

Relatório do Ministro Relator

Trata-se de monitoramento com o objetivo de acompanhar as medidas adotadas pelos gestores em cumprimento às deliberações dos Acórdãos n.ºs 1.784/2005 e 1.345/2007- Plenário, referentes a auditoria de natureza operacional realizada no Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa.

2. O relatório da equipe de auditoria foi produzido nos seguintes termos, tendo o escalão dirigente da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) se manifestado de acordo com a proposta de encaminhamento formulada:

"1. Introdução

1. No primeiro semestre de 2005, o Tribunal de Contas da União - TCU realizou Auditoria Operacional - Anop, no Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa - PNEFA. A auditoria foi apreciada mediante o Acórdão n.º 1.784/2005-P, quando foram proferidas recomendações com o objetivo de melhorar o desempenho do Programa. O PNEFA é gerido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.

2. A auditoria teve como objetivos examinar a efetividade e adequação da estrutura e das ações de vigilância sanitária, de modo a evitar a reintrodução da febre aftosa nas zonas livres, avaliar as ações tomadas no sentido de contornar problemas que dificultam a erradicação da doença em estados dos circuitos Norte e Nordeste, e, por fim, levantar os principais riscos para a manutenção dos resultados positivos que haviam sido alcançados pelo PNEFA à época.

3. Conforme o relatório da auditoria elaborado, as principais constatações que ensejaram determinações/recomendações inseridas no Acórdão n.º 1.784/2005-Plenário foram:

a) necessidade de os estados, especialmente na zona infectada, melhorarem o desempenho do PNEFA no que tange à vacinação assistida em propriedades de risco e a necessidade de controle mais efetivo da aplicação da vacina contra a febre;

b) melhoria da aplicação de sanções ao criador que não vacinar o seu rebanho;

c) implantação de efetivo programa de educação sanitária para os atores envolvidos, objetivando manter os resultados positivos obtidos pelo Programa à época e alcançar as metas estipuladas de erradicação da doença no país;

d) deficiências encontradas na estruturação de postos de vigilância sanitária das fronteiras internacionais e da zona-tampão, que configuravam risco para a reintrodução da doença na zona livre;

e) procedimentos manuais e não integrados no controle da evolução e da sanidade do rebanho por parte dos serviços de defesa agropecuárias estaduais;

f) falta de plano de emergência estruturado para o caso de descoberta de focos da doença;

g) não alcance das metas de erradicação da doença;

h) deficiência nos critérios para distribuição dos recursos aos estados; e

i) falta de interação e integração do Brasil com os países fronteiriços em relação ao combate da doença e ações emergenciais caso seja detectado foco da febre próximo aos limites territoriais.

4. O Roteiro para Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional (Portaria Segecex/TCU n.º 12/2002) dispõe sobre a sistemática de acompanhamento das deliberações do TCU e elaboração de relatório contendo as medidas adotadas pelos gestores responsáveis. Em 2007, foi realizado o 1º monitoramento (TC 002.910/2007-2) a fim de verificar a implementação das determinações e recomendações prolatadas no Acórdão n.º 1.784/2005-Plenário. Neste Acórdão foram consignadas três novas recomendações aos gestores, após o surgimento de foco da doença no estado do Mato Grosso do Sul, ao final de 2005.

5. O presente relatório trata do 2º monitoramento, autorizado por meio do Acórdão n.º 1.345/2007-P, no qual foi analisado o 1º monitoramento.

6. A estratégia metodológica adotada neste trabalho compreendeu a realização de pesquisas, por meio dos seguintes métodos de coleta de dados:

- a) leitura da bibliografia;
- b) exame de registros administrativos;
- c) entrevistas com gestores;
- d) pesquisa via questionário.

7. O questionário foi enviado para 26 secretarias de defesa agropecuária estaduais, e para o órgão de defesa do Distrito Federal, para que avaliassem qualitativamente alguns fatores, tais como a capacidade de tomarem ações emergenciais no caso de descoberta de focos de febre aftosa, a qualidade e suficiência das barreiras rodoviárias fixas e móveis em seus estados, e o nível de conhecimento sobre as formas de prevenção e combate da febre aftosa dos produtores rurais locais, entre outros. Foi também reservado espaço para que os gestores pudessem colocar de forma livre suas percepções sobre os pontos que podem ser aperfeiçoados e as melhorias verificadas nos últimos anos no combate da febre aftosa. Dos 27 questionários enviados 13 foram respondidos, atingindo nível de resposta de 48%. Ressalta-se que a pesquisa não tem significância estatística, porém as respostas servem como bom indicador da qualidade dos temas abordados.

8. O monitoramento objetivou verificar as providências adotadas pelos gestores do programa auditado em resposta às recomendações do Tribunal, acompanhar a evolução do desempenho do programa, verificar o grau de implementação das recomendações e identificar quais os maiores obstáculos para sua execução.

2. Visão Geral do Programa Nacional de Erradicação de Febre Aftosa

9. O PNEFA em realidade não constitui programa orçamentário. No Plano Plurianual - PPA 2004/2007 os recursos federais que o financiavam proviam de duas ações do Programa Desenvolvimento da Bovideocultura (0359), a saber: Erradicação da Febre Aftosa (4842) e Prevenção, Controle e

Erradicação das Doenças da Bovideocultura (4807). Para análise, foram consideradas também duas outras ações do programa Segurança da Sanidade na Agropecuária (0357), que possuem relação com o PNEFA, no sentido de financiarem o controle do trânsito de animais, a saber: Vigilância e Fiscalização do Trânsito Interestadual de Animais, seus Produtos e Insumos (2139), e Vigilância e Fiscalização do Trânsito Internacional de Animais, seus Produtos e Insumos (2181).

10. Após alterações no PPA 2008/2011, o PNEFA passou a ser financiado por duas ações do Programa Segurança da Sanidade na Agropecuária (0357): Erradicação da Febre Aftosa (4842) e Prevenção, Controle e Erradicação de Doenças dos Animais (8658), além das ações de controle do trânsito de animais citadas, que se mantiveram sem alterações.

11. De acordo com o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento, SIGPlan, o objetivo do programa 0357 é o de "minimizar o risco de introdução e disseminação de pragas e doenças que afetam a produção agropecuária, atendendo às exigências de padrões fitozoossanitários dos mercados internos e externos".

Gráfico 1 - Valor de empenhos liquidados na execução do PNEFA, em milhões de Reais, de 2005 a 2010.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Siga Brasil 2010 até 31/11/10.

12. O gráfico apresenta o histórico orçamentário das ações do PNEFA no Orçamento Geral da União (OGU) no período de 2005 a 2010. A maior parte desses recursos é repassada a órgãos estaduais de defesa agropecuária, mediante convênio. As regiões a serem beneficiadas são selecionadas de acordo com os riscos de propagação de doenças entre os rebanhos e seu impacto econômico. As regiões de fronteira, as grandes produtoras e as exportadoras de carne e de produtos de origem animal são consideradas pelo MAPA como áreas prioritárias de intervenção.

3. Histórico

13. Em 1998 houve o reconhecimento da primeira zona livre de febre aftosa com vacinação, constituída pelos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Em 2000, o status sanitário da região foi perdido devido à reintrodução da doença, enquanto os estados do Paraná, Distrito Federal e parte dos Estados de Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais e São Paulo obtiveram o reconhecimento de zona livre de febre aftosa com vacinação.

14. Pela Figura 1, observa-se que a zona livre de aftosa vinha aumentando até o ano de 2005, quando surgiram novos casos da doença nos Estados de Mato Grosso do Sul e do Paraná, com suspensão da condição sanitária de zona livre de febre aftosa com vacinação para esses dois Estados mais Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Sergipe e Tocantins. Em decorrência desta perda, o país teve as portas fechadas em grandes países importadores de

carne, como Estados Unidos, Canadá, México, Coréia do Sul, Japão e outros, que não compram de países que ainda fazem uso da vacina.

15. Desde então, verifica-se que as fronteiras onde a doença está sendo controlada vêm aumentando progressivamente. Em 2007 ocorreu o reconhecimento do estado de Santa Catarina como zona livre de febre aftosa sem vacinação, e, em 2008, há o restabelecimento completo da área suspensa em 2005, quando ocorreram os últimos casos noticiados.

Figura 1 - Evolução geográfica da implantação de zona livre de febre aftosa no Brasil, de 1998 a 2010.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: MAPA.

4. Mercado Mundial

16. O Brasil tem um rebanho de cerca de 200 milhões de cabeças de bovinos e pouco mais de um milhão de búfalos. Aproximadamente 89% desse total estão em áreas consideradas como sendo livres de febre aftosa com ou sem vacinação. A pecuária ocupa posição de destaque na economia nacional. De acordo com a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes, ABIEC, o Brasil é o segundo maior produtor e o maior exportador mundial de carne bovina. As exportações alcançaram o valor de USD 4,1 bilhões em 2009 e devem chegar a USD 5,3 bilhões em 2010.

Tabela 1 - Exportação mundial de carne bovina, de 2005 a 2010, em milhares de toneladas.

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Brasil**	2.134	2.405	2.534	2.163	1.926	-
Austrália	1.388	1.430	1.400	1.407	1.390	1.350
Índia	617	681	678	672	675	700
Nova Zelândia	577	530	496	533	525	517
Canadá	596	477	457	494	475	490
Argentina	754	552	534	422	560	390
Uruguai	417	460	385	361	310	360
Paraguai	193	240	206	233	210	230
EU-27	253	218	140	203	160	160
Nicarágua	59	68	83	89	90	95
EUA	316	519	650	856	785	837
Outros	300	244	353	419	375	207

*Projeção

Fonte: USDA; **SECEX/MDIC

17. Os casos de febre aftosa identificados em 2005 não fizeram com que as exportações de carne bovina do Brasil diminuíssem - 2.134 mil toneladas em 2005 e 2.405 mil toneladas em 2006 (site da

ABIEC, visitado em 1/12/2010). Contudo, esses números poderiam ter sido maiores, pois alguns países estabeleceram embargos à compra da carne bovina brasileira proveniente de alguns estados, como a Rússia, maior importador de carne brasileira. Os problemas verificados também fazem com que os preços recebidos pela carne e pelo leite sejam ainda considerados baixos no mercado internacional.

18. A melhora do status sanitário é condição imprescindível para viabilizar a abertura de novos mercados, tais como Estados Unidos e Japão, maiores importadores mundiais de carne, que, entretanto não compram do Brasil por necessitarem de um produto com qualidade diferente daquela que é produzida em larga escala em nosso país. O controle da febre aftosa é fundamental para alavancar também o mercado de carne suína, outro importante produto de exportação nacional, com o Brasil ocupando o 4º lugar no ranking de exportadores.

