



Lista de siglas

| | |
|-------------------|--|
| ADA | Agência de Desenvolvimento da Amazônia |
| ANOp | Auditoria de Natureza Operacional |
| APL | Arranjos Produtivos Locais |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CEX | Coordenadoria de Agroextrativismo |
| CNPT | Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais |
| CNS | Conselho Nacional dos Seringueiros |
| COAIB | Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira |
| DADS | Diretoria de Agroextrativismo e Desenvolvimento Sustentável |
| GTA | Grupo de Trabalho da Amazônia |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| INCRA | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária |
| ISA | Instituto Socioambiental |
| JICA | Japan International Cooperation Agency |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| MCIT | Ministério da Ciência e Tecnologia |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| MEC | Ministério da Educação |
| MMA | Ministério do Meio Ambiente |
| MME | Ministério de Minas e Energia |
| MPOG | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |
| NUPAUB/USP | Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras |
| OSCIP | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PPA | Plano Plurianual |
| RESEX | Reserva Extrativista |
| RITCU | Regimento Interno do Tribunal de Contas da União |
| SAF/MDA | Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário |
| SCA | Secretaria de Coordenação da Amazônia |
| SDS | Secretaria de Desenvolvimento Sustentável |
| SEPROG | Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| USP | Universidade de São Paulo |
| UO | Unidade Orçamentária |



Lista de tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Ações do Programa Comunidades Tradicionais..... | 35 |
| Tabela 2 - Total de projetos apoiados por categorias no período de 2003 a 2005..... | 39 |
| Tabela 3 - Execução orçamentária do Programa nos anos de 2004 a 2006..... | 42 |
| Tabela 4 - Execução Orçamentária de cada ação do programa no ano de 2004..... | 42 |
| Tabela 5 - Execução orçamentária de cada ação do programa no ano de 2005..... | 43 |
| Tabela 6 - Execução orçamentária de cada ação do programa no ano de 2006, até 11/10/06..... | 43 |
| Tabela 7 - Créditos consignados ao programa de 2004 a 2006..... | 43 |
| Tabela 8 - Indicadores de desempenho..... | 65 |
| Tabela 9 - Indicadores propostos no Relatório de Consultoria Técnica do PNUD..... | 68 |
| Tabela 10 - Correlação entre indicadores recomendados pelo TCU e propostos no Relatório de Consultoria Técnica em junho de 2006..... | 70 |
| Tabela 11 - Situação constatada no 1º, 2º e 3º monitoramentos quanto à implementação das recomendações do Acórdão n.º 259/2004-TCU-Plenário..... | 71 |



Sumário

| | |
|--|-----------|
| 1. Introdução | 33 |
| Antecedentes..... | 33 |
| Metodologia..... | 33 |
| Forma de organização do relatório | 34 |
| 2. Visão geral..... | 34 |
| Características do objeto e forma de implementação | 34 |
| Aspectos orçamentários e financeiros | 41 |
| 3. Metodologia de avaliação dos resultados do Programa | 44 |
| Deficiência na avaliação dos projetos apoiados e dos resultados do Programa nas comunidades apoiadas..... | 44 |
| 4. A continuidade dos empreendimentos pelas populações agroextrativistas beneficiadas pelo Amazônia Solidária | 50 |
| Descontinuidade dos projetos..... | 50 |
| Deficiências na capacitação..... | 51 |
| Assistência técnica deficiente..... | 52 |
| Deficiência no planejamento dos projetos..... | 54 |
| Assistência técnica deficiente..... | 56 |
| 5. Contribuição do Amazônia Solidária para o desenvolvimento das populações agroextrativistas e para o uso sustentável dos recursos naturais..... | 59 |
| Falta de articulação com outros programas sociais | 59 |
| 6. Critérios adotados pelo Comitê Gestor para aprovação dos projetos..... | 60 |
| Priorização na alocação de recursos e o grau de organização das comunidades..... | 60 |
| Parcerias com organizações não governamentais com atuação regional..... | 62 |
| Critérios técnicos..... | 65 |
| 7. Monitoramento e proposta de indicadores de desempenho | 66 |
| 8. Análise dos comentários do gestor..... | 71 |
| 9. Conclusão | 71 |
| 10. Proposta de encaminhamento..... | 73 |



1. Introdução

Antecedentes

1.1. O Tribunal de Contas da União realizou, entre agosto e outubro de 2003, auditoria com o intuito de avaliar o desempenho da Ação Apoio às Comunidades Agroextrativistas da Amazônia - Amazônia Solidária, que integrava o Programa Amazônia Sustentável.

1.2. A ação era gerida pela Coordenadoria de Agroextrativismo - CEX, da Secretaria de Coordenação da Amazônia - SCA, do Ministério do Meio Ambiente e, a partir da edição do Plano Plurianual 2004-2007, foi elevada à categoria de programa, passando a denominar-se Programa Comunidades Tradicionais. A ação continuou sob a responsabilidade da CEX, que, atualmente está vinculada ao Departamento de Agroextrativismo e Desenvolvimento sustentável – DADS, que, por sua vez, constitui uma unidade da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável – SDS do Ministério do Meio Ambiente – MMA.

1.3. A Ação Amazônia Solidária tinha por escopo contribuir para o fortalecimento econômico e social das comunidades extrativistas da região amazônica, ao promover o uso sustentável e a conservação da biodiversidade, além de assegurar seu bem-estar e aumentar a eficácia da gestão de seus problemas. O Programa Comunidades Tradicionais incorporou os objetivos da Ação Amazônia Solidária e atualmente visa atender as comunidades extrativistas não só da região amazônica, mas de todo o território nacional.

1.4. A apreciação do relatório de auditoria (TC n.º 012.255/2003-7) resultou no Acórdão n.º 259/2004-TCU-Plenário, Ata 08/2004, que expediu recomendações à CEX com o objetivo de melhorar o desempenho do Programa.

1.5. De acordo com a sistemática de acompanhamento prevista no Manual Técnico de Monitoramento de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU n.º 12, de 15/03/2002, cujo objetivo é monitorar a evolução do desempenho do programa e verificar o grau de implementação das recomendações, foram realizados o primeiro monitoramento da implementação dos itens do supracitado Acórdão em setembro de 2004 (TC n.º 014.729/2004-1, Acórdão n.º 35/2005-P) e o segundo, em julho de 2005 (TC 016.264/2005-0, Acórdão n.º 2017/2005-P).

1.6. Importa registrar que até o segundo monitoramento, foi constatado que 30,8% das recomendações exaradas pelo Tribunal no aludido Acórdão já haviam sido cumpridas, restando 53,8% em fase de implementação e 15,4% não implementadas.

1.7. Dessa forma, dando prosseguimento ao cronograma previsto na sistemática de acompanhamento das providências tomadas pelas instituições em resposta às recomendações deste Tribunal, está sendo realizado o terceiro e último monitoramento. O presente relatório tem por objetivo avaliar o impacto advindo da implementação das recomendações e determinações constantes dos acórdãos anteriormente mencionados, relativos ao Programa auditado, bem como obter informações atualizadas acerca da sua execução.

Metodologia

1.8. A metodologia definida para o trabalho abrangeu análise documental e entrevistas com o gestor do Programa na Coordenadoria de Agroextrativismo - CEX, bem como com outros servidores desse órgão envolvidos na execução de suas ações. As fontes de informações utilizadas



foram as normas aplicáveis ao Programa, relatório de atividades da CEX, bem como outros documentos disponibilizados pelo gestor.

1.9. Cabe ressaltar que, com respeito à análise documental, foi de fundamental relevância para a elaboração deste relatório o exame da documentação encaminhada pela CEX (fls. 09/28 v.p. e 01/161 do anexo 1) em atendimento às solicitações da equipe de auditoria.

Forma de organização do relatório

1.10. Inicialmente, o texto apresenta uma descrição geral do Programa Comunidades Tradicionais, com destaque para suas principais características e aspectos orçamentários e financeiros. Os capítulos 3, 4, 5, 6 e 7 posteriores tratam dos resultados do monitoramento, discorrendo sobre os seguintes aspectos: metodologia de avaliação dos resultados do Programa, continuidade dos empreendimentos pelas populações agroextrativistas beneficiadas pelo Programa, contribuição do Programa para o desenvolvimento das populações agroextrativistas e para o uso sustentável dos recursos naturais, critérios adotados pelo Comitê Gestor para aprovação dos projetos e monitoramento e proposta de indicadores de desempenho.

1.11. De forma geral, estes capítulos buscam contrastar a situação encontrada no monitoramento realizado em 2006 com a da auditoria realizada em 2003. Nesse sentido, são examinadas as medidas adotadas pelos gestores em cumprimento ao Acórdão n.º 259/2004-TCU-Plenário e sua suficiência, ou não, para explicar os quadros distintos.

1.12. No capítulo 9, referente à conclusão, são apresentados os aspectos mais relevantes que foram levantados pelo monitoramento, assim como uma síntese da situação atual quanto à implementação das recomendações do aludido Acórdão e respectivos impactos e benefícios gerados.

1.13. Por fim, o capítulo 10 contém as propostas de recomendações a serem submetidas ao Ministro-Relator da matéria.

2. Visão geral

Características do objeto e forma de implementação

2.1. O objeto da auditoria realizada em 2003 foi a ação “Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia - Amazônia Solidária” que, até o final desse ano, integrava o Programa Amazônia Sustentável.

2.2. O objetivo do Programa Amazônia Sustentável era o de “promover o desenvolvimento da Amazônia, mediante o uso sustentável de seus recursos naturais”. O Programa visava, ainda, implantar um modelo de desenvolvimento na Amazônia que integrasse o aspecto econômico e o social, utilizando os recursos naturais sem prejudicar os interesses das gerações futuras, valorizando os serviços ambientais das populações tradicionais e os recursos disponibilizados pela floresta amazônica.



2.3. O objetivo da Ação Amazônia Solidária era o de contribuir para o fortalecimento econômico e social das comunidades extrativistas da região amazônica, ao promover o uso sustentável e a conservação da biodiversidade, além de assegurar seu bem-estar e aumentar a eficácia da gestão de seus problemas. Nesse sentido, buscava coordenar as iniciativas governamentais e não-governamentais de apoio ao agroextrativismo; implementar e definir políticas públicas específicas para o setor; sistematizar e divulgar informações relativas à produção e comercialização agroextrativa; e apoiar as comunidades extrativistas e suas organizações na implementação de iniciativas sustentáveis de geração de renda e no aprimoramento do processo de produção, beneficiamento e comercialização.

2.4. A ação era gerida pela Coordenadoria de Agroextrativismo - CEX, da Secretaria de Coordenação da Amazônia - SCA, do Ministério do Meio Ambiente. Em 13/12/1999, o MMA, por intermédio da SCA e da Agência Brasileira de Cooperação - ABC/MRE, firmou Acordo Básico de Assistência Técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o Projeto BRA/99/025 - Programa de Apoio ao Agroextrativismo da Amazônia. Dessa forma, as ações do Programa Amazônia Solidária passaram a ser desenvolvidas sob a égide desse Projeto.

2.5. A alocação de recursos, feita a fundo perdido, por meio do atendimento da demanda espontânea das comunidades, era viabilizada pela existência de um Comitê Gestor responsável pela análise dos projetos, contando com representantes do governo e das comunidades.

2.6. O Amazônia Solidária, diretamente ou por meio do Projeto BRA/99/025 - Programa de Apoio ao Agroextrativismo da Amazônia, apoiava comunidades extrativistas dos 9 estados que compõem a Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Roraima, Rondônia, Pará, Tocantins, Maranhão e Mato Grosso). O objetivo era atender às populações denominadas tradicionais, que incluem os seringueiros, os castanheiros, os pescadores artesanais, os açazeiros, as quebradeiras de coco de babaçu, as populações indígenas, os ribeirinhos, e os coletores de outros produtos florestais. Ressalte-se que o apoio se dá a comunidades que residem dentro ou fora de Reservas Extrativistas - Resex.

2.7. O principal objetivo da auditoria foi verificar em que medida a operacionalização do Amazônia Solidária, principalmente quanto aos aspectos do acompanhamento dos resultados e da articulação entre as suas iniciativas, vinha possibilitando a consecução dos seus objetivos. Outros aspectos avaliados foram: a continuidade dos projetos apoiados; a contribuição para o desenvolvimento das populações agroextrativistas e para o uso sustentável dos recursos naturais; e os critérios adotados para a aprovação de projetos.

2.8. A partir da edição do Plano Plurianual 2004-2007, a ação foi elevada à categoria de programa, passando a denominar-se Programa Comunidades Tradicionais – 1145, cujas ações encontram-se relacionadas a seguir:

Tabela 1 – Ações do Programa Comunidades Tradicionais

| Ações do Programa Comunidades Tradicionais | Finalidade | Descrição |
|--|---|--|
| 07780000 - Apoio às Organizações das Comunidades Tradicionais UO: MMA | Apoiar iniciativas de fortalecimento das organizações extrativistas da Amazônia | 1- Identificação e diagnóstico de populações tradicionais; 2- Promoção de processos participativos com extrativistas para criação de organizações; 3- Promoção e apoio a organização das comunidades tradicionais para a produção e para a auto-gestão de seus empreendimentos produtivos; 4- Provimento e/ou articulação de apoio técnico e financeiro para a produção, beneficiamento, armazenamento e comercialização dos produtos tradicionais; |



| | | |
|--|--|--|
| | | <p>5- Promoção de estudos e disponibilização de informações às comunidades tradicionais, sobre alternativas sustentáveis de geração de renda com os produtos tradicionais;</p> <p>6- Apoio à realização de análises de mercado para os produtos tradicionais;</p> <p>7- Interação com órgãos públicos e instituições não governamentais, para atividades de inclusão social; com o BNDES, para a implantação dos Planos de Manejo nas Reservas Extrativistas; e no âmbito do MMA, com outras secretarias e com o CNPT/IBAMA</p> |
| <p>2B500000 - Fomento à Difusão de Tecnologias Sociais para Comunidades Tradicionais</p> <p>UO: MCIT</p> | <p>Disponibilizar tecnologias sociais para comunidades tradicionais, garantindo assim sua reprodução social e produção de subsistência e de excedentes.</p> | <p>Apoio a projetos de disponibilização de tecnologias de baixo impacto e baixo custo, com alto grau de resolução de problemas sociais (tecnologias sociais) para a geração de ocupação e renda.</p> |
| <p>22720000 - Gestão e Administração do Programa</p> <p>UO: MMA e IBAMA</p> | <p>Constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa.</p> | <p>Essas despesas compreendem: serviços administrativos; pessoal ativo; manutenção e uso de frota veicular, manutenção e conservação de imóveis; tecnologia da informação; despesas com viagens e locomoção; sistemas de informações gerenciais internos; promoção de eventos e produção de materiais relacionados à divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas, além de outras atividades.</p> |
| <p>60600000- Capacitação de Comunidades Tradicionais</p> <p>UO: MMA e IBAMA</p> | <p>Treinar e capacitar extrativistas e extensionistas que atuam nas regiões extrativistas da Amazônia para que as atividades produtivas sejam realizadas em consonância com a conservação ambiental.</p> | <p>Essa ação tem por objeto: definir os critérios que viabilizem o financiamento de atividades produtivas das Comunidades Tradicionais; identificar instituições parceiras interessadas em investir na capacitação das comunidades tradicionais; executar um programa de treinamento específico para assegurar a assistência técnica adequada aos projetos de geração de renda das comunidades tradicionais amazônicas; realizar eventos de intercâmbio de experiências entre os beneficiários dos projetos das comunidades tradicionais; identificar e valorizar os conhecimentos e técnicas tradicionais sustentáveis das comunidades tradicionais; e formar monitores para atuar nas Escolas-Família Extrativistas da Amazônia.</p> |
| <p>60700000- Fomento a Projetos de Gestão Ambiental das Reservas Extrativistas da Amazônia (Programa- Piloto)</p> <p>UO: IBAMA</p> | <p>Apoiar a gestão ambiental em quatro reservas extrativistas, fortalecendo as organizações comunitárias e melhorando a produção comercial e de subsistência e o manejo dos recursos naturais</p> | <p>Desenvolver e testar abordagens apropriadas de gestão social, econômica e ambiental de quatro reservas extrativistas, baseadas no refinamento do conhecimento e das práticas tradicionais das populações locais. Essas reservas são as de Chico Mendes e Alto Juruá, no estado do Acre, do Rio Ouro Preto, no estado de Rondônia, e a do Rio Cajari, no estado do Amapá.</p> |
| <p>60870000- Fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável de Comunidades Tradicionais</p> <p>UO: FNMA</p> | <p>Promover o desenvolvimento sustentável de comunidades tradicionais indígenas e não-índigenas com vistas a proteção ambiental e a melhoria de qualidade de vida destas comunidades, mantendo suas bases produtivas de forma sustentável.</p> | <p>Disponibilização de recursos para o desenvolvimento de projetos que promovam o aprimoramento da utilização sustentável dos recursos ambientais pelas comunidades tradicionais; a criação e consolidação de mecanismos de gestão compartilhada do uso dos recursos ambientais, a articulação e o fortalecimento das comunidades tradicionais; aprimorem, elaborem e consolidem políticas públicas com vistas à conservação dos meios de vida das comunidades tradicionais, a elaboração e implementação de planos de gestão/manejo do uso dos recursos naturais em áreas de uso de comunidades tradicionais; o desenvolvimento e aplicação de tecnologias que visem a melhoria na cadeia produtiva e o apoio à atividades com vistas à diversificação da economia, a geração de emprego e renda e a segurança alimentar.</p> |
| <p>62300000- Gestão Ambiental em Terras Quilombolas</p> | <p>Apoiar ações de gestão ambiental em Terras Quilombolas</p> | <p>A ação proposta tem o objetivo de promover a gestão ambiental de Terras Quilombolas, associando iniciativas de gestão ambiental, com ênfase na recuperação da base de recursos naturais degradada, à promoção de atividades econômicas sustentáveis e compatíveis com a</p> |



| | | |
|---------|--|--|
| UO: MMA | | cultura das comunidades de forma a preservar e valorizar o patrimônio de conhecimentos associado ao uso da biodiversidade. |
|---------|--|--|

Fonte: Cadastro de Ações. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Pesquisa em 10/11/2006. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br>

2.9. O referido Programa, sucessor do Amazônia Solidária, visa contribuir para a garantia da territorialidade das comunidades tradicionais, de maneira a possibilitar a valorização da cultura, das formas de organização social, dinamizar as atividades produtivas e o uso sustentável dos ambientes que ocupam de modo tradicional. O público alvo do Programa são as comunidades e entidades representativas de populações tradicionais.

