



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Sumários Executivos - 16

Avaliação do TCU sobre o Programa Amazônia Sustentável

Ministro-Relator
Humberto Guimarães Souto

Brasília
2004

© Copyright 2004, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

www.tcu.gov.br

Para leitura completa do Relatório, do Voto e do Acórdão n.º 259/2004-TCU -
Plenário, acesse a página do TCU na Internet no seguinte endereço:

www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Avaliação do TCU sobre o Programa Amazônia Sustentável /
Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de
Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004.

21 p. – (Sumários Executivos / TCU-SEPROG; 16)

1. Amazônia, desenvolvimento sustentável 2. Programa de
governo, avaliação I. Programa Amazônia Sustentável (Brasil).
II. Título. III. Série.

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa



Tribunal de Contas da União

Ministros

Valmir Campelo, Presidente
Adylson Motta, Vice-Presidente
Marcos Vilaça
Humberto Guimarães Souto
Walton Alencar Rodrigues
Guilherme Palmeira
Ubiratan Aguiar
Benjamin Zymler

Auditores

Lincoln Magalhães da Rocha
Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa

Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral
Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira, Subprocuradora-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

SECRETÁRIO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

Luciano Carlos Batista

Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Diretor da 2ª. Diretoria Técnica da SEPROG

Dagomar Henriques Lima

Gerente do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social - CERDS

Glória Maria Merola da Costa Bastos

EQUIPE DE AUDITORIA

Patrícia Maria Corrêa (coordenadora)

Bernadeth Amélia de Paula Rodrigues

Fábio Mafra

José Mauro Bitarelli Martins

Norberto de Souza Medeiros

COLABORADORES DAS SECEX NOS ESTADOS

Ana Célia Vasconcelos Chaves

Fernando Augusto Maia Machado

Ilka dos Santos Ribeiro

Roberto Antônio de Alencar

Paulo Sérgio Alves Bezerra

EDITORIAÇÃO

Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa - ISC

Paulo Roberto Wiechers Martins

Diretora Técnica do Centro de Documentação

Evelise Quadrado de Moraes

Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica

Serviço de Editoração e Publicações - Sedip/ISC

Foto da Capa

Divulgação

ENDEREÇO PARA CONTATO

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG

SAFS Quadra 4 Lote 1

Edifício Anexo I, Sala 456

70.042-900 - Brasília-DF

Telefone: (61) 316-7313

seprog@tcu.gov.br

SOLICITAÇÃO DE EXEMPLARES

Instituto Serzedello Corrêa

Centro de Documentação

SAFS Quadra 4 Lote 1

Edifício-Sede, Sala 056

70.042-900 - Brasília-DF

Telefone: (61) 316-7165

biblioteca@tcu.gov.br

Sumário

APRESENTAÇÃO	7
Apoio às Comunidades Agroextrativistas da Amazônia – Amazônia Solidária	9
O que foi avaliado pelo TCU	11
Por que foi avaliado	11
Como se desenvolveu o trabalho	11
Recursos federais alocados ao Programa	12
O que o TCU encontrou	13
Deficiência na avaliação dos projetos apoiados e dos resultados do Programa	13
Descontinuidade de projetos	14
Melhoria nas condições de vida dos beneficiários	16
Critérios adotados para aprovação de projetos são deficientes tecnicamente e não beneficiam os grupos mais vulneráveis	16
Boas práticas	18
O que pode ser feito para melhorar o desempenho do Amazônia Solidária	18
Benefícios da implementação das recomendações do TCU para o Programa	19
Acórdão n.º 259/2004 – TCU - Plenário	21

APRESENTAÇÃO

É com muita satisfação que apresento mais uma publicação integrante da série de sumários executivos editados por esta Corte de Contas, os quais versam, de forma resumida, sobre os resultados das auditorias de programas sociais empreendidas por esta Instituição com vistas a avaliar a atuação da administração federal em áreas estratégicas para a sociedade brasileira e contribuir para a melhoria da prestação do serviço público.