5. Cadastramento do Rebanho

19. Um correto e eficaz sistema de cadastramento de propriedades e de animais é condição necessária para o sucesso do PNEFA. A ausência de um efetivo controle sobre as propriedades que vacinaram ou não seu rebanho e sua localização ocasionam falhas no processo no processo de gestão da informação no que se refere ao controle da cobertura de vacinação do rebanho contra a doença.

Diagnóstico da Auditoria em 2005 e deliberações do TCU

20. À época da auditoria verificou-se que o MAPA não possuía a identificação das propriedades que não vacinaram seus rebanhos, ou seja, o Ministério conhecia o percentual de animais vacinados, mas não as propriedades que o fizeram. Assim, poderia haver pequenas propriedades, com reduzido número de animais sem vacinação, porém com alto risco potencial de surgimento da doença, que é extremamente contagiosa. O controle sobre a vacinação dos animais, especialmente das regiões infectadas do Norte e Nordeste, não fornecia informação relevante para a diminuição do risco de aparecimento de focos de febre aftosa.

21. Em função de tais constatações, foram feitas duas recomendações no Acórdão 1.784/2005-P à Secretária de Defesa Agropecuária:

Recomendação 9.1.1. "adequar a metodologia de apuração dos dados de cobertura vacinal do rebanho de bovinos e bubalinos, apresentados quando da elaboração dos relatórios de avaliação do PNEFA, possibilitando, após finalizadas as campanhas de vacinação nos estados, que se identifique o percentual de propriedades que vacinaram o rebanho, por município".

Recomendação 9.1.6. "pactuar prazos e metas a serem observados pelos estados na execução ou atualização do cadastramento de propriedades em que haja criação de animais, priorizando as localidades onde o processo encontra-se incipiente ou muito defasado, realizando o respectivo monitoramento, por meio de relatórios técnicos e de indicadores de desempenho, das providências adotadas pelos órgãos de defesa agropecuária;"

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

22. A IN 44, editada pelo MAPA em 2/10/2007, estabelece em seu capítulo V, Vacinação Contra a Febre Aftosa, uma série de obrigações para os serviços veterinários oficiais. Dentre estas ações está o envio de relatórios das atividades de vacinação ao ministério. Está também previsto no manual "Orientações para fiscalização do comércio de vacinas contra a febre aftosa e para controle e avaliação das etapas de vacinação" (MAPA, 2005) os serviços veterinários oficiais enviarem à Coordenação de Febre Aftosa os resultados da vacinação, em planilhas eletrônicas padronizadas, ao final de cada etapa de vacinação.

23. O DSA enviou em resposta modelo de planilha utilizada para o controle de vacinação do rebanho (documento eletrônico nº 9). Desde a época do primeiro monitoramento em 2007, essas planilhas vêm sofrendo ajustes, com o objetivo de ampliar e melhorar as informações. Trata-se de planilha bastante detalhada, que contém dados sobre o município onde a propriedade está localizada, quantidade de bovinos e bubalinos, quantidade de propriedades fiscalizadas ou que tiveram vacinação assistida, e diversas outras informações que permitem a consolidação dos estados sobre a cobertura vacinal por propriedades, com sua localização.

24. Os relatórios dos estados são consolidados e as informações sobre as campanhas de vacinação semestrais são publicadas em relatórios técnicos para análise e definição de estratégias de ação por parte do MAPA. Os estados das regiões infectadas Norte e Nordeste são priorizados, e a vacinação é acompanhada de perto pelo MAPA, com relatório apartado para a região (documento eletrônico nº 13). De acordo com o DSA, o preenchimento e envio das planilhas pelos serviços veterinários estaduais com os dados das vacinações é obrigatório, independentemente da existência de convênios com a União. Em caso de não envio de relatório de vacinação por parte do estado, no momento da avaliação e aprovação de convênio, o recurso só poderá ser liberado com o saneamento da pendência.

25. Em atendimento à pesquisa, 77% dos órgãos de defesa agropecuária estaduais declararam que dispõem de cadastro informatizado com relação das propriedades que possuem criação de animais e inventário do rebanho dos pecuaristas, enquanto 23% dispõem de cadastro manual. Do universo de respondentes, 69% afirmaram possuir sistema para identificação das propriedades que vacinaram seu rebanho, enquanto os remanescentes realizam tal tarefa de forma manual. Nenhum Estado declarou não possuir nenhum tipo de cadastro.

26. O ponto da pesquisa que teve pior avaliação e merece maior atenção foi com relação ao rastreamento dos animais (registro e acompanhamento, do nascimento ao abate, do rebanho), onde 46% afirmaram não possuir cadastro e 16% utilizar cadastro manual; 38% declararam possuir sistema informatizado para atender tal objetivo. Corroborando a análise, na pesquisa realizada, gestores citaram como ponto que merece maiores investimentos a necessidade de unificação da base de dados de trânsito animal. A informatização dos escritórios de defesa agropecuária foi citada como ponto positivo verificado nos últimos anos.

27. Tendo em vista o cadastramento de o rebanho ser efetuado durante as campanhas de vacinação, permitindo a localização das propriedades que vacinaram ou não seu rebanho por município, priorizando a região infectada onde o processo de combate à febre aftosa se encontra ainda incipiente, considerou-se as Recomendações 9.1.1 e 9.1.6 como implementadas.

6. Integração com os Estados

28. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, é necessário que os estados estejam integrados e trabalhando de maneira uniforme. Os estados mais capacitados e experientes no combate da febre aftosa devem auxiliar aqueles mais vulneráveis, promovendo a troca de experiências e provendo suporte técnico.

29. Adicionalmente, o governo central deve supervisionar e orientar de maneira diferenciada as unidades que apresentem menor desenvolvimento institucional na área de defesa agropecuária. Uma base de dados única deve ser desenvolvida para efetivo controle do trânsito de animais entre fronteiras.

Diagnóstico da Auditoria em 2005 e deliberações do TCU

30. Identificou-se no trabalho de auditoria do PNEFA que os estados mais vulneráveis à febre aftosa possuíam menos recursos e experiência para combatê-la, e que seria preciso auxiliar tais unidades da federação. A ajuda viria através de orientação, suporte, e promoção de trocas de experiências com estados com serviços mais bem estruturados para o combate da doença, com o intuito de aumentar a credibilidade e eficácia do sistema de defesa animal na prevenção, controle e notificação da doença.

31. Após o término da auditoria, em outubro e novembro de 2005 foram identificados dois focos da doença, um no Mato Grosso do Sul e o outro no Paraná. Em função disto, o reconhecimento da condição sanitária de vários estados foi alterado pela Organização Mundial de Saúde Animal - OIE. Até a ocorrência desses focos, 16 estados eram reconhecidos como livres de febre aftosa, número que caiu para quatro após 2005.

32. Durante o primeiro monitoramento, em 2007, o MAPA expressou discordância da forma como o OIE reconhecia a condição sanitária dos estados do país. Segundo o Ministério, como os outros doze estados foram reconhecidos "em bloco" como livres da doença, assim que um destes perdeu o reconhecimento de sua condição sanitária de livre de febre aftosa, o mesmo aconteceu com todos os outros. Tal fato provocou grande impacto, especialmente financeiro, nos estados em que não foram identificados focos da doença. Minas Gerais, por exemplo, não registrava nenhum caso há mais de dez anos.

33. Observou-se também que os dados disponíveis sobre os animais, vacinação, cadastro, entre outros, em sua maioria, não eram informatizados e não estavam interligados, gerando dificuldade no acesso às informações, além de estarem mais suscetíveis a falhas de controle.

34. Em função das constatações foram consignadas no Acórdão 1.784/2005-P as seguintes recomendações, com os objetivos de prover supervisão diferenciada aos estados mais necessitados, e aperfeiçoar o sistema de gestão da informação:

Recomendação 9.1.2. "promover junto aos estados dos circuitos pecuários Norte e Nordeste, que ainda encontram-se na condição de "alto risco" ou "risco desconhecido" para a incidência de febre aftosa, ações que tenham por finalidade, entre outras:

9.1.2.1. supervisionar e orientar de forma diferenciada estados que apresentem menor desenvolvimento institucional na área de defesa agropecuária;

9.1.2.2. prover suporte técnico à elaboração ou revisão da legislação de controle e vigilância sanitária animal, inclusive sobre a criação de órgãos autônomos de defesa animal;

9.1.2.3. promover a troca de experiências com estados com serviços melhor estruturados e iv) executar ações de educação de sanitária junto a comunidades rurais;"

Recomendação 9.1.5. "pactuar com os estados a estruturação de sistema local informatizado de inventário e de sanidade animal, a ser instalado, no mínimo, nos escritórios regionais de defesa agropecuária, contemplando suas necessidades específicas, e que permita:

9.1.5.1. ao estado, controlar o trânsito de animais, a vacinação do rebanho e a identificação das propriedades de risco, além de outros aspectos peculiares à atividade de vigilância animal;

9.1.5.2. ao MAPA, por meio de núcleo comum de informações, consolidar os dados levantados pelos estados para fins de monitoramento e avaliação;"

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

35. Em atendimento às solicitações do TCU, o DSA informou que vem buscando:

"priorizar o trabalho com as regiões Norte e Nordeste do país, para que os serviços veterinários da região tenham o desenvolvimento institucional desejável na área de defesa sanitária animal, e as regiões avancem no processo de erradicação da febre aftosa, melhorando continuamente suas classificações de risco".

36. Para tanto, informa que em 2009, as Superintendências Federais de Agricultura - SFA's realizaram 167 supervisões nos serviços veterinários estaduais de ambas as regiões. Além disso, foram realizadas seis auditorias técnicas nos estados do Maranhão, Alagoas, Paraíba, Piauí e Ceará, sendo duas neste último.

37. Em 2010, as SFA's realizaram 133 supervisões até o primeiro semestre, e o DSA realizou dez auditorias até novembro do ano corrente, ficando apenas o Amapá sem ser auditado na região porque foi acompanhado in loco durante todo período da vacinação oficial conduzida naquele estado. Após a finalização dos trabalhos, as superintendências são orientadas a acompanharem os planos de ação apresentados por estes serviços para atenderem às recomendações das auditorias do DSA.

38. Considerando as melhorias observadas nos serviços veterinários oficiais, o MAPA alterou a classificação de risco para febre aftosa dos estados do Maranhão, Alagoas, Paraíba, Piauí e Ceará, os quais passaram de risco desconhecido para risco médio, igualando-se à classificação do Pernambuco e Maranhão. A classificação de risco da área III do estado do Pará também foi alterada, passando de alto risco para médio risco. Os estados do Amapá e Amazonas passaram de risco desconhecido para alto risco. O Estado de Roraima manteve-se classificado como alto risco.