2.10. Assim, embora mantenha basicamente o modo de implementação, o público alvo do Programa foi ampliado, tratando agora de beneficiar todas as comunidades tradicionais e não apenas aquelas relacionadas à Região Amazônica. Além disso, o Programa passou, ao longo do período de monitoramento, por alterações que dizem respeito ao atendimento das recomendações exaradas por este Tribunal no Acórdão n.º 259/2004-Plenário.

2.11. O Programa permanece sob a gerência da Coordenadoria de Agroextrativismo - CEX, vinculada ao Departamento de Agroextrativismo e Desenvolvimento Sustentável - DADS, que atualmente integra a estrutura da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável - SDS do Ministério do Meio Ambiente - MMA.

2.12. Conforme consta do Relatório de Atividades da CEX, referente ao período 2003-2005 (fls. 141/161 do anexo1), as ações do Programa Comunidades Tradicionais executadas por essa Coordenadoria são as seguintes:

- a) Apoio às organizações das comunidades tradicionais – apoiar iniciativas de fortalecimento econômico-social das organizações das comunidades Tradicionais e proporcionar a essas comunidades o acesso a informações, apoio técnico-institucional e insumos básicos para viabilizar a produção, com baixo impacto ambiental;
- b) Capacitação de comunidades tradicionais – treinar e capacitar extrativistas e extensionistas que atuam nas regiões extrativistas das comunidades tradicionais para que as atividades produtivas em consonância com a conservação ambiental; e
- c) Gestão ambiental em terras quilombolas – apoiar e proporcionar condições de autonomia para comunidades quilombolas na gestão ambiental e desenvolvimento sustentável de seus territórios.

2.13. Para desenvolver o Programa Comunidades Tradicionais, segundo informações contidas no relatório anteriormente mencionado, bem como outras disponibilizadas no endereço eletrônico do Ministério do Meio Ambiente, a CEX foi estruturada nos seguintes componentes:

I – Políticas Públicas

É o componente orientado para coordenar iniciativas governamentais e não governamentais de apoio ao agroextrativismo, implementar e definir políticas públicas específicas para o setor e sistematizar e divulgar informações relativas à produção e à comercialização agroextrativistas. Executa levantamentos e análises de informações, integra e coordena iniciativas governamentais e não governamentais no campo do agroextrativismo, apóia e subsidia a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e contribui no fortalecimento das organizações nas discussões e negociações de políticas públicas.



II – Carteira de Projetos

É o componente que recebe projetos por meio da demanda espontânea, tendo por objetivo apoiar diretamente as iniciativas das comunidades extrativistas e de suas entidades representativas na implementação de iniciativas sustentáveis de geração de renda e no aprimoramento do processo de produção extrativista, beneficiamento e comercialização com baixo impacto ambiental.

III – Capacitação e sistema de informação

Este componente tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento de habilidades e competências do público alvo de forma a possibilitar o acesso a políticas públicas, a tecnologias e conhecimento técnicos sustentáveis. Como estratégia de ação, a Coordenadoria promove eventos de capacitação e formação, tanto na execução técnica de oficinas e cursos, possibilita a participação dos beneficiários em eventos e desenvolve programa de capacitação de professores das escolas inseridas em áreas de reservas extrativistas, com utilização de conteúdos didáticos complementares direcionados à valorização dos saberes locais das populações tradicionais.

Com respeito ao desenvolvimento de Sistema de Informações, este visa atender a gestão interna do Programa, possibilitando o contínuo processo de avaliação e identificação da abrangência, relevância e impactos de suas atividades. Esse sistema permitirá a organização e disponibilização de informações atualizadas sobre os projetos apoiados, auxiliando o seu acompanhamento e avaliação, bem como a tomada de decisão e a reformulação das ações.

2.14. De acordo com o Roteiro de Elaboração de Projetos, disponível no endereço eletrônico do Ministério, as linhas prioritárias do Programa Comunidades Tradicionais apoiadas pela Carteira de Projetos são as seguintes:

- a) Apoio a projetos de produção, beneficiamento e comercialização de produtos agroextrativistas;
- b) Apoio à criação e à consolidação das Unidades de Conservação de Uso Sustentável;
- c) Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável de Assentamentos Agroextrativistas;
- d) Organização e fortalecimento das comunidades agroextrativistas; e
- e) Capacitação.

2.15. Na Carteira são apoiados três tipos de projetos, cujas características principais estão resumidas a seguir:

- a) Tipo A - projetos com recursos solicitados no valor de até R\$ 5.000 (cinco mil reais), com prazo para execução de até 6 meses, encaminhados à Agência Implementadora de conveniência do proponente, organizadora do Comitê Local, ao qual compete a análise;
- b) Tipo B - projetos com recursos solicitados no valor de R\$ 5.001 a R\$ 30.000 (de cinco mil e um reais a trinta mil reais), com prazo para execução de até 12 meses, analisados na sede da CEX em Brasília e submetidos à apreciação do Comitê Gestor Reduzido;
- c) Tipo C - projetos com recursos solicitados no valor projetos de R\$ 30.001 a R\$ 100.000 (de trinta mil e um reais a cem mil reais), com prazo para execução de até 24 meses, analisados na sede da CEX em Brasília por uma Câmara Técnica e submetidos à apreciação do Comitê Gestor.



2.16. Além disso, cabe registrar que os projetos do Tipo A estão direcionados para fomentar ações de desenvolvimento da cadeia produtiva e o fortalecimento institucional e os do Tipo B e C possuem caráter mais estruturante, tanto sob os aspectos de produção e comercialização como de fortalecimento institucional, podendo contemplar mais de uma das linhas temáticas prioritárias do Programa Comunidades Tradicionais. Estabeleceu-se regra no sentido de que os projetos que têm por objeto exclusivamente a capacitação não podem ser enquadrados na categoria C.

2.17. A tabela a seguir mostra o total de projetos apoiados por categorias no período de 2003 a 2005, com os valores dos recursos alocados.

Tabela 2 – Total de projetos apoiados por categorias no período de 2003 a 2005

| Categoria | Quantidade | Valores |
|------------------|-------------------|--------------------------|
| Tipo A | 643 | R\$ 2.106.074,75 |
| Tipo B | 160 | R\$ 2.362.341,18 |
| Tipo C | 122 | R\$ 8.166.594,85 |
| Excepcionais | 19 | R\$ 3.993.694,74 |
| Total | 944 | R\$ 16.628.705,52 |

Fonte: Inclusão social e produtiva das comunidades tradicionais, Relatório de Atividades 2003-2005, Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, Departamento de Agroextrativismo e Desenvolvimento Sustentável, Coordenadoria de Agroextrativismo.

2.18. Conforme Relatório de Atividades da CEX, dos projetos elencados, aproximadamente 50% foram para apoio a atividades produtivas, tanto com capacitação quanto com estruturação da cadeia produtiva (inclusão social e segurança alimentar na linha de apoio a atividades produtivas), a maioria deles destinados ao desenvolvimento da produção, com enfoque no manejo florestal de produtos não-madeireiros. A título de exemplo, foram apoiados projetos que envolvem aproximadamente 23 espécies vegetais, com destaque para os seguintes produtos: açaí - fruto e palmito (*Euterpe sp.*), borracha e tecido da floresta (*Hevea brasiliensis*), castanha-do-Brasil (*Bertholletia excelsa*), fibra do coco do babaçu (*Orbignya sp.*), cupuaçu (*Theobroma grandiflorum*), pequi (*Caryocar brasiliensis*), óleo de copaíba (*Copaifera sp.*) e andiroba (*Carapa guianensis*).

2.19. Também foram aprovados projetos para manejo da fauna silvestre; como peixes, camarões, abelhas sem ferrão (meliponia), capivaras (*Hidrochoerus hidrochoeris*), porcos do mato (*Tayasu tajacu* e *Tayasu pecari*), quelônios, caranguejos e pacas (*Agouti paca*).

2.20. Para viabilização dessas iniciativas produtivas, foram apoiados projetos que contemplaram ações específicas de capacitação, construção de galpões e infra-estrutura adequada, aquisição de equipamentos e de embarcações.

2.21. De acordo com o Roteiro de Elaboração de Projetos disponibilizado no endereço eletrônico do MMA, o funcionamento da Carteira de Projetos do Programa Comunidades Tradicionais ocorre por meio da atuação dos seguintes organismos: Agências Implementadoras, Comitê Gestor, Comitê Gestor Reduzido, Comitês Locais e Câmaras Técnicas. Suas atribuições serão descritas, de forma sucinta, conforme segue.

2.22. A agência implementadora consiste numa Organização não-governamental ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, de caráter regional, que atua com o segmento agroextrativista e esteja credenciada junto ao Programa. A justificativa para a existência de tais organismos é garantir maior capilaridade ao Programa e maior agilidade na aplicação dos recursos pelos beneficiários, em razão de sua grande inserção regional, experiência e capacidade administrativa e técnica.



2.23. Registre-se que à época da realização da auditoria em 2003, integravam a estrutura do Programa apenas 3 agências implementadoras, ao passo que atualmente, em 2006, esse número foi ampliado para 16, o que representou um expressivo aumento na quantidade dessas agências, atendendo à recomendação do item 9.2.21 do Acórdão n.º 259/2004-Plenário, no sentido de ampliar esse organismo mediante inclusão de novos parceiros.

2.24. O Comitê Gestor é a instância deliberativa da Carteira de Projetos do Programa e tem por objetivo traçar diretrizes gerais e realizar a seleção de projetos. Atualmente integra a sua estrutura os seguintes membros:

- a) Departamento de Agroextrativismo e Desenvolvimento Sustentável - DADS/MMA (Presidente do Comitê);
- b) Programa Fome Zero /MDS;
- c) Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais - CNPT/Ibama;
- d) Sub-Secretaria de Políticas de Comunidades Tradicionais/SEPPIR;
- e) Departamento de Agregação de Valor e Renda/SAF/MDA;
- f) Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA;
- g) Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras - NUPAUB/USP;
- h) Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS;
- i) Grupo de Trabalho Amazônico – GTA;
- j) Movimento Nacional dos Pescadores – MONAPE;
- k) Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu – MIQCB; e
- l) Rede Cerrado.

2.25. O Comitê Gestor Reduzido é composto por 4 membros, sendo 2 representantes do governo e 2 representantes da sociedade civil, e é responsável pela avaliação dos projetos do tipo B apoiados pelo Programa.

2.26. Os Comitês Locais são compostos por um representante legal da Agência Implementadora, por pelo menos um representante da CEX e representantes locais de instituições comunitárias tais como, associações, cooperativas, ONGs, dentre outros, e têm como atribuição a análise e aprovação dos Projetos do tipo A.

2.27. Importa frisar que os Comitês Locais foram criados como forma de dar conhecimento e proporcionar participação das comunidades locais na aprovação dos projetos, atendendo recomendação do Tribunal nesse sentido. À época da auditoria, os projetos Tipo A, de menor valor eram administrados diretamente pelo Conselho Nacional de Seringueiros – CNS e pelo Grupo de Trabalho Amazônico – GTA, que decidiam pela sua aprovação ou não.

2.28. As Câmaras Técnicas para avaliação dos projetos tipo C são compostas por membros das Agências Implementadoras, do Comitê Gestor, da Comunidade Científica, do Ministério do



Meio Ambiente. Nos projetos tipo C, a Câmara Técnica emite os pareceres técnicos recomendando ou não a aprovação dos projetos. Nesse caso, a aprovação dos projetos é responsabilidade do Comitê Gestor do Programa.

2.29. O repasse de recursos é feito mediante os instrumentos descritos a seguir:

- a) por convênio: firmado entre a instituição proponente e o Ministério do Meio Ambiente;
- b) por carta de acordo: firmada entre a instituição proponente e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; e
- c) por termo de parceria: firmado entre uma OSCIP e o Ministério do Meio Ambiente.

2.30. A prestação de contas é composta por um relatório técnico e financeiro, ao qual devem ser anexados os documentos comprobatórios dos produtos adquiridos e/ou gastos efetuados (notas fiscais e/ou apresentação de recibos em nome da instituição), bem como os documentos de levantamento de preços realizados para aquisição de bens e equipamentos.

2.31. No caso dos projetos Tipo A, a prestação de contas é feita diretamente para a agência implementadora responsável pelo repasse de recursos, a qual, por sua vez, prestará contas à CEX. Já no caso dos projetos Tipo B e C, ela é feita diretamente para a CEX.

2.32. Os projetos que receberem os recursos repassados em uma só parcela apresentarão apenas o relatório final de execução na Prestação de Contas. Os que receberem em mais de uma parcela deverão apresentar relatórios parciais e um final de acordo com os modelos apresentados no Roteiro de Prestação de Contas. A entrega de relatórios parciais condiciona o repasse de recursos para a etapa seguinte do projeto.

Aspectos orçamentários e financeiros

2.33. No Plano Plurianual 2004-2007, a ação Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia – Amazônia Solidária, que integrava o Programa Amazônia Sustentável, foi elevada à categoria de Programa, e passou a ser denominada Programa Comunidades Tradicionais.

2.34. Ao longo dos anos de 2004 a 2006 esse programa manteve-se estável do ponto de vista das suas ações. Ressalte-se que de uma média de 7 ações, 5 delas não sofreram alteração. São elas:

- 0778 – Apoio às Organizações das Comunidades Tradicionais;
- 2272 – Gestão e Administração do Programa;
- 6060 – Capacitação de Comunidades Tradicionais;
- 6087 – Fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável de Comunidades Tradicionais;
- 6230 – Gestão Ambiental em Terras Quilombolas.

2.35. Apesar de a estabilidade das ações ao longo desses anos ser um ponto positivo, vislumbra-se um ponto negativo no programa nesse mesmo período. É a tendência de redução na sua execução orçamentária, que, apesar de já ter sido baixa no ano de 2004, continuou diminuindo nos exercícios seguintes. Os dados dessa execução estão na tabela abaixo.



Tabela 3 – Execução orçamentária do Programa nos anos de 2004 a 2006

| Ano | Execução |
|---------------------|----------|
| 2004 | 64,90% |
| 2005 | 46,84% |
| 2006 (até 11/10/06) | 22,01% |

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

2.36. Se a execução ao longo do ano de 2006 mantiver o padrão ao longo dos meses de janeiro a outubro, média de 2,45% ao mês, sua execução aproximada não passará de 30%. Isso mostra que, além de o referido percentual ser significativamente baixo, persiste uma forte tendência de queda na execução orçamentária do Programa, fato que, obviamente, reflete negativamente no desenvolvimento de suas ações.

