vistoriado, bem como se foi gerado auto de infração e/ou termo de embargo. O aplicativo ainda está em desenvolvimento, podendo requerer aprimoramentos e assim contribuir com a institucionalização do Sistema Crolatus, ao ser integrado com as informações dos alertas vistoriados em campo.

Ademais, a Nota Técnica nº 1/2022/COAPI/CENIMA (12536897), em que, além de apresentar exemplos pontuais demonstrando que a metodologia proposta responde aos pressupostos estabelecidos para a priorização dos polígonos, apresenta uma análise na qual evidencia que os alertas classificados como de muita alta prioridade apresentam o dobro de incremento de desmatamento em seu redor, quando comparado com os alertas priorizados como de baixa prioridade depois de 6 meses de detectado e priorizados. Análises de validação como descrita acima, poderão se tornar recorrentes para avaliação do Sistema Crotalus, podendo ser prevista na Portaria Interna a ser escrita para institucionalização da metodologia.

A CGU apontou ainda que como não há atualmente formas de se mensurar a efetividade dos trabalhos de fiscalização sobre os alertas, é inadequado um indicador que vincule, diretamente e de forma percentual, a quantidade de alertas de desmatamento à quantidade de multas, pois sobre um desmatamento é possível que recaiam vários alertas de desmatamento.

Neste ponto, assiste razão a CGU, uma vez que, antes de impor um indicador à fiscalização, deveria ter sido viabilizada a ferramenta adequada para mensurá-lo.

Com relação as metas, entendemos que o estabelecimento de metas não é possível sem a mensuração do indicador. Neste sentido, o Ibama deve primeiramente avançar com a utilização do Sistemas Crotalus, institucionalizá-lo como ferramenta para a definição de alertas prioritários, viabilizar a mensuração de atendimento, para em um segundo momento, estabelecer metas condizentes com a sua capacidade operacional instalada.

É salutar desvincular as metas de fiscalização dos sistemas de alertas de desmatamentos. Os diversos sistemas de alertas de desmatamento existentes hoje não servem separadamente para mensurar esforço fiscalizatório.

Mensurar o esforço institucional para executar as diferentes estratégias de combate ao desmatamento da Amazônia parece ser uma boa alternativa para subsidiar a construção de um indicador consistente de fiscalização.

Os diversos sistemas de alertas de desmatamentos apontam um caminho, ou seja, visam dar mais assertividade à fiscalização. Entretanto, à luz do processo legal do estado brasileiro, no que tange ao estabelecimento de políticas públicas, deve-se ponderar o esforço da capacidade de fiscalização com o esforço dos demais setores da instituição por onde tramita a apuração da infração ambiental.

O desenho realista da política pública de combate ao desmatamento passa pela incorporação dos anseios da sociedade ao sistema fiscalizatório estatal. Nesse sentido é que deve operar a capacidade intelectual do estabelecimento de metas internas à instituição, conjuntamente ao estabelecimento de metas de redução do desmatamento, que são de fato externas ao IBAMA, atinentes ao órgão ministerial do poder executivo, que tem por princípio as políticas de governo.

Análise da equipe de auditoria

A Unidade concordou com o apontado pela CGU e encaminhou informações complementares que já foram incorporadas ao item do Achado nº 3 neste relatório.

Recomendações

Manifestação da unidade auditada

Por meio da Nota Técnica nº 4/2023/NUFLOR/SEFLOE/COFIS/CGFIS/DIPRO, de 01/03/2023, a Unidade também se manifestou quanto às recomendações:

Diante do exposto, com relação aos achados, temos que:

4.1. Achado 1

“1 – Recomenda-se ao Ibama que avalie a metodologia adotada para priorizar os alertas de desmatamento, mediante a participação da Diretoria de Proteção Ambiental e do CENIMA, sob o aspecto da eficiência e efetividade, e a institucionalize formalmente por meio da

definição clara e formal das competências das principais partes envolvidas, dos recursos necessários e dos resultados esperados.”

Conclusão:

Concordamos com a CGU que o Ibama necessita aumentar a utilização da metodologia de priorização dos alertas de desmatamento avaliando-a, com testes em campo e análise de dados, procurando evidências que corroborem com os pressupostos da metodologia gerando subsídios para institucionalização da mesma. Para tanto, o Ibama necessita de um prazo mínimo de 180 dias para atendimento da recomendação.

4.2. Achados nº 2 e 3.

“2 – Recomenda-se ao Ibama:

a) Alinhar as estratégias e os objetivos entre as organizações envolvidas nas operações de combate ao desmatamento ilegal e institucionalizar mecanismos de colaboração e articulação entre os atores envolvidos, sem suprimir suas competências e expertise;

b) Desenvolver e implementar formalmente uma estratégia coordenada entre a Dipro, bases das equipes de fiscalização e Superintendências Estaduais para a utilização dos alertas de desmatamento no planejamento de ações de fiscalização;

c) Definir indicadores e metas consistentes e coerentes com a sua realidade para mensurar o desempenho no processo de atendimento dos alertas de desmatamento, inclusive provendo soluções tecnológicas capazes de mensurar e acompanhar os indicadores definidos.”

Conclusão:

Com relação a alínea a concordamos que o Ibama deve assumir o protagonismo de suas ações e neste sentido a equipe vem trabalhando desde o início de 2023.

Com relação a alínea b, a estratégia da fiscalização presencial do desmatamento a partir de bases será atualizada, reincluindo as superintendências como atores relevantes.

Com relação a alínea c, assim que houver a institucionalização do Sistema Crotalus a ferramenta de mensuração do atendimento dos alertas de desmatamento será provida. No entanto, neste momento não é possível estabelecer metas daquilo que não é mensurável.

Assim sugere-se a exclusão da recomendação de definição de metas.

Análise da equipe de auditoria

Conforme manifestado pela Unidade, as recomendações foram ajustadas.