39. Tendo como base os critérios adotados pelo MAPA na classificação por risco de febre aftosa, os estados estão classificados da seguinte maneira:

Tabela 2 - Classificação dos estados brasileiros pelo MAPA, quanto ao risco de febre aftosa, em agosto de 2010.

Risco Unidades da Federação

BR-D - Risco Desprezível Santa Catarina

BR-1 - Risco Mínimo -

BR-2 - Risco Baixo Distrito Federal

Goiás

Mato Grosso

Minas Gerais

Paraná

São Paulo

Acre

Pará - Área 1

Municípios de Boca do Acre e Guajará no Estado do Amazonas

Bahia

Espírito Santo

Mato grosso do sul

Rio de Janeiro

Rio Grande do Sul

Rondônia

Sergipe

Tocantins

BR-3 - Risco Médio Alagoas

Pará - Áreas 2 e 3

Maranhão

Ceará

Paraíba

Pernambuco

Piauí

Rio Grande do Norte

BR-4 - Alto Risco Roraima

Amapá

Amazonas (exceto municípios de Boca do Acre e Guajará)

BR-NC - Risco não conhecido ou não classificado.

Fonte: SDA/MAPA.

40. A condução do processo de reconhecimento de zona livre de febre aftosa, com ou sem vacinação, é de responsabilidade do Ministério da Agricultura. Para que uma unidade da federação ou parte dela seja reconhecida como zona livre de febre aftosa ou como zona tampão, deverá apresentar, no mínimo, classificação BR-3 (risco médio) para febre aftosa, e cumprir com diversas condições. De acordo com os critérios atuais adotados pelo Ministério na classificação das unidades da federação segundo o risco por febre aftosa (Portaria SDA nº 50/97 e Portaria SDA nº 4/00), os estados estão classificados em Zona Livre de Febre Aftosa Sem Vacinação, Zona Livre de Febre Aftosa Com Vacinação, Risco Médio e Risco Alto, conforme demonstrado na figura a seguir.

Figura 2 - Classificação regional pelo MAPA segundo risco de febre aftosa no Brasil, em 2010.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: MAPA.

41. O DSA enviou relação de encontros e reuniões de suporte técnico para os serviços veterinários estaduais, ocorridas em 2009 e 2010, que têm como objetivos o compartilhamento de experiências, apresentação de resultados, definição de estratégias e orientação das melhorias necessárias aos serviços veterinários oficiais. Verifica-se que foram realizadas reuniões com os serviços veterinários oficiais e iniciativa privada dos estados do Nordeste, dentre os quais se destacam:

a) Encontros nacionais de defesa sanitária animal, onde o tema febre aftosa foi tratado dentro da sanidade dos bovídeos e nos temas transversais afetos ao PNEFA.

b) Reuniões para discutir estratégias para ampliação da zona livre de febre aftosa com vacinação, em diversos estados do Norte e Nordeste, algumas com participação de representantes do Centro Pan-americano de Febre Aftosa;

c) Apresentação dos resultados das auditorias dos estados, para definir estratégias de ação para avanço da zona livre de febre aftosa;

d) Palestras no Amazonas durante os preparativos para vacinação oficial contra febre aftosa;

e) Reuniões promovidas pela SDA em Brasília com representantes dos serviços veterinários da zona não livre do Nordeste, Bahia e Pará;

f) Reuniões com os estados do Amapá e Roraima, no segundo semestre de 2010, para discutir a execução de vacinação oficial e cadastramento de propriedades rurais em curso naqueles estados.

42. Informa ainda que, em 2009, foi realizada a primeira vacinação oficial (executada diretamente pelo serviço oficial) contra febre aftosa, cadastramento de propriedades rurais e rebanhos em todo estado do Amapá. Em 2010, houve a terceira etapa de vacinação oficial contra febre aftosa no Estado do Amazonas, atingindo altos níveis de vacinação e coleta de amostras de soro para avaliação da prevalência da febre aftosa. Tais eventos também possibilitam a troca de experiências entre os serviços veterinários oficiais do país, contribuindo para a capacitação dos profissionais envolvidos.

43. Com relação ao suporte técnico para elaboração ou revisão da legislação e para criação de órgãos autônomos de defesa sanitária animal, o DSA informa que os serviços veterinários oficiais dispõem desse auxílio continuamente, e que predominam na região as Agências de Defesa Sanitária Animal. Apenas os Estados da Paraíba e do Amazonas não criaram tais estruturas, sendo que nestas unidades da federação as atividades são executadas por setores de defesa sanitária das Secretarias de Agricultura Estaduais.

44. É importante ressaltar que houve mudanças na forma como a OIE classifica os países com relação à febre aftosa. No novo Código Sanitário de Animais Terrestres da OIE, no caso de ocorrência de foco de febre aftosa em um país ou zona previamente livre, a OIE inseriu no Código Sanitário para Animais Terrestres (Art. 4.3.3) o conceito de "zona de contenção", o qual permitirá restringir a eventual suspensão temporária do status de uma área específica, em caso de foco de febre aftosa, sem prejuízos ao restante da zona livre, assim que demonstrada claramente sua implantação.

45. A classificação da OIE com relação à condição sanitária dos estados brasileiros quanto à febre aftosa, em 2008, é demonstrada pela figura 3. A zona livre representa 59% do território e 89% do rebanho bovino.

Figura 3 - Reconhecimento pela OIE da condição sanitária dos estados brasileiros quanto à febre aftosa, em 2008.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: SDA/MAPA

46. Com relação ao sistema informatizado, de acordo com a documentação enviada pelo MAPA, está em andamento um acordo de cooperação técnica entre o Ministério e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA para desenvolvimento de uma Plataforma de Governança Aplicada à Agricultura e Pecuária - PGA. Trata-se do desenvolvimento de um software para o sistema de informações da pecuária bovina, que incluirá o cadastro de propriedades rurais, controle do trânsito de animais - GTA, serviço de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos - Sisbov, integrado com o Sistema de Informações Gerais do Serviço de Inspeção Federal- Sigsif. Pretende-se,

además, o estabelecimento de um cadastro único centralizado, chamado de Gestão de Cadastros Únicos, para utilização em todos os módulos ou aplicações da PGA.

47. Ainda de acordo com a documentação, apenas o SISBOV será operacionalizado e gerenciado pela CNA, sendo os demais sistemas envolvidos operados pelo MAPA. O projeto iniciou em dezembro de 2009 e tem previsão de término em dezembro de 2011.

48. Tendo em vista que os estados dos circuitos pecuários Norte e Nordeste vêm sendo acompanhados de perto pelo MAPA, no tocante a suporte técnico para elaboração de legislação de controle e vigilância sanitária, e que as reuniões e encontros técnicos permitem trocas com estados em estágio mais avançado no combate da febre aftosa, considerou-se a Recomendação 9.1.2 como implementada.

49. A Recomendação 9.1.5 é considerada em implementação, tendo em vista não haver ainda um sistema informatizado de inventário e de sanidade animal que permita o controle do trânsito de animais nos escritórios regionais de defesa agropecuária. Vale ressaltar que, na percepção dos gestores, um sistema informatizado nacional unificado para controle do trânsito de animais é ferramenta de grande importância para a erradicação da febre aftosa.

7. Plano Nacional de Emergência Sanitária

50. Devido ao rápido poder de contágio do vírus da febre aftosa, seu combate requer uma ação rápida, sistemática e integrada entre os envolvidos. Faz-se imperativo que os atores saibam agir de forma adequada em caso de descoberta de foco da doença, para uma pronta reação nas emergências visando à sua eliminação. A existência de um Plano de Ação, com a clara definição de competências de cada instância, e seu conhecimento por parte de todos é condição fundamental para o combate da moléstia ainda em sua fase inicial.

Diagnóstico da Auditoria em 2005 e deliberações do TCU

51. Durante a auditoria, observou-se que não havia um plano nacional de emergência no caso de notificação de suspeita de foco de febre aftosa, causando conflito de papéis entre os envolvidos, assim como heterogeneidade nas ações tomadas. Ressentiu-se a falta de um arcabouço técnico-legal que disciplinasse as competências de cada ator durante uma emergência veterinária, desde a primeira notificação de suspeita até sua erradicação.

52. Em função da não existência de um plano para emergências veterinárias, foi prolatada a seguinte recomendação:

Recomendação 9.1.3. "estabelecer plano nacional de emergência sanitária animal para a febre aftosa, com vistas a:

9.1.3.1. disciplinar, em conformidade com as normas vigentes, as atribuições, competências e formas de articulação dos órgãos federais e estaduais de defesa agropecuária;

9.1.3.2. pactuar mecanismos de cooperação entre União e estados, com a fixação de metas e indicadores de desempenho, quanto ao treinamento periódico de técnicos dos serviços de defesa agropecuária e de médicos veterinários em sanidade animal; (iii) realizar simulações de episódios de febre aftosa de forma regular em todos os estados, sobretudo em áreas de risco, como zona tampão e municípios de fronteira internacional, com a participação de técnicos agropecuários e médicos veterinários que compõem as equipes de emergência sanitária;"

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

53. Como forma de solucionar o problema, o Decreto Nº 5.741, de 30/3/06, que instituiu o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária definiu as competências e forma de articulação de cada instância envolvida no PNEFA. Adicionalmente, a IN 44, de 2007, detalhou em seu Capítulo III, Atendimento às suspeitas de Doença Vesicular, os procedimentos que devem ser tomados por cada envolvido no caso de suspeita de foco de aftosa.

54. Ademais, foi elaborado e publicado o "Plano de Ação para Febre Aftosa - Atendimento à notificação de suspeita de doença vesicular" (MAPA, 2009), que serve como principal conjunto de diretrizes para atendimento de suspeita de casos de FA, desde a denúncia, que pode ser feita pelo sistema de vigilância ou da comunidade, também chamada de notificação, até a declaração ou não de emergência veterinária. Trata-se de publicação bastante detalhada e de fácil compreensão, minudenciando todo o processo. A figura 4 demonstra o passo a passo que deve ser seguido em caso de suspeita da moléstia.

Figura 4 - Representação esquemática das fases e atividades no atendimento a uma notificação de suspeita de doença vesicular.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: SDA/MAPA

55. Segundo o MAPA, o plano de ação terá ainda outro volume, em fase de finalização, que enfocará a "Declaração e gerenciamento do estado de emergência veterinária para febre aftosa". Enquanto o segundo volume não é publicado, o "Manual de Procedimentos para a Atenção às Ocorrências de Febre Aftosa e Outras Enfermidades Vesiculares" do PANAFTOSA, continuará sendo utilizado.