2.37. Para todo o período do PPA foram programados recursos orçamentários da ordem de R\$ 41.252.437,00. A tabela a seguir apresenta a execução orçamentária e financeira dos exercícios de 2004 a 2006, atualizados até 11/10/2006. Ressalte-se que a coluna “valores pagos” equivale à execução financeira. Essa é obtida da seguinte forma: valor liquidado no exercício (X) – restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Tabela 4 – Execução orçamentária de cada ação do programa no ano de 2004.

| Programa Comunidades Tradicionais | | | |
|--|----------------------|------------------|------------------|
| Ação | Créditos consignados | Liquidado | Valores Pagos |
| 0778 – Apoio às Organizações Extrativistas da Amazônia | 6.410.069 | 5.840.069 | 5.839.124 |
| 2272 – Gestão e Administração do Programa | 400.000 | 393.424 | 362.974 |
| 6024 – Capacitação de Comunidades Extrativistas na Amazônia | 850.000 | 236.078 | 236.078 |
| 6040 – Assistência Técnica à Produção e à Comercialização de Produtos Extrativistas na Amazônia | 537.753 | 364.824 | 364.824 |
| 6060 – Capacitação de Comunidades Tradicionais | 443.150 | 64.792 | 64.792 |
| 6087 - Fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável de Comunidades Tradicionais | 607.000 | 555.712 | 555.712 |
| 6230 - Gestão Ambiental em Terras Quilombolas | 86.370 | 74.370 | 74.370 |
| Total | 9.334.342 | 8.301.520 | 6.262.078 |

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

Tabela 5 - Execução orçamentária de cada ação do programa no ano de 2005.

| Programa Comunidades Tradicionais | | | |
|---|----------------------|-----------|---------------|
| Ação | Créditos consignados | Liquidado | Valores Pagos |
| 0778 – Apoio às Organizações Extrativistas da Amazônia | 5.439.768 | 2.977.079 | 2.614.378 |



| | | | |
|---|-------------------|-------------------|------------------|
| 2272 – Gestão e Administração do Programa | 465.180 | 79.419 | 79.419 |
| 2A02 – Capacitação de Comunidades Extrativistas na Amazônia | 1.094.993 | 1.094.993 | 1.094.993 |
| 6040 – Assistência Técnica à Produção e à Comercialização de Produtos Extrativistas na Amazônia | 708.246 | 561.461 | 527.317 |
| 6060 – Capacitação de Comunidades Tradicionais | 799.286 | 467.667 | 467.667 |
| 6070 - Fomento a Projetos de Gestão Ambiental das Reservas Extrativistas da Amazônia (Programa-Piloto) | 5.627.466 | 5.627.466 | 2.424.028 |
| 6087 - Fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável de Comunidades Tradicionais | 1.400.005 | 124.882 | 45.782 |
| 6230 – Gestão Ambiental em Terras Quilombolas | 767.686 | 668.927 | 668.640 |
| Total | 16.302.630 | 11.601.894 | 7.922.224 |

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

Tabela 6 – Execução orçamentária de cada ação do programa no ano de 2006, até 11/10/06.

| Programa Comunidades Tradicionais | | | |
|---|-----------------------------|------------------|----------------------|
| Ação | Créditos consignados | Liquidado | Valores Pagos |
| 0778 – Apoio às Organizações Extrativistas da Amazônia | 1.703.474 | 968.964 | 968.964 |
| 2272 – Gestão e Administração do Programa | 2.125.497 | 1.055.230 | 1.036.327 |
| 2B50 – Fomento à Difusão de Tecnologias Sociais para Comunidades Tradicionais | 150.000 | 0 | 0 |
| 6060 – Capacitação de Comunidades Tradicionais | 1.690.109 | 283.537 | 283.537 |
| 6070 – Fomento a Projetos de Gestão Ambiental das Reservas Extrativistas da Amazônia (Programa-Piloto) | 5.830.000 | 658.496 | 658.496 |
| 6087 - Fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável de Comunidades Tradicionais | 825.000 | 53.024 | 53.024 |
| 6230 - Gestão Ambiental em Terras Quilombolas | 1.305.668 | 0 | 0 |
| Total | 13.629.748 | 3.019.251 | 3.000.348 |

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

2.38. Um outro ponto que merece destaque é a relação dos créditos orçamentários consignados para o Programa ao longo dos anos de 2004 a 2006. Conforme pode-se observar na tabela 7 abaixo, o ano de 2006 interrompe uma seqüência de crescimento nos valores consignados no orçamento.

Tabela 7 – Créditos consignados ao programa de 2004 a 2006

| Ano | Crédito consignado (Lei + Créditos ± Remanejamentos) |
|------------|---|
| 2004 | R\$ 9.334.342 |
| 2005 | R\$ 16.302.630 |
| 2006 | R\$ 13.629.748 |

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da

Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União)



3. Metodologia de avaliação dos resultados do Programa

Deficiência na avaliação dos projetos apoiados e dos resultados do Programa nas comunidades apoiadas

3.1. Dentre as oportunidades de melhoria identificadas na auditoria foram apontadas: (i) a inexistência de informações acerca do perfil socioeconômico dos beneficiários, o que não permite a verificação da ocorrência de melhorias qualitativas ou quantitativas nas condições de vida dessas comunidades, após a implementação de projetos financiados pelo Programa; (ii) sistemática de avaliação compreendendo visitas aos empreendimentos apoiados sem obedecer a critérios previamente estabelecidos; (iii) deficiência no controle de dados sobre os projetos, não havendo consolidação de informações de forma sistematizada; (iv) inexistência de indicadores de desempenho específicos para o Programa e (v) ausência de mecanismos de promoção do Programa.

3.2. Visando sanar as deficiências encontradas, por meio do Acórdão n.º 259/2004-Plenário foram feitas as seguintes recomendações à Coordenadoria de Agroextrativismo – CEX:

9.2.2. desenvolva metodologia de avaliação de projetos, contemplando a quantificação dos resultados em termos de pessoas beneficiadas e benefícios sociais, econômicos, institucionais e ambientais, que poderão ser solicitados quando da apresentação da prestação de contas dos recursos aplicados e, caso necessário, em ocasiões posteriores, ao longo do tempo de maturação do projeto apoiado pelo Programa, o que permitirá, com a devida consolidação, a medição dos resultados de cada projeto e do Programa como um todo;

9.2.3. passe a requerer no Roteiro para Apresentação dos Projetos informações sobre a população beneficiária, tais como número de famílias a serem beneficiadas, se possuem documentos básicos (certidão de nascimento e carteira de identidade), renda familiar anual, tempo de residência na localidade, gênero, raça, e outras que julgar necessárias para elaboração de levantamento do perfil sócioeconômico dos beneficiários, estabelecendo marco zero que sirva para posterior avaliação dos impactos dos projetos;

9.2.4. adote sistemática de realização de vistorias, que contemple a escolha de amostra de projetos apoiados, como forma de apurar a fidedignidade dos dados socioeconômicos informados nas prestações de contas e de contemplar as três dimensões de avaliação - ex-ante, avaliação de processo (monitoramento) e avaliação ex post - utilizando, quando necessário, parceiros locais não vinculados às organizações beneficiárias para apoiar as avaliações dos projetos;

9.2.5. desenvolva banco de dados com informações sobre os projetos aprovados e reprovados, bem como informações sobre os pequenos projetos administrados pelo CNS e pelo GTA, como forma de garantir a transparência de suas atividades e favorecer o acompanhamento e a avaliação do Programa;

9.2.6. desenvolva mecanismos de promoção do Programa que abranjam as populações extrativistas mais carentes e as possíveis fontes financiadoras;

9.2.7. adote providências com vistas a incluir ação de monitoramento e avaliação no Programa Comunidades Tradicionais, sucessor do Amazônia Solidária para o PPA 2004/2007, assegurando recursos específicos para essas atividades.

3.3. Com respeito à implementação da recomendação de que trata o item 9.2.2 do citado Acórdão, que se refere ao desenvolvimento de metodologia de avaliação de projetos, observou-se a situação percorrida a seguir.

3.4. Por ocasião do primeiro monitoramento, a CEX informou que já havia iniciado estudos relativos à formulação da metodologia de avaliação de projeto, mediante contrato de consultoria especial firmado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), bem como realizado uma Oficina de Avaliação de Pequenos Projetos em junho de 2004, referendada pelo



Comitê Gestor, que deliberou pela necessidade de elaborar roteiro para pequenos projetos, bem como um sistema de monitoramento e avaliação por parte das Agências. A recomendação, dessa forma, encontrava-se em fase de implementação.

3.5. No segundo monitoramento, a Unidade, apesar de ter providenciado o início dos estudos relativos à formulação da metodologia de avaliação de projeto, não concluiu os trabalhos que satisfariam a presente recomendação. Assim, da mesma forma, a recomendação foi considerada em implementação.

3.6. No presente monitoramento, a Coordenadora de Agroextrativismo apresentou, em síntese, as seguintes informações:

- a) o estudo iniciado em 2004 mediante contrato de consultoria com o PNUD foi concluído, resultando em documento final, no qual foram estabelecidos parâmetros para três níveis de monitoramento e avaliação, quais sejam: para as agências implementadoras, para os projetos e para outras atividades gerais da CEX;
- b) considerando que a referida consultoria tratou apenas de estabelecer o arcabouço conceitual do sistema, foi realizada contratação de nova consultoria em 2006, já concluída, para desenvolver mecanismos visando à sua operacionalização;
- c) mencionou como iniciativas já adotadas, a realização de oficina de capacitação na qual participaram 15 agências implementadoras, que teve por objeto realizar o intercâmbio entre as instituições e suas experiências, discutir e aprovar uma proposta metodológica para realização de monitoramento e avaliação dos projetos quanto à execução técnica e financeira e esclarecer e repassar procedimentos quanto aos aspectos financeiros da gestão de projetos;
- d) na revisão no Documento do PNUD (PRODOC), realizada em 2005, foi incluída uma atividade (Atividade 2.1.4) para “Promover a monitoria, avaliação e análise dos projetos aprovados” ficando assim explícita a garantia de um arcabouço regulamentar dentro do documento de projeto para a realização desta atividade pela CEX.

3.7. Os documentos finais resultantes do contrato de consultoria técnica com o PNUD foram encaminhados por meio eletrônico e consistem em descrição detalhada da estrutura e dos mecanismos necessários para a realização de monitoramento e avaliação de projetos, versando, dentre outros aspectos, sobre os procedimentos para caracterização inicial dos projetos (marco zero), propostas para acompanhamento e avaliação de projetos, indicadores de desempenho.

3.8. Apesar de a metodologia de avaliação de projetos ter sido desenvolvida, observou-se que ela ainda não está sendo efetivamente utilizada na prática. Por esse motivo, considera-se que a **recomendação 9.2.2 continua em implementação.**

3.9. Com respeito à implementação da recomendação de que trata o item 9.2.3 do citado Acórdão, que se refere à requisição de informações específicas no Roteiro para Apresentação dos Projetos acerca do público-alvo beneficiado, observou-se a situação percorrida a seguir.

3.10. Tanto no primeiro monitoramento como no segundo monitoramento, a CEX informou que o roteiro para apresentação dos projetos com a inclusão das questões relativas aos dados socioeconômicos da população estavam em fase de elaboração, motivo pelo qual a recomendação foi considerada em implementação.



3.11. Neste monitoramento, verificou-se que o documento técnico desenvolvido por meio de consultoria contratada com o PNUD, já mencionado na análise da recomendação anterior, contempla roteiro para caracterização de marco zero dos projetos apoiados pelo CEX, incluindo coleta de dados sobre o perfil socioeconômico dos beneficiários.

3.12. Todavia, considerando que o atual roteiro para apresentação de projetos ainda não foi adaptado de forma a incluir essas informações, considera-se que a **recomendação 9.2.3 continua em implementação.**

3.13. Com respeito à implementação da recomendação de que trata o item 9.2.4 do citado Acórdão, que se refere à adoção de sistemática de realização de vistorias que contemple a escolha de amostra de projetos apoiados, observou-se a situação percorrida a seguir.

3.14. No primeiro monitoramento, a CEX informou que contava com técnicos descentralizados nos Estados do Amapá, Amazonas, Pará, sul do Maranhão e na região do Bico do Papagaio em Tocantins, que acompanhavam os projetos em execução e os já finalizados de forma eventual, e que estava em desenvolvimento um sistema de monitoramento e avaliação, razão pela qual a recomendação foi considerada em implementação.

3.15. No segundo monitoramento, apesar de ter sido constatado que o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Projetos conteria componente que atenderia a recomendação, este ainda não havia sido concluído. Assim, de igual modo, a recomendação foi considerada em implementação.

3.16. Neste monitoramento, verificou-se que o documento técnico desenvolvido por meio de consultoria contratada com o PNUD, prevê estratégia para realização de vistorias que contemple a amostra dos projetos apoiados. A CEX informou que as auditorias com base nessa nova metodologia serão iniciadas ainda em 2006.

3.17. Dessa forma, considera-se a **recomendação 9.2.4 implementada.**

3.18. Com respeito à implementação da recomendação de que trata o item 9.2.5 do citado Acórdão, que se refere ao desenvolvimento de banco de dados, observou-se a situação percorrida a seguir.

3.19. No primeiro monitoramento, a CEX informou que estava buscando a organização de um banco de dados com informações completas sobre os projetos contemplando os pequenos projetos além dos projetos reprovados, motivo pelo qual a recomendação foi considerada em implementação.

3.20. No segundo monitoramento, foi informado que havia sido constituído um núcleo da Diretoria de Agroextrativismo e Desenvolvimento Sustentável - DADS, que estava identificando as possibilidades de constituição de banco de gerenciamento dos projetos. Tendo em vista o fato de que a Unidade continuava providenciando a implementação de um banco de dados que satisfizesse a recomendação em questão, considerou-se a recomendação em implementação.

3.21. No presente monitoramento, a Coordenadora de Agroextrativismo apresentou, em síntese, as seguintes informações:

- a) a Unidade dispõe de banco de dados com todos os projetos aprovados pelas agências implementadoras, com as seguintes informações: nome da instituição/comunidades proponente; objetivo do projeto; número de beneficiários; município de execução e valor solicitado;



- b) além desses dados, a CEX possui todos os projetos completos, sendo o envio destes uma exigência de funcionamento dos comitês locais, conforme pode ser observado no Ofício Circular nº 1.171/2005/CEX/SDS/MMA de 10 de agosto de 2005;
- c) está sendo desenvolvido, em conjunto com a Coordenação Geral de Tecnologia e Informática-CGTI/MMA, um sistema de informações relativo ao Programa em questão destinado à sua gestão interna, o que possibilitará o contínuo processo de avaliação e identificação da abrangência, relevância, impactos de suas atividades;
- d) referido sistema possibilitará a organização e a disponibilização de informações atualizadas sobre os projetos apoiados, auxiliando o seu acompanhamento e avaliação, bem como a retroalimentação para a gestão do Programa, auxiliando nas tomadas de decisão e na sua reformulação, e servindo como ferramenta para fundamentar as proposições de políticas públicas adequadas;
- e) o referido sistema está disposto em três módulos: técnico (ou físico), financeiro e executor: (i) o módulo executor será utilizado pelo nível operacional (ou seja, pelos executores dos projetos em suas regiões) o qual lançará as informações relativas ao andamento tanto técnico quanto financeiro do projeto; (ii) o módulo financeiro será utilizado pelo nível tático (o corpo técnico do programa) para validação e correção dos lançamentos financeiros e (iii) o módulo técnico será utilizado pelo nível tático com a finalidade de acompanhamento do projeto como um todo (administrativo e financeiro);
- f) o acesso a esse sistema, que estará disponível via Web para os seus usuários, será feito pelos executores dos projetos, que possui diferentes níveis de acesso, e o corpo técnico do Programa em Brasília e em suas áreas de atuação (equipe de campo);

3.22. Por fim, foi informado que o Módulo Executor está totalmente especificado e validado, incluindo a prototipação do sistema, e sua conclusão está prevista para janeiro de 2007. O Módulo Financeiro também encontra-se em situação semelhante. Quanto ao Módulo Técnico, o início da sua especificação está previsto para dezembro de 2006.

3.23. Observa-se neste monitoramento que o estágio de desenvolvimento do banco de dados avançou significativamente em relação à situação observada nos monitoramentos anteriores, o que denota esforço da Unidade em atender a presente recomendação. Todavia, tendo em vista que referido banco de dados ainda não foi efetivamente concluído, considera-se **a recomendação 9.2.5 em implementação**.

3.24. Com respeito à implementação da recomendação de que trata o item 9.2.6 do citado Acórdão, que se refere ao desenvolvimento de mecanismos de promoção do Programa, observou-se a situação percorrida a seguir.

3.25. No primeiro monitoramento, a CEX havia definido as ações que seriam tomadas no sentido de promover o programa, tanto para as populações carentes quanto para a obtenção de mais recursos junto às fontes financiadoras, motivo pelo qual a recomendação foi considerada em implementação.