A proposta deste trabalho é divulgar as ações do Tribunal de Contas da União, informando órgãos governamentais, parlamentares e público em geral sobre aspectos relevantes do desempenho dos programas auditados e questões relacionadas à redução da pobreza e da desigualdade social.

Este número traz as principais informações sobre a auditoria realizada pelo Tribunal com o objetivo de avaliar o desempenho do Programa Amazônia Sustentável, no que diz respeito à Ação Amazônia Solidária, de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente. O respectivo processo (TC012.255/2003-7) foi apreciado em Sessão do Plenário de 17 de março de 2004, sob a relatoria do Ministro Humberto Guimarães Souto.

Assim, ao abordar as conclusões advindas da tarefa executada por esta Casa no sentido de examinar oportunidades de aperfeiçoamento na operacionalização do referido Programa - mormente no que tange à contribuição para o desenvolvimento das populações agroextrativistas e para o uso sustentável dos recursos naturais -, a presente publicação reveste-se de inegável importância, em face da alta incumbência do TCU de assegurar a boa gestão dos recursos públicos em benefício da população.

Valmir Campelo
Ministro-Presidente

Apoio às Comunidades Agroextrativistas da Amazônia – Amazônia Solidária

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 Solidária¹, que integra o Programa Amazônia Sustentável, constante do Plano Plurianual 2000-2003. A Ação é gerida pela Coordenadoria de Agroextrativismo – CEX, da Secretaria de Coordenação da Amazônia – SCA, do Ministério do Meio Ambiente.

O objetivo do Amazônia Solidária é 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, busca 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, compreendendo a comercialização da safra, assistência técnica e capacitação de mão-de-obra, apoio à diversificação de produção, à infra-estrutura e à implantação de beneficiamento.

O Amazônia Solidária apóia as comunidades extrativistas dos nove estados que compõem a Amazônia Legal, que se localizam dentro ou fora de Reservas Extrativistas – Resex. Atualmente, estima-se as populações extrativistas em 1,5 milhão de pessoas. Estão incluídos os seringueiros, os castanheiros, os pescadores artesanais, os açazeiros, as quebradeiras de

1. A Ação Apoio às Comunidades Agroextrativistas da Amazônia – Amazônia Solidária, assim como todas as demais ações previstas no Programa Amazônia Sustentável, é tratada como programa e dispõe de gerenciamento próprio, por essa razão, neste Sumário Executivo, será denominada Programa Amazônia Solidária.

coco de babaçu, as populações indígenas, os ribeirinhos, e os coletores de outros produtos florestais.

A execução financeira de grande parte dos recursos do Amazônia Solidária é realizada por meio do Projeto BRA/99/025 – Programa de Apoio ao Agroextrativismo da Amazônia².

Um Comitê Gestor do Projeto põe em prática um modelo de gestão paritária, contando com os seguintes representantes do governo e das comunidades: um representante da Secretaria de Coordenação da Amazônia (presidente do Comitê); do Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS; do Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais – CNPT/Ibama; do Grupo de Trabalho Amazônico – GTA; do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu – MIQCB; do Subprograma Projetos Demonstrativos – PD/A do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PP-G7; e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA.

A alocação de recursos do Amazônia Solidária é feita, a fundo perdido, por meio do atendimento da demanda espontânea das comunidades, que se materializa pela apresentação de projetos por parte das entidades comunitárias. Os gestores também implementam iniciativas próprias, direcionadas para a promoção da organização, capacitação e fortalecimento das comunidades extrativistas.

O Acordo de Cooperação Técnica n.º 001/2003, de 05/06/2003, celebrado entre o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – Mesa e o Ministério do Meio Ambiente – MMA, tornou o Amazônia Solidária parceiro do Programa Fome Zero, para implementação das atividades daquele Programa no âmbito da região amazônica.