56. Em resposta à pesquisa enviada, 100% dos respondentes afirmaram conhecer os procedimentos descritos no plano de ação em caso de ocorrência de foco de febre aftosa. Desse total, 77% se consideram qualificados para mobilizar equipes de emergência sanitária e proceder com os métodos de desinfecção de ambientes, veículos e materiais diversos. Ademais, 70% se consideram qualificados para implantar os procedimentos técnicos para o sacrifício de animais. Os órgãos de defesa agropecuária remanescentes se declararam pouco qualificados para atuarem em caso de emergência.

57. Com relação aos principais pontos descritos no plano de ação, 92% disseram possuir estrutura ótima ou boa para uma correta e rápida avaliação clínica e epidemiológica e equipes com possibilidade de se deslocar rapidamente para o local envolvido; 85% relataram ter capacidade ótima ou

boa para mobilizar equipes para inspeção nas propriedades vizinhas à notificada, enquanto 69% declararam possuir poder de mobilização ótimo ou bom com vistas a proibir a movimentação de animais susceptíveis. O restante dos quesitos obteve avaliação regular, não havendo avaliação ruim ou péssima.

58. Como forma de interagir mais com os estados e cooperar com o treinamento periódico de técnicos dos serviços de defesa agropecuária e de médicos veterinários em sanidade animal, o DSA informa que foi celebrado Termo de Cooperação Técnica (TCT) MAPA-OPAS/PANAFTOSA, com diversas capacitações realizadas para fortalecimento dos Programas de Sanidade Animal do país.

59. De janeiro de 2007 a dezembro de 2009, foram realizados 33 cursos com 1.520 profissionais treinados no país, tanto do MAPA como dos serviços veterinários oficiais dos estados, nos seguintes temas: auditoria, gerência de programas sanitários em saúde animal, controle da raiva silvestre, sistema de informação georreferenciada (Terraview), transporte aéreo de material biológico, sanidade equídea, epidemiologia aplicada, emergência sanitária para gestores, emergência sanitária para executores, colheita de amostras para diagnóstico de doenças de animais de produção.

60. Recentemente, em 29/11/2010, o DSA publicou a Norma Interna Nº 11, que aprova o Plano de Educação Continuada em Saúde Animal. Tal normativo orienta as ações educacionais dos servidores concursados dos serviços veterinários oficiais nos estados e de outros profissionais que atuam em áreas correlatas, com previsão em convênios. O programa educacional está em fase de elaboração.

61. Como forma de praticar o que está sendo instruído, em 2009, o MAPA promoveu três exercícios simulados, um deles com enfoque em febre aftosa, realizado no Mato Grosso, envolvendo representantes dos serviços veterinários de vários estados, do Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria - SENASAG, da Bolívia, Grupo Especial de Fronteira - GEFRON, Ministério da Defesa e produtores locais, com participação de observadores internacionais.

62. Além do exercício simulado, os serviços veterinários estaduais informaram ao MAPA a realização de treinamento em emergência sanitária para febre aftosa nos estados de São Paulo, Rondônia, Pernambuco, Maranhão e Espírito Santo. No primeiro semestre de 2010, os estados de Piauí e Tocantins informaram ao MAPA que realizaram o mesmo procedimento.

63. O DSA informa que atividade de treinamentos em emergência será contemplada na padronização de convênios proposta pelo Departamento, para 2011, como etapa compulsória. Diversos gestores estaduais elogiaram os progressos alcançados com a uniformização de procedimentos alcançada com a publicação da IN 44/2007 e o Plano de Ação, assim como a maior integração entre os entes federados.

64. Em função de o Plano de Ação, que disciplina e coordena as competências de cada ente envolvido no combate da FA ter sido publicado, de haver uma integração entre União e Estados no treinamento dos técnicos e médicos veterinários, e da realização de treinamentos de emergência, considerou-se a Recomendação 9.1.3 como implementada.

8. Metas de Erradicação

65. Para alcançar a erradicação da febre aftosa é fundamental que se conheça o risco da doença em todos os estados, e que se acompanhe a evolução da classificação das áreas infectadas do Brasil até a condição de área livre. Metas intermediárias de evolução devem ser estabelecidas para um bom gerenciamento e correção de rumos do Programa em tempo hábil, caso necessário.

Diagnóstico da Auditoria em 2005 e deliberações do TCU

66. Durante os trabalhos de auditoria realizados em 2005, verificou-se que as metas de erradicação da febre aftosa existentes até 2005 não haviam sido atingidas e estavam desatualizadas. O Plano Hemisférico de Erradicação da Febre Aftosa - PHEFA, a ser seguido por todos os países sul-americanos, estabelecia como meta erradicar a febre aftosa até o ano de 2009, entretanto, não haviam sido estabelecidas metas intermediárias anuais de erradicação, o que poderia prejudicar o monitoramento do alcance do objetivo estabelecido.

67. Com o objetivo de fazer com que o MAPA replanejasse as metas necessárias à erradicação da febre aftosa foi exarada a Recomendação 9.1.8 no Acórdão 1.784/2005-P. A Determinação 1.1 foi consignada no Acórdão 1.345/2007, que trata do primeiro monitoramento, para possibilitar melhor gerenciamento do PNEFA.

Recomendação 9.1.8 "rever as metas de erradicação da febre aftosa no país, considerando o desenvolvimento dos serviços de defesa agropecuária estaduais e os compromissos para sua estruturação firmados pelos estados";

Determinação 1.1 "estabelecer metas intermediárias de erradicação da febre aftosa no país, a fim de melhor gerenciar o alcance da meta de erradicação até o ano de 2009".

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

68. A meta de erradicação da doença não foi alcançada em 2009. Em resposta, o MAPA informa que em que pesem os esforços envidados para cumprimento da meta de erradicação da febre aftosa no país em 2010, os serviços veterinários oficiais dos estados não livres, malgrado as melhorias que tiveram, ainda não conseguiram alcançar o objetivo.

69. É importante apontar que houve avanços no sentido de estabelecimento de um país integralmente livre da doença, pois as regiões ainda não livres tiveram uma melhora em seu status sanitário, de "risco não conhecido ou não classificado" para "alto risco", de acordo com a classificação atual quanto ao risco de febre aftosa.

70. O MAPA informa que para avançar no processo de erradicação da doença novos esforços serão envidados, na perspectiva de um reconhecimento nacional em 2011 e internacional em 2012 daquela parte que falta alcançar a classificação de livre de febre aftosa com vacinação.

71. Tendo em vista que não foram estabelecidas metas intermediárias para melhor acompanhamento das ações de erradicação da febre aftosa, considerou-se a Recomendação 9.1.8 e a Determinação 1.1 como não implementada e não cumprida, respectivamente.

9. Treinamento e Capacitação

72. A criação de gado é uma atividade que conta com um elevado número de produtores, pequenos e grandes. Desta maneira, o sucesso de um programa tão amplo, presente em todo território nacional, requer uma boa estratégia de treinamento e capacitação dos atores envolvidos, seja para os entes federados comprometidos com sua execução e fiscalização, seja diretamente para os trabalhadores e produtores rurais. Neste capítulo foram agregados os itens do Acórdão n.º 1.784/2005-P que trataram desse aspecto.

Diagnóstico da Auditoria em 2005 e deliberações do TCU

73. Na auditoria de 2005, identificou-se que vários atores envolvidos no PNEFA não possuíam capacitação adequada para o manejo dos animais no caso de ocorrência da febre aftosa, e desconheciam os procedimentos a serem adotados no caso de suspeita de doença vesicular. Constatou-se que trabalhadores e produtores rurais, especialmente os localizados nas áreas de risco de febre aftosa, possuíam poucos conhecimentos e informações disponíveis para tratar de seus animais de forma adequada em relação à doença. Verificou-se também que alguns estados como Amapá, Ceará, Paraíba e Roraima não ministravam palestras para capacitação dos trabalhadores rurais.

74. Outro problema identificado foi que os técnicos das barreiras sanitárias, de administração federal, não tinham informações atualizadas com relação aos procedimentos adequados à realização de suas tarefas, bem como não dispunham da legislação recente que regulava a atividade.

75. Considerando a insuficiência de treinamentos e cursos abordando as formas de identificação, prevenção e combate da FA, e a falta de capacitação dos agentes das barreiras para uma adequada fiscalização no trânsito internacional de produtos agropecuários, constatadas à época da auditoria, o TCU expediu as seguintes recomendações:

Recomendação 9.1.4. "orientar os serviços de defesa agropecuária dos estados a capacitarem criadores, capatazes e outras pessoas que trabalhem em propriedades rurais, que lhes permitam agir como sensores do sistema de defesa animal, mediante oferecimento de palestras, cursos e material publicitário sobre a febre aftosa que abordem aspectos relacionados à sintomatologia da doença, bem como providências a ser adotadas em caso de suspeita ou constatação de foco, priorizando proprietários de animais cuja criação tenha o perfil de subsistência, como agricultores familiares, assentados, quilombolas e indígenas;"

Recomendação 9.2.2. "ofereça, com fundamento no inciso IV, art. 6º da Estrutura Regimental do MAPA, e em conjunto com a Secretaria de Defesa Agropecuária, treinamentos regulares aos técnicos

que atuam nas barreiras sanitárias sob administração do Ministério, munindo-os de publicações com a legislação específica e manuais de procedimentos";

Recomendação 9.4. "com fulcro no art. 250, inc. III do RI/TCU, recomendar ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), que incorpore aos programas de ensino e formação dirigidos ao aperfeiçoamento de trabalhadores e produtores rurais, a disseminação de informações relativas à profilaxia e controle da febre aftosa, dando atenção especial à forma correta de manuseio e transporte da vacina e aos procedimentos a serem adotados em caso de suspeita ou constatação da doença;"

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

76. A IN 44 de 2007, editada pelo MAPA, prevê em seu Art. 3º como uma das estratégias para sucesso do PNEFA o fortalecimento dos programas de treinamento de recursos humanos e a manutenção de programas de educação sanitária e comunicação social. O MAPA encaminhou documento (documento eletrônico nº 17) contendo o número de palestras e o de pessoas envolvidas nas ações promovidas pelos estados.

Gráfico 2 - Palestras realizadas pelos serviços veterinários oficiais nos estados e média de público alcançado, de 2007 a 2009.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Serviços Veterinários Estaduais

77. Segundo o DSA, ações de educação sanitária tais como palestras, reuniões, publicação de material informativo e veiculação de matérias na imprensa são normalmente empreendidas pelos serviços veterinários estaduais. Em todas as unidades da federação, foram realizadas 9.891 palestras em 2007, com público de aproximadamente 364 mil participantes, média de 37 pessoas por evento; em 2008 foram ministradas 8.183 palestras, atingindo cerca de 232 mil pessoas, resultando em média de 28 participantes por evento; e em 2009 foram 8.023 palestras, com público total de 294 mil pessoas, média de 37 por evento.