3.26. No segundo monitoramento, a CEX informou que várias atividades haviam sido desenvolvidas no sentido de atender a recomendação, entre elas: definição do Roteiro de Apresentação de Projeto; realização de atividades de capacitação e consultoria para a formalização de novos projetos em caráter de oficinas; confecção do conteúdo do folder de divulgação do Programa Comunidades Tradicionais; e atualização das informações no site da CEX. Entretanto,



tendo em vista o fato de que a implementação das ações ainda se encontrava em andamento, considerou-se a presente recomendação como em implementação.

3.27. No presente monitoramento, a Coordenadora de Agroextrativismo informou que as atividades desenvolvidas para promoção do Programa consistiam em (i) oficinas de capacitação em elaboração de projetos realizadas em parceria com entidades locais, que na sua maioria são agências implementadoras; (ii) distribuição de roteiros de elaboração de projetos da CEX, para diversas comunidades e agências implementadoras; (iii) publicação de folder com informações dos programas da Diretoria de Agroextrativismo e Desenvolvimento Sustentável (DADS); (iv) publicação Relatório de Atividades da CEX, contendo informações sobre as ações do órgão no período de 2003 a 2005 e sua distribuição nos eventos realizados e para os parceiros; (v) atualização do site da CEX, que disponibiliza, dentre outras informações, o roteiro de elaboração de projetos; e (vi) participação em eventos.

3.28. Com respeito à realização das oficinas de capacitação em elaboração de projetos, a Coordenadora da CEX discorreu de forma detalhada sobre a realização desses eventos, conforme resumido a seguir:

- a) as oficinas são realizadas em parceria com entidades locais, que na sua maioria são as agências implementadoras que auxiliam na mobilização das comunidades, garantindo assim uma maior capilaridade do Programa;
- b) nesse evento, apresenta-se o Programa Comunidades Tradicionais, expondo-se os passos para se elaborar um projeto – assim, além de divulgar essa fonte de apoio, trabalha-se em conjunto com as agências, auxiliando-a na elaboração dos projetos reais, que muitas vezes são encaminhados à CEX;
- c) foram realizadas 47 capacitações entre o período da publicação do relatório do TCU (2003) até o presente momento (outubro de 2006), abrangendo um total de 1.180 extrativistas, além de técnicos que dão apoio a eles;
- d) o critério de escolha dos locais a se realizar as capacitações foram: áreas de abrangência da agências implementadoras, áreas definidas como prioritárias pelo Governo Federal (Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém-BR 163), bem como outras áreas consideradas prioritárias pela CEX -
- e) todas as áreas acima mencionadas abrangem populações extrativistas carentes e as oficinas abarcaram comunidades que vivem em locais onde o acesso a programas públicos para o desenvolvimento são escassos e que, em maior ou menor grau, estão sujeitas a pressões que colocam em risco suas atividades sociais e econômicas;
- f) nas oficinas na região do São Francisco participaram comunidades residentes no sertão dos estados de Alagoas, Sergipe, Bahia e Pernambuco, provenientes de municípios com os menores índices de desenvolvimento do Brasil e sabidamente carentes de políticas públicas;
- g) na oficina em Registro-SP participaram (i) populações indígenas (Guaranis) do estado de SP que sofrem severas pressões externas, estando, em sua maioria, restritas a terras indígenas isoladas em meio a áreas urbanas, com extrema dificuldade de produzirem alimentos e de realizarem intercâmbios; (ii) populações quilombolas e caiçaras que sofrem grandes pressões relativas a especulação imobiliária, criação de Unidades de Conservação e implementação de grandes obras; e (iii) comunidades faxinalences do interior do Estado do Paraná que sofrem também sérias restrições em seus territórios;



- h) nas oficinas nas áreas de influência do BR-163, participaram comunidades extrativistas submetidas à forte pressão por conta da pavimentação da rodovia, que coloca em risco seus territórios e os recursos por ela utilizados;
- i) nas oficinas realizadas em Alcântara-MA, participaram populações que se submetem à realocação de suas moradias, assim como restrições no uso dos recursos naturais, fragilizando-as do ponto de vista econômico e social, em virtude da grande disputa pelo território por conta da instalação da Base Aeroespacial de Alcântara;

3.29. Com respeito à participação em eventos, a Coordenadora da CEX informou que sempre se procura realizar uma apresentação do Programa Comunidades Tradicionais, assim como distribuir o Roteiro para Elaboração de Projetos e o Relatório de Atividades. Como exemplos que contaram com a participação da CEX foram mencionados: Festival Eco-cultura da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, Curso para os pólos do São Francisco, I Seminário dos Povos e Comunidades Tradicionais do São Francisco-Região do Sub-médio e Baixo, I Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, Feira de Produtos Florestais "Mercado Floresta", Seminário Temático "Atividades Econômicas Sustentáveis- os desafios da comercialização dos produtos indígenas", I Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de São Sebastião da Boa Vista – Marajó/PA.

3.30. Diante da situação apresentada, observa-se que a Unidade está efetivamente adotando mecanismos para a promoção do Programa para as populações extrativistas mais carentes e as possíveis fontes financiadoras. Dessa forma, **considera-se a recomendação 9.2.6 implementada.**

3.31. Com respeito à implementação da recomendação de que trata o item 9.2.7 do citado Acórdão, que se refere à inclusão de ação de monitoramento e avaliação no Programa Comunidades Tradicionais, sucessor do Amazônia Solidária para o PPA 2004/2007, observou-se a situação percorrida a seguir.

3.32. No primeiro monitoramento, a Unidade informou que, por meio do Ofício n.º 1136/2004/SCA/MMA, havia solicitado a inclusão de uma ação específica de "Avaliação e Monitoramento Técnico do Programa Comunidades Tradicionais", o que se encontrava em análise na Secretaria Interna de Planejamento e Investimento do Ministério do Planejamento.

3.33. No segundo monitoramento, em função das informações apresentadas anteriormente, considerou-se a presente recomendação como implementada.

3.34. No presente monitoramento, a Coordenadora da CEX informou que a ação não fora incluída no PPA pelo fato da solicitação não ter sido aceita pelo Ministério do Planejamento Gestão e Orçamento (MPOG), que seguia diretriz da Presidência da República justamente no sentido oposto, ou seja a de reduzir o número de ações do PPA. Assim, optou-se por não empreender trabalho nesse sentido.

3.35. Ainda, segundo a Coordenadora, recursos para este tipo de atividade podem ser alocados na ação Gestão e Administração do Programa cuja finalidade é de "constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa". Como as despesas com monitoria e avaliação não tem caráter finalísticos, entendeu-se que podem ser contempladas dentro da referida ação.

3.36. Assim, entende-se que a **recomendação 9.2.7 permanece implementada.**



4. A continuidade dos empreendimentos pelas populações agroextrativistas beneficiadas pelo Amazônia Solidária

Descontinuidade dos projetos

4.1. Quando da realização das visitas a campo, verificou-se que alguns projetos estavam abandonados, parados ou não trouxeram os benefícios esperados em razão de deficiências na capacitação, na assistência técnica, no planejamento, bem como pouca articulação com outros projetos e iniciativas visando à solução dos mesmos problemas nas regiões beneficiadas.

4.2. Como uma das formas para sanar a deficiência, por meio do Acórdão n.º 259/2004-Plenário, foi feita recomendação à Coordenadoria de Agroextrativismo – CEX no seguinte sentido:

9.2.8. exija, na apresentação dos projetos, a confirmação de conhecimento e aprovação do projeto pela comunidade, mediante cópia da ata de reunião da organização solicitante, como forma de intensificar o controle social sobre os projetos, em consonância com a deliberação da 6ª Reunião Extraordinária do Comitê Gestor, em 24 de junho de 2003.

4.3. No primeiro monitoramento, a CEX estabeleceu a obrigatoriedade da apresentação da cópia da ata de reunião que elegeu a diretoria atual da organização e da ata da reunião com a aprovação do projeto pela comunidade. Além disso, passou a exigir ata de aprovação pelo conjunto dos beneficiários, por ocasião do encaminhamento da prestação de contas. Dessa forma, a recomendação foi considerada implementada, situação que se repetiu no segundo monitoramento.

4.4. No presente monitoramento, tendo em vista que houve continuidade das ações desenvolvidas por ocasião dos monitoramentos anteriores, considera-se que a **recomendação 9.2.8 permanece implementada**.

Deficiências na capacitação

4.5. Durante a auditoria, verificou-se a insuficiência dos cursos de capacitação, tanto daqueles voltados para as lideranças, bem como para os beneficiários; ainda, na oportunidade em que a capacitação era ministrada, esta restringia-se às lideranças. Além disso, constatou-se que não era realizado estudo prévio com a finalidade de verificar a aptidão da comunidade para a atividade extrativista para a qual se ministraram os cursos, fato que passível de ocasionar, em alguns casos, o distanciamento dos beneficiários com relação à solicitação/elaboração do projeto, deixando as decisões para as lideranças comunitárias.

4.6. A capacitação no âmbito do Amazônia Solidária pode ser dividida em duas grandes espécies: a voltada para a atividade extrativista em si e que pode ser alvo de um projeto de capacitação solicitado pela comunidade e apoiado pelo Programa, e a capacitação para lidar com o objeto do projeto apoiado pelo Programa. Essa última deve ser entendida como condições de conduzir/trabalhar no projeto, mesmo que por demanda espontânea, uma vez que nem sempre o que é solicitado está ao alcance técnico da população que o demanda.

4.7. Diante dessa situação, como uma das formas para sanar a deficiência, por meio do Acórdão n.º 259/2004-Plenário, foi feita recomendação à Coordenadoria de Agroextrativismo – CEX no seguinte sentido:

9.2.12. intensifique a promoção de cursos de capacitação junto às comunidades e, quando cabível, ofereça cursos compatíveis com a aptidão daquelas populações para determinada atividade extrativista.



4.8. No primeiro monitoramento, a Unidade informou que desde o início do Programa a capacitação da assistência técnica foi identificada como fundamental para o desenvolvimento das comunidades extrativistas, sendo uma de suas linhas de ação consideradas como prioritárias. Nesse sentido, a CEX realizou oficinas pontuais de capacitação e incluiu nos projetos, desde 2000, a capacitação de suas ações.

4.9. Posteriormente, informou que não mais seria mais adotado o conceito de capacitação técnica, mas de formação contínua dos agentes que atuam em áreas agroextrativistas e que havia um projeto de formação para ser realizado em 4 anos, denominado “Formação de Agentes de Desenvolvimento Sustentável para Comunidades Extrativistas da Amazônia”, o qual previa a cooperação com a Japan International Cooperation Agency (JICA), o qual seria redimensionado e realizado com recursos próprios, já previstos no PPA 2004/ 2007, caso a parceria com a entidade japonesa não se concretizasse. Dessa forma, a recomendação foi considerada em implementação.

4.10. No segundo monitoramento, a CEX informou que, apesar de a cooperação com a JICA não ter se concretizado, havia definido uma agenda de atividades de capacitação em 7 estados da Amazônia Legal. Acrescentou, ainda, que financia a capacitação contratada por intermédio dos projetos e que esse procedimento tem caráter contínuo, fazendo parte da execução dos acordos aprovados. Assim, a recomendação foi considerada implementada.

4.11. No presente monitoramento, conforme já discorrido anteriormente nos subitens 3.27 e 3.28, a CEX informou que foram realizadas 47 capacitações entre o período da publicação do relatório do TCU (2003) até o presente momento (outubro de 2006), abrangendo um total de 1.180 extrativistas. Acrescentou, ainda, que no mesmo período, foram realizadas 8 capacitações em prestações de contas, atendendo assim, 120 extrativistas de 81 instituições beneficiárias do programa.

4.12. Assim, tendo em vista que houve continuidade das ações desenvolvidas por ocasião dos monitoramentos anteriores, considera-se que a **recomendação 9.2.12 permanece implementada.**

Assistência técnica deficiente

4.13. Durante a auditoria, foi constatada deficiência e, por vezes, ausência de assistência técnica nos projetos apoiados pelo Programa, tanto na fase de elaboração, bem como na sua implementação. Também verificou-se que a assistência técnica existente na região nem sempre se encontrava preparada para lidar com o agroextrativismo.

4.14. Diante dessa situação, como uma das formas para solucionar o problema, por meio do Acórdão 259/2004-Plenário, foram feitas recomendações à Coordenadoria de Agroextrativismo – CEX no seguinte sentido:

9.2.13. verifique, na análise dos projetos, a necessidade e a natureza da assistência técnica a ser oferecida aos beneficiários e, nos casos em que ficar patente tal necessidade, preveja os gastos no orçamento, evitando o aporte de recursos a projetos que, sem a devida assistência técnica, tornem-se inviáveis;

9.2.14. defina, em cada estado da Amazônia Legal, junto a instituições de educação ou voltadas para a assistência técnica, iniciativas para capacitação de técnicos locais em agroextrativismo, a exemplo de universidades, centros de pesquisa, ONGs, órgãos de extensão e outros.



4.15. Com respeito à implementação da recomendação de que trata o item 9.2.13 do citado Acórdão, que se refere à assistência técnica a ser oferecida aos beneficiários, observou-se a situação discorrida a seguir.

4.16. No primeiro monitoramento, a CEX apresentou os resultados da 8ª reunião do Comitê Gestor, ocorrida em junho de 2004, que dentre outras deliberações, destacam-se: (i) previsão de gastos para contratar algum tipo de acompanhamento técnico ao projeto; (ii) busca de parcerias com instituições que possam oferecer esse serviço sem cobrar; (iii) enfoque no acompanhamento técnico e não na assistência técnica.

4.17. Acrescentou ainda que a CEX estava elaborando, conjuntamente com o CNS, o CNPT (Centro Nacional de Populações Tradicionais e Desenvolvimento Sustentável), a SAF/MDA (Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário) e as entidades representativas das comunidades das Reservas Extrativistas de Cajari/AP, de Chico Mendes/AC e de Tapajós - Arapiuns/PA, propostas de projetos a serem apresentados na Seleção de Projetos 2004/PRONAF -Capacitação de Agricultores Familiares e Técnicos, os quais têm por objetivo beneficiar as comunidades das reservas mencionadas.

4.18. Diante das informações apresentadas, a recomendação foi considerada implementada tanto no primeiro como no segundo monitoramento.

4.19. No presente monitoramento, tendo em vista que não houve alteração nos rumos definidos por ocasião dos monitoramentos anteriores, considera-se que a **recomendação 9.2.13 permanece implementada.**

4.20. Com respeito à implementação da recomendação de que trata o item 9.2.14 do citado Acórdão, que se refere a iniciativas para capacitação de técnicos locais em agroextrativismo, observou-se a situação discorrida a seguir.

4.21. No primeiro monitoramento, a CEX aduziu que a competência para prestar assistência técnica e extensão rural seria da Secretaria de Agricultura Familiar - SAF do Ministério de Desenvolvimento Agrário (fl. 11, anexo I, TC 014.729/2004-1), mas que continuaria a realizar o acompanhamento técnico dos projetos de sua Carteira de Projetos e que, com o objetivo de cumprir a recomendação, realizou reuniões com a SAF para tratar da extensão da prestação de assistência técnica aos beneficiários do Prodex, atual Pronaf - C, para aquela entidade. Também informou a realização, em março de 2004, na cidade de Belém/PA, da oficina “Definição de estratégia de capacitação, assistência técnica e extensão rural para o agroextrativismo”, em parceria com a JICA. Havia, também, uma proposta para realização de programa de formação de agentes de desenvolvimento sustentável para comunidades extrativistas da Amazônia prevendo a cooperação técnica da JICA.

4.22. No segundo monitoramento, foi informado que, com relação ao programa de formação de agentes de desenvolvimento sustentável, o gestor não havia recebido nenhuma resposta oficial quanto à sua aprovação. Também informou a existência de um diálogo com o MDA acerca da assistência técnica, tendo sido encaminhado um documento intitulado “Inclusão de Aspectos Socioambientais no Plano Safra 2005-2006 - Contribuição da Coordenadoria de Agroextrativismo”. Esse documento abordava a necessidade de qualificar as ações de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER para o segmento dos trabalhadores agroextrativistas nas reservas, levando em consideração as diferenças existentes entre essas ações e a agricultura familiar tradicional.



4.23. O gestor também citou a parceria com o MEC no “Escola Ativa”, a qual se desenvolveria por meio do treinamento de professores, para a abordagem da questão ambiental, e a integração da Universidade de São Paulo, como instituição de ensino e pesquisa, ao Comitê Gestor.

4.24. No presente monitoramento, a CEX informou que tem contribuído para a capacitação de técnicos locais em agroextrativismo tanto por meio da disponibilização de seus técnicos para ministrar cursos, quanto por meio do apoio a terceiros para participarem de eventos de formação relacionados ao extrativismo. Cita, além disso, vários eventos de capacitação realizados ao longo de 2005, capacitando um total de 439 técnicos em variados municípios.