2. Projeto BRA/99/025 - Programa de Apoio ao Agroextrativismo da Amazônia: Acordo Básico de Assistência Técnica firmado pelo MMA, por intermédio da SCA e da Agência Brasileira de Cooperação - ABC/MRE, com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

O que foi avaliado pelo TCU

A auditoria avaliou em que medida a operacionalização do Amazônia Solidária, principalmente quanto aos aspectos do acompanhamento dos resultados, bem como da articulação entre as suas iniciativas, tem possibilitado 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.

Por que foi avaliado

O Amazônia Solidária, em razão do respaldo político de que goza, teve expressivo aumento de recursos orçamentários em 2003 e é a principal ação voltada para apoiar as comunidades extrativistas. O tema é socialmente relevante e recebe a atenção de diversos atores sociais no Brasil e no exterior. A Ação oferece oportunidades de melhoria de desempenho e pode contribuir para a redução da pobreza, sendo esse um dos focos do Projeto CERDS³ do TCU.

Como se desenvolveu o trabalho

Para levantar informações sobre o Programa auditado, foram realizadas entrevistas estruturadas com especialistas, consultas bibliográficas, pesquisas na Internet e coleta de informações junto a organizações governamentais e não governamentais envolvidas com o assunto.

Posteriormente, foram realizadas visitas a 84 projetos apoiados, abrangendo dezesseis municípios e quatro estados (Acre e Pará, por concentrarem 65% dos projetos apoiados; Roraima e Amazonas, por razões logísticas). Nas visitas foram aplicados questionários junto a lideranças das comunidades e a beneficiários dos projetos. Também foram aplicados questionários junto a nove secretarias de meio ambiente ou congêneres dos estados que compõem a Amazônia Legal.

3. Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução da Desigualdade Social – CERDS.

Foi realizada, ainda, pesquisa postal, por meio do envio de 730 questionários para as secretarias de meio ambiente ou congêneres dos municípios da Amazônia Legal que possuem atividades extrativistas; 126 para lideranças comunitárias que tiveram projetos apoiados; e 79 para lideranças com projetos não aprovados.

Também procedeu-se à análise de amostra de projetos apoiados, no próprio Ministério do Meio Ambiente.

Por fim, as informações obtidas foram consolidadas e os achados de auditoria foram analisados e debatidos em painel de referência, realizado com especialistas no tema. As informações resultantes foram organizadas em relatório, que foi apresentado aos gestores para que pudessem apresentar seus comentários.

Recursos federais alocados ao Programa

Com a extinção da Taxa de Organização e Regulamentação do Mercado da Borracha – TORMB, em 1990, que representava aproximadamente R\$ 11 milhões anuais, havia a expectativa de que valores equivalentes fossem incluídos no orçamento do Amazônia Solidária. Todavia, esses recursos, considerados pelos gestores como mínimos para consecução dos objetivos definidos, não foram disponibilizados até 2003. O incremento observado no orçamento de 2003, deveu-se à inclusão de emenda parlamentar da então Senadora e atual Ministra do MMA, Marina Silva.

Quadro 1 – Histórico Orçamentário/Financeiro da Ação “Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia – Amazônia Solidária” período 2000/2003

Ação – Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia – Amazônia Solidária				
Exercício	Créditos consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira	% de execução orçamentária
2000	8.183.140	6.857.347	3.149.347	83,80
2001	4.437.243	4.151.856	7.647.854	93,57
2002	6.851.256	5.566.088	4.191.971	81,24
2003	22.611.000	1.249.483	1.249.483	5,53

Valores expressos em R\$

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

Nota: Valores atualizados até 04/07/2003.

No Plano Plurianual 2004-2007, a Ação Amazônia Solidária foi elevada à categoria de Programa e passou a ser denominada Programa Comunidades Tradicionais, contando com as seguintes ações: Apoio às Organizações Extrativistas da Amazônia; Assistência Técnica à Produção e à Comercialização de Produtos Extrativistas na Amazônia; Capacitação de Comunidades Extrativistas na Amazônia; Capacitação de Comunidades Tradicionais; Gestão Ambiental em Terras Quilombolas; Gestão e Administração do Programa; e Segurança Alimentar para Comunidades Extrativistas da Amazônia.