78. Até o primeiro semestre de 2010 ocorreram 9.706 palestras para um total de 71.835 pessoas, em todo país. Na nova padronização para os convênios de 2011, o DSA incluiu palestras sobre febre aftosa para público externo (veterinários autônomos, pequenos produtores, assentados, quilombolas, indígenas, entre outros) como etapa compulsória (documento eletrônico nº10).

79. Verifica-se que da relação de estados apontados pela auditoria como os que não ministravam palestras, apenas o estado do Amapá ainda se encontra com um baixo nível de realização das atividades. Ceará, Paraíba e Roraima vêm atuando, realizando palestras com boa média de público. O Distrito Federal apesar de ter realizado palestras em 2007 e em 2008, no ano de 2009 não realizou nenhuma atividade de capacitação aos produtores rurais locais. O estado de Roraima vem realizando diversas atividades, porém com baixo nível de público participante.

80. De acordo com o MAPA, há perspectivas de melhoras para o estado do Amapá e Distrito Federal, pois foi realizado concurso público para contratação de novos servidores. Além disso, atividades de treinamento e capacitação aos produtores rurais (palestras) com enfoque em febre aftosa deverão ser contempladas nos planos de trabalho que os estados foram orientados a preparar e apresentar ao MAPA até o final deste ano. Tais ações são pré-requisitos para a assinatura de convênios a partir do ano de 2011, conforme memorando DSA N° 1.187/2010, de 11/11/2010 (anexo), onde as atividades estão contempladas como "etapas compulsórias". De acordo com o DSA, a padronização já foi apresentada a todos os Estados, durante reuniões realizadas em Natal, Campo Grande e Recife.

81. O MAPA também enviou uma minuta do Plano de Capacitação 2007-2009 (documento eletrônico nº15), elaborado pelo Programa de Vigilância Agropecuária Internacional - VIGIAGRO, para atendimento tanto desta recomendação quanto das recomendações contidas no Acórdão TCU n.º 1.318/2006 - Plenário, que tratou da apreciação do relatório de auditoria de natureza operacional nas ações de vigilância e fiscalização no trânsito internacional de produtos agropecuários do Programa de Segurança Fitozoosanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários.

82. Ademais, como forma de suprir a deficiência de treinamento em legislação dos técnicos que atuam nas barreiras sanitárias sob administração federal, a Secretaria Executiva informou que o DSA, em colaboração com a OPAS/PANAFTOSA, publicou e disponibilizou às Superintendências o "Manual de Legislação - Programas Nacionais de Saúde Animal do Brasil" (MAPA, 2009). A publicação reúne os principais atos legais que normatizam os programas nacionais de saúde animal, relativos ao período de 1934 a 2008.

83. A Secretaria Executiva informa que foram disponibilizados no sítio do MAPA na internet, manuais de procedimentos para preenchimento da Guia de Trânsito de Animal (GTA), para cada espécie animal. De acordo com informações da Coordenação do VIGIAGRO, vinculada à Secretaria de Defesa Agropecuária, toda a legislação relacionada ao controle do trânsito internacional sob sua competência é encaminhada às unidades VIGIAGRO nos estados. De acordo com o Art. 2º da IN 36 de 2006:

"Incumbe à Coordenação-Geral do Sistema de Vigilância Agropecuária - Vigiagro, vinculada à Secretaria de Defesa Agropecuária, a atualização permanente do Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional, a partir da regulamentação emanada dos Departamentos e Coordenações Técnicas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA".

84. A Secretária Executiva do MAPA enviou relação de cursos de capacitação oferecidos entre 2006 e 2010. Verifica-se que há cursos que possuem relação com o tema FA, como cursos de pós-graduação em Vigilância Agropecuária Internacional (lato-sensu e stricto sensu), porém existem outros

sem ligação com o tema, tais como: "curso de processamento tecnológico de couro, curso de identificação de peixes ornamentais e treinamento em identificação de madeiras".

85. O SENAR encaminhou documentação relacionando todos os cursos promovidos pela entidade no período de 2007 a 2010 na área de pecuária, em todo o país. De acordo com as informações, no período, foram ministrados cursos para aproximadamente 6.400 turmas, dos mais variados assuntos. A exemplo do que havia sido constatado no monitoramento em 2007, algumas dessas ações foram realmente voltadas especificamente para o combate à febre aftosa, como os 66 seminários realizados pelo SENAR do estado da Bahia que versam exclusivamente sobre o tema. O SENAR do estado do Piauí também ministrou treinamentos intitulados "Agente Sanitário em Saúde Animal", versando sobre os conhecimentos básicos sobre febre aftosa e PNEFA, manuseio da vacina, pistola e agulhas, e sua correta aplicação. Segundo o SENAR-PI, foram priorizados municípios com menores índices vacinais registrados nas campanhas anteriores.

86. Os cursos em sua maioria tratam de temas amplos como sanidade animal, bovinocultura de corte e de leite, vacinação de bovinos, caprinocultura, bubalinocultura, entre outros. Apesar de os treinamentos não abrangerem apenas o tema febre aftosa, abordando também outras enfermidades que acometem os animais, são um bom exercício para os trabalhadores rurais e pequenos produtores sobre as características e formas de se reconhecer as principais doenças, entre elas a FA, e servem como orientação para a criação do rebanho de forma higiênica e segura. Verifica-se pela documentação analisada que os cursos foram oferecidos de forma contínua em todos os estados da federação, atendendo ao que foi recomendado.

87. Em pergunta sobre o nível de informação dos criadores de animais sobre combate e prevenção da febre aftosa, os órgãos estaduais de defesa agropecuária avaliaram de forma positiva os pecuaristas de seus estados. Nos itens "como identificar nos animais os sintomas da febre aftosa e formas de prevenção da febre aftosa" os criadores de gado receberam 77% das avaliações ótimo ou bom, e o restante como sendo regular; o item "manuseio e aplicação da vacina contra febre aftosa" recebeu avaliação de 85%.

88. De acordo com a pesquisa, o ponto que deve ser melhorado nos treinamentos e capacitações dos pecuaristas diz respeito às providências que devem ser tomadas no caso de suspeita ou constatação da febre aftosa, que recebeu avaliação de 69% como ótimo ou bom, o restante regular. Na percepção de grande parte dos gestores das secretarias de defesa agropecuárias estaduais a capacitação de pecuaristas e as campanhas de vacinação com ampla divulgação na mídia devem ser reforçadas para o sucesso no combate da moléstia.

89. Pelo exposto, as atividades de treinamento e capacitação dos produtores rurais locais têm sido realizadas de forma contínua pelos Serviços Veterinários Estaduais em todos os estados. O MAPA tem municiado os técnicos que atuam nas barreiras com os manuais de legislação e plano para

emergências sanitárias, e disponibilizou informações atualizadas e outros manuais através da Internet, e considerando que o SENAR vem cumprindo com seu papel, consideramos as Recomendações 9.1.4, 9.2.2 e 9.4 como implementadas.

10. Controle de Barreiras e Integração Latino-Americana

90. O trânsito de animais é um dos principais fatores de risco para a propagação da febre aftosa. Animais de origem desconhecida não podem circular livremente pelas áreas livres da doença, tendo em vista a velocidade com a qual o vírus se propaga. A fiscalização nas barreiras fixas e móveis deve ser intensa para controlar a movimentação de animais de forma a evitar que a moléstia venha a ser reintroduzida na zona livre. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, é imprescindível que haja barreiras bem estruturadas nas fronteiras nacionais e internacionais, e um trabalho integrado entre os órgãos responsáveis pela segurança e controle, como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Exército Brasileiro e os serviços oficiais de defesa sanitária nacional e dos países limítrofes.

Diagnóstico da Auditoria em 2005 e deliberações do TCU

91. Identificou-se na auditoria de 2005 que barreiras móveis e fixas estavam mal estruturadas, algumas funcionando precariamente e sem supervisões regulares de funcionamento. Verificou-se a necessidade de mais barreiras móveis na região de fronteira do Brasil com demais países da América do Sul para coibir o transporte de animais, legal e ilegal, que era realizado em estradas vicinais, fora das principais rodovias de acesso ao país, não passando pelas barreiras fixas. Ademais, não havia esforços coordenados entre o MAPA e outros órgãos de fiscalização como Polícia Federal e Exército Brasileiro para coibir a movimentação clandestina de animais entre fronteiras.

92. Diagnosticou-se também a necessidade de haver uma maior integração com outros países vizinhos que possuem alta vulnerabilidade à contaminação de seus rebanhos pela febre aftosa. Caso esse risco não fosse controlado, a probabilidade de introdução do vírus em território brasileiro seria aumentada, podendo infectar o rebanho nacional. Por essa razão, mecanismos para combater e erradicar a febre aftosa na região deveriam ser apoiados pelo Brasil, com ações junto à Bolívia e Paraguai. Adicionalmente, identificou-se que não havia plano de emergência a ser executado quando da descoberta de focos de doenças contagiosas nos países limítrofes, como foi o caso da Bolívia em janeiro de 2007.

93. Como forma de resolver a deficiente estrutura dos postos e barreiras, tentar promover uma aproximação com os países fronteiriços, e melhorar o controle de animais no estado do Mato Grosso do Sul, o TCU expediu as recomendações abaixo. Ressalta-se que a Recomendação 9.1.7 já havia sido considerada implementada no primeiro monitoramento em 2007, com a definição de formulário padrão por parte do MAPA para avaliação estrutural e operacional das barreiras. As Determinações 2.1 e 3.1 foram prolatadas no Acórdão 1.345 de 2007, após o surgimento de focos da doença noticiados em 2005.

Recomendação 9.1.7. "padronize procedimentos mínimos usados para realizar a supervisão técnica regular dos postos fixos e móveis de vigilância sanitária nos estados, de forma que incluam

avaliação das condições estruturais e do desempenho operacional das barreiras sanitárias, servindo-se, por exemplo, do trabalho desenvolvido pela Superintendência Federal de Agricultura na Bahia, durante o exercício de 2004, para a definição da estratégia metodológica a ser usada;"

Recomendação 9.3.1. "adotar providências para que sejam realizadas regularmente barreiras volantes nas áreas de fronteira internacional, de forma integrada com a Polícia Federal, o Exército Brasileiro e os serviços oficiais de defesa sanitária dos países limítrofes, bem como a uniformização de procedimentos para uma atuação conjunta e eficiente sobre denúncias ou suspeitas de focos de doenças infecto-contagiosas, em particular aquelas enfermidades vesiculares, como a febre aftosa, além da repressão à movimentação clandestina de animais entre as fronteiras e à prática do abigeato, delimitando uma faixa de risco da linha de fronteira internacional para essa fiscalização;"

Recomendação 9.3.2. "promover o fortalecimento da política de integração da América do Sul no combate à febre aftosa, envolvendo, além da doação de vacinas para outros países, a exemplo do que foi realizado, a promoção do intercâmbio de técnicas e experiências e a pactuação de procedimentos para a erradicação da doença;"

Determinação 2.1 "supervisionar, por intermédio do Departamento de Saúde Animal, as barreiras sanitárias localizadas no Estado do Mato Grosso do Sul, tendo em vista a importância da atividade de bovideocultura no estado, bem como os reflexos negativos, especialmente econômicos, provenientes do surgimento de novo foco de febre aftosa, conforme art. 9º e 15, incisos III e V, da Estrutura Regimental do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, aprovada pelo Decreto n.º 5.351 de 21 de janeiro de 2005;"

Determinação 3.1 "recomendar à Casa Civil que articule a ação dos órgãos responsáveis para apoiar a fiscalização da fronteira do Brasil com os países limítrofes, como o Ministério da Defesa e a Polícia Federal, em especial a zona de segurança criada pelo Comitê Veterinário Permanente do Cone Sul, conforme suas atribuições definidas no artigo 2º da Lei n.º 10.683/03".