4.25. Também cita um acordo de cooperação técnica entre o MMA e o MEC, o qual já está aprovado pelas respectivas consultorias jurídicas. Segundo a CEX, em dezembro de 2006 será realizado o último módulo do piloto do Escola Ativa, o qual capacitará professores sobre o tema do extrativismo e será coordenado pela CEX.

4.26. A CEX cita ainda outro acordo de cooperação para capacitar técnicos em agroextrativismo, dessa vez com o Governo do Paraná. E, finalmente, enumera ação conjunta com várias outras instituições como a Universidade Federal da Amazônia, a Associação de Universidades da Amazônia, a Universidade Estadual da Bahia e a Universidade Federal do Mato Grosso.

4.27. As atividades de capacitação realizadas pela CEX ao longo de 2005 vão ao encontro da recomendação proposta pelo TCU. Além dessas atividades, a CEX vem promovendo tentativas de parceria com outras instituições, como o MEC e algumas Universidades. Entretanto, algumas dessas parcerias ainda não chegaram ao seu objetivo final de capacitar os técnicos. Ressalte-se também que essas atividades não se esgotam com a formação de um determinado número de técnicos. São atividades que precisam ser realizadas de forma contínua ao longo dos anos e em diferentes localidades.

4.28. Em face da presença de algumas atividades de capacitação se encontrarem em fase de pré-execução, considera-se a **recomendação 9.2.14 em implementação**.

Deficiência no planejamento dos projetos

4.29. Na auditoria verificou-se que os projetos têm deficiência de planejamento, uma vez que não contemplam todas as fases dos empreendimentos, bem como não contemplam algumas ações futuras que se mostram imprescindíveis para a continuidade dos empreendimentos.

4.30. E de acordo com o relatório, uma das causas para a deficiência no planejamento está relacionada à assistência técnica. Com vistas a sanar tal deficiência, foram propostas as seguintes recomendações:

9.2.15 verifique, quando da análise técnica de projetos, se foi especificado o planejamento de aspectos relacionados à cadeia produtiva, incluindo capacitação, produção, beneficiamento e comercialização, bem como a assistência técnica que permeia essas fases;

9.2.16 identifique os projetos que tiveram continuidade e que possuem soluções técnicas já testadas e aprovadas, com o intuito de divulgação junto às comunidades que solicitam projetos semelhantes, considerando-se as especificidades de cada caso.



4.31. Com respeito à implementação da recomendação de que trata o item 9.2.15 do citado Acórdão, que se refere à verificação de aspectos relacionados à cadeia produtiva, observou-se a situação discorrida a seguir.

4.32. No primeiro monitoramento a equipe responsável verificou que não existiam orientações diretas dirigidas aos analistas no sentido de que verificassem os demais aspectos relacionados à cadeia produtiva, como a capacitação, a produção, o beneficiamento e a comercialização.

4.33. No segundo monitoramento, o gestor informou que estes critérios fariam parte dos procedimentos de análise, os quais deveriam ser consolidados em um documento específico. No entanto, já havia um instrumental que previa o fluxo de projeto e que identificava os passos que seriam dados para o processo de análise.

4.34. No presente monitoramento, a CEX afirma que foi desenvolvido um roteiro para balizar a análise dos projetos tipo C pela câmara técnica. Segundo o gestor esse roteiro foi um avanço no sentido de dar maior homogeneidade às análises. Contudo, reconhece que este instrumento ainda carece de aperfeiçoamento, uma vez é um instrumento novo e em cada reunião são feitas contribuições para o seu melhoramento.

4.35. O roteiro citado pela CEX foi enviado ao Tribunal como anexo ao ofício n.º 3206/2006/SDS/MMA. Uma análise desse documento permite verificar que, dentre os aspectos a serem levados em consideração na análise do roteiro para projetos sugeridos pelo TCU, apenas o relativo à capacitação está contemplado. Os aspectos relativos à produção, beneficiamento, comercialização e assistência técnica não estão tratados nesse documento.

4.36. Além da ausência dos critérios mencionados no parágrafo anterior, o roteiro refere-se apenas aos projetos tipo C. É de grande importância que os projetos tipo A e tipo B também sejam analisados tecnicamente levando em consideração os aspectos sugeridos pelo Tribunal.

4.37. Em face do exposto, considera-se a **recomendação 9.2.15 em implementação**.

4.38. Com respeito à recomendação 9.2.16, que se refere à identificação dos projetos que tiveram continuidade e que possuem soluções técnicas já testadas e aprovadas, com o intuito de divulgação, observou-se a situação discorrida a seguir.

4.39. No primeiro monitoramento foi informado que o novo programa de formação pretendia identificar projetos e ações com boas práticas para servirem como “salas de aula vivas”. A CEX pretendia, ainda, publicar materiais com consistência e profundidade para servir de referência.

4.40. No segundo monitoramento, a CEX informou que foram identificados projetos com bom desempenho na comercialização de produtos extrativistas e que estava realizando um levantamento para definir o perfil dos projetos aprovados e que, além disso, iria informar o desdobramento da continuidade da Avaliação dos Projetos Apoiados pela CEX. Entretanto, de acordo com o relatório desse monitoramento, a equipe não concordou com o fato de que os projetos apresentados fossem projetos de sucesso. Para a equipe, tratava-se apenas da identificação de alguns projetos, apoiados ou não pela CEX, sem maiores considerações sobre os motivos pelos quais foram considerados como possuidores de bom desempenho.

4.41. No presente monitoramento a CEX informou que, para conseguir identificar de forma sistemática os projetos que obtiveram sucesso, contratou-se uma consultoria cujos objetivos são: instruir o processo de formação da sua equipe técnica para a gestão da comunicação e do



conhecimento; documentar, registrar e valorizar as experiências bem sucedidas das comunidades beneficiárias da CEX e; contribuir para o estabelecimento de procedimentos para o desenvolvimento de ações conjuntas das interfaces CEX/PDA.

4.42. Também foi informado que haverá a implementação de um Programa de Valorização das Experiências das Comunidades Apoiadas pela CEX, onde se prevê a identificação, documentação, comunicação e divulgação das experiências bem sucedidas, com a participação da equipe e produção de mídias apropriadas.

4.43. Ademais, informou que o processo de elaboração de uma plataforma de comunicação e gestão da informação e conhecimento deverá ser realizado em conjunto com o processo e produção dos meios (documentação das experiências bem sucedidas). Será a oportunidade para as equipes técnicas verificarem em campo junto às comunidades, suas reais necessidades de comunicação e informação, bem como para colher propostas. Finalmente foi afirmado que o contato das equipes com as comunidades, ao lado do estudo e levantamento das experiências bem sucedidas, bem como do acompanhamento da instalação do programa de monitoramento e avaliação da CEX, darão subsídios para levantar as necessidades de formação/qualificação da equipe e propor um programa de formação continuada dos técnicos da CEX.

4.44. As medidas elencadas pela CEX provavelmente darão cumprimento à recomendação quando estiverem definitivamente implementadas. Entretanto, entende-se que a contratação de uma consultoria exclusiva para essa finalidade em que um dos objetivos é o de *documentar, registrar e valorizar as experiências bem sucedidas das comunidades beneficiárias da CEX* parece desnecessária. Essa tarefa pode ser plenamente executada por essa Coordenadoria.

4.45. A questão relativa à implementação do Programa de Valorização das Experiências das Comunidades Apoiadas pela CEX é de grande importância, uma vez que irá permitir que outras comunidades possam se beneficiar de experiências positivas e projetos bem sucedidos vividas por uma outra comunidade.

4.46. Em virtude dessas medidas ainda não terem sido colocadas em prática, considera-se a **recomendação 9.2.16 em implementação**.

Assistência técnica deficiente

4.47. Nas visitas a campo feitas durante a auditoria, percebeu-se que alguns projetos não são articulados entre si, de maneira a fortalecer a sustentabilidade econômica, ou mesmo, vir a compor um arranjo produtivo local.

4.48. Pode-se admitir como causa dessa desarticulação a pouca divulgação do programa.

4.49. Na tentativa de superar as dificuldades concernentes à articulação entre os projetos nas comunidades, bem como entre os atores do extrativismo, foram propostas as seguintes recomendações à CEX/MMA:

9.2.17. reforce a orientação que consta do Roteiro para Apresentação de Projetos, no sentido de que os proponentes informem sobre outras iniciativas (projetos, ações ou outros trabalhos) que estejam em execução na região, a fim de evitar a duplicidade de esforços e viabilizar a integração entre ações;

9.2.18 implemente, quando possível, a exigência de contrapartida de repasse dos conhecimentos auferidos a outra comunidade semelhante, após período de maturação do empreendimento ou ação;



9.2.19 destine parcela dos recursos a comunidades que apresentem determinada especialização produtiva e que mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre as diversas comunidades, buscando alavancar a competitividade e sustentabilidade de Arranjos Produtivos Locais, selecionando essas regiões e preparando plano de aplicação e incentivo ao desenvolvimento regional.

4.50. Com respeito à recomendação 9.2.17, no primeiro monitoramento foi informado pela CEX que a recomendação seria contemplada na reformulação do roteiro para apresentação de projetos, a ser concluído em outubro de 2004. Entretanto, a equipe considerou as mudanças propostas para o roteiro como tímidas, tendo sido apresentadas sugestões de alterações.

4.51. No segundo monitoramento, a CEX informou a aprovação do novo roteiro para elaboração de projetos. Com relação à alteração dos questionamentos propostos no primeiro monitoramento, o gestor informou que estavam sendo aplicados questionários sobre outras iniciativas existentes na região durante as oficinas participativas.

4.52. No presente monitoramento, a CEX afirmou que em 2005 realizou uma reformulação do roteiro atendendo esta recomendação. Conforme pode ser observado na página 23 (Anexo VIII) referente ao formulário de projetos tipo B há as seguintes perguntas: “Esse projeto faz parte de alguma outra iniciativa na sua região? Qual? É um projeto complementar a outro projeto? Em caso afirmativo, com qual ou quais projetos e de que instituições?”. Nos projetos tipo C também há perguntas nesse sentido na página 29, tais como: “Quais projetos a organização está desenvolvendo no momento? Cite quais as fontes de apoio; Que outras iniciativas (projetos, ações, outros trabalhos) estão em execução na sua região para tentar resolver o mesmo problema? Que instituições estão desenvolvendo esses trabalhos? Esse projeto faz parte de alguma outra iniciativa de sua organização? Qual? É um projeto complementar a outro projeto? Se sim, com qual ou quais projetos e de que instituições?”

4.53. De fato, observou-se que o roteiro de elaboração de projetos continha essas perguntas, as quais possibilita à CEX ter informações sobre os projetos que estão sendo propostos a outros semelhantes já em execução. Entretanto, a simples presença dessas perguntas no roteiro não garante que um projeto em duplicidade não possa ser aprovado. E é nesse sentido a recomendação feita pelo TCU. Seu objetivo é o de evitar que sejam executados projetos em duplicidade, evitando assim o desperdício de recursos e permitindo a aprovação de outros projetos com características diferentes.

4.54. Além disso, os projetos tipo A não possuem questionamento semelhantes aos presentes para os projetos tipo B e C. Considera-se necessário, assim, que também sejam realizadas alterações no roteiro para os projetos tipo A, de forma a incluir perguntas específicas referentes a outras iniciativas que estejam em execução na região, evitando-se a implementação de ações em duplicidade

4.55. Em face do exposto, considera-se a **recomendação 9.1.17 em implementação.**

4.56. Com respeito à recomendação 9.1.18, no primeiro monitoramento foi informado que a recomendação constaria do novo roteiro para apresentação de projetos. A equipe analisou a versão preliminar e verificou a existência de questionamento sobre como os proponentes pretendiam repassar, a outras comunidades semelhantes, os conhecimentos adquiridos com o projeto. Assim, a recomendação foi considerada em implementação, estabelecendo como prazo final, o mês de janeiro de 2005 para confecção do novo roteiro e efetiva exigência de repasse dos conhecimentos auferidos nos casos considerados pertinentes.

4.57. No segundo monitoramento a CEX informou que foi elaborado o novo roteiro para apresentação de projetos contemplando o questionamento sobre a forma de repasse de



conhecimentos, conforme verificado no primeiro monitoramento. Quanto à formalização da exigência, a CEX informou que está em discussão com o PNUD, para que esse elemento conste como uma das cláusulas do contrato firmado entre o beneficiário e a referida entidade.

4.58. No presente monitoramento, a CEX limitou-se a afirmar que na reformulação do roteiro inclui-se pergunta a esse respeito nas páginas 25 e 30 do roteiro referentes aos projetos tipo B e C, no seguinte sentido: Como vocês pretendem repassar, a outras comunidades semelhantes, os conhecimentos que vêm sendo adquiridos com a realização desse projeto?"

4.59. A inclusão de pergunta acerca da forma como os conhecimentos auferidos serão repassados a outras comunidades é um avanço. Entretanto, isso não garante que esses conhecimentos sejam efetivamente transferidos. É preciso que, quando possível, seja feito algum compromisso formal de repassar esses conhecimentos, a exemplo da previsão de sanções caso não seja cumprido o compromisso. No segundo monitoramento, foi relatada uma discussão com o PNUD com o objetivo de se analisar a possibilidade de inclusão de uma cláusula no contrato firmado entre o beneficiário e o PNUD. Essa alternativa talvez possa ser uma forma de dar cumprimento à recomendação proposta pelo TCU. Em face do exposto, considera-se a **recomendação 9.2.18 em implementação.**

4.60. Com respeito à recomendação 9.2.19, no primeiro monitoramento a CEX informou que essa recomendação vinha sendo debatida com seus parceiros, mas que a estratégia para a sua adoção somente poderia ser discutida após a inclusão das novas agências implementadoras. Existia a expectativa de que a realização do programa de formação viesse a identificar boas práticas aptas a se converterem em pólos para o desenvolvimento regional.

4.61. No segundo monitoramento, a CEX concluiu que essa recomendação não se aplicaria aos projetos apoiados no âmbito do Programa, uma vez que esses se caracterizavam, basicamente, por apoios iniciais e intermediários e não possuíam caráter especializado. Informou, no entanto, que a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável - SDS estipulou áreas prioritárias, já citadas no âmbito da recomendação 8.1.12, sendo que, para a BR-163, a ADA (Agência de Desenvolvimento da Amazônia) produziu um documento sobre APL's (Arranjos Produtivos Locais) para a região. Nesse sentido, cabia à Coordenadoria de Agroextrativismo a divulgação desses APL's, bem como a orientação dos potenciais beneficiários desse tipo de apoio na busca de outras alternativas.

4.62. No presente monitoramento, a CEX informou que não foram concretizadas iniciativas para a continuidade do trabalho com a ADA, pois foi tomada a decisão de se assumir outro estudo estratégico que foi o "Apoio a consolidação de cadeias de valor de óleos vegetais relevantes para povos e comunidades tradicionais da Amazônia". Esta decisão foi pautada na percepção de que a viabilidade desta iniciativa era mais concreta e estava dentro das possibilidades de trabalho da equipe da DADS (Diretoria de Agroextrativismo e Desenvolvimento Sustentável).

4.63. Também informou que não foram repassados recursos do programa para esses projetos, uma vez que se tomou a iniciativa de trabalhar com o "Apoio à consolidação de cadeias de valor de óleos vegetais relevantes para povos e comunidades tradicionais da Amazônia", cujo objetivo de sua primeira etapa foi o de diagnosticar e selecionar as principais cadeias de óleos vegetais vinculadas a comunidades tradicionais da Amazônia, que representam oportunidades concretas para o desenvolvimento sustentável local e regional. Embora esse estudo não tenha sido estritamente um estudo de APL, ele foi mais abrangente do que este conceito, pois incorporou no processo de identificação e avaliação das cadeias de valor, critérios econômicos, sociais, culturais e ambientais.

4.64. Como um dos resultados, foram identificadas cinco espécies de plantas extrativas estratégicas para apoio, quais sejam: andiroba, babaçu, buriti, castanha-do-brasil e copaíba. Destas,



foi escolhido o óleo de babaçu e andiroba para fazer um diagnóstico mais detalhado para levantar as informações da cadeia produtiva e sugerir intervenções para o ano de 2007. A expectativa é verificar quais os principais gargalos junto às comunidades e trabalhar de forma integrada com os vários programas do MMA afins para melhorar as relações dos atores da cadeia produtiva agregando valor ao extrativismo brasileiro.

4.65. Em princípio, pode-se entender que a CEX, ao não dar continuidade ao trabalho com a ADA tenha cometido um retrocesso, uma vez que desse trabalho poderiam surgir estratégias de apoio e fomento aos APL's identificados pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia. Por outro lado, existe a possibilidade de que a nova opção adotada pela CEX, também produza bons resultados.