O que o TCU encontrou

Deficiência na avaliação dos projetos apoiados e dos resultados do Programa

Não existem mecanismos de avaliação do perfil sócio-econômico da comunidade antes da implementação dos projetos (*ex-ante*), não sendo, portanto, passível de verificação a ocorrência de melhorias qualitativas ou quantitativas nas condições de vida dessas comunidades após a

implementação. Tal situação dificulta a avaliação dos resultados de cada projeto e, conseqüentemente, do Programa como um todo.

Constatou-se que as visitas aos empreendimentos apoiados são efetuadas sem obedecer a critérios previamente estabelecidos. Esse tipo de monitoramento, sem apoio em base metodológica rigorosa, prejudica a extrapolação dos resultados alcançados em determinado projeto para todo o conjunto, fazendo com que as análises desses projetos sejam pontuais e ineficientes para a avaliação de resultados do Programa.

Além disso, a equipe gestora do Ministério do Meio Ambiente não dispõe de banco de dados consolidados com as informações acerca dos projetos apoiados, o que impede, ainda, que aquela equipe disponha de mecanismos para replicação de projetos que tenham obtido sucesso, ou mesmo sua identificação, de modo que valiosas informações gerenciais são perdidas. Da mesma forma, projetos deficientes que apresentaram dificuldades de implementação também não possuem dados consolidados que possam nortear a melhor execução de propostas similares.

Outro aspecto importante a ser considerado é a inexistência de indicadores de desempenho definidos para a ação Amazônia Solidária. Por sua vez, o indicador definido para o Programa Amazônia Sustentável como um todo nunca foi medido.

Descontinuidade de projetos

Alguns projetos visitados estavam abandonados, parados ou não trouxeram os benefícios esperados para suas comunidades.

Parte dos projetos descontinuados demonstraram que as análises técnicas não avaliaram adequadamente a sua viabilidade. Apresentaram planejamento deficiente, vez que não consideraram todas as fases dos empreendimentos e não contemplaram algumas ações futuras que se configuravam imprescindíveis para a sua continuidade. Isso ficou evidenciado em projetos que necessitavam de despesas, não previstas inicialmente, e que antecederiam a primeira entrada de capital, pela

comercialização do produto. Constatou-se, ainda, que o planejamento de alguns projetos não contou com o necessário envolvimento dos beneficiários.

Foi possível, ainda, identificar deficiências na capacitação dos beneficiários. Parte das respostas obtidas a partir dos questionários aplicados junto às lideranças comunitárias e aos beneficiários indicam que não foram realizados cursos de capacitação.

Pode-se, até, creditar parte dos casos de insucesso verificados entre os empreendimentos apoiados à insuficiência e deficiência na prestação de assistência técnica. Constatou-se que há deficiência e, por vezes, ausência de assistência técnica, especialmente nas fases de elaboração e após a implementação dos projetos. Também verificou-se que a assistência técnica existente na região nem sempre se encontra preparada para lidar com o agroextrativismo, visto que, normalmente, a formação dos técnicos é voltada para a agricultura e a pecuária tradicionais.

As deficiências em capacitação e na prestação de assistência técnica decorrem, também, da priorização dada a outras iniciativas do Amazônia Solidária, frente à limitação dos recursos orçamentários, considerados insuficientes por parte dos gestores para o alcance dos objetivos estabelecidos.