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

94. Como forma de atender às recomendações, o MAPA informa que reforçou as barreiras primárias nas fronteiras internacionais, consideradas de maior risco para prevenir a reintrodução da febre aftosa na zona livre. Em 2008, foi implantada no estado do Mato Grosso do Sul uma Zona de Alta Vigilância - ZAV, em uma faixa de fronteira de aproximadamente 15 km de largura com o Paraguai e a Bolívia, região onde houve o surto de aftosa em 2005.

95. Anteriormente denominada Zona Tampão, a ZAV designa uma zona estabelecida para proteger o status sanitário dos animais de um país ou uma zona livre de uma enfermidade frente aos animais de um país ou uma zona com um status sanitário distinto, mediante a aplicação de medidas baseadas na epidemiologia da enfermidade considerada e destinadas a impedir a propagação do agente patógeno que a provoca, a um país ou uma zona livre. As medidas podem incluir, entre outras, a

vacinação, o controle da movimentação de animais e a intensificação da vigilância. (OIE, 2009). A criação da ZAV proporcionou a restituição do status de quase todo o estado do Mato Grosso do Sul como livre de febre aftosa com vacinação, pela OIE, em julho de 2008.

Figura 5 - Zona de Alta Vigilância no Estado de Mato Grosso do Sul

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: SDA/MAPA.

96. De acordo com o MAPA, encontra-se na OIE pleito brasileiro para restituição do status também daquela zona. Embora tenha completado o período de dois anos previsto inicialmente para funcionamento da ZAV, no pleito de restituição do status da área, foi expresso o compromisso brasileiro de manter a estrutura e atividades de vigilância na região.

97. As normas e orientações gerais para vigilância na ZAV foram definidas, pela IN N° 6, de 19/2/08, e pela IN N° 63, de 17/12/08, vigorando até o momento. O DSA publicou também a Nota Técnica N° 55, de 21/9/10. Nessa zona, funcionam cinco postos de fiscalização do MAPA, quatorze postos fixos de fiscalização e 10 equipes volantes de fiscalização da IAGRO, e 10 postos de fiscalização volante trabalhando em seu entorno. Ademais, são executadas outras ações, tais como: identificação individual dos animais, fiscalização da vacinação em todas as propriedades, inspeção dos animais antes do embarque, passagem obrigatória dos animais por um posto de fiscalização antes de saírem da área e sua quarentena no destino.

98. Existem ainda outras três ZAV's em território nacional, localizadas no Estado do Tocantins, divisa com os estados do Maranhão e Piauí; no Estado da Bahia, divisa com os estados de Pernambuco e Piauí; e no Estado de Rondônia, na divisa com o Estado do Amazonas, conforme Figura 5 e Figura 3 (capítulo 6).

99. Com relação à fiscalização do trânsito de animais, o MAPA informa que, em Mato Grosso, são mantidos sete postos de fiscalização fixos e três postos de fiscalização volantes da secretária de defesa sanitária agropecuária estadual, além de atividades diferenciadas de fiscalização da vacinação nas propriedades situadas dentro de um raio semelhante ao da ZAV. Em Rondônia, são mantidos dois postos de fiscalização fixos e quatro postos de fiscalização fluviais do órgão de defesa agropecuária do estado, apoiados por uma unidade aérea de fiscalização (hidroavião) e um posto de fiscalização fixo do MAPA na fronteira internacional.

100. As supervisões nos postos fixos e volantes são realizadas pelas Superintendências Federais de Agricultura. Durante as auditorias do DSA são realizadas fiscalizações por amostragem para avaliação do controle

de trânsito de animais, seus produtos e subprodutos no estado. A Tabela 3 contempla os dados de supervisões realizadas pelas SFA's dos estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia em postos de fiscalização da fronteira internacional em 2009 e 2010.

Tabela 3 - Número de postos de fiscalização fixos e volantes na região de fronteira internacional com Paraguai e Bolívia e supervisões desses postos pelas SFA's, em 2009 e 2010.

2009

DISCRIMINAÇÃO MS MT RO

Nº de postos fixos 16 7 2

Nº de postos fixos supervisionados 8 7 2

Nº de postos volantes 10 6 4

Nº de supervisões em postos volantes 0 1 8

2010

DISCRIMINAÇÃO MS MT RO

Nº de postos fixos 14 7 2

Nº de postos fixos supervisionados 13 7 2

Nº de postos volantes 0 3 4

Nº de supervisões em postos volantes 0 3 8

Fonte: SDA/MAPA

101. As atividades de fiscalização na fronteira são apoiadas pelas Polícias Militares dos estados, que fazem a segurança dos servidores dos serviços veterinários oficiais, possibilitando o cumprimento normal das atividades. Caso necessário, o apoio da Polícia Federal pode ser solicitado pelas SFA.

102. O MAPA informa ainda que contribui indiretamente para coibir a prática do abigeato através das fiscalizações do trânsito animal, e no atendimento às convocações do Ministério da Justiça no intuito de colaborar com as operações federais e locais na região sul do País, em especial no Estado do Rio Grande do Sul.

103. O Comitê Veterinário Permanente do Cone Sul - CVP, instituição que o MAPA faz parte, vem procurando contribuir com a política de integração regional de diversas maneiras, por considerar essa uma estratégia de promoção à saúde animal na região e, por conseguinte, maior segurança sanitária às áreas livres de febre aftosa implantadas. Para tanto, tem colaborado na execução das atividades do Programa de Ação MERCOSUL Livre de Febre Aftosa, particularmente aquelas voltadas à melhoria do sistema de defesa sanitária animal da Bolívia, para que esse país avance na erradicação da febre aftosa. Cita a construção de quatro currais nas comunidades de San Lorenzo, San Borja, Remanso e Pizo Firme, na fronteira com Rondônia, utilizados para manejo sanitário dos bovinos dessas comunidades, facilitando os trabalhos de vacinação desenvolvidos na área, apoiados normalmente pelo IDARON/RO.

104. O DSA informa que o Brasil tem participado também da implementação do Plano de Assistência Técnica à Bolívia, coordenado pelos países que integram o CVP e PANAFTOSA, enviando

técnicos àquele país para ajudar na implementação das ações de interesse da defesa sanitária animal. Em cumprimento ao Plano de Ação para o fortalecimento técnico e institucional SENASAG, acordado entre Brasil e a Bolívia, o ministério informa que desenvolveu as seguintes atividades:

- a) Envio de dois especialistas à Bolívia para capacitar técnicos do SENASAG em manejo de informação e vigilância;
- b) Treinamento de quarenta técnicos do SENASAG/Bolívia durante simulado em emergência sanitária, com enfoque em febre aftosa, realizado em Mato Grosso em 2009;
- c) Recepção de quatro técnicos do SENASAG/Bolívia para conhecerem as experiências em educação sanitária desenvolvidas no Estado de Minas Gerais em abril de 2010.

105. Nos treinamentos promovidos pelo PANAFTOSA, por meio do TCT MAPA/OPAS-PANAFTOSA (2007-2009), foram treinados profissionais do Equador e Uruguai. Além disso, o Brasil tem contribuído com a elaboração do novo Programa Hemisférico de Erradicação da Febre Aftosa - PHEFA, conduzida pelo PANAFTOSA, por deliberação da última reunião da Comissão Sul-Americana para Luta contra a Febre Aftosa-COSALFA, em fase de aprovação. Esse plano fornecerá novas bases para se pactuar intercâmbios de técnicas e experiências para erradicação da febre aftosa no continente e estabelecer mecanismos de prevenção do risco de reintrodução da doença em países do continente.

106. Na pesquisa realizada, 31% dos órgãos estaduais de defesa agropecuária, avaliaram como ótimo ou bom a realização de barreiras e fiscalizações móveis, 54% consideraram tal quesito como regular, e 15% avaliaram como ruim ou péssimo o serviço. Ressalta-se que órgãos localizados em estados grandes produtores de gado avaliaram negativamente tal quesito. Desta forma, tal ponto deve ser fruto de maiores investimentos, pois o trânsito livre de animais representa enorme risco para a reintrodução da febre aftosa.

107. Os quesitos "condições de funcionamento dos postos/barreiras de vigilância sanitária fixas e fiscalização de aglomeração de animais (em feiras, leilões, exposições, etc.)" foram avaliados como ótimo ou bom por 62% dos respondentes. O item que obteve melhor avaliação foi o que se refere à informatização e controle das Guias de Trânsito Animal - GTA, avaliado como ótimo ou bom por 77% dos órgãos estaduais, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Condições técnicas/operacionais do serviço de defesa agropecuária do seu estado quanto ao controle do trânsito de animais.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: TCU.

108. Pelo exposto, percebe-se uma melhor estruturação das barreiras fixas e móveis nas regiões limítrofes com os países vizinhos, que possuem serviços menos aparelhados para controle da febre aftosa. Vale apontar também uma maior integração com Bolívia e Paraguai, no sentido de fiscalizar o trânsito de animais e treinar técnicos e agentes dos dois países. A criação da ZAV em Mato Grosso do

Sul permitiu que a região alcançasse boa parte de seu território como livre de febre aftosa, devendo a zona de contenção ser mantida para a manutenção e melhora do status sanitário da região de vigilância.

109. Na pesquisa enviada, a criação das ZAV foi colocada como grande avanço, porém grande parte dos gestores estaduais ressentiu a falta de pessoal em número suficiente nas barreiras fixas e móveis, bem como necessidade de pessoal para fiscalização em grandes aglomerações, sendo estes pontos que devem ser objeto de maiores investimentos.