4.66. Além disso, o estudo voltado para a consolidação de cadeias de valor de óleos vegetais, mais abrangente que o conceito de APL, de certo modo, coaduna-se com o objetivo da recomendação proposta pelo Tribunal, tendo em vista que, se houver êxito, acabará contribuindo para o desenvolvimento sócio-econômico da região por meio da interação de diversas atividades relacionadas a uma determinada cadeia produtiva.

4.67. A par disso, a justificativa expendida pela CEX no sentido de que o prosseguimento nos projetos relacionados aos APL's não estaria dentro das suas "possibilidades" soa plausível, na medida em que os órgãos devem assumir tarefas para as quais estejam capacitados e possuem condições de concluir. Em outras palavras, de nada adiantaria esperar que a CEX prosseguisse em projetos sem dispor da estrutura necessária para concluí-los.

4.68. Todavia, como o novo estudo estratégico adotado pela CEX ainda não foi concluído, considera-se a **recomendação 9.2.19 em implementação.**

5. Contribuição do Amazônia Solidária para o desenvolvimento das populações agroextrativistas e para o uso sustentável dos recursos naturais

Falta de articulação com outros programas sociais

5.1 Na auditoria verificou-se que há pouca articulação do programa com outros programas sociais para atendimento das necessidades básicas das comunidades beneficiadas. A melhoria das condições de vida das populações agroextrativistas está diretamente relacionada à maior efetividade das ações do programa, uma vez que contribuirá para evitar o êxodo dessas populações para áreas urbanas.

5.2 Visando sanar a deficiência encontrada, por meio do Acórdão n.º 259/2004-Plenário foi feita a seguinte recomendação à Coordenadoria de Agroextrativismo – CEX:

9.2.9 amplie suas parcerias, com base na identificação de necessidades e potencialidades das comunidades, de forma que sua atuação se dê em conjunto com outros programas governamentais e iniciativas da sociedade civil que promovam o bem-estar das populações a serem atendidas.

5.3 No primeiro monitoramento, a Unidade informou que já havia parcerias consolidadas, dentre as quais foram mencionadas: (i) no âmbito do MMA/IBAMA: PDA, PDPI, FNMA, Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas, Proambiente e Probem e (ii) com outras instituições: MDS-Fome Zero, MAPA, MME - Luz para Todos, Ministério da Educação - Fundescola, MJ - Funai, MDA - Pronaf-C, BNDES e INCRA.



Acrescentou que algumas destas parcerias já resultaram em benefício direto para o público alvo, como a criação de novas reservas extrativistas na Amazônia e a significativa contribuição do Fome Zero.

5.4 No segundo monitoramento, considerando que as informações apresentadas demonstraram os esforços da CEX no sentido de promover parcerias que beneficiassem as comunidades a serem atendidas, recomendação foi considerada como implementada.

5.5 No presente monitoramento, a CEX informou que a ampliação de suas parceiras se deu por meio de:

- inclusão de novos membros no comitê gestor, de forma a democratizar as discussões e aprimorar a análise dos projetos em pauta;
- aumento no número de agências implementadoras, de forma a ampliar a capilaridade do Programa;
- ampliação dos comitês locais;
- articulação com outros programas de governo, como o Fome Zero/MDS e Corredores ecológicos/MMA;
- articulação com entidades da sociedade civil, como a Comissão dos Povos e Comunidades Tradicionais do São Francisco.

5.6 As medidas adotadas pela CEX desde a realização do primeiro monitoramento demonstram que houve uma real intenção de cumprir a recomendação feita pelo Tribunal. As parcerias firmadas indicam que há um diálogo maior com outras áreas e programas do governo. Além disso, foram feitas parcerias com entidades da sociedade civil, o que proporciona uma maior participação da sociedade no programa.

5.7 Em face do exposto, a **recomendação 9.2.9 permanece implementada.**

6. Critérios adotados pelo Comitê Gestor para aprovação dos projetos

Priorização na alocação de recursos e o grau de organização das comunidades

6.1 Na auditoria constatou-se a deficiência das informações sobre as populações extrativistas. Essa constatação ocorreu por ocasião da coleta de dados para a remessa de questionários para as prefeituras. Quando requerida a informação dos municípios que possuem comunidades dedicadas ao extrativismo, a equipe da CEX precisou efetuar levantamento no site do IBGE.

6.2 Também na auditoria verificou-se que a sistemática de alocação de recursos mediante apresentação de projetos acabava por privilegiar determinadas regiões e Estados cujas comunidades apresentavam maior grau de organização. Isso ocorreu pelo fato de, muitas vezes, a comunidade desconhecer a existência do projeto ou não dispor de grau de organização suficiente para elaborar projetos que atendessem às suas necessidades. A manutenção da presente situação poderia implicar a permanência dessas populações menos favorecidas no ostracismo e à margem dos benefícios do programa.

6.3 Em face dessas constatações, foram feitas as seguintes recomendações à CEX:

- 9.2.10. realize levantamento de dados sobre as comunidades extrativistas isoladas, em articulação com outros órgãos e entidades governamentais ou da sociedade civil, coletando informações sobre suas



principais carências, grau de organização comunitária, natureza das atividades desenvolvidas e potencialidades, composição da comunidade quanto à raça e gênero e outras características sociais e econômicas que entender serem relevantes;

9.2.11. empreenda ações de apoio à organização e às atividades desenvolvidas pelas comunidades extrativistas isoladas, em articulação com entidades governamentais e da sociedade civil organizada, estabelecendo mecanismos que confirmem transparência ao gasto público e que permitam avaliar os efeitos do Programa, diretamente ou por intermédio de parceiros, na melhoria das condições de vida dessas populações.

6.4 Com respeito à recomendação 9.2.10, no primeiro monitoramento, a CEX informou (fl. 14, anexo I, processo 014.729/2004-1) que “um levantamento de dados do calibre indicado na recomendação 9.2.10 estava fora do alcance do Programa. Para tanto, estava sendo agendado um contato com o IBGE com a finalidade de propor um censo voltado a esta população”.

6.5 No segundo monitoramento, foi informado pela CEX que estava “em vias de discussão” os termos de referência que iriam contratar 5 técnicos para fazer esse levantamento e estudo em cinco Reservas Extrativistas isoladas, numa parceria com o CNPT/IBAMA.

6.6 No presente monitoramento, a CEX afirmou que foram contratadas 5 consultorias, sendo que algumas já estão concluídas e outras em processo de conclusão. Foram listados alguns produtos e termos de referência dessas consultorias. São eles:

- RESEX Guariba-Roosevelt;
- Saneamento Básico em RESEXs;
- Quilombolas do Mato Grosso;
- Conselho Deliberativo das RESEX;
- Regularização fundiária RESEX;
- Uso sustentável da fauna.

6.7 Um levantamento realizado em 5 reservas extrativistas isoladas permite afirmar que a CEX está tomando providências para cumprir a recomendada feita pelo TCU. Com os produtos desses trabalhos a CEX disporá de informações sobre algumas comunidades isoladas. Poderá assim atuar de forma mais eficiente, divulgando a existência do programa, incentivando a apresentação de projetos e lhes prestando apoio técnico. Irá assim minimizar os efeitos que o isolamento produz sobre a vida das pessoas dessas comunidades.

6.8 Entretanto, é preciso que esse trabalho seja feito de forma a tentar abranger o maior número de comunidades isoladas, para não privilegiar algumas regiões em detrimento de outras. Isso significa que novos levantamentos deverão ser feitos, de forma a mapear por completo as comunidades isoladas existentes na Amazônia.

6.9 Em face do exposto, considera-se a **recomendação 9.2.10 em implementação.**

6.10 Com respeito à recomendação 9.2.11, no primeiro monitoramento a CEX afirmou que o atendimento às comunidades isoladas estava entre os principais desafios do Programa. Nesse sentido, acrescentou que estava buscando a ampliação do número de agências implementadoras e a intensificação da divulgação do Programa.

6.11 No segundo monitoramento informou que estava em curso uma parceria CNPT/IBAMA, a qual não se restringiria ao estudo ou diagnóstico, mas também ao apoio técnico e institucional à comunidade e suas organizações. Quanto à divulgação do Programa Comunidades Tradicionais e seus resultados, a Unidade afirmou que efetuou várias ações, como a publicação de roteiros e folders, atualização do site da CEX, consolidação do Sistema de Avaliação e



Monitoramento de Projetos, apoio à reestruturação de uma Rede de Informações Agroecológicas e Agroextrativistas da Amazônia e realização de atividades de capacitação em áreas isoladas.

6.12 No presente monitoramento a CEX afirmou que as ações de apoio às organizações e às atividades desenvolvidas pelas comunidades extrativistas são viabilizadas em parceria com o CNPT na execução conjunta do Programa Comunidades Tradicionais, tanto no que tange aos projetos, que se dá desde a divulgação conjunta, apoio na elaboração, avaliação (Comitê Gestor) e execução, tanto em outros empreendimentos, como organização de eventos, planejamento conjunto na elaboração de políticas públicas e estratégias de intervenção.

6.13 Apesar de as ações promovidas para prestar apoio à organização e às atividades desenvolvidas pelas comunidades extrativistas isoladas, entende-se que ainda há espaço para a CEX avaliar a possibilidade de realizar outras parcerias, além daquela já estabelecida com o CNPT/IBAMA. Quanto maior o número de parcerias, maior o número de comunidades isoladas que poderão ser atendidas e apresentar um projeto mais bem elaborado, possivelmente aprovado e com suas atividades funcionando com maior eficiência.

6.14 Além disso, é preciso avaliar os efeitos do programa na melhoria das condições de vida dessas populações isoladas. Para alcançar tal objetivo é fundamental a presença de um sistema de monitoramento eficiente. E como este não se encontra operando no momento, essa análise do impacto do programa fica prejudicada.

6.15 Em face do exposto, considera-se a **recomendação 9.2.11 em implementação**.

Parcerias com organizações não governamentais com atuação regional

6.16 Na auditoria verificou-se que parcela dos recursos não é alocada em benefício direto das comunidades, pois é direcionada para organizações não governamentais representativas do setor extrativista com atuação em toda a região amazônica, como o Conselho Nacional de Seringueiros (CNS), Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COAIB), que são agências implementadoras do Projeto BRA/99/025, e outras redes. Contudo, não há um acompanhamento satisfatório dos resultados das ações dessas entidades em benefício das comunidades extrativistas.

6.17 O apoio a essas entidades é feito por meio da Carteira de Projetos, para a promoção de alguma atividade específica ou para o seu fortalecimento institucional. Contudo, na maioria das vezes, não há a estipulação prévia de metas e resultados a serem atingidos em benefício das comunidades em razão do apoio ao fortalecimento institucional dessas entidades.

6.18 A inexistência de critérios claros para apoio dos projetos acaba dificultando a correlação entre aplicação dos recursos e os benefícios diretos para as comunidades. Ademais, o acompanhamento deficiente dos resultados dos projetos apoiados dificulta a verificação dos benefícios proporcionados às comunidades, não havendo mensuração da relação entre o montante aplicado e os benefícios finais em favor do público-alvo.

6.19 Assim, foram feitas as seguintes recomendações à CEX/MMA:

9.2.20 defina claramente, com relação aos projetos, as ações passíveis de apoio em cada linha prioritária, de acordo com os objetivos do Programa, priorizando aquelas que impliquem em benefício direto e indireto para as populações agroextrativistas da Amazônia;



9.2.21 amplie o Comitê Gestor, com a inclusão de novos parceiros, considerando a possibilidade de incluir especialistas pesquisadores, como forma de fortalecer sua independência e ampliar o controle social;

9.2.22 aperfeiçoe a relação com as agências implementadoras mediante estabelecimento de metas e definição dos resultados a serem atingidos em benefício das comunidades, bem como a fixação de critérios objetivos de avaliação, com a construção de indicadores de desempenho;

9.2.23 estude a conveniência de firmar contratos com OSCIP para a implementação de ações de apoio a comunidades extrativistas, de forma garantir maior transparência e controle dos resultados obtidos.

6.20 Com relação à recomendação 9.2.20, a CEX informou no primeiro monitoramento que, com a reformulação do Roteiro para Apresentação de Projetos, a recomendação seria atendida, motivo pelo qual esta foi considerada em implementação.

6.21 No segundo monitoramento, foi informada a conclusão do novo Roteiro de Apresentação de Projetos contemplando as seguintes linhas prioritárias de atuação: “apoio a projetos de produção beneficiamento e comercialização de produtos agroextrativistas; apoio à criação e à consolidação das unidades de conservação de uso sustentável, projetos de desenvolvimento sustentável e assentamentos agroextrativistas; organização e fortalecimento das comunidades agroextrativistas; e capacitação”. A análise da equipe responsável pelo monitoramento foi a de que “o novo roteiro, a exemplo do roteiro anterior, não define as ações passíveis de apoio em cada um das linhas prioritárias da Carteira de Projetos do Programa. Entendeu-se, portanto, que a recomendação não foi implementada.”

6.22 No presente monitoramento, a CEX afirmou que há uma dificuldade em se definir as ações passíveis de apoio em cada uma das linhas prioritárias, pois é muito amplo o espectro de apoio em cada uma delas. Isto porque a realidade de cada região brasileira apresenta uma diversidade grande de demandas específicas, de modo que qualquer tentativa de defini-las cria-se o risco de excluir possibilidades de apoio do programa. Ademais, tomou-se o cuidado de não se exemplificar as ações passíveis de apoio para não haver o risco de direcionar a proposta dos projetos.

6.23 Também aduziu que está bem claro o que não é objeto de apoio do programa. Atividades referentes à agricultura, cultivo de espécies exóticas, criação de abelhas (*Apis mellifera*), criação de peixes, dentre outros, não são passíveis de apoio, uma vez que existem outras fontes para apoiá-las, além de questões ambientais e de viabilidade do empreendimento. Apóia-se essencialmente atividades extrativistas desenvolvidas por povos e comunidades tradicionais. Há exceções no caso de alguns projetos tipo A em que se pode apoiar determinadas atividades, como, por exemplo, alguma atividade de cultivo, mas desde que fique claro que seja uma atividade de garantia da segurança alimentar e, portanto, de importância para o desenvolvimento de outras atividades da comunidade.

6.24 A definição das ações passíveis de apoio em cada área prioritária é de grande importância para o sucesso do projeto. Isso certamente irá conferir maior eficiência, evitando que ações fora dos padrões, como algumas citadas no relatório de auditoria (reuniões, feiras, viagens, obras, doações de capital de giro), sejam apoiadas pela CEX. Com isso, um número maior de projetos nos quais haja benefício direto para o público-alvo poderia ser aprovado.

6.25 Em face da ausência de definição clara das ações passíveis de serem apoiadas em cada linha prioritária, considera-se a recomendação 9.2.20 não implementada.

6.26 Com respeito à recomendação 9.2.21, no primeiro monitoramento foi oficializada a inclusão do FNMA (Fundo Nacional do Meio Ambiente) e do Movimento Nacional dos Pescadores - Monape. Estava prevista também a entrada de outras entidades.



6.27 No segundo monitoramento, a CEX informou a inclusão de novos membros no Comitê Gestor. Nesse momento a recomendação foi considerada como implementada.

6.28 No presente monitoramento, a CEX enviou anexo em que está presente a atual composição do Comitê Gestor. Nessa nova composição estão presentes especialistas pesquisadores, como é o caso dos pesquisadores do NUPAUB/USP (Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras).

6.29 Em face do exposto, a recomendação 9.2.21 permanece implementada.

6.30 Com respeito à recomendação 9.2.22, no primeiro monitoramento foi informado que o número de agências implementadoras estava sendo ampliado por meio de consulta a entidades não governamentais representativas do público-alvo e que foram selecionadas as seguintes entidades: Monape - Movimento Nacional dos Pescadores; OSR - Organização dos Seringueiros de Rondônia; Raefap - Rede das Associações das Escolas Família do Amapá; Assema - Associação em Áreas de Assentamento do Estado do Maranhão; Centru - Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural; CTI - Centro de Trabalho Indigenista.

6.31 Também foi informado que havia previsão no plano de ação de que as instituições selecionadas participassem de um curso de formação de agências implementadoras e fizessem termos de parceria. Foi definido na Oficina de Avaliação de Pequenos Projetos no Fortalecimento das Comunidades Tradicionais e referendado pelo Comitê Gestor da Carteira de Projetos que seria adotado um conjunto de instrumentais próprios, como um roteiro para pequenos projetos, de até R\$ 3.000,00, que seriam administrados pelas agências implementadoras. Deveria ser desenvolvido, ainda, um sistema de monitoramento e avaliação para esses pequenos projetos, que contemplariam o estabelecimento de metas e resultados a serem atingidos em benefício das comunidades.