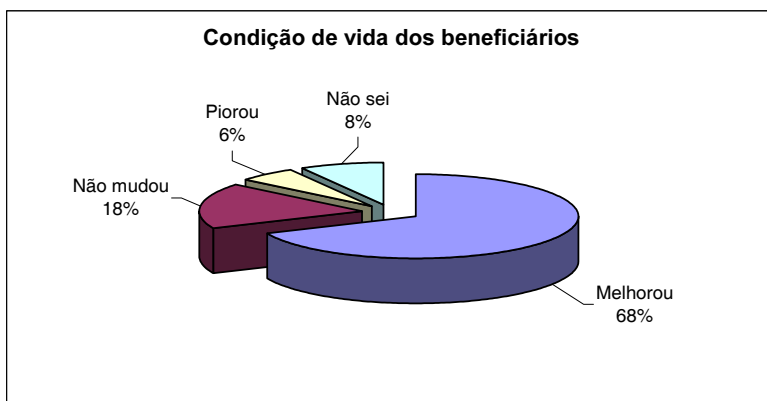
Nas visitas a campo, verificou-se, também, que alguns projetos não são articulados entre si, de maneira a fortalecer a sua sustentabilidade econômica, ou mesmo, viabilizar um arranjo produtivo local⁴. A ausência de articulação reflete na implementação de projetos com objetos semelhantes em comunidades próximas. Observa-se a difusão de forças empreendidas pelos órgãos, as quais seriam melhor aproveitadas, se empregadas de forma coordenada. Perde-se a oportunidade de desenvolver ações conjuntas de capacitação, beneficiamento, escoamento, comercialização e outras. Também notou-se que a articulação entre os diversos órgãos e entidades que atuam na Amazônia Legal poderia ser intensificada.

4. Arranjos Produtivos Locais são aglomerações de agentes econômicos, localizados em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais.

Melhoria nas condições de vida dos beneficiários

Os beneficiários das comunidades que tiveram projetos apoiados, apesar da insuficiência de recursos do Amazônia Solidária frente ao seu público alvo, perceberam melhorias nas suas condições de vida e atribuem-nas aos projetos apoiados.

Gráfico 1 – Percepção dos Beneficiários sobre Alteração na Condição de Vida gerada por projetos apoiados pelo programa



Fonte: questionários aplicados a beneficiários.

Quanto ao uso sustentável dos recursos naturais, não obstante existirem estudos que afirmam que a atividade agroextrativista contribui para a conservação dos recursos naturais, ante a ausência de indicadores para a medição da conservação ambiental, não foi possível avaliar a contribuição do Programa para tal fim.

Critérios adotados para aprovação de projetos são deficientes tecnicamente e não beneficiam os grupos mais vulneráveis

As comunidades menos articuladas e menos organizadas têm sido pouco beneficiadas com os recursos do Programa, pelo fato de, muitas vezes, desconhecem a sua existência ou não disporem de grau de organização suficiente para elaborarem projetos que atendam às suas necessidades. Portanto, a sistemática adotada na implementação do Programa compromete, em parte, a promoção da equidade.

A sistemática de alocação de recursos mediante apresentação de projetos também acaba por privilegiar determinadas regiões e estados cujas comunidades apresentam maior grau de organização (31% dos recursos foram destinados para entidades sediadas no Acre e 23% para sediadas no Pará⁵).

Além disso, parcela dos recursos não é alocada em benefício direto das comunidades. É direcionada para organizações não governamentais representativas do setor extrativista com atuação em toda a região amazônica, como o Conselho Nacional de Seringueiros (CNS), o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), 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.

Não obstante inexistirem mecanismos para coleta de dados sobre questões de gênero e etnia junto ao público-alvo e à população beneficiada, não foram encontradas discriminações da espécie nos critérios utilizados para a aprovação dos projetos.

Verificou-se, entretanto, que os pareceres sobre as propostas de projetos não são suficientemente detalhados e não conseguem demonstrar a viabilidade técnica dos empreendimentos. A análise efetuada em amostra de projetos aprovados, revelou que os planos de trabalho, pareceres e relatórios técnicos de execução, 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. Além disso, não consideram todas as fases do empreendimento e fatores relevantes que são condição para seu sucesso.