110. Por se tratar de ações de trocas de experiências e material, que devem ser continuadas no tempo, e ainda haver necessidade de maior integração entre os órgãos de defesa como Polícia Federal e Exército Brasileiro, considerou-se as Recomendações 9.3.1 e 9.3.2 como em implementação. As Determinações 2.1 e 3.1 são consideradas em cumprimento. A Recomendação 9.1.7 havia sido considerada implementada durante o primeiro monitoramento.

11. Distribuição de Recursos

111. A partição de recursos de um Programa de Governo deve ser baseada em critérios técnicos, auferindo maior transparência possível à sua execução orçamentária. A definição de parâmetros para distribuição de recursos do PNEFA, levando em conta a situação diversa de cada unidade da federação, é condição para a implantação de uma zona livre em todo o país. A elevação do status sanitário em nível nacional traria enormes ganhos, com a abertura de novos mercados e a elevação do preço da carne no mercado internacional.

Diagnóstico da Auditoria em 2005 e deliberações do TCU

112. A auditoria de 2005 noticiou que a distribuição de recursos destinados aos estados para o combate da febre aftosa não seguia critérios claros que ajudassem a alcançar os objetivos do programa. Durante o monitoramento, em 2007, o MAPA alegou que os recursos eram distribuídos com base em diversos parâmetros, tais como: população bovina existente, área do estado, existência de fronteiras internacionais, existência de fronteiras com outras unidades federativas que detêm distinto status sanitário em relação à aftosa, entre outros.

113. O ministério informou, ainda, que 50% do valor destinado à descentralização aos estados seriam inicialmente distribuídos com base no percentual da população bovina e da área existente, e que os demais parâmetros seriam acrescidos sobre o valor original em percentuais que variariam até 50%. Outros fatores como adimplência da unidade federativa, sua capacidade de aplicação de recursos e emergências sanitárias poderiam determinar reconsiderações na distribuição dos recursos do Programa.

114. Entretanto, apesar de o MAPA ter apresentado critérios gerais de partição de recursos, não conseguiu demonstrar matematicamente como eles são aplicados, ou seja, como os diversos parâmetros considerados se relacionam e são ponderados. Além disso, dados numéricos da aplicação desses critérios não foram apresentados, impossibilitando, portanto, comparar a efetiva distribuição de recursos por estado com a que deveria ocorrer a partir de sua utilização.

115. Com o intuito de contribuir para a adoção de critérios objetivos e equitativos de distribuição de recursos para o combate da febre aftosa, de modo a se adequar à realidade de cada estado, foi prolatada a seguinte recomendação:

Recomendação 9.2.1 "defina, quando da elaboração da Proposta Orçamentária Anual, os critérios de distribuição de recursos aos estados, tendo em conta os respectivos estágios e condições de gestão das ações de defesa agropecuária, bem como o resultado das avaliações anuais realizadas pelas superintendências federais de agricultura, identificando aqueles que avançaram na implementação de mecanismos suficientes para a efetiva execução das ações de prevenção de doenças e vigilância sanitária animal".

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

116. Em resposta, o MAPA alega que a partição de recursos orçamentários para as unidades da federação é influenciada por diversos fatores, tais como: demandas dos estados pelos recursos, disponibilidade financeira, prioridade das ações definidas para região no período, capacidade operacional e regularidade fiscal dos proponentes para receber e aplicar os recursos.

117. Informa também que não conseguiu ainda elaborar regra matemática contemplando o conjunto de parâmetros apresentados anteriormente, e que procura considerar esses critérios nas análises individuais das propostas de convênio, buscando ajustá-las o melhor possível à realidade da proponente e aos interesses do programa, com base na experiência na condução do PNEFA, e objetivando produzir os melhores resultados com sua execução.

118. O MAPA tampouco apresentou relação com definição das prioridades que balizam a distribuição de recursos no momento da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária. Os critérios são ajustáveis de um ano para o outro, e não há uma regra clara para a partição dos recursos. Em que pese a situação sanitária dos estados na zona infectada ter evoluído, considerou-se a Recomendação 9.2.1 como não implementada.

12. Conclusão

119. O presente trabalho trata do monitoramento das deliberações desta Corte de Contas acerca da Auditoria Operacional realizada, em 2005, no Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa, provenientes do Acórdão nº 1.784/2005- P. Foram tratadas também as quatro Determinações objeto do Acórdão 1.345/2007-P, que deliberou sobre o primeiro monitoramento, realizado em 2007. O trabalho adotou a forma de processo do tipo Relatório de Monitoramento - RMON, conforme os padrões definidos pela Portaria - Segecex/TCU nº 27, de 19 de outubro de 2009.

120. Para que se pudesse medir o grau de implementação das deliberações do referido Acórdão, foram adotados os níveis de classificação das recomendações estabelecidos pela Portaria - Segecex/TCU nº 04, de 26 de fevereiro de 2010 - Manual de Auditoria Operacional: a) implementada; b) não implementada; c) parcialmente implementada; d) em implementação; e) não mais aplicável.

121. De acordo com as informações obtidas e as análises efetuadas nesse trabalho, a situação de implementação das recomendações dos Acórdãos nº 1.784/2005 - Plenário e nº 1.345/2007 - Plenário é apresentada na Tabela 5.

Tabela 5 - Grau de implementação das deliberações do Acórdão 1.784/2005-P e Acórdão 1.345/2007-P

Deliberações do Acórdão n.º 1.784/2005-P Situação

Recomendação 9.1.1 Implementada

Recomendação 9.1.2 Implementada

Recomendação 9.1.3 Implementada

Recomendação 9.1.4 Implementada

Recomendação 9.1.5 Em implementação

Recomendação 9.1.6 Implementada

Recomendação 9.1.7 Implementada

Recomendação 9.1.8 Não Implementada

Recomendação 9.2.1 Não Implementada

Recomendação 9.2.2 Implementada

Recomendação 9.3.1 Em implementação

Recomendação 9.3.2 Em Implementação

Recomendação 9.4 Implementada

Deliberações do Acórdão n.º 1.345/2007-P Situação

Determinação 1.1 Não Implementada

Determinação 2.1 Em implementação

Determinação 3.1 Em implementação

122. A tabela a seguir apresenta, de forma percentual, a situação da implementação das recomendações exaradas no Acórdão nº 600/2005 - Plenário.

Tabela 6 - Percentual de implementação das deliberações do Acórdão 1.784/2005-P e Acórdão 1.345/2007-P

Situação das determinações/recomendações Situação em novembro de 2010 (%)

Implementada 50%

Em implementação 31%

Não implementada 19%

Deixou de ser aplicável --

Total 100%

123. No presente monitoramento, realizado cinco anos após a apreciação da auditoria original, constatou-se que 50% das Recomendações/Determinações do Tribunal foram implementadas.

Adicionando-se as recomendações que se encontram em implementação, esse percentual se eleva para 81%, mostrando bom empenho dos gestores para o atendimento das medidas propostas pelo Tribunal.

124. O Manual de Auditoria Operacional do TCU orienta:

"(...)É importante que o monitoramento não demore muito a iniciar, para que não se perca a expectativa de controle. Também não vale a pena monitorar as atividades por muito tempo, pois, de acordo com a experiência do Government Accountability Office (GAO), a maior parte das deliberações é implementada até três anos após a realização da auditoria(...)"

125. Levando-se em conta essa orientação, o fato da auditoria ter sido realizada há mais de cinco anos e o empenho demonstrado pelos gestores em implementar a maioria das deliberações do Tribunal de Contas da União, entende-se não ser justificável a realização de mais uma etapa de monitoramento.

126. Assim, propõe-se que o presente trabalho encerre o ciclo de monitoramento das deliberações desta Corte de Contas acerca da Auditoria Operacional realizada, em 2005, no Programa Nacional de Erradicação de Febre Aftosa, provenientes do Acórdão nº 1.784/2005 - TCU - Plenário.

13. Proposta de Encaminhamento

127. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

I) Dar por encerrado o ciclo de monitoramentos do Acórdão nº 1.784/2005-TCU-Plenário, considerando:

- a) Implementados os itens 9.1.1; 9.1.6; 9.1.2; 9.1.3; 9.1.4; 9.2.2; 9.4; 9.1.7;
- b) Em implementação/cumprimento os itens 9.1.5; 9.3.1; 9.3.2; 2.1; 3.1
- c) Não implementados/não cumpridos os itens 9.1.8; 9.2.1; 1.1;

II) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor dessa instrução para os seguintes destinatários: Secretaria de Defesa Agropecuária; Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR; Casa Civil; 5a Secex, para conhecimento; e ao Advogado Geral da União, conforme determinação da Presidência do TCU, comunicada mediante Memorando-Circular n.º 27/2007-Segecex.

III) Apensar os autos ao TC nº 1.784/2005-P que trata da Auditoria Operacional no Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa;

IV) Arquivar os autos na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog."

É o relatório

Voto

Conforme visto no relatório precedente, trago à apreciação deste Colegiado o segundo monitoramento, realizado pela Seprog, das recomendações proferidas por meio do Acórdão nº 1.784/2005- Plenário, referente a auditoria de natureza operacional realizada no Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa (PNEFA).

2. Ressalto que o trabalho abrange também a verificação do cumprimento das determinações feitas pelo Acórdão nº 1.347/2007 - Plenário, o qual foi adotado por ocasião da apreciação do primeiro monitoramento, efetuado após o surgimento de foco da doença no estado do Mato Grosso do Sul, ao final de 2005.