6.32 No segundo monitoramento, o gestor informou que as relações com as agências implementadoras foram ampliadas e estavam sendo reforçadas por intermédio de oficinas, sendo que a CEX estava enviando seus técnicos aos municípios sede de cada agência implementadora para ministrarem cursos sobre monitoria e instituição de comitês locais. Novas oficinas estavam sendo realizadas visando à inserção de cursos para aperfeiçoamento da relação com as agências implementadoras, apresentação do roteiro para projetos tipo A e cursos de prestação de contas.

6.33 O objetivo da recomendação feita pelo TCU é no sentido de promover melhorias no relacionamento com as agências implementadoras de forma a permitir uma melhor avaliação dos resultados de suas ações. Para que isso seja possível é necessário o estabelecimento de metas bem como de indicadores desempenho.

6.34 No presente monitoramento, observa-se que o cumprimento da recomendação em análise está atrelada à efetiva implementação do sistema de monitoramento e avaliação pela CEX. Como esse sistema ainda encontra-se em desenvolvimento, a recomendação não pode ser considerada implementada.

6.35 Em face do exposto, considera-se a **recomendação 9.2.22 em implementação**.

6.36 Com respeito à recomendação 9.2.23, no primeiro monitoramento foi informado que seria realizado um termo de parceria em caráter de teste piloto com uma das entidades identificadas na consulta realizada nos estados da Amazônia para a ampliação do número de agências implementadoras. Os gestores informaram, ainda, que as medidas adotadas eram incipientes.



6.37 No segundo monitoramento, o gestor informou que a recomendação seria discutida em reunião do Comitê Gestor a ser previamente agendada. Nessa ocasião, por não ter havido qualquer em relação ao monitoramento anterior, a recomendação foi considerada não implementada.

6.38 No presente monitoramento, a CEX informou que foi instituído um Grupo de Trabalho composto pela Assessoria Especial da Ministra do Meio Ambiente, DADS (CEX/PDA) e consultoria jurídica com o intuito de estudar uma proposta de marco regulatório. Já foi feita uma reunião de tal grupo sendo que os trabalhos estão em andamento. Também foi contratada uma consultoria, de modo a subsidiar com informações esse processo, cujos produtos esperados são: (i) Relatório contendo a caracterização da situação problema, definindo conceitualmente o público e as restrições e dificuldades na obtenção e aplicação de recursos públicos com base nos atuais marcos regulatórios; (ii) Relatório contendo a sistematização das informações sobre mecanismos de repasse de recursos para organizações de sociedade civil executadas pelas instituições federais e; (iii) Proposta de marco regulatório para o repasse e aplicação de recursos públicos federais adequados para povos e comunidades tradicionais, detalhando todos os procedimentos relacionados à forma de contratação, aplicação e prestação de contas dos recursos, itens financiáveis, etc. Essa proposta deve contemplar um edital para concurso público de OSCIP, texto base para consulta ao CGU e para compor anteprojeto de lei.

6.39 Conquanto não se possa considerar como implementada a recomendação em apreço, é importante registrar que no presente monitoramento constatou-se que houve avanços importantes. A instituição de um grupo de trabalho e a contratação de uma consultoria são medidas que podem levar ao cumprimento da recomendação do TCU. Ressalte-se que o que é recomendado é o estudo da conveniência de se firmar contratos com as OSCIPs. Isso não significa que, para o atendimento da recomendação, seja necessário o estabelecimento de contratos com essas entidades. Em face disso, considera-se a **recomendação 9.2.23 em implementação**.

Critérios técnicos

6.40 Na auditoria verificou-se que os pareceres sobre as propostas de projetos não são suficientemente detalhados e não conseguem demonstrar a viabilidade técnica dos empreendimentos apoiados. A análise efetuada em amostra de projetos apoiados demonstrou que os planos de trabalho, pareceres e relatórios técnicos de execução contêm justificativas, aspectos relevantes e benefícios esperados com a implementação dos projetos apoiados. Contudo, na maioria dos casos, não trazem considerações sobre os custos e sua compatibilidade com os preços de mercado, a quantificação dos benefícios a serem alcançados e a análise da especificação técnica dos equipamentos a serem adquiridos. Não consideram todas as fases do empreendimento e fatores relevantes que são condição para seu sucesso.

6.41 Em função disso, o TCU em seu Acórdão 259/2004-Plenário fez a seguinte recomendação:

9.2.24 defina critérios técnicos claros, específicos e transparentes para a proposição e análise de projetos e incorpore nas instruções sobre a apresentação de projetos, orientações para a quantificação dos benefícios a serem auferidos em relação às dimensões econômica, institucional, social e ambiental, sendo que os projetos relacionados ao incentivo a atividades produtivas devem trazer, ainda, estimativas sobre o retorno do investimento, quando aplicável.

6.42 No primeiro monitoramento foi informado pela CEX que a definição dos critérios, conforme preconizado, seria conseqüência da reformulação do roteiro para apresentação de



projetos, da criação do sistema de monitoramento e avaliação e da inclusão de indicadores apropriados para que se pudessem mensurar os benefícios do Programa.

6.43 No segundo monitoramento, a CEX informou que elaborou um roteiro de fluxo de projetos e um *check list*, tratando de diversas informações que vão desde a triagem pelo número de itens atendidos até a eliminação de projetos que não atendam a todos os requisitos previstos, o que torna clara a destinação de informações dos projetos elaborados e os seus respectivos resultados.

6.44 No presente monitoramento a CEX limitou-se a afirmar que a questão relativa à formalização de critérios para análise dos projetos já havia sido respondida nos itens referentes ao roteiro de elaboração de projetos, ao roteiro para análise técnica dos projetos tipo C e ao sistema de monitoria e avaliação.

6.45 A análise da resposta feita pela CEX permite afirmar que a situação não se alterou desde a época do segundo monitoramento. Naquele momento, a equipe responsável verificou que apesar da reformulação dos roteiros para apresentação de projetos, não haviam ainda sido reformulados os critérios conforme preconizado na recomendação. Além disso, a recomendação também dependia da criação do sistema de monitoramento e avaliação e da inclusão de indicadores apropriados.

6.46 A situação encontrada nesse último monitoramento permanece inalterada em relação aos anteriores. Com relação ao roteiro, este é o mesmo desde o segundo monitoramento. Isso significa que os critérios não mudaram para atender à recomendação. O sistema de monitoramento também não foi efetivamente implementado. Além disso, os indicadores propostos dependem do sistema de monitoramento para poderem produzir resultados objetivos.

6.47 Em face do exposto, considera-se a recomendação 9.2.24 em implementação.

7. Monitoramento e proposta de indicadores de desempenho

7.1. Por ocasião da auditoria foi constatado que os mecanismos de avaliação dos resultados do Programa nas comunidades beneficiadas encontravam-se deficientes e que não havia indicadores definidos para o Programa.

7.2. Durante a fase de planejamento da auditoria, foi realizada uma oficina de trabalho com a equipe da CEX/SCA/MMA para identificar os principais produtos gerados pelo Amazônia Solidária e, com base nesses produtos, construir indicadores de desempenho. Durante a execução da auditoria foi possível rever o trabalho inicial, o que resultou no quadro a seguir.

Tabela 8 – Indicadores de Desempenho

| Indicador | Fórmula de cálculo e análise do indicador |
|--|--|
| a) Custo dos treinamentos realizados em relação ao número de treinados | Total despendido com treinamentos / número de treinandos – Medida de eficiência, pois decorre da relação entre os produtos (beneficiários treinados) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tal em um determinado período de tempo. |
| b) Acréscimo percentual no número de pessoas trabalhando no empreendimento apoiado, em | (Número de trabalhadores na última prestação de contas – número de trabalhadores na apresentação do projeto) x 100 / número de trabalhadores na apresentação do projeto – |



| Indicador | Fórmula de cálculo e análise do indicador |
|---|---|
| relação ao período anterior ao apoio. | Medida de efetividade que permite medir o número de ocupações geradas a partir do apoio dado pelo Programa. |
| c) Número de associações comunitárias legalizadas em relação às metas previstas | Indicador que permite mensurar o grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, com relação à eficácia do programa em promover maior organização das comunidades extrativistas isoladas. |
| d) Acréscimo percentual na renda média das famílias beneficiadas com o projeto, em relação ao período anterior ao apoio. | (Renda média das famílias na última prestação de contas – renda média das famílias na apresentação do projeto) x 100 / renda média das famílias na apresentação do projeto – Medida de efetividade que permite medir o acréscimo na renda média das famílias a partir do apoio dado pelo Programa. A renda média das famílias é dada pela fórmula: renda das famílias (exercício x) / número das famílias |
| e) Avaliação média dos treinamentos realizados em relação às metas programadas. | Somatório das notas atribuídas pelos treinandos/número de treinandos – Medida de eficácia que mede a qualidade dos treinamentos segundo a percepção dos treinandos. |
| f) Percentual da população já beneficiada diretamente pelo Programa em relação ao total da população agroextrativista, por Estado. | (Somatório das pessoas beneficiadas com os projetos apoiados / População agroextrativista total) x 100 – Medida de eficácia, que permite mensurar o quanto do universo das populações agroextrativistas o Programa está conseguindo alcançar em cada Estado e de toda a Amazônia. |
| g) Percentual de projetos (até R\$ 10.000,00) apoiados por organizações de mulheres no total de projetos (até R\$ 10.000,00) apresentados | (Número de projetos apoiados por organizações de mulheres – até R\$ 10.000,00 / número total de projetos até R\$ 10.000,00) * 100 – permite identificar o percentual dos recursos que estão sendo destinados à organizações de mulheres, de acordo com o decidido pelo Comitê Gestor na 5ª Reunião Ordinária (23 e 24/01/2002) |
| h) Percentual dos projetos aprovados que cumpriram os objetivos propostos e não sofreram solução de continuidade. | (Projetos com objetivos cumpridos e não interrompidos / total de projetos apoiados) x 100 – Medida de efetividade, que permite medir o grau de êxito dos empreendimentos apoiados. A medição deve ser efetuada após a última prestação de contas e após a completa maturação do projeto. |
| i) Percentual de projetos apoiados que contaram com capacitação prévia dos beneficiários | (Projetos com capacitação dos beneficiários / total de projetos apoiados) x 100 – Medida de eficácia, que permite verificar se a necessidade de capacitação prévia dos beneficiários está sendo considerada na aprovação dos projetos. |
| j) Percentual de projetos apoiados que contam com assistência técnica habilitada em todas as fases do empreendimento. | (Projetos com assistência técnica em todas as fases do empreendimento / total de projetos apoiados) x 100 – Medida de eficácia, que permite verificar se a necessidade de assistência técnica está sendo considerada na aprovação dos projetos. |

7.3. Dessa forma, com o intuito de contribuir para a melhoria da avaliação dos resultados do Programa, por meio do Acórdão n.º 259/2004-Plenário, foram feitas recomendações à Coordenadoria de Agroextrativismo – CEX no sentido de adotar medidas visando à instituição dos indicadores constantes do quadro acima, conforme segue:

9.2.1 remeta ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados no item 9.2.25 deste Acórdão e/ou



outros que venham a ser construídos, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas.

9.2.25 adote os seguintes indicadores de desempenho e/ou outros que venham a ser construídos: custo dos treinamentos realizados em relação ao número de treinados; acréscimo percentual no número de pessoas trabalhando no empreendimento apoiado, em relação ao período anterior ao apoio; número de associações comunitárias legalizadas em relação às metas previstas; acréscimo percentual na renda média das famílias beneficiadas com o projeto, em relação ao período anterior ao apoio; avaliação média dos treinamentos realizados em relação às metas programadas; percentual da população já beneficiada diretamente pelo programa em relação ao total da população agroextrativista, por estado; percentual de projetos (até R\$ 10.000,00) apoiados por organizações de mulheres no total de projetos (até R\$ 10.000,00) apresentados; percentual dos projetos aprovados que cumpriram os objetivos propostos e não sofreram solução de continuidade; percentual de projetos apoiados que contaram com capacitação prévia dos beneficiários; e percentual de projetos apoiados que contam com assistência técnica habilitada em todas as fases do empreendimento.

7.4. Com respeito à recomendação 9.2.1, por ocasião do primeiro monitoramento a Coordenadoria de Agroextrativismo havia enviado a este Tribunal o referido Plano de Trabalho (anexo I, processo 014.729/2004-1), contendo as informações sobre as determinações do Acórdão n.º 259/2004 - Plenário. Entretanto, à época, não se pôde verificar a presença do conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados no item 9.2.25 da referida decisão, já que, segundo constava do referido Plano de Ação, estes constituíam objeto de contratação de consultoria específica junto ao PNUD/SCA, e seriam concluídos até dezembro de 2004. Assim, a recomendação foi considerada como em implementação.

7.5. No segundo monitoramento, tendo em vista que a Coordenadoria de Agroextrativismo ainda não havia definido o conjunto de metas e indicadores propostos no item 9.2.25, em razão do objeto da consultoria com o PNUD não ter sido concluído, da mesma forma, a recomendação foi considerada como em implementação.

7.6. Com respeito à recomendação do 9.2.25, que trata especificamente da adoção dos indicadores propostos, a situação observada foi a mesma, ou seja, foi considerada como em implementação em ambos os monitoramentos, haja vista que sua execução estava vinculada à conclusão do mencionado objeto de consultoria.

7.7. No presente monitoramento, conforme já se discorreu nos subitens 3.6 e 3.7 supra, o estudo iniciado em 2004 mediante contrato de consultoria com o PNUD foi concluído, resultando em documento final, no qual foram estabelecidos parâmetros para três níveis de monitoramento e avaliação, quais sejam: para as agências implementadoras, para os projetos e para outras atividades gerais da CEX. Todavia, considerando que a referida consultoria tratou apenas de estabelecer o arcabouço conceitual do sistema, foi realizada contratação de nova consultoria em 2006, já concluída, para desenvolver mecanismos visando à sua operacionalização.

7.8. Oportuno fazer menção a alguns aspectos constantes de um dos documentos constantes do contrato de consultoria técnica com o PNUD, intitulado “Relatório de Consultoria Técnica – Produto 2”, de junho de 2006, elaborado pela Engenheira Florestal Sandra Regina da Costa (fls. 01/109 do anexo1), conforme segue.

7.8.1. Em reunião com técnicos da CEX ocorrida em março de 2006, foram apresentados os indicadores para o Programa Comunidades Tradicionais propostos no objeto da consultoria junto ao PNUD em 2004 e 2005. Nessa ocasião, os técnicos foram orientados a trabalhar na análise desses indicadores, mediante apresentação de sugestões e contribuições concretas (fl. 02 do anexo1).



7.8.2. Com respeito à identificação e seleção dos indicadores, consta informação de que (fl. 06 do anexo1):

Os indicadores apresentados neste relatório poderão passar por modificações em sua redação ou mesmo serem ajustados ao se verificar que não são factíveis de serem mensurados e que **essa etapa estará sendo discutida e apresentada no próximo relatório de consultoria**, onde estarão sendo analisados os procedimentos para operacionalizar o SM&A (Sistema de Monitoramento e Avaliação) - (grifamos).

7.8.3. No que tange à seleção dos métodos para medir os indicadores, há a seguinte menção (fl. 07 do anexo1):

A escolha dos métodos depende dos indicadores, do tempo disponível, das habilidades, da tecnologia e dos recursos disponíveis. Os métodos para mensurar os indicadores serão testados e ajustados na fase de processamentos e análise dos dados coletados no marco zero e nas visitas testes para aplicação dos instrumentais de monitoramento. **O conjunto final de indicadores e métodos para medi-los estarão sendo discutidos e apresentados no próximo relatório de consultoria.** (grifamos)

7.8.4. Quanto à etapa de revisão dos métodos e ferramentas adotadas para medir os indicadores, a autora discorre no seguinte sentido (fl. 07 do anexo 1):

Estes devem ser periodicamente revistos, aprimorados e ajustados, assim como as ferramentas utilizadas para assegurar que sejam relevantes, práticos, confiáveis e exequíveis. Conforme apresentado anteriormente, esses momentos de reajuste e reflexão serão realizados no decorrer da próxima etapa, durante e após as visitas de monitoramento e recebimento do marco zero dos projetos.

7.8.5. O relatório lista uma série de indicadores para o Programa, classificando-os em indicadores de impacto e de desempenho. Os primeiros dizem respeito à efetividade dos projetos em atender os objetivos do Programa, quais sejam, melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais e uso sustentável e conservação dos recursos naturais. Os segundos referem-se à eficácia e eficiência na execução dos projetos.