5. Fonte: *United Nations Development Program – UNPD. Relatório de Progresso Número 3. Brasília, 2003.*

Boas práticas

O trabalho executado permitiu constatar a existência de práticas positivas, que podem contribuir para o melhor desempenho do Amazônia Solidária, entre as quais se destacam: o Projeto Puxirum, que contratou dois técnicos para ministrar cursos nas comunidades extrativistas da Resex Tapajós-Arapiuns, em Santarém (PA); o Projeto “Roça sem Queimar”, na região da Transamazônica, que previu a aplicação de questionários junto às famílias beneficiadas, antes e depois da implementação, com o intuito de avaliar as expectativas, as necessidades e os resultados; e o mapeamento das comunidades extrativistas da Amazônia Legal pelo Programa, por intermédio do Instituto Socioambiental – ISA.

É importante citar, ainda, o Projeto Cidadão, iniciativa do Tribunal de Justiça do Acre, executado em conjunto com diversas entidades governamentais e não governamentais, que também já foi apoiado pelo Amazônia Solidária. Trata-se de ampla parceria que procura romper inércias sociais e institucionais, ofertando a ribeirinhos, seringueiros, índios e pequenos agricultores que habitam áreas remotas atendimento jurídico, médico, odontológico, a retirada gratuita e sem burocracia de documentação e a prática de atividades esportivas, culturais e de lazer.

O que pode ser feito para melhorar o desempenho do Amazônia Solidária

Com o propósito de incrementar o benefício social do Amazônia Solidária, o TCU formulou um conjunto de recomendações. Destacam-se as dirigidas à CEX/SCA/MMA no sentido de que desenvolva metodologia de avaliação de projetos e dos resultados do Programa; adote sistemática de realização de vistorias, que contemple a escolha de amostra de projetos; desenvolva banco de dados sistematizado com informações sobre projetos aprovados ou não, incluindo os pequenos projetos administrados pelo Conselho Nacional dos Seringueiros - CNS e pelo Grupo de Trabalho Amazônico - GTA; amplie parcerias com outros programas sociais para promoção do bem-estar das populações extrativistas; defina claramente, com relação aos projetos, as ações passíveis de apoio em cada linha

prioritária, de acordo como os objetivos do Programa; defina critérios técnicos claros, específicos e transparentes para a proposição e análise de projetos; e aperfeiçoe a relação com as agências implementadoras, mediante o estabelecimento critérios objetivos de avaliação e fixação de metas.

Deve-se ressaltar, também, as recomendações formuladas com o objetivo de que sejam empreendidas ações de apoio à organização e às atividades desenvolvidas pelas comunidades extrativistas isoladas e ainda em favor a comunidades que apresentem determinada especialização produtiva e que mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem com outras comunidades, buscando alavancar a competitividade e sustentabilidade de arranjos produtivos locais.

Por fim, o Tribunal recomendou a adoção de um conjunto de indicadores de desempenho que deverão ser utilizados para aferir os resultados alcançados pelo Amazônia Solidária.

Benefícios da implementação das recomendações do TCU para o Programa

Com a implementação das recomendações, espera-se viabilizar a avaliação dos resultados do Amazônia Solidária, bem como dos resultados de cada projeto apoiado, possibilitando o conhecimento das razões de êxito ou insucesso e, conseqüentemente, o melhoramento contínuo das iniciativas e análises. Espera-se, ainda, a melhoria das informações disponíveis sobre os projetos e sobre o público-alvo do Programa, favorecendo a assistência às populações agroextrativistas com maior vulnerabilidade social e econômica. Almeja-se, também, que essas comunidades extrativistas mais carentes sejam melhor esclarecidas sobre o Programa, induzindo a uma melhor organização comunitária com vistas a acessar os recursos disponíveis, ou buscar outras fontes de apoio e financiamento.