3. Quanto à situação do cumprimento das recomendações e determinações efetuadas, foi possível aferir o seguinte resultado no presente trabalho:

3.1 Recomendações do Acórdão nº 1.784/2005 - Plenário implementadas:

- Destinatária: Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

9.1.1. adequar a metodologia de apuração dos dados de cobertura vacinal do rebanho de bovinos e bubalinos, apresentados quando da elaboração dos relatórios de avaliação do PNEFA, possibilitando, após finalizadas as campanhas de vacinação nos estados, que se identifique o percentual de propriedades que vacinaram o rebanho, por município;

9.1.2. promover junto aos estados dos circuitos pecuários Norte e Nordeste, que ainda encontram-se na condição de "alto risco" ou "risco desconhecido" para a incidência de febre aftosa, ações que tenham por finalidade, entre outras:

9.1.2.1. supervisionar e orientar de forma diferenciada estados que apresentem menor desenvolvimento institucional na área de defesa agropecuária;

9.1.2.2. prover suporte técnico à elaboração ou revisão da legislação de controle e vigilância sanitária animal, inclusive sobre a criação de órgãos autônomos de defesa animal;

9.1.2.3. promover a troca de experiências com estados com serviços melhor estruturados e iv) executar ações de educação de sanitária junto a comunidades rurais;

9.1.3. estabelecer plano nacional de emergência sanitária animal para a febre aftosa, com vistas a:

9.1.3.1. disciplinar, em conformidade com as normas vigentes, as atribuições, competências e formas de articulação dos órgãos federais e estaduais de defesa agropecuária;

9.1.3.2. pactuar mecanismos de cooperação entre União e estados, com a fixação de metas e indicadores de desempenho, quanto ao treinamento periódico de técnicos dos serviços de defesa agropecuária e de médicos veterinários em sanidade animal; (iii) realizar simulações de episódios de febre aftosa de forma regular em todos os estados, sobretudo em áreas de risco, como zona tampão e

municípios de fronteira internacional, com a participação de técnicos agropecuários e médicos veterinários que compõem as equipes de emergências sanitária;

9.1.4. orientar os serviços de defesa agropecuária dos estados a capacitarem criadores, capatazes e outras pessoas que trabalhem em propriedades rurais, que lhes permitam agir como sensores do sistema de defesa animal, mediante oferecimento de palestras, cursos e material publicitário sobre a febre aftosa que abordem aspectos relacionados à sintomatologia da doença, bem como providências a ser adotadas em caso de suspeita ou constatação de foco, priorizando proprietários de animais cuja criação tenha o perfil de subsistência, como agricultores familiares, assentados, quilombolas e indígenas;

9.1.6. pactuar prazos e metas a serem observados pelos estados na execução ou atualização do cadastramento de propriedades em que haja criação de animais, priorizando as localidades onde o processo encontra-se incipiente ou muito defasado, realizando o respectivo monitoramento, por meio de relatórios técnicos e de indicadores de desempenho, das providências adotadas pelos órgãos de defesa agropecuária;

9.1.7. padronize procedimentos mínimos usados para realizar a supervisão técnica regular dos postos fixos e móveis de vigilância sanitária nos estados, de forma que incluam avaliação das condições estruturais e do desempenho operacional das barreiras sanitárias, servindo-se, por exemplo, do trabalho desenvolvido pela Superintendência Federal de Agricultura na Bahia, durante o exercício de 2004, para a definição da estratégia metodológica a ser usada;

- Destinatária: Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

9.2.2. ofereça, com fundamento no inciso IV, art. 6º da Estrutura Regimental do MAPA, e em conjunto com a Secretaria de Defesa Agropecuária, treinamentos regulares aos técnicos que atuam nas barreiras sanitárias sob administração do Ministério, munindo-os de publicações com a legislação específica e manuais de procedimentos;

- Destinatário: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

9.4. incorpore aos programas de ensino e formação dirigidos ao aperfeiçoamento de trabalhadores e produtores rurais, a disseminação de informações relativas à profilaxia e controle da febre aftosa, dando atenção especial à forma correta de manuseio e transporte da vacina e aos procedimentos a serem adotados em caso de suspeita ou constatação da doença;

3.2. Recomendações do Acórdão nº 1.784/2005 - Plenário em fase de implementação:

- Destinatária: Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

9.1.5. pactuar com os estados a estruturação de sistema local informatizado de inventário e de sanidade animal, a ser instalado, no mínimo, nos escritórios regionais de defesa agropecuária, contemplando suas necessidades específicas, e que permita:

9.1.5.1. ao estado, controlar o trânsito de animais, a vacinação do rebanho e a identificação das propriedades de risco, além de outros aspectos peculiares à atividade de vigilância animal;

9.1.5.2. ao MAPA, por meio de núcleo comum de informações, consolidar os dados levantados pelos estados para fins de monitoramento e avaliação;

- Destinatário: Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

9.3.1. adotar providências para que sejam realizadas regularmente barreiras volantes nas áreas de fronteira internacional, de forma integrada com a Polícia Federal, o Exército Brasileiro e os serviços oficiais de defesa sanitária dos países limítrofes, bem como a uniformização de procedimentos para uma atuação conjunta e eficiente sobre denúncias ou suspeitas de focos de doenças infecto-contagiosas, em particular aquelas enfermidades vesiculares, como a febre aftosa, além da repressão à movimentação clandestina de animais entre as fronteiras e à prática do abigeato, delimitando uma faixa de risco da linha de fronteira internacional para essa fiscalização;

9.3.2. promover o fortalecimento da política de integração da América do Sul no combate à febre aftosa, envolvendo, além da doação de vacinas para outros países, a exemplo do que foi realizado, a promoção do intercâmbio de técnicas e experiências e a pactuação de procedimentos para a erradicação da doença;

3.3 Determinações do Acórdão nº 1.345/2007 - Plenário em fase de implementação:

- Destinatária: Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

2.1. supervisionar, por intermédio do Departamento de Saúde Animal, as barreiras sanitárias localizadas no Estado do Mato Grosso do Sul, tendo em vista a importância da atividade de bovideocultura no estado, bem como os reflexos negativos, especialmente econômicos, provenientes do surgimento de novo foco de febre aftosa, conforme art. 9º e 15, incisos III e V, da Estrutura Regimental do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, aprovada pelo Decreto nº 5.351 de 21 de janeiro de 2005;

- Destinatária: Casa Civil:

3.1. articule a ação dos órgãos responsáveis para apoiar a fiscalização da fronteira do Brasil com os países limítrofes, como o Ministério da Defesa e a Polícia Federal, em especial a zona de segurança criada pelo Comitê Veterinário Permanente do Cone Sul, conforme suas atribuições definidas no artigo 2º da Lei nº 10.683/03;

3.4 Recomendações do Acórdão nº 1.784/2005 - Plenário não implementadas:

- Destinatária: Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

9.1.8. rever as metas de erradicação da febre aftosa no país, considerando o desenvolvimento dos serviços de defesa agropecuária estaduais e os compromissos para sua estruturação firmados pelos estados;

- Destinatária: Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

9.2.1. defina, quando da elaboração da Proposta Orçamentária Anual, os critérios de distribuição de recursos aos estados, tendo em conta os respectivos estágios e condições de gestão das ações de defesa agropecuária, bem como o resultado das avaliações anuais realizadas pelas superintendências federais de agricultura, identificando aqueles que avançaram na implementação de mecanismos suficientes para a efetiva execução das ações de prevenção de doenças e vigilância sanitária animal;

3.5 Determinação do Acórdão nº 1.345/2007 - Plenário não implementada:

- Destinatária: Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

1.1. estabelecer metas intermediárias de erradicação da febre aftosa no país, a fim de melhor gerenciar o alcance da meta de erradicação até o ano de 2009;

4. Conforme se vê, constatou-se que 81% das recomendações/determinações do Tribunal foram implementadas ou estão em fase de implementação, o que comprova que o trabalho do TCU foi, de fato, importante para o aprimoramento do Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa, segundo já anunciava o relator original do processo, Ministro Benjamin Zymler, quando da apreciação do relatório de auditoria em 2005, in verbis:

"4. Em que pese os prejuízos já causados à economia brasileira em decorrência dos focos de febre aftosa identificados, entendo que as constatações e recomendações do Relatório de Auditoria mostram-se tempestivas e relevantes, na medida que podem contribuir para a recuperação do setor e, principalmente, propiciar a efetiva estruturação de um sistema de vigilância sanitária animal no País, que nos permita promover ações preventivas, bem como fiscalizar e controlar tempestivamente as ameaças de pragas e doenças ao agronegócio."

5. Para exemplificar os reflexos do trabalho e do empenho dos gestores em promover melhorias na execução do programa, destaco a observação da equipe de auditoria de que a zona livre de aftosa vinha aumentando no Brasil até o ano de 2005, quando surgiram novos casos da doença em Mato Grosso do Sul e no Paraná, o que gerou a suspensão da condição sanitária de zona livre da doença, com vacinação, para esses dois estados e, ainda, para os estados da Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Sergipe e Tocantins, além do Distrito Federal, com grandes prejuízos para as exportações brasileiras de carne.

6. Todavia, posteriormente, houve progressivo aumento do controle da doença, sendo que, em 2007, o estado de Santa Catarina foi reconhecido como zona livre de febre aftosa, sem vacinação, e,

em 2008, restabeleceu-se por completo a área suspensa em 2005 como zona livre da doença, com vacinação.

7. Essa evolução se mostra relevante, considerando a posição de destaque da pecuária na economia nacional, pois, de acordo com o relatório do segundo monitoramento, em 2010, o Brasil era o segundo maior produtor e o maior exportador mundial de carne bovina, tendo as exportações nessa área alcançado, em 2009, o valor de USD 4,1 bilhões, com expectativas de aumento no ano seguinte.

8. Consoante o citado relatório, o Brasil, na época da realização do monitoramento, tinha um rebanho de cerca de 200 milhões de cabeças de bovinos e pouco mais de um milhão de búfalos e aproximadamente 89% desse total estavam em áreas consideradas como sendo livres de febre aftosa, com ou sem vacinação.

9. Desse modo e diante das demais considerações feitas pela equipe de auditoria, manifesto concordância com a proposta de encaminhamento apresentada pela Seprog, inclusive no sentido de encerrar o ciclo de monitoramentos das deliberações mencionadas, haja vista a adoção de providências pelos gestores para implementar a grande maioria das recomendações/determinações efetuadas e o tempo decorrido desde a realização dos trabalhos iniciais.

10. Relativamente ao envio de cópia da deliberação a ser proferida, adiciono, aos órgãos indicados pela unidade técnica, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, tendo em vista a Proposta de Fiscalização e Controle nº 13/1999 de que trata o TC-015.364/2000-0, apensado ao TC-002.624/2005-5, relativo à auditoria original.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de maio de 2011.

UBIRATAN AGUIAR

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos a monitoramento, realizado pela Seprog, das recomendações proferidas por meio do Acórdão 1.784/2005 - Plenário e das determinações objeto do Acórdão nº 1.347/2007 - Plenário, referentes a auditoria de natureza operacional efetuada no Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa (PNEFA).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar por encerrado o ciclo de monitoramentos do Acórdão nº 1.784/2005 - Plenário, considerando:

9.1.1. implementadas as recomendações dos seus subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.6, 9.1.7, 9.2.2 e 9.4;

9.1.2. em fase de implementação as recomendações dos seus subitens 9.1.5, 9.3.1 e 9.3.2, bem como as determinações dos subitens 2.1 e 3.1 do Acórdão nº 1.347/2007 - Plenário;

9.1.3. não implementadas as recomendações dos seus subitens 9.1.8 e 9.2.1, bem como a determinação do subitem 1.1 do Acórdão nº 1.347/2007 - Plenário;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, do relatório e do voto que o fundamentam à Secretaria de Defesa Agropecuária e à Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, à Advocacia-Geral da União e à 5a Secex, para conhecimento;

9.3. pensar os autos ao TC-002.624/2005-5

Quorum

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar (Relator), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira

Publicação

Ata 16/2011 - Plenário

Sessão 11/05/2011

Dou 16/05/2011