7.8.6. Apresenta-se na tabela 9 a seguir relação dos indicadores propostos no relatório (fls. 8/12 do anexo1):

Tabela 9 – Indicadores propostos no relatório de consultoria técnica – Projeto PNUD BRA/99/025

| Indicadores de Impacto | Indicadores de desempenho |
|--|---|
| a) Percepção dos beneficiários sobre a alteração na condição de vida gerada por projetos apoiados pelo Programa; | a) Número de famílias extrativistas atendidas pelo Programa; |
| b) Percepção dos beneficiários quanto a melhoria de renda; | b) Percentual de Recursos desembolsados pelo Programa por estado/região/categoria de população tradicional/tipo de projeto; |
| c) Percentual de famílias beneficiadas pelo Programa que tiveram aumento de renda superior à média das famílias não atendidas; | c) Número de projetos aprovados e já encerrados por estado/região/população tradicional/tipo de projeto/linha prioritária; |
| d) Famílias adotando uso da queima controlada; | d) Número de projetos aprovados e em execução por estado/região/população tradicional/tipo de projeto/linha prioritária; |
| e) Comunidades com adoção de regras internas de uso dos recursos; | e) Número de Projetos liderados e/ou destinados a mulheres; (5) Diversidade de atividades agroextrativistas desenvolvidas pelas comunidades apoiadas; |
| f) Mecanismos adotados para reduzir a abertura de áreas de floresta para agricultura familiar; | f) Percentual de entidades/populações tradicionais beneficiadas que acessam outros programas de crédito e financiamento após execução de projetos apoiados pelo Programa; |
| g) Fortalecimento da instituição apoiada através do aumento do quadro social | g) Número de iniciativas integradas com efetividade para elevação da qualidade de vida e conservação dos recursos naturais; |
| | h) Número de iniciativas articuladas para elevação da qualidade de vida e conservação dos recursos |



| | |
|--|---|
| | <p>naturais;;</p> <ul style="list-style-type: none">i) Número de projetos aprovados e em execução em áreas de uso sustentável;j) Representantes de populações tradicionais participando de fóruns e mecanismos de tomada de decisão e elaboração de políticas públicas;k) Número de estudos e levantamento realizados para orientar a formulação e o aperfeiçoamento de políticas públicas;l) Adoção de práticas sustentáveis;m) Número de projetos com assistência técnica habilitada em todas as fases de execução;n) Número de projetos apoiados que agregam valor à sua produção;o) Canais de comercialização estabelecidos;p) Número de participantes/entidades capacitados por região;q) Custo das capacitações em relação ao número de pessoas capacitadas;r) Percentual de projetos aprovados advindos das regiões que foram realizadas capacitações em elaboração de projetos;s) Percentual de projetos com prestação de contas aprovadas advindos das regiões que foram realizadas capacitações em prestações de contas |
|--|---|

Fonte: Projeto PNUD BRA/99/025 (Contrato n.º 2006/000034 PNUD)

7.9. As informações contidas no mencionado relatório demonstram que os indicadores aí relacionados ainda poderão passar por modificações em sua redação ou mesmo serem ajustados ao se verificar que não são factíveis de serem mensurados e que essa etapa estará sendo discutida e apresentada no próximo relatório de consultoria. Em suma, o conjunto final de indicadores e métodos para medi-los estarão sendo discutidos e apresentados no próximo relatório de consultoria.

7.10. Importa frisar o fato de que antes mesmo da publicação do Acórdão n.º 259/2004 que expediu as recomendações em comento (em 29/3/2004), a CEX, em fevereiro de 2004, já havia firmado contrato de consultoria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para elaboração de uma proposta de Sistema de Monitoramento para o Programa de Apoio às Populações Tradicionais, que incluía o desenvolvimento de indicadores.

7.11. Nos monitoramentos anteriores, realizados em setembro de 2004 e julho de 2005, conforme já se discorreu, os referidos indicadores estavam pendentes da conclusão do objeto da primeira consultoria, que só foi finalizada em setembro de 2005. No presente monitoramento, verificou-se que foi contratada nova consultoria em 2006 tendo por finalidade a operacionalização do Sistema de Monitoramento e Avaliação. Todavia, mais uma vez, decorridos cerca de dois anos e oito meses da data da expedição da recomendação à CEX, o trabalho relativo ao desenvolvimento dos indicadores permanece inconcluso.

7.12. Com respeito aos indicadores constantes do relatório da consultoria concluído em 2006, relacionados no subitem 7.8.6 acima, observa-se que nem todos os indicadores propostos pelo Tribunal no item 9.2.25 do Acórdão n.º 259/2004 foram aí incluídos, a exemplo de: acréscimo percentual no número de pessoas trabalhando no empreendimento apoiado, em relação ao período anterior ao apoio; número de associações comunitárias legalizadas em relação às metas previstas; avaliação média dos treinamentos realizados em relação às metas programadas e percentual dos projetos aprovados que cumpriram os objetivos propostos e não sofreram solução de continuidade.



7.13. Além disso, alguns dos indicadores propostos na consultoria, nada obstante apresentem correlação com os recomendados pelo TCU, não exprimem uma relação percentual ou comparativa, limitando-se a informações que correspondem a números absolutos ou que, por vezes, não fazem menção a uma unidade de referência, situação que pode dificultar a interpretação dos dados que se pretende avaliar com o indicador. Alguns desses indicadores estão relacionados na tabela abaixo.

Tabela 10 - Correlação entre alguns indicadores recomendados pelo TCU e propostos no Relatório de Consultoria Técnica em junho de 2006

| Indicadores recomendados pelo TCU | Indicadores propostos pela consultoria do PNUD |
|--|---|
| Percentual da população já beneficiada diretamente pelo programa em relação ao total da população agroextrativista, por estado | Número de famílias extrativistas atendidas pelo Programa |
| Percentual de projetos (até R\$ 10.000,00) apoiados por organizações de mulheres no total de projetos (até R\$ 10.000,00) apresentados | Número de Projetos liderados e/ou destinados a mulheres |
| Percentual de projetos apoiados que contam com assistência técnica habilitada em todas as fases do empreendimento | Número de projetos com assistência técnica habilitada em todas as fases de execução |

Fonte: Acórdão n.º 259/2004, item 9.2.25 e Relatório de Consultoria Técnica, Projeto PNUD BRA/99/025 (Contrato n.º 2006/000034 PNUD)

7.14. Diante da análise apresentada, entende-se que a **recomendação 9.2.1** pode ser considerada **parcialmente implementada**, haja vista que, apesar de já ter sido encaminhado plano de ação com o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações, resta pendente a definição do conjunto de metas e indicadores propostos pelo Tribunal.

7.15. No que tange à **recomendação 9.2.25**, esta continua **em implementação** porquanto os indicadores propostos pelo TCU, bem como os propostos pelo estudo elaborado mediante consultoria com o PNUD ainda não estão sendo efetivamente utilizados na prática.

8. Análise dos comentários dos gestores

A ser elaborado após manifestação dos gestores.

9. Conclusão

9.1 A auditoria realizada pelo TCU em 2003 no Programa Amazônia Solidária verificou os mecanismos de controle e de avaliação e seus reflexos na forma de implementação dessa ação governamental, identificando oportunidades de melhoria de desempenho em seus principais processos e produtos.

9.2 Visando contribuir com a melhoria da efetividade do programa, o Tribunal recomendou dentre outras providências: construir indicadores de desempenho, desenvolver metodologia de avaliação de projetos, adotar sistemática de realização de vistorias, desenvolver banco de dados com informações sobre projetos aprovados e reprovados, exigir na apresentação de projetos a confirmação de conhecimento e aprovação do projeto pela comunidade, ampliar suas



parcerias, intensificar a promoção de cursos de capacitação, verificar a necessidade e a natureza da assistência técnica a ser oferecida aos beneficiários, definir iniciativas para capacitação de técnicos locais em agroextrativismo, identificar os projetos que tiveram soluções técnicas já testadas e aprovadas, definir as ações passíveis de apoio em cada linha prioritária, ampliar o Comitê Gestor e estudar a conveniência de firmar contratos com OSCIP para a implementação de ações de apoio a comunidades extrativistas.

9.3 Diante das informações obtidas ao longo deste monitoramento, a situação de implementação das recomendações do Acórdão n.º 259/2004-TCU-Plenário é apresentada na Tabela abaixo:

Tabela 11 - Situação constatada no 1º, 2º e 3º monitoramentos quanto à implementação das recomendações do Acórdão n.º 259/2004-TCU-Plenário.

| Situação no 1º Monitoramento (2004) | % | Situação no 2º Monitoramento (2005) | % | Situação no 3º Monitoramento (2006) | % |
|--|-------|--|-------|---|-------|
| Implementada (subitens 9.1, 9.2.7, 9.2.8, 9.2.9 e 9.2.13) | 19,2% | Implementada (subitens 9.1, 9.2.7, 9.2.8, 9.2.9, 9.2.12, 9.2.13, 9.2.18, 9.2.21) | 30,8% | Implementada (subitens 9.1, 9.2.4, 9.2.6, 9.2.7, 9.2.8, 9.2.9, 9.2.12, 9.2.13 e 9.2.21) | 34,6% |
| Em Implementação (subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.11, 9.2.12, 9.2.14, 9.2.15, 9.2.17, 9.2.18, 9.2.20, 9.2.21, 9.2.22, 9.2.24 e 9.2.25) | 65,4% | Em Implementação (subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.10, 9.2.11, 9.2.14, 9.2.16, 9.2.19, 9.2.22, 9.2.24 e 9.2.25) | 53,8% | Em Implementação (subitens 9.2.2, 9.2.3, 9.2.5, 9.2.10, 9.2.11, 9.2.14, 9.2.15, 9.2.16, 9.2.17, 9.2.18, 9.2.19, 9.2.22, 9.2.23, 9.2.24 e 9.2.25) | 57,7% |
| Parcialmente Implementada | 0% | Parcialmente Implementada | 0% | Parcialmente Implementada (subitem 9.2.1) | 3,8% |
| Não implementada (subitens 9.2.10, 9.2.16, 9.2.19 e 9.2.23) | 15,4% | Não implementada (subitens 9.2.15, 9.2.17, 9.2.20 e 9.2.23) | 15,4% | Não implementada (subitem 9.2.20) | 3,9% |
| Total | 100% | Total | 100% | Total | 100% |

Fonte: Tribunal de Contas da União. Acórdãos n.º 35/2005 e 2017/2005, ambos do Plenário.

9.4 Conforme situação apresentada na Tabela 11, nota-se que houve discreto avanço na implementação das recomendações do Tribunal, que passou de 30,8%, no segundo monitoramento, para 34,6%, demonstrando que os gestores vêm adotando as providências no sentido de cumpri-las, porém em um ritmo bem abaixo do que seria desejável, haja vista decorridos mais de dois anos e meio da data da publicação do Acórdão n.º 259/2004- Plenário que expediu tais recomendações.

9.5 Com relação à metodologia de avaliação dos resultados do Programa (capítulo 3), a análise da implementação das recomendações permite afirmar que a CEX está buscando soluções para cumprir as recomendações feitas. Isso pode ser confirmado pelo fato de que metade das



recomendações relacionadas a esse assunto foram consideradas totalmente implementadas (9.2.4, 9.2.6 e 9.2.7).. Apesar disso, importa registrar que remanesce pendente de implementação um aspecto relevante para o êxito do Programa, que consiste no desenvolvimento de uma metodologia de avaliação de projetos, item 9.2.2 do Acórdão n.º 259/2004-Plenário. A solução dessa recomendação já passou por duas consultorias com o PNUD e até o presente momento, a referida metodologia ainda não foi colocada em prática, o que impede a quantificação dos resultados e consequentemente uma avaliação mais rigorosa sobre os resultados alcançados.

9.6 O capítulo 4 trata da continuidade dos empreendimentos pelas populações agroextrativistas beneficiadas pelo Amazônia Solidária. Conquanto de um total de 9 recomendações terem sido consideradas implementadas apenas 3, impende frisar que estas dizem respeito a questões relevantes do Programa, versando sobre a possibilidade de maior controle social dos projetos aprovados (9.2.8), a promoção de cursos de capacitação junto às comunidades (9.2.12) e a necessidade de verificar de pontos relevantes na análise dos projetos, evitando aporte de recursos àqueles fadados ao insucesso (9.2.13).

9.7 Por outro lado, ainda no que pertine à continuidade dos empreendimentos, oportuno registrar que algumas recomendações estão em fase de implementação desde o primeiro monitoramento. Um exemplo é a que trata da identificação de projetos que tiveram continuidade e que possuem soluções técnicas já estudadas e aprovadas, com o intuito de divulgação junto às comunidades que solicitam projetos semelhantes. A importância de sua implementação reside no fato de que, em alguns casos, muitos projetos poderiam alcançar resultados mais expressivos e necessitariam de um tempo de maturação menor, caso as informações de um projeto semelhante bem sucedido já houvessem sido disponibilizadas.

9.8 O capítulo 5 trata da contribuição do Amazônia Solidária para o desenvolvimento das populações agroextrativistas e para o uso sustentável dos recursos naturais. A única recomendação constante desse capítulo diz respeito à ampliação das parcerias, de forma que a atuação do Programa se dê em conjunto com outros programas governamentais e iniciativas da sociedade civil (item 9.2.9 do acórdão). Tendo em vista que esta foi considerada implementada, será possível uma articulação maior com outras iniciativas.

9.9 O capítulo 6 aborda a questão dos critérios adotados pelo Comitê Gestor para aprovação de projetos. Nesse capítulo constam 7 recomendações, das quais 5 foram consideradas em implementação, 1 implementada e 1 não implementada. A recomendação implementada refere-se à ampliação do Comitê Gestor (9.2.21), que passou a incluir a presença de especialistas e pesquisadores, medida considerada relevante para o fortalecimento de sua independência e para a ampliação do controle social.

9.10 Importa salientar que remanesce em implementação, desde o primeiro monitoramento, a recomendação concernente ao aperfeiçoamento da relação com as agências implementadoras mediante o estabelecimento de metas e definição de resultados a serem atingidos em benefício das comunidades, bem como a fixação de critérios objetivos de avaliação, com a construção de indicadores de desempenho. Essa questão é de grande importância para o sucesso do Programa, uma vez que irá permitir avaliar os resultados alcançados e correlacioná-los com benefícios para as comunidades locais. Entretanto, faz-se necessária a presença de um sistema de monitoramento, o que até o presente momento ainda não foi implementado.

9.11 Após os monitoramentos realizados e levando-se em consideração que este é o último, de modo geral, pode-se afirmar, com certeza, que houve progressos significativos no desempenho do Programa advindos das recomendações expedidas pelo Tribunal mediante o Acórdão n.º 259/2004-Plenário. Esse fato pode ser facilmente constatado, cotejando-se a situação verificada por



ocasião da realização da auditoria, no segundo semestre de 2003 e o estado atual em que estão sendo desenvolvidas as ações do Programa.

9.12 .Algumas mudanças já foram implementadas e outras estão em curso, a despeito de não estarem sendo conduzidas com a agilidade necessária. Considerando que de um total de 26 recomendações expedidas, apenas uma foi considerada como não implementada, conclui-se que, de modo geral, a gerência do Programa acatou as propostas sugeridas pelo Tribunal e envidou esforços no sentido de implementá-las.

9.13 Por fim, tendo em vista a previsão de ser efetivamente implementado pela CEX, em futuro próximo, o sistema de monitoria e avaliação das ações dos projetos conduzidos por essa Coordenadoria, inclusive com a instituição de vários dos indicadores propostos na auditoria, o que possibilitará analisar com maior precisão o impacto das recomendações expedidas pelo Tribunal, entende-se pertinente que nos futuros processos de seleção de auditorias, a SEPROG verifique a oportunidade de incluir o Programa Comunidades Tradicionais como objeto de ANOp.



10. Proposta de encaminhamento

10.1 Diante do exposto e com base no art. 250, inciso III, do RITCU, submete-se este relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmº. Sr. Relator Augusto Sherman Cavalcanti, com as seguintes propostas:

- I) 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 do presente relatório para os seguintes destinatários:
- a) Ministro de Estado do Meio Ambiente;
 - b) Secretário de Políticas de Desenvolvimento Social;
 - c) Diretor de Agroextrativismo e Desenvolvimento Sustentável;
 - d) Coordenadora de Agroextrativismo;
 - e) Assessora Especial de Controle Interno do Ministério do Meio Ambiente;
 - f) Secretário Federal de Controle Interno;
 - g) Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; à Comissão de Assuntos Sociais e à Subcomissão Permanente da Amazônia, ambas do Senado Federal; às Comissões: de Amazônia e Desenvolvimento Regional; de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, ambas da Câmara dos Deputados.
- II) recomendar à SEPROG que verifique a oportunidade de incluir o Programa Comunidades Tradicionais em futuros processos de seleção de ANOp.;
- III) juntar os autos às contas da Secretaria de Coordenação da Amazônia

Brasília/DF, em 31 de outubro de 2006

Renato Tomiyassu Obata
ACE - Matrícula 3520-3

Bruno de Souza Machado
ACE - Matrícula 6545-5