As recomendações objetivam, também, a obtenção de reflexos positivos na continuidade dos projetos apoiados, principalmente, por meio da melhoria técnica e maior clareza na análise dos projetos apresentados,

dificultando o financiamento de empreendimentos inviáveis; da melhoria na capacitação e na prestação de assistência técnica; da padronização de soluções já testadas; e da viabilização das cadeias produtivas relacionadas à atividade extrativista.

Por fim, almeja-se o fortalecimento das ações do Amazônia Solidária mediante envolvimento de outros atores e dos próprios beneficiários interessados, contribuindo para a ascensão econômica e social dos agroextrativistas da Amazônia em uma perspectiva mais abrangente.

Acórdão n.º 259/2004 – TCU - Plenário

1. Processo n.º TC 012.255/2003-7 (c/1 volume)
2. Grupo I, Classe de Assunto V: Relatório Auditoria de Natureza Operacional
3. Responsável: Ana Maria Carvalho Ribeiro Lange, Coordenadora (CPF n.º 257.558.549-04)
4. Órgão: Coordenadoria de Agroextrativismo (CEX) / Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) - MMA
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Seprog
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de natureza operacional realizada, no período de 22/09 a 31/10/2003, tendo como objetivo avaliar o desempenho da ação Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia - Amazônia Solidária, que integra o Programa Amazônia Sustentável, considerando-se o relevante papel da ação auditada, a saber, "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";

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com vistas a

contribuir para a melhoria do desempenho da Ação Amazônia Solidária, que, a partir do exercício de 2004, foi elevada à categoria de programa, passando a denominar-se Programa Comunidades Tradicionais, em:

9.1. recomendar à Ministra de Estado do Meio Ambiente que estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação de técnicos da Coordenadoria de Agroextrativismo, da Secretaria de Coordenação da Amazônia, e da Secretaria Federal de Controle Interno, que atue como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações do TCU;

9.2. recomendar à Coordenadoria de Agroextrativismo (CEX) que:

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;

9.2.2. 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 sócio-econômico 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;

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;

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;

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;

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;

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;

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;

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;

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 a garantir maior transparência e controle dos resultados obtidos;

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;

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.

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, e do inteiro teor do relatório elaborado pela Equipe de Auditoria para os titulares dos seguintes órgãos e entidades:

9.3.1. Ministério do Meio Ambiente/MMA;

9.3.2. Secretaria de Coordenação da Amazônia - SCA/MMA;

9.3.3. Coordenadoria de Agroextrativismo - CEX/SCA/MMA;

9.3.4. Assessoria Especial de Controle Interno do MMA;

9.3.5. Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI;

9.3.6. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;

9.3.7. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres;

9.3.8. Presidência da Câmara dos Deputados, assim como às seguintes Comissões daquela Casa: de Amazônia e Desenvolvimento Regional; de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; e de Fiscalização Financeira e Controle;

9.3.9. Presidência do Senado Federal, assim como às seguintes Comissões daquela Casa: de Fiscalização e Controle; de Assuntos Sociais; e Subcomissão Permanente da Amazônia.

9.4. determinar que a 4ª Secex que:

9.4.1. avalie a conveniência e a oportunidade de fiscalizar o Projeto BRA/99/025 - PNUD quanto aos fatos apresentados no capítulo 7 do relatório de auditoria transcrito no Relatório que fundamenta este Decisum;

9.4.2. realize o monitoramento deste Acórdão, nos termos do art. 243 do Regimento Interno, combinado com o item 9.2 do Acórdão nº 778/2003 - TCU - Plenário;

9.5. desde já, autorizar a divulgação do inteiro teor do Relatório de Auditoria de Natureza Operacional elaborado pela Equipe de Auditoria;

9.6. arquivar os presentes autos na 4ª Secex, unidade a que se vincula a clientela da área do meio ambiente.

10. Ata nº 8/2004 - Plenário

11. Data da Sessão: 17/3/2004 - Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Humberto Guimarães Souto (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

VALMIRCAMPELO

Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SAFS Quadra 4 Lote 1
70.042-900 - Brasília-DF

<http://www.tcu.gov